

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Науково-практичний коментар

2-ге видання, перероблене і доповнене

Харків
«Право»
2011

УДК 342.4
ББК 67.300
К 65

*Рекомендовано до друку постановою президії Національної академії
правових наук України
(протокол № 76/7 від 4 березня 2011 р.)*

Редакційна колегія: д-р юрид. наук, проф., акад. НАН України та НАПрН України *В. Я. Тацій* (голова редкол.); д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *О. В. Петришин* (відп. секретар); д-р юрид. наук, доц. *Ю. Г. Барабаш*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *Ю. П. Битяк*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *А. П. Гетьман*; Голова Конституційного Суду України *А. С. Головін*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *Ю. М. Грошевий*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України та НАПН України *С. В. Ківалов*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *Н. С. Кузнєцова*; канд. юрид. наук *О. В. Лавринович*; д-р іст. наук, проф., акад. НАН України та НАПрН України *В. М. Литвин*; д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України *С. М. Прилипка*; канд. юрид. наук *В. П. Пионка*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *П. М. Рабінович*; канд. юрид. наук *С. Г. Серьогіна*; д-р іст. наук, проф., акад. НАПрН України *Д. В. Табачник*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України *В. П. Тихий*; д-р юрид. наук, проф., акад. НАН України та НАПрН України *Ю. С. Шемшученко*

К 65 **Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.:** В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. — 2-ге вид., переробл. і допов. — Х. : Право, 2011. — 1128 с.

ISBN 978-966-458-243-5

Науково-практичний коментар Конституції України підготовлено на основі сучасних досягнень юриспруденції, новітніх державно-правових доктрин з урахуванням практики Конституційного Суду України, Європейського суду з прав людини та 15-річного досвіду застосування Конституції України.

До складу авторського колективу ввійшли провідні вітчизняні науковці, академіки та члени-кореспонденти Національної академії правових наук України, народні депутати України, керівники центральних органів законодавчої, виконавчої та судової влади, правоохоронних органів.

Для суддів, працівників правоохоронних органів, державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, науковців, викладачів, аспірантів і студентів вищих навчальних закладів, а також широкого кола читачів.

УДК 342.4
ББК 67.300

© Національна академія правових наук України, 2011

ISBN 978-966-458-243-5

© Видавництво «Право», 2011

Конституція України

*Верховна Рада України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей,
виражаючи суверенну волю народу,
спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення,
дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя,
підключуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України,
прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу,
усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями,
керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням,
приймає цю Конституцію — Основний Закон України.*

Преамбула конституції — це звичайна для світової конституційної практики невелика за обсягом, урочиста, написана навіть з певним пафосом вступна частина до її основного змісту. Преамбула виконує переважно дві основні функції: по-перше, вказує на те, хто і в якому порядку прийняв конституцію, і, по-друге, містить коротку характеристику умов і мотивів прийняття конституції та цілей, які при цьому переслідуються. Положення преамбули мають істотне значення в соціальному, політичному,

ідеологічному та юридичному аспектах. Вони допомагають краще зрозуміти зміст конституції, сприяють її правильному тлумаченню і застосуванню.

Ці риси преамбули властиві також невеликій вступній частині, якою відкривається Конституція України 1996 р. Преамбула є її складовою частиною і має для законодавчої, виконавчої і судової влади не тільки моральну, а й юридичну силу.

На відміну від Конституції УРСР 1978 р., яка називалася «Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки» (після проголошення незалежності назву змінено на «Конституція (Основний Закон) України»), у назві чинної Конституції України термін «Основний Закон» не використовується. Зовнішні термінологічні зміни певною мірою відображують якісні зрушення в самих основах соціально-політичного розвитку та статусу України як незалежної держави, невід'ємним атрибутом суверенності якої є Конституція.

Проте справа не тільки в цьому. Поняття «Конституція» і «Основний Закон» у сучасній юридичній науці і практиці вживаються як тотожні. З цього виходить і Конституція України, фіксуючи цю тотожність не в назві (внаслідок тавтології), а в завершальних рядках преамбули (ч. 9). Як Основний Закон Конституція України становить ядро національної правової системи, є юридичною базою для розвитку всього українського законодавства, правозастосовної діяльності, правосвідомості і правової культури.

Преамбула виходить з того, що Конституція України є актом установчої влади Українського народу. Від його імені цю установчу владу реалізувала Верховна Рада України, прийнявши Конституцію.

У преамбулі (ч. 1) констатується, що, приймаючи Конституцію, Верховна Рада діяла від імені Українського народу, виражаючи його суверенну волю, а не від власного імені як органу законодавчої влади. При цьому під Українським народом як основоположною категорією Конституції слід розуміти не національно-етнічну спільність, а сукупність громадян України всіх національностей. Поняття «Український народ» (преамбула) і «народ» у подальшому тексті Конституції вживаються як юридично тотожні.

Положення преамбули, відповідно до яких саме народу як суверену належить установча влада, знайшло своє поглиблене

розкриття. Зокрема, у Рішенні Конституційного Суду України (далі – КСУ) у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України від 11 липня 1997 р. №3-зп наголошено на тому, що прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття.

Це положення було розвинуте КСУ у Рішенні у справі про набуття чинності Конституцією України від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп та деяких інших рішеннях, з яких випливає, що недопустимо ототожнювати функції Верховної Ради України як органу установчої влади з її постійними функціями як органу законодавчої влади.

Преамбула акцентує увагу на історико-політичних і юридичних підставах виникнення України як незалежної держави. Ними є багатовікова історія українського державотворення та невід'ємне право української нації на самовизначення, яке історично здійснено усім Українським народом.

Саме на основі такого правового підґрунтя була реалізована ідея щодо прийняття Конституції України як Основного Закону незалежної держави.

У преамбулі зазначається також безпосереднє правове джерело, керуючись яким Верховна Рада України прийняла Конституцію. Ним є Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., схвалений 1 грудня 1991 р. всенародним голосуванням.

Преамбула стисло визначає генеральні цілі, задля досягнення яких приймається Конституція:

- забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя;
- зміцнення громадянської злагоди на землі України;
- розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової держави.

Названі цілі визначають цінності, які посідають провідне місце в усій ієрархії суспільних цінностей, а тому слушно вважаються загальнолюдськими, загальноцивілізаційними. Будучи закріпленими у преамбулі Конституції України, вони становлять ціннісну основу як її самої, так і всього суспільного ладу, визначають обличчя незалежної України.

У формулі преамбули «усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішніми та прийдеш-

німи поколіннями» відображена воля як Верховної Ради України, так і всього Українського народу взяти на себе відповідальність за стан справ у країні, за долю Вітчизни. І хоча відповідальність, про яку йдеться в даній частині преамбули, за своєю сутністю є відповідальністю морально-політичною, а не юридичною (той, хто знехтував нею, може бути судимий лише судом історії), все ж не слід применшувати значення цієї конституційної формули. Її втілення в практичні дії органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій та інших громадських об'єднань, всіх громадян України – вагома гарантія того, що майбутнє України стане таким, яким його хоче бачити Український народ. На жаль, за роки незалежності досягти цього з різних причин не вдалося.

Положення преамбули в концентрованому вигляді виражають вихідні політико-правові ідеї, які пронизують весь зміст Конституції. Вона є єдиним, цілісним за своєю юридичною природою документом, а тому відривати преамбулу від основного змісту Конституції, а тим більше протиставляти йому юридичну природу преамбули, як це інколи трапляється в літературі, немає підстав. Як і інші положення Конституції, положення її преамбули мають нормативний характер, хоча їх нормативність виражена в найзагальнішій формі. Інша справа, що механізм реалізації положень преамбули має істотні особливості порівняно з іншими положеннями Конституції.

Преамбула насамперед є орієнтиром у практичній діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, посадових і службових осіб та громадян, визначає загальну лінію правотворчої діяльності, вказує стратегічний напрям конституційного і нормативно-правового регулювання в цілому.

Положення преамбули сприяють більш глибокому з'ясуванню літери і духу Основного Закону України, що особливо важливо при його тлумаченні, а отже, більш послідовному втіленню конституційних норм, а також приписів конкретизуючого їх законодавства в життя.

Нестабільність, а тим більше систематичні порушення Конституції, які ми спостерігаємо сьогодні, неминуче призводять до того, що вся система правил, за якими живе суспільство, починає піддаватися ерозії, розмиватися. А це у свою чергу становить величезну загрозу для самого існування держави.

Розділ I Загальні засади

Стаття 1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Стаття 1 Конституції України має основоположне значення для визначення основоположних засад становлення і розвитку української державності. Порівняно з Декларацією про державний суверенітет України, яка проголошувала її суверенною національною державою, ст. 1 Конституції додає до основних ознак державності такі фундаментальні характеристики, на підставі яких вона повинна будуватися як незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Тим самим вона суттєво розвиває і збагачує основи конституційного ладу України, надає їм системного, узгодженого характеру.

У Конституції Україна передусім характеризується як суверенна і незалежна держава, що з погляду на важливість цих ознак для самого існування і повноцінного функціонування держави є цілком закономірним. Створення Української держави як незалежної і суверенної стало вираженням волі Українського народу, реалізацією ним свого невід'ємного права на самовизначення. У демократичній державі саме народ визнається носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, яку він може здійснювати безпосередньо або через органи державної влади. Тому наявність суверенітету для державної влади є необхідною передумовою реалізації органами державної влади покладених на них завдань і функцій.

Державний суверенітет України означає верховенство державної влади щодо будь-якої іншої влади всередині країни і її незалежність від будь-якої іншої влади за її межами. Конкретизація змісту цього положення здійснена передусім у Декларації про державний суверенітет України, яка визначає державний суверенітет як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах, а також низці статей Конституції. Так, ст. 2 вказує, що суверенітет України поширюється на всю її територію; ст. 5 визнає народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади; ст. 9 передбачає, що міжнародні договори можуть вважатися частиною національного законодавства лише після їх ратифікації Верховною Радою України; ст. 17 прямо забороняє розташування іноземних військових баз на території України; ст. 17, ч. 1 ст. 65, ч. 1 ст. 79, п. 23 ст. 85, ч. 2 ст. 102, ч. 3 ст. 104, п. 1 ст. 116 визначають роль і обов'язки народу і вищих органів державної влади України в забезпеченні її суверенітету і незалежності, і, нарешті, ч. 1 ст. 157 забороняє внесення змін до Конституції, якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності України.

В основу розбудови української державності конституцією покладена концепція демократичної, соціальної, правової держави, що відповідає сучасним вимогам конституціоналізму. Однак проголошенням демократичного, соціального і правового статусу України законодавець не стільки констатував реальний стан держави, скільки висловив прагнення і створив конституційні передумови для подальшої реалізації названих принципів. Про це свідчать і положення преамбули Конституції, де зазначається, що Український народ, від імені якої виступає Верховна Рада України, прагне розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу.

Принципи демократичної, соціальної і правової держави (хоча кожний з них має певну самостійність) не можуть бути повністю усвідомленими поза системою, яку утворюють. Це пов'язано як з особливостями історії їх формування, так і зі специфікою реалізації даної концепції в Україні. Так, появу концепції соціальної держави і заснованої на ній практики необхідно розглядати як конкретизацію змісту правової держави стосовно вимог, які постають перед громадянським суспільством на певних етапах роз-

витку. Водночас аналіз соціальної державності необхідно здійснювати з урахуванням її єдності з ліберальними і демократичними традиціями, оскільки соціальна, правова держава залишається ліберальною в політичній сфері. Нарешті, на відміну від країн Заходу, де соціальна держава виникає як характеристика правової, що знаменує собою початок якісно нового етапу її розвитку, в Україні становлення демократичної, правової державності не передують утвердженню соціальної держави, а навпаки, відбувається в умовах, коли соціальні засади вже набули сталого характеру, однак потребують істотного оновлення.

Проголошення в ст. 1 Конституції, що Україна є демократичною державою, означає, що вона заснована на здійсненні реально-народовладдя, повазі до прав і свобод людини і громадянина, на їх активній участі у формуванні державного апарату і здійсненні контролю за його діяльністю через вибори і представницькі установи. Демократія має своєю опорою і успішно функціонує в умовах розвинутого громадянського суспільства і таких його інститутів, як ринкова економіка, політичні партії, громадські організації, незалежні засоби масової інформації тощо. Відповідно до цих вимог Українська держава повинна створювати умови для ефективного функціонування структур громадянського суспільства.

Демократичною вважається та держава, якій властиві такі ознаки: гарантованість основних прав і свобод громадян, рівність прав всіх громадян на участь в управлінні державою; виборність представницьких органів держави та окремих посадових осіб; юридично визначена строковість повноважень представницьких органів; реалізація принципу поділу влади; підконтрольність і відповідальність органів держави, політична багатоманітність; прийняття рішення більшістю голосів із урахуванням прав меншості; прозорість тощо.

Принцип демократичної держави набуває конкретизації і розвитку в інших статтях і розділах Конституції, які присвячені питанням правового регулювання забезпечення прав і свободи людини і громадянина, проведення референдумів і виборів, формування вищих органів державної влади та контролю за їх діяльністю, становлення місцевого самоврядування.

Демократія тісно пов'язана з характеристикою держави як правової і соціальної. Демократія сприяла шляхом поступового

визнання соціально-економічних прав, запровадження соціального законодавства перетворенню ліберальної правової держави на соціальну та правову. Крім того, функціонування соціальної державності в умовах демократії передбачає, що соціальні програми, в яких вона реалізується, приймаються і здійснюються у межах демократичних процесів і процедур, чітко встановлених законодавством.

Україна характеризується не тільки як демократична, але й як соціальна і правова держава.

Правова держава є визначальним і найбільш змістовним елементом панівного в сучасних розвинутих країнах типу державності. Правова держава являє собою організацію політичної влади, що заснована на визнанні та реальному забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, верховенстві права, взаємній відповідальності особи і держави.

До основних ознак правової держави належать: визнання, законодавче закріплення і гарантування державою основних прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову; взаємна відповідальність особи і держави; функціонування незалежної і ефективної судової влади; високий рівень правової свідомості і правової культури як окремого індивіда, так і суспільства в цілому. Переважна більшість вимог, що розкривають зміст правової держави, закріплені у відповідних розділах і статтях Конституції і створюють необхідні правові передумови для її становлення і розвитку України як правової держави, в якій права людини визнаються найвищою соціальною цінністю.

У певному розумінні правова держава є поняттям програмним, яке втілюється в понятійних конструкціях з історично мінливим змістом. Як наслідок, зміст ідеї правової держави піддається певним змінам залежно від того, які фактори визнаються найбільш значущими в той чи інший період історії. Становлення України як правової держави пов'язане з функціонуванням демократичного та дієздатного громадянського суспільства і посиленням його контролю та впливу на діяльність державних інституцій. Демократичне і правове суспільство не може бути антагоністичним за своєю соціальною сутністю. Подолання антагонізму вимагає усунення причин, які його породжують, передусім соціаль-

ної нерівності. Однак громадянське суспільство не спроможне самостійно вирішити це завдання. Тому воно санкціонує перехід від ліберальної до соціальної моделі правової державності і покладає на останню цей обов'язок, чим і визнає правомірність її існування.

Конституція створила передумови для розбудови України як соціальної держави. Соціальною вважається така держава, яка визнає людину найвищою соціальною цінністю, своє призначення вбачає в забезпеченні громадянського миру і злагоди в суспільстві, надає на субсидіарних засадах соціальну допомогу індивідам та іншим громадянам, які перебувають у важкій життєвій ситуації, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя. Пряме визнання держави соціальною дозволяє стверджувати, що конституційному устрою Української держави притаманний принцип соціальної держави, через що він набуває вищої імперативної сили і стає загальнозначущим, у тому числі і щодо соціальної спрямованості законодавства.

Поняття «соціальна держава» є загальною правовою категорією, яка потребує подальшого визначення його змісту. Для розуміння цього поняття необхідно звертатися до норм діючого законодавства, судової практики та аналізу існуючих у суспільстві традицій. Разом з тим через конституційну невизначеність змісту соціальної держави посилання на цей принцип як на норму, що має пряму дію, у судовій практиці використовується надзвичайно рідко. При вирішенні конкретних справ перевага має віддаватися конкретним конституційним нормам, якщо такі мають місце, а також нормам, які містяться в чинному законодавстві.

Як критерій відповідності поточного законодавства тим заходам, які влада спрямовує на його реалізацію, використовують конституційні принципи соціальної держави, які відображають закономірності її розвитку і функціонування та притаманні саме соціальній державі, а тому нехарактерні для інших типів держав, що виконують лише певні соціальні функції. Соціальна держава проявляється через принципи людської гідності, соціальної справедливості, солідарності, автономії суспільних відносин і процесів субсидіарності і соціальних зобов'язань.

Застосування поняття соціальної держави спільно з правовою підкреслює єдність формальних і матеріальних елементів, що

стосуються організації та діяльності держави. Це є підставою для визнання особливого характеру відносин між правовою і соціальною державністю: остання має розглядатися як якісна характеристика, як матеріальний зміст правової держави. Закріплюючи соціальну державу в такій якості, законодавець тим самим окреслив ті межі, у рамках яких вона повинна діяти, аби не суперечити вимогам демократичної, правової державності, за допомогою яких забезпечуються політична єдність і відповідне розуміння завдань, поставлених суспільством перед державою.

Службова роль соціальної держави щодо задоволення потреб людини та громадянського суспільства не означає її пасивності. Імперативом для соціальної держави є вимога служіння громадянському суспільству, сприяння його функціонуванню. Що ж до визначення пріоритетів у межах цього завдання, прийомів і засобів його реалізації, то в цьому держава має бути достатньо самостійною і незалежною, якщо дотримуватиметься умов, які створює формула демократична, соціальна, правова держава. Саме тому держава як представник усього суспільства не повинна допускати ототожнення інтересів окремих груп з інтересами суспільства в цілому.

Втілення принципів демократичної, правової держави створює певні передумови для досягнення соціальної рівності, справедливості, а реалізація положень соціальної держави сприяє попередженню руйнації демократичних і правових цінностей, розмиванню правової державності внаслідок зростання радикалізму в суспільстві.

Формування соціальної, правової держави становить найважливіший напрям розвитку демократичної державності в Україні, одне з основоположних завдань демократизації українського суспільства, реформи її політичної і правової систем. Для побудови соціальної, правової держави недостатньо закріплення на рівні Конституції характеристики України як демократичної, соціальної, правової держави, а необхідні об'єктивні і суб'єктивні передумови, чинники для побудови такої державності на теренах України.

Висока цінність правової держави полягає в тому, що вона виникла на шляху пошуку свободи особи та форм народного представництва і завжди прагнула до захисту соціальної свободи, її гарантування. У правовій державі влада обмежена правом, правами людини. Відповідно до принципу верховенства права

у правовій державі будь-який закон, у тому числі і Конституція, має бути справедливим, правовим. Це важливо для держави, яка на конституційному рівні проголосила себе правовою. Не кожний закон, навіть прийнятий відповідно до чіткої юридичної процедури, має правовий характер. Якщо закон порушує конституційні права і свободи людини і громадянина, він не може вважатися правовим.

У центрі уваги правової держави повинна бути людина, її права і свободи. Держава зобов'язана визнавати і гарантувати невід'ємні права людини. У соціальній, правовій державі необхідно чітко визначити як форми, шляхи та механізми діяльності Української держави, так і межі реалізації свободи громадян, що гарантується правом. Гарантуючи і забезпечуючи права людини і громадянина на рівні міжнародних стандартів, соціальна, правова держава не повинна безпідставно втручатися в особисте життя людини, намагатися вирішувати за людину усі її життєві проблеми. Українська держава покликана створювати для людини умови самостійно вирішувати нею свої проблеми. У такому напрямі йде розвиток конституційного процесу, реформування політичної і правової систем в Україні.

Стаття 2. Суверенітет України поширюється на всю її територію.

Україна є унітарною державою.

Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.

У частині 1 статті йдеться про поширення суверенітету України на всю її територію. Суверенітет (від франц. *souveraineté* – верховна влада) – верховенство, єдність, повнота, самостійність та незалежність суб'єкта влади від інших соціальних суб'єктів у формуванні та реалізації внутрішньої та зовнішньої політики. Суверенітет є загальновизнаним принципом міжнародного права, закріплюється у Статуті ООН, інших міжнародних договорах та угодах.

В юридичній науці розрізняють народний, національний (суверенітет народу як політичної нації) та державний суверенітет,

визнаючи народний суверенітет пріоритетним. Оскільки у ч. 1 йдеться про суверенітет України, то є підстави твердити, що всі вищезазначені види суверенітетів поширюються на всю її територію. Жодна частина території України не може проголосити себе незалежною відносно Українського народу та держави.

Суверенітет це ознака носія влади, яка забезпечує йому можливість і реальну здатність її здійснювати. При цьому під владою розуміють свідомо вольові відносини між людьми та їх організаціями у процесі яких ті, що мають владу, визначають поведінку підвладних, спираючись у необхідних випадках на можливість застосування примусу. Влада народу та держави характеризується такими ознаками:

- є найвищою (верховною) у політичній системі;
- є остаточною стосовно прийняття владних рішень із найбільш важливих питань;
- є загальною, оскільки поширюється у всіх сферах життєдіяльності суспільства і держави;
- є автономною у відносинах із іншими суб'єктами політичної системи вітчизняного суспільства та міжнародними органами і організаціями, зарубіжними країнами, їх інституціями.

Під територією, на яку поширюється суверенітет України, розуміють частину земної кулі, до складу якої належать: сухопутна територія, водна територія (внутрішні морські води і територіальне море), повітряна територія (простір над сухопутною і водною територіями, до космічного простору), підземна територія (простір під сухопутною і водною територіями, до технічно доступної глибини), континентальний шельф, виключна (морська) економічна зона. До території України належать морські, річні, підводні, повітряні й космічні кораблі (судна), що перебувають у відкритому морі, у космосі й законно несуть прапор або знак Української держави, території дипломатичних представництв та консульських установ, експедицій, підводних кабелів, прокладених у відкритому морі, що з'єднують частини України. Саме тому ч. 1 ст. 13 Конституції України і передбачає, що «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу».

При цьому необхідно врахувати положення Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 р., із змінами, станом на 1 серпня 2003 р., який у ст. 2 регламентує, що «морські райони, зовні прилеглі до територіального моря України, включаючи райони навколо островів, що їй належать, становлять виключну (морську) економічну зону України. Ширина виключної (морської) економічної зони становить до 200 морських миль, відлічених від тих самих вихідних ліній, що і територіальне море України». Делімітація виключної (морської) економічної зони провадиться шляхом укладення угод з державами, побережжя яких протилежні або суміжні побережжю України, на підставі принципів і критеріїв, загальноновизнаних у міжнародному праві.

У частині 2 ст. 2 Конституції України йдеться про те, що Україна є унітарною державою. Унітарна держава (від франц. *unitaire* – єдиний, від лат. *unitas* – єдність, єднання, єдине ціле) – держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не мають статусу державних утворень, не мають ознак суверенітету, хоча окремі з них і можуть мати статус територіальної автономії. Унітарній Україні властиві певні ознаки:

- поділ України виключно на адміністративно-територіальні одиниці (області, райони, міста, селища, села), які не мають ознак державності, не користуються суверенітетом;
- єдина загальнодержавна Конституція, дія якої поширюється на всю територію країни і яка має найвищу юридичну силу, і це є особливо наочним відносно Конституції Автономної Республіки Крим (ч. 2 ст. 8 Конституції України);
- єдина, загальнодержавна система законодавства, яке приймається виключно загальнодержавними органами і чинність якого поширюється на всю територію держави;
- єдина система державних органів, повноваження яких поширюються на всю територію держави, на всіх фізичних та юридичних осіб;
- єдине загальнодержавне громадянство, яке, у цьому випадку, означає, що адміністративно-територіальні одиниці в Україні не можуть мати свого громадянства;
- єдине право зносин з іншими державами, міжнародними органами та організаціями тільки на рівні всієї Української дер-

жави, а не на рівні її окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Певна частина або частини унітарної держави можуть мати статус територіальної автономії, свою систему нормативно-правових актів, власні представницькі, виконавчі, контрольно-наглядові органи, свою символіку і т. д., оскільки під територіальною автономією розуміють самоврядну територіальну одиницю в складі унітарної держави, що має деяку самостійність у встановлених цією державою межах. Такий статус в Україні має Автономна Республіка Крим, конституційно-правовий статус якої врегульований насамперед у розділі X Конституції України.

Україна є унітарною децентралізованою державою, оскільки в її складі є Автономна Республіка Крим, яка користується статусом адміністративно-територіальної автономії.

У частині 3 коментованої статті зазначено, що територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Насамперед слід зазначити, що згідно із ст. 1 Закону України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. із змінами, станом на 5 листопада 2009 р., під державним кордоном України необхідно розуміти лінію і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору.

Стаття 3 зазначеного Закону України визначає, що державний кордон України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, встановлюється: 1) на суші – по характерних точках і лініях рельєфу або ясно видимих орієнтирах; 2) на морі – по зовнішній межі територіального моря України; 3) на судноплавних річках – по середині головного фарватеру або тальвегу річки; на несудноплавних річках (ручаях) – по їх середині або по середині головного рукава річки; на озерах та інших водоймах – по прямій лінії, що з'єднує виходи державного кордону України до берегів озера або іншої водойми. Державний кордон України, що проходить по річці (ручаю), озеру чи іншій водоймі, не переміщується як при зміні обрису їх берегів або рівня води, так і при відхиленні русла річки (ручаю) у той чи інший бік; 4) на водосховищах гідровузлів та інших штучних водоймах – відповідно до лінії державного кордону України, яка проходила на місцевості до їх

заповнення; 5) на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через прикордонні ділянки судноплавних і несудноплавних річок (ручаїв), – по середині цих споруд або по їх технологічній осі, незалежно від проходження державного кордону України на воді.

Особливо важливим, в аспекті статті Конституції України, що коментується, є те, що Закон України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р., із змінами станом на 5 листопада 2009 р. визначає у статтях 5 та 6 розуміння територіального моря та внутрішніх вод України. Так, зазначається, що до територіального моря України належать прибережні морські води шириною 12 морських миль, відлічуваних від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать Україні, або від прямих вихідних ліній, які з'єднують відповідні точки. Географічні координати цих точок затверджуються в порядку, який встановлюється Кабінетом Міністрів України. В окремих випадках інша ширина територіального моря України може встановлюватись міжнародними договорами України, а при відсутності договорів – відповідно до загально визнаних принципів і норм міжнародного права.

А до внутрішніх вод України належать: 1) морські води, розташовані в бік берега від прямих вихідних ліній, прийнятих для відліку ширини територіального моря України; 2) води портів України, обмежені лінією, яка проходить через постійні портові споруди, які найбільше виступають у бік моря; 3) води заток, бухт, губ і лиманів, гаваней і рейдів, береги яких повністю належать Україні, до прямої лінії, проведеної від берега до берега в місці, де з боку моря вперше утворюється один або кілька проходів, якщо ширина кожного з них не перевищує 24 морських миль; 4) води заток, бухт, губ і лиманів, морів і проток, що історично належать Україні; 5) обмежена лінією державного кордону частина вод річок, озер та інших водойм, береги яких належать Україні.

Коментуючи цілісність і недоторканність території України, насамперед слід звернути увагу на те, що загалом цілісність і недоторканність держави розглядаються як складові так званого принципу територіального верховенства держави, згідно із яким влада держави може здійснюватися виключно національними державними органами і поширюватися на всіх фізичних і юридичних осіб, що перебувають на території держави, остання може застосовувати

всі, передбачені у законодавстві, владні повноваження стосовно вітчизняних та закордонних фізичних і юридичних осіб.

Положення ч. 1 ст. 13 Конституції України, що «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу», а також ст. 73 Конституції України, що «виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України», тобто, що тільки народ України є власником території України і тільки він може вирішувати питання про зміну території України, дають змогу із повною впевненістю говорити про принцип територіального верховенства народу, який є пріоритетним відносно принципу територіального верховенства держави, похідним від народного суверенітету і також охоплює принципи цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону.

Принципи цілісності та недоторканності території країни закріплені у багатьох міжнародних договорах і угодах. Вони є близькими за змістом, але не тотожними. Принцип цілісності означає заборону насильницького (збройного чи іншого) розчленування, захоплення або відокремлення частини території країни. А принцип недоторканності передбачає заборону будь-якої агресії з боку однієї держави, сукупності держав, міжнародних органів, організацій та об'єднань стосовно іншої держави.

Принципи цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону знайшли своє подальше втілення у частинах 1, 2, 3, 6 та 7 ст. 17 Конституції України, де йдеться про захист суверенітету і територіальної цілісності України, оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України, заборону на території України створення і функціонування будь-яких збройних формувань, розташування іноземних військових баз.

Разом з тим цілісність і недоторканність території України в межах існуючого кордону не виключають можливості зміни території України, що може відбутися шляхом проведення всеукраїнського референдуму, відповідно до уже цитованої ст. 73 Конституції України та чинного законодавства України.

Стаття 3. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Коментована стаття – перша зі статей Основного Закону, спеціально присвячених людині. З неї розпочинається виклад офіційно проголошеної Українською державою та закладеної у Конституцію філософії прав людини. Ця стаття, можна сказати, «задає тон» усім наступним конституційним приписам, котрі відображають реальне або ж бажане становище людини в українському суспільстві, регулюють її відносини з державою, спрямовують державну політику. Одним словом, це базисна стаття, яка характеризує самі підвалини того суспільного й державного ладу, що закріплюється Конституцією. Вона є нормативно-юридичним фундаментом гуманістичного спрямування розвитку суспільного і державного життя в Україні.

Отже, «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Наведене положення стисло відтворює зміст концептуальних засад преамбули Загальної декларації прав людини, чим власне і має обумовлюватись відповідність приписів Конституції України міжнародним стандартам прав людини. Серед цих засад слід відзначити, зокрема, «віру в основні права людини, в гідність і цінність людської особистості», а також «визнання гідності, притаманної всім членам людської сім'ї, та рівних і невід'ємних їхніх прав». Наведені постулати відображені й у преамбулах Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права.

Принципово важливим є визнання людини соціальною цінністю: адже це означає, що людина є цінністю не тільки сама для себе, а й для всього суспільства, для соціуму. Причому оскільки ця цінність – найвища, то жодне інше явище не може поцінюватися суспільством вище, ніж людина, не може, так би мовити, перевершити її цінність. Усі інші соціальні цінності мають бути підпорядковані, субординовані цінності людини.

Це, на перший погляд, суто філософське положення може набувати і значного практичного резонансу у випадку, умовно кажучи, конкуренції цінностей: воно дає відповідну орієнтацію державі, тим чи іншим осередкам суспільства, громадським організаціям, іншим суб'єктам (у тому числі й фізичним особам) при розв'язанні ціннісних колізій: не існує такої цінності, заради якої можна було б пожертвувати людиною.

Загальне призначення коментованого твердження полягає ще й у тому, що воно має служити перепорою, бар'єром всевладдю держави, сваволі її органів щодо людини, має перешкоджати виникненню такої ситуації, за якої людина була б лише маріонеткою держави, «гвинтиком» державного механізму.

Не випадковим є й те, що, крім самої людини, у коментованому приписі згадано також такі її атрибути, властивості, як життя і здоров'я, недоторканність і безпека. Адже саме вони також є первинною, вихідною передумовою існування та життєдіяльності кожного з нас. Включивши й їх до найвищих соціальних цінностей, Конституція у такий спосіб начебто ієрархізує потреби людини, а тим самим – і її права та свободи, які цими потребами зумовлюються та покликані забезпечувати задоволення останніх. Тому, навіть погоджуючись із широко визнаним нині положенням про те, що всі основні права людини є взаємозалежними, взаємопов'язаними і неподільними, не можна заперечувати того, що в першу чергу мають бути забезпечені все ж таки її права на життя і здоров'я, недоторканність і безпеку, тобто забезпечене саме фізичне існування людини, котре є матеріальною основою та передумовою здійснення будь-яких інших її прав. Це відображено й в одній із запропонованих у вітчизняній літературі класифікацій прав людини, згідно з якою в окремих, причому в перший, вид людських прав виділено так звані фізичні (життєві, вітальні) права.

Саме на такий рівень піднесено у коментованому положенні також честь та гідність людини, оскільки йдеться про людину як про істоту біосоціальну, а не про вид суто біологічних істот.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Призначення цього положення – визначити основний соціальний вектор у взаємовідносинах між людиною й Українською державою. Такий вектор нині в Україні

відображається формулою «від людини – до держави» (а не навпаки, що було властиве тоталітаризованому політичному режиму, який існував у країні раніше). Отже, це положення має антитоталітарну спрямованість і є гуманістичною засадою діяльності держави. З нього випливає, що держава не всевладна щодо людини; у своїй діяльності вона має бути обмежена правами та свободами людини. У цій підпорядкованості держави людині (її правам) якраз і реалізується верховенство права – суспільний стан, утвердженню якого спеціально присвячена одна з наступних статей Конституції.

У коментованому положенні зазначено три чинники, які мають визначати пріоритети у діяльності держави. Тому належне розуміння змісту (сутності) кожного з них є дуже важливим. Відповідні поняття можна визначити у стислому вигляді таким чином.

Права і свободи людини – це певні можливості людини, необхідні для задоволення біологічних та соціальних потреб її нормального існування та розвитку в конкретно-історичному соціумі, котрі об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства і забезпечені соціальними обов'язками інших суб'єктів. Відмінність між правами і свободами людини є не абсолютною, а відносною. І поняття прав людини, і поняття її свобод відображають людські можливості. У цьому – принципова спільність цих понять. Та все ж права і свободи людини не є цілком тотожними явищами: вони розрізняються головним чином за шляхами, засобами їх здійснення та забезпечення. Права людини можуть бути здійснені, зазвичай, за наявності певних юридичних засобів, «механізмів» (наприклад, права на працю, на освіту, на соціальне забезпечення неможливо реалізувати, якщо державою не встановлено відповідної юридичної процедури). А свободи людини у багатьох випадках можуть здійснюватись і без такого втручання держави: її місія щодо них полягає в охороні, дотриманні і захисті відповідних можливостей (наприклад, свободи слова, сповідання будь-якого віровчення, вибору місця проживання).

Гарантії прав і свобод людини – це такі явища, які сприяють здійсненню прав і свобод людини, забезпечують їх охорону та захист. Згадка про такі гарантії зобов'язує державу не тільки про-

голошувати, декларувати у конституції й інших законах права і свободи, але й дбати, піклуватись про їхню здійсненність, можливість реалізації.

Гарантії прав і свобод людини поділяють на загальносоціальні й, умовно кажучи, спеціальні. До перших належать насамперед явища економічні (розвинута ринкова економіка суспільства, різноманітні форми власності на засоби виробництва, у тому числі приватна власність в її індивідуальній та колективній формах, високий рівень продуктивності праці тощо); політичні (демократичний соціальний устрій, плюралістична, відкрита політична система, наявність розгалуженої мережі громадських об'єднань, у тому числі політичних партій, через які «прослуховуються» та узгоджуються інтереси різних осередків суспільства, демократична виборча система та ін.); духовно-ідеологічні (ідеологічний плюралізм, відсутність «одержавлення» будь-якої з ідеологій, поширеність загальнолюдських ідеалів). До другої ж групи гарантії прав і свобод людини належать встановлені державою юридичні норми, спеціально спрямовані на забезпечення прав і свобод (чимало таких норм закріплено саме в Конституції України), а також практична діяльність з їх використання і застосування та її об'єктивовані результати (у тому числі правозастосувальні акти відповідних органів держави).

Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Це положення конкретизує прокоментовану вище конституційну настанову щодо зумовленості діяльності держави правами і свободами людини. Розрізняють два види відповідальності держави перед людиною (вони отримали відповідно назви позитивна і негативна).

Позитивна відповідальність полягає в тому, що держава має формувати різноманітні умови, необхідні для здійснення прав і свобод людини. Така відповідальність, отже, покликана сприяти правоздійсненню, полегшувати його. Позитивна відповідальність держави відображена у тих конституційних приписах, в яких зафіксовано, що держава «гарантує» права і свободи людини (наприклад, ч. 2 ст. 25, ч. 1 ст. 30, ст. 31, ч. 4 ст. 32, ч. 1 ст. 33, ч. 1 ст. 34, ч. 2 ст. 46, ч. 2 ст. 50), «забезпечує» їх (ч. 3 ст. 24, ч. 3 ст. 42, ч. 2 ст. 45, ч. 3 ст. 53), «створює умови» для здійснення прав людей (ч. 2 ст. 43, ч. 1 ст. 47, ч. 2 ст. 49), «дбає» про їх здійснення (ч. 4 ст. 49).

Негативна ж відповідальність держави полягає в її зобов'язаннях відшкодувати ті чи інші збитки (матеріальні, моральні), спричинені порушенням прав і свобод людини внаслідок дій (бездіяльності) державних органів, службових чи посадових осіб. Можливість такої відповідальності передбачена у ч. 5 ст. 41, ст. 56, ч. 4 ст. 62, ч. 3 ст. 152 Конституції.

Позитивна і негативна відповідальність держави за стан прав людини може бути не тільки внутрішньодержавною, але й існувати на міжнародному рівні (як відповідальність міжнародно-правова, зовнішньополітична).

Практичне значення коментованого припису полягає, зокрема, у тому, що він може використовуватися громадянами, їхніми об'єднаннями як загальна підстава для критики держави, для висунення претензій до державної політики у галузі прав людини, для скарг до міжнародних інстанцій стосовно недотримання державою таких прав, на відсутність чи недостатність їхніх гарантії тощо.

Водночас слід наголосити, що у стосунках «людина – держава» відповідальність має взаємний характер: це взаємна відповідальність (людина, а особливо громадянин, також відповідає перед державою, і це прямо закріплено у Конституції України (ст. 65, 67, 68)).

Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Тут потребують роз'яснення два поняття: «утвердження» і «забезпечення» (прав і свобод людини), які не є тотожними. Утвердження прав і свобод людини – це їх визнання державою. Воно може здійснюватись різними шляхами та засобами: виголошенням у деклараціях, заявах, закріпленням прав людини у Конституції, інших законах; участю у підготовці і прийнятті міжнародних документів щодо прав людини, приєднанням до відповідних міжнародних договорів, їх ратифікацією тощо. Забезпечення прав і свобод людини – це створення умов для їх здійснення. Воно включає такі три елементи (напрями) державної діяльності: сприяння реалізації прав і свобод людини (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантії); охорона прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для попередження, профілактики їх порушень); захист прав і свобод людини (відновлення порушеного право-

мірного стану, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності).

Оскільки означена діяльність визнана обов'язком держави, то суб'єктом, який уповноважений вимагати його виконання, є кожна людина; а втім — не лише вона: ними можуть виступати й об'єднання громадян всередині держави, й певні міждержавні організації (якщо Україна є їх членом, приєдналась до їхніх актів), а також громадські правозахисні структури (як національні, так і міжнародні).

В Україні реалізація такого обов'язку поки що є недостатньою, не завжди ефективною. Однак можна сподіватись, що коментоване конституційне положення слугуватиме імпульсом для більш повного його виконання.

Оскільки, як відомо, основні напрями діяльності держави є її функціями, то можна зробити висновок, що такий напрям діяльності сучасної України, як утвердження та забезпечення прав і свобод людини, є її головною функцією. Цим визначається відповідна ієрархія, пріоритетність у напрямках діяльності (функціях) держави. Загалом же ст. 3 Основного Закону відображає й конкретизує одну із визначальних сутнісних характеристик «соціальності» України, котру було задекларовано в її Конституції (ст. 1).

Стаття 4. В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом.

Громадянство України — це «правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках» (ст. 1 Закону України «Про громадянство»). Однак зазначене визначення потребує уточнення, оскільки між іноземцями та особами без громадянства (біпатридами), які на законних підставах перебувають на території України, з одного боку, і державою — з другого, також існує правовий зв'язок, що так само знаходить свій вияв у взаємних правах і обов'язках. Різниця полягає лише в обсязі прав та обов'язків громадян і негромадян, а також у характері такого правового зв'язку. Громадянство — це усталений, стійкий, постійний, загальний правовий зв'язок особи

з певною державою, який означає визнання за цією особою всієї повноти прав і свобод (володіння всіма правами і свободами), покладання на неї всіх обов'язків, її захист з боку держави незалежно від місця перебування (на території держави чи поза її межами), а також поширення на неї у повному обсязі влади цієї держави та юрисдикції її органів.

Особа є громадянином не у зв'язку з проживанням на території держави, не у зв'язку з поширенням на неї державної влади чи визнання за нею певного набору прав та обов'язків, оскільки всі ці ознаки є характерними певною мірою і для іноземців чи осіб без громадянства. Головне полягає у тому, що громадяни володіють правами і свободами у повному обсязі, на них поширюються обов'язки у повному обсязі, держава зобов'язана охороняти громадян, їх права і свободи як на території держави, так і поза її межами, а влада держави поширюється на громадянина як на території держави, так і поза її межами. У свою чергу громадянин має право розраховувати на захист та піклування з боку держави не лише в межах її території, але й під час перебування чи проживання за кордоном (у тому числі у нейтральних водах). А от захист іноземців та осіб без громадянства українська держава здійснює лише до того часу, доки вони перебувають на території України.

Інститут громадянства як сукупність правових норм визначає: по-перше, коло осіб, за якими визнаються у повному обсязі основні права і свободи, на яких у повному обсязі поширюється законодавство, державна влада та юрисдикція держави як на її території, так і поза її межами; по-друге, відносини, що виникають у зв'язку з набуттям та припиненням громадянства; по-третє, відмінності у правовому статусі громадян держави, з одного боку, та іноземців і осіб без громадянства — з другого.

Громадянство слід відрізнити від підданства, яке означає правовий зв'язок особи з державою, що має монархічну форму правління.

Україна визнає існування лише єдиного громадянства. Це означає, по-перше, що громадянин України не може мати громадянства іншої держави (чи кількох інших держав), і, по-друге, окремі адміністративно-територіальні одиниці (у тому числі Автономна Республіка Крим чи будь-яка область) не можуть мати свого громадянства.

Якщо ж громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або кількох держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України (п. 1 ст. 2 Закону України «Про громадянство України»). Це означає, що держава не бере до уваги наявність у такої особи громадянства (чи підданства) іншої держави і ставиться до неї як до свого громадянина, визнаючи за ним відповідні права та покладаючи при цьому на нього відповідні обов'язки. Разом з тим, якщо громадянин України після досягнення ним повноліття добровільно набув громадянство іншої держави, тоді виникає підстава для втрати ним українського громадянства. Однак припинення громадянства України у такому випадку настає не автоматично, а лише після видання відповідного указу Президента України.

Набуття громадянства іншої держави буде вважатися добровільним лише тоді, коли, по-перше, волевиявлення особи щодо набуття громадянства тієї держави насправді було вільним, по-друге, таке волевиявлення набуло форми письмової заяви чи клопотання, по-третє, особа добровільно отримала документ, що засвідчує набуття іноземного громадянства.

Не можуть вважатися добровільним набуттям іншого громадянства такі випадки: а) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав; б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновителів унаслідок усиновлення її іноземцями; в) автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем; г) автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства про громадянство іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави.

Якщо ж іноземець набув громадянства України, то у відносинах з українською державою він визнається лише громадянином України. При цьому не може братися до уваги те, що можливо й інша держава вважає його своїм громадянином. Особа, яка набула громадянство України, зобов'язана протягом двох років з моменту реєстрації її громадянином України подати документ про припинення іноземного громадянства. У разі коли така особа,

маючи достатні підстави, передбачені законодавством відповідної держави, не може отримати такий документ з незалежних від неї причин, вона має право подати декларацію про відмову від іноземного громадянства (ч. 5 ст. 8, п. 2 ч. 2 ст. 9, ч. 2 ст. 10 Закону України «Про громадянство України»).

Подвійне громадянство може виникати у зв'язку з невідповідністю підходів, покладених в основу законодавства про громадянство різних держав (коли, наприклад, набуття громадянства відбувається майже автоматично чи коли не передбачається як необхідна умова набуття нового громадянства вихід з попереднього громадянства), або ж на підставі укладеної міждержавної угоди (договору) про подвійне громадянство.

Законодавство більшості країн світу не визнає подвійного громадянства, оскільки це створює значні проблеми на практиці. Подвійне громадянство означає для особи не лише значне розширення прав і свобод, але й суттєве збільшення обсягу обов'язків, виконати які або доволі складно, або ж занадто обтяжливо (наприклад, сплачувати податки одразу у двох державах у випадку, коли відсутня відповідна міждержавна угода про уникнення подвійного оподаткування), або й взагалі неможливо (наприклад, одночасно проходити військову службу у збройних силах різних держав). Відповідно до принципу доміцилію (принцип місця проживання) реально особа може здійснювати права та обов'язки лише громадянина тієї держави, в якій вона постійно проживає. Як правило, і треті держави визнають біпатрида громадянином саме цієї країни.

Саме тому загальною є тенденція до обмеження подвійного громадянства. Конвенція, що врегулювала деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство від 12 квітня 1930 р. (Гаазька конвенція), виходила з невизнання подвійного громадянства і рекомендувала ставитись до біпатридів як до осіб, що мають лише одне громадянство. При цьому пропонувалося визначати громадянство або за місцем «звичайного чи переважного проживання», або за принципом «ефективного» громадянства, тобто за громадянством тієї держави, з якою особа більш тісно пов'язана і де вона реально використовує усі свої права чи переважну більшість з них (ст. 5 Конвенції). 30 серпня 1961 р. у Нью-Йорку була ухвалена Конвенція про скорочення безгромадянства. 6 травня 1963 р.

держави-члени Ради Європи також підписали Конвенцію про скорочення випадків множинного громадянства та про військову повинність у випадках множинного громадянства. 24 листопада 1977 р. Радою Європи було ухвалено Додатковий протокол до зазначеної Конвенції та внесено до неї поправки.

Разом з тим деякі держави укладають договори, згідно з якими передбачається можливість подвійного громадянства. Конституція Російської Федерації (ст. 62) визнає за громадянами право на подвійне громадянство. Водночас відповідно до Федерального закону «Про громадянство РФ» від 31 травня 2002 р. «громадянство РФ є єдиним» (ч. 2 ст. 4), а «громадянин РФ, який має також інше громадянство, розглядається Російською Федерацією лише як громадянин РФ, за винятком випадків, передбачених міжнародним договором чи федеральним законом» (ч. 1 ст. 6). Договір про врегулювання питань подвійного громадянства Російська Федерація уклала лише з Республікою Таджикистан (Договір від 7 вересня 1995 р.).

Поступово змінюється підхід до подвійного громадянства і при розробці багатосторонніх міжнародно-правових документів. Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 р., ратифікована Верховною Радою України 20 вересня 2006 р., передбачає можливість збереження подвійного громадянства, по-перше, для дітей, що мають громадянство кількох держав, якщо воно набувалося автоматично за народженням, по-друге, коли громадянство іншої держави набувається автоматично у зв'язку з укладанням шлюбу (ст. 14 Європейської конвенції про громадянство).

Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються Законом «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р.

Громадянство України набувається за такими підставами: 1) за народженням (філіація); 2) за територіальним походженням; 3) внаслідок прийняття до громадянства (натуралізація); 4) внаслідок поновлення у громадянстві (реінтеграція); 5) внаслідок усиновлення; 6) внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, у дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя; 7) внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки; 8) у зв'язку з перебуванням у громадянстві

України одного чи обох батьків дитини; 9) внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства; 10) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України (ст. 6 Закону «Про громадянство України»).

Практично кожна із зазначених підстав містить кілька варіантів (форм) набуття громадянства України залежно від конкретних життєвих обставин. Так, наприклад, дитина набуває громадянство України за народженням (вказану підставу ще називають філіацією), якщо її батьки є громадянами України (у цьому випадку законодавець виходив із так званого «принципу права крові», оскільки при цьому визначальним є той факт, що її батьки є українськими громадянами і не має значення, де саме народилася дитина: на території держави чи поза її межами). Так само особа, яка народилася на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, набуває громадянства України за народженням (однак при цьому законодавець виходив уже із іншого принципу – так званого «принципу права ґрунту», оскільки визначальним стає той факт, що дитина народилася саме на території України). Схожий підхід використовується і при визначенні громадянства новонародженої дитини, знайденої на території України, у разі якщо обоє з її батьків невідомі (таку дитину називають «знайда»).

Набуття громадянства України за територіальним походженням означає, що особа, а також її неповнолітні діти реєструються громадянами України, якщо вона сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра, син чи дочка, онук чи онука народилися або постійно проживали до 24 серпня 1991 р. на території, яка згодом стала територією України відповідно до Закону України «Про правонаступництво України», або яка сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра народилися або постійно проживали на інших територіях, що входили на момент їх народження або під час їх постійного проживання до складу Української Народної Республіки, Західно-Української Народної Республіки, Української Держави, Української Соціалістичної Радянської Республіки, Закарпатської України, Української Радянської Соціалістичної Республіки, і є особою без громадянства або іноземцем, який

взяв на себе зобов'язання припинити іноземне громадянство, та подала заяву про набуття громадянства України.

Прийняття іноземців та осіб без громадянства (апатридів) до громадянства України (натуралізація) здійснюється за умови виконання таких вимог: 1) визнання і дотримання Конституції України та законів України; 2) подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або зобов'язання припинити іноземне громадянство (для іноземців); 3) безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років; 4) отримання дозволу на імміграцію; 5) володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування; 6) наявність законних джерел існування (ст. 9 Закону «Про громадянство України»).

Разом з тим за окремими категоріями осіб Закон «Про громадянство України» визнає право на спрощений порядок прийняття до громадянства, тобто можливість набути українське громадянство, виконавши при цьому не всі, а лише окремі із зазначених вище шести умов (або вимог). Зокрема, право на спрощений порядок прийняття до громадянства визнається: 1) за особами, які мають визначні заслуги перед Україною (на них не поширюється дотримання вимог, передбачених пп. 3–6); 2) за особами, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України (на них так само не поширюється виконання вимог, передбачених пп. 3–6); 3) за іноземцями та особами без громадянства, які перебувають у шлюбі з громадянином України понад два роки або перебували понад два роки у шлюбі з громадянином України, який припинився внаслідок смерті (на них не поширюється дотримання вимоги, вміщеної у п. 3); 4) за біженцями та особами, яким надано притулок в Україні (на них не поширюється дотримання вимог, передбачених пп. 3, 4, 6); 5) за особами, які в'їхали до України особами без громадянства (на них поширюються всі умови, але їм достатньо безперервно прожити на законних підставах на території України протягом останніх не п'яти, а лише трьох років); 6) за особами, які мають фізичні вади (сліпі, глухі, німі) (на них не поширюється дотримання вимоги щодо володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування); 7) за дитиною, яка проживає в Україні і один із батьків якої або інша особа, яка є її законним представником,

має дозвіл на імміграцію (їм не потрібно дотримуватися вимог, що містяться у пп. 1, 3–6). Окрім того, з деякими державами Україна уклала міжнародні угоди про спрощений порядок набуття та припинення громадянства (зокрема, з Білоруссю, Грузією, Казахстаном, Киргизією, Таджикистаном).

Попри доволі демократичний характер українського законодавства про громадянство, існує певна категорія осіб, які не можуть набути українського громадянства шляхом натуралізації. До громадянства України не приймається особа, яка: 1) вчинила злочин проти людства (статті 436–447 Кримінального кодексу України) чи здійснювала геноцид (ст. 422 Кримінального кодексу України); 2) засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості); 3) вчинила на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином.

Право на поновлення у громадянстві України (реінтеграцію) визнається за тими особами, які раніше перебували у громадянстві України, але за певних обставин його припинили. Якщо особа, яка припинила громадянство України, є особою без громадянства і подала заяву про поновлення у громадянстві України, то вона реєструється громадянином України, незалежно від того, проживає вона постійно в Україні чи за кордоном, але лише за умови відсутності обставин, що не допускають прийняття до громадянства України. Особа, яка після припинення громадянства України набула іноземне громадянство або кілька іноземних громадянств, повернулася в Україну на постійне проживання і подала заяву про поновлення у громадянстві України та взяла на себе зобов'язання припинити іноземне громадянство, реєструється громадянином України. У громадянстві не поновлюються особи, які втратили громадянство України у зв'язку з набуттям його внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набути громадянство України.

У Законі «Про громадянство України» визначаються також особливості набуття дітьми громадянства України у результаті усиновлення (ст. 11), внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, у дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронажного вихо-

вателя (ст. 12), у зв'язку з перебуванням у громадянстві України її батьків чи одного з них (ст. 14), у результаті визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства (ст. 15). Набуття громадянства України дітьми віком від 14 до 18 років може відбуватися лише за їхньою згодою.

Міжнародними договорами України можуть бути передбачені й інші підстави набуття громадянства. Як свідчить світова практика, необхідність встановлення таких підстав виникала: при об'єднанні двох і більше держав в одну; при розпаді держави на кілька держав; при укладанні мирних договорів, угод з питань репатріації, спеціальних угод з територіальних питань, які пов'язані з переходом частини території від однієї держави до іншої, обміну окремими частинами територій, продажу частини території.

У разі територіальних змін можливі оптація і трансферт. Оптація – це добровільний вибір особою громадянства шляхом подання індивідуальної заяви у разі зміни державної приналежності певної території (особа може протягом певного строку обирати між громадянством держави, якій раніше належала ця територія, та громадянством держави, до якої ця територія переходить). Трансферт – це така зміна громадянства, коли разом з переходом території автоматично змінюється громадянство певних категорій осіб незалежно від згоди чи незгоди населення тієї території, яка переходить під юрисдикцію іншої держави.

1 березня 2007 р. між Україною та Грузією укладена Угода про спрощений порядок набуття та припинення громадянства громадянами Грузії, які постійно проживають в Україні, та громадянами України, які постійно проживають в Грузії, та попередження випадків безгромадянства та подвійного громадянства. Відповідно до ст. 1 зазначеної Угоди Сторони домовилися про спрощений порядок набуття та припинення громадянства «за наявності таких умов: а) якщо заявник постійно на законних підставах проживає на території Сторони, громадянство якої набувається, незалежно від строку проживання; б) якщо заявник або хоча б один з його батьків (усиновлювачів), дід чи баба народилися або постійно на законних підставах проживали на території Сторони, громадянство якої набувається, або за наявності в заявника хоча б одного з близьких родичів: чоловіка (дружини), одного з батьків (усиновлювачів), дитини (у тому числі усиновленої), сестри, брата, діда

чи баби, онука (онуки), – які постійно проживають на законних підставах на території Сторони, громадянство якої набувається, і є її громадянами».

Підставами припинення громадянства України визнаються: 1) вихід з громадянства України; 2) втрата громадянства України; 3) підстави, передбачені міжнародними договорами України (ст. 17 Закону «Про громадянство України»). Змістовна характеристика підстав припинення громадянства України подається у коментарі до ст. 25 Конституції України.

Стаття 5. Україна є республікою.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Ніхто не може узурпувати державну владу.

Визначення України як республіки вказує на непридатність для неї монархічної форми правління, її прихильність до демократичних ідеалів. На відміну від класичної монархії в республіці влада не може здійснюватись одноосібно; вона складається з системи державних органів, у формуванні яких більшу або меншу участь бере народ. Більшість республік характеризуються наявністю обраного народом вищого представницького органу. В Україні вищим органом народного представництва є Верховна Рада України. Вибір Україною республіканської форми правління, формування влади через вибори відповідає історичним традиціям українського народу, його державотворення.

Особливості сучасної України як республіки обумовлюються передусім характером поділу повноважень між Верховною Радою, Президентом і Урядом (див. коментар до ст. 6 Конституції). Існуюча в Україні республіка належить до так званих змішаних форм правління, що сполучають риси президентських і парламентських республік. На відміну від президентської, де президент очолює уряд і самостійно його формує, і парламентської, де влада пре-

зидента обмежується здебільшого церемоніальними функціями, в Україні президент, маючи офіційний статус глави держави (ст. 102 Конституції), хоча і не очолює уряд, але має широкі повноваження по його формуванню і здійснює значний вплив на його діяльність. Тому форма правління в Україні належить до президентсько-парламентських республік.

Україні як республіці властива широка соціальна база. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ України. При коментуванні цього положення необхідно виходити з чіткого розуміння поняття народу. Народ є спільнотою, що складається з пов'язаних спільним громадянством індивідів, які мають первинні щодо держави права. Народу в такому розумінні властива історична, психологічна, культурна та територіальна єдність. Народ, який становить населення України, є спільнотою не етнічною, а політичною. Таке розуміння впливає з аналізу преамбули Конституції України, де державоутворююча українська нація розглядається як складова частина українського народу. Єдність народу України надає спільне бачення майбутнього, забезпечує усвідомлення відповідальності перед минулими, сучасним та майбутніми поколіннями (див. коментар до преамбули Конституції).

Уся повнота влади в Україні належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу (див. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 р.). Саме народовладдя становить сутність української демократичної держави. У відносинах з державною владою народ виступає як виборчий корпус, тобто усі громадяни України, які мають виборчі права. Шляхом вільних виборів народ України передає державі в особі її органів владу, що йому належить, а остання здійснює її від імені і за участю народу. Вибори забезпечують первісну легітиміацію державної влади, тобто її відповідність суспільним ідеалам. Наступна легітиміація забезпечується шляхом періодичної перевірки відповідності суспільній думці результатів діяльності державної влади.

Влада народу як носія суверенітету є верховною щодо будь-якої іншої суспільної влади, у тому числі державної або партійної. Подібно до того, як народ є джерелом державної влади, народний суверенітет є джерелом суверенітету демократичної держави.

Влада народу здійснює своє верховенство як на політичному, так і на економічному рівні. Народ є власником усіх природних ресурсів у межах території України та її виключної (морської) економічної зони (ст. 13 Конституції). Як власник він розпоряджається цими ресурсами у двох напрямках: у порядку здійснення державою своєї суверенної влади і як суб'єкт цивільно-правових відносин (див. рішення Конституційного Суду України № 17-рп /2001 від 6 грудня 2001 р.).

Народ здійснює владу безпосередньо, через державні органи і шляхом самоврядування. Проявом безпосереднього народовладдя є вибори, всеукраїнські і місцеві референдуми, народні ініціативи, громадські обговорення тощо. У разі здійснення народом влади через державу формуються органи народного представництва (державна в цьому аспекті виступає як високо організований народ). Повноваження цих органів є делегованими від народу і подальшому делегуванню без згоди на це з боку суверена влади не підлягають. Саме тому, наприклад, народний депутат України не має права передавати свої повноваження щодо здійснення голосування іншому депутату України, про що Конституційний Суд зазначив у Рішенні № 11-рп/98 від 7 липня 1998 р.

У державному апараті слід розрізняти органи первинного і вторинного представництва народу. Державні органи первинного представництва утворюються шляхом їх виборів, за допомогою яких влада делегується державі безпосередньо народом. В Україні ними є Верховна Рада України і Президент України. Інші державні органи, які ними формуються, є органами вторинного, опосередкованого представництва населення. Якщо безпосереднє народовладдя позитивно вирізняється широтою залучення народу до вирішення державних справ, то представницькі органи мають свої переваги. Вони є постійно діючими, створюють можливість всебічного обговорення на професійній основі питань, що виникають, співставлення різних точок зору. Внаслідок цього представницькі органи мають можливість приймати узгоджені рішення, які є результатом компромісу більшості і меншості.

Каналом здійснення народовладдя є і органи місцевого самоврядування. Це підтверджено і Конституційним Судом України, який проголошує, що «місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади» (див. рішення Конституцій-

ного Суду України № 6-рп/2002 від 26 березня 2002 р.). Влада народу, що даними органами здійснюється, має водночас низку особливостей, які впливають з її недержавного і неполітичного статусу. Якщо владна діяльність усіх державних органів більшою або меншою мірою спрямована на захист всенародних інтересів, то влада окремої ланки місцевого самоврядування здійснюється в інтересах місцевої територіальної громади, у межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Саме тому влада народу при її здійсненні органами місцевого самоврядування має складовий характер. Всенародна влада виступає тут як сумарна влада, яка складається з суми місцевих влад і здійснюється територіальними громадами. Кожна громада здійснює владу безпосередньо і через обрані її членами представницькі органи – місцеві ради. Але органи місцевого самоврядування не можуть підмінити державну владу. Їх недержавний статус закріплюється в ст. 5 Конституції. В її ч. 2, при переліку форм здійснення народом влади, словосполучення «органи державної влади» і «органи місцевого самоврядування» поєднуються сполучником «та», що свідчить про їх різну природу. Таке розуміння підтверджується рішенням Конституційного Суду України від 26 березня 2002 р. № 6-рп /2002, в якому системно тлумачаться статті 5 та 6 Конституції. З їх співставлення зроблено висновок, що «органи місцевого самоврядування не є органами державної влади». Проте в окремих випадках і виключно законом певні повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися органам самоврядування (див. ст. 143 Конституції України).

Верховенство народного суверенітету над державним обумовлює виключне право народу визначати та змінювати конституційний лад в Україні, в чому проявляється установча влада народу (див.: Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 р., Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2008 від 16 квітня 2008 р.). З тексту Конституції випливає, що до конституційного ладу входять далеко не всі конституційні положення і відповідні правовідносини (подібна не зовсім коректна думка є поширеною у науковій і науково-популярній літературі). Статтею 17 Конституції забороняється використання Збройних Сил України для «обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу». З'єднувальний спо-

лучник «або» свідчить про те, що положення про права і свободи громадян не вважаються частиною конституційного ладу. Аналогічний висновок можна зробити з аналізу ст. 37 Конституції. При переліку дій, що заборонені політичним партіям та громадським організаціям, дії, спрямовані на зміну конституційного ладу, розглядаються в одному рядку і нарівні з іншими переліченими в цій статті діями.

Вирішальне значення для чіткого розуміння поняття «конституційний лад» має ст. 156 Конституції. Відповідно до коментованої статті зміни конституційного ладу потребують обов'язкового проведення народного референдуму як завершального етапу тривалого конституційного процесу. Зміна конституційного ладу повинна здійснюватись відповідно до ст. 156 Конституції України шляхом прийняття Верховною Радою поправок до розділів I, III, XIII Конституції. Отже, конституційний лад складається з основних засад Конституції, її положень щодо виборів і референдуму в Україні, а також порядку внесення змін до неї. Таким чином, конституційний лад являє собою сукупність найбільш стабільних конституційних принципів і положень і правовідносин, що складаються на їх базі. У частині 4 ст. 5 Конституції України підкреслюється, що державі, її органам і службовим особам забороняється узурпувати владу.

Заключна частина 4 ст. 5 є прямим продовженням останнього положення. Формула «Ніхто не може узурпувати державну владу» передбачає необмежене коло тих суб'єктів владовідносин, яким така узурпація забороняється. Передусім ця заборона адресована державним органам та посадовим особам (ч. 3 ст. 5 Конституції). Конституційний Суд України під узурпацією влади розуміє «привласнення повноти державної влади однією з гілок влади» (Рішення Конституційного Суду України 6-рп/99 від 24 червня 1999 р.). Водночас, урахуовуючи всезагальний характер слова «ніхто», ця формула спрямована також проти можливих спроб узурпації влади окремими політичними партіями, угрупованнями, течіями, рухами, а також, за певних умов, окремими особами. Дотримання вимог ч. 4 ст. 5 сприяє подоланню найнебезпечніших дій, що відкрито входять у протиріччя з принципами верховенства права і поділу влади.

Стаття 6. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Коментована стаття закріплює поділ влади — фундаментальний принцип демократичної організації держави. Його втілення в життя досягається шляхом створення побудованої на децентрації влади системи державного керівництва. Децентрація є запорукою реалізації встановленої в ст. 5 Конституції заборони узурпації державної влади.

Система поділу влади заснована на уособленні, взаємовпливі, взаємостимуванні і співробітництві державних органів, що урівноважують один одного, об'єднуючись у групи за ознакою однакової функціональної спрямованості і наявності відповідних повноважень.

У Конституції відсутній термін, який давав би узагальнене означення відповідних державних органів або їх груп. У суспільній науці таким загально визнаним терміном є «гілка влади». Цей термін застосовувався і в рішеннях Конституційного Суду України (див., наприклад, рішення Конституційного Суду України № 6-рп/99 від 24 червня 1999 р.). Наведений термін є метафоричним, проте, виходячи з наукових традицій, найбільш відповідає науковому коментуванню.

У системі поділу влади гілка влади виглядає як орган або уособлена група державних органів певного функціонального спрямування, які задля встановлення їх рівноваги, співробітництва і успішного розв'язання суперечностей, що виникають, взаємодіють з органами іншого функціонального спрямування. Згідно зі ст. 6 Конституції в сучасній Україні налічується три гілки влади — законодавча, виконавча і судова.

Організація і здійснення державної влади на основі її поділу на законодавчу виконавчу і судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Це, зокрема, впливає зі змісту ст. 3 Конституції України (Висновок Конституційного Суду України № 1-в/2003 від 30 жовтня 2003 р.). Іншою метою поділу влади є забезпечення політичної стабільності.

Децентрація влади виключає небезпечне для громадської свободи надмірне зосередження влади в окремих державних органах, забезпечує «недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади» (див. вже згадане рішення Конституційного Суду України № 6-рп/99).

Для правильного розуміння ідеї децентрації влади корисно звернутися до її генези. Засновники теорії поділу влади Дж. Локк і Ш.-Л. Монтеск'є протиставляли поділу влади між різними за призначенням державними органами тиранічну максимально концентровану монархічну владу. Після створення незалежної Української держави ця ідея була втілена в життя шляхом ліквідації монополії на владу одержавленої партійної верхівки, відкидання радянської моделі «повновладного» законодавчого органу, ленінської ідеї «поєднання законодавства з виконанням законів».

У системі поділу влади кожна гілка є уособленою і самостійною в межах наданих їй повноважень. Не слід шукати, яка гілка є головною, хоча в різні історичні періоди ті чи інші державні органи працюють особливо активно. У суспільній свідомості це знайшло свій вираз у проголошенні «епохи парламентаризму» або «епохи міністеріалізму», «держави суддів», але в умовах поділу влади жодна гілка влади не може претендувати на пріоритет щодо іншої.

Поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову означає, що всередині єдиної державної влади існує поділ функцій і відповідних повноважень між трьома гілками влади. Законодавчу владу в Україні здійснює парламент, виконавчу — система виконавчо-розпорядчих органів на чолі з Кабінетом Міністрів України, а судову — система судів України (див. коментар до статей 75, 113, 124, 147 Конституції України).

Уособленість гілок влади не виключає їх взаємозалежності. Виконавча і судова влада підкоряються діючим законам, які є продуктом законодавчої влади і лежать в основі здійснення виконавчої діяльності і правосуддя. У нормальному повсякденному функціонуванні державного механізму вирішальна роль належить виконавчій владі, а в розв'язанні виникаючих конфліктних ситуацій — судовій владі. Рішення різних видів судів відповідно до їх повноважень стосуються окремих аспектів діяльності органів законодавчої та виконавчої гілок влади, є для всіх обов'язковими. Законодавча влада в Україні належить всенародно обраному ор-

гану первинного представництва народу – Верховній Раді України. Шляхом виборів здійснюється первісна легітиміація державної влади. Час від часу виникає потреба проводити проміжну легітимізацію. Післявиборна відповідність діяльності народного представництва волі народу підтверджується за допомогою опитувань, обговорень та інших засобів виявлення цієї волі.

Законотворчість – головна функція Верховної Ради України. Стосовно неї інші її функції – установча, контрольна, представницька мають додатковий характер. Незважаючи на свій представницький статус, законодавча гілка влади, так само як і інші, діє суто в межах своїх повноважень і не вправі займатися управлінською і судовою діяльністю. Своєрідним винятком з цього правила є порядок усунення президента України з його посади. Передбачений ст. 111 Конституції України порядок розслідування і розгляду цього питання має багато спільного з судовою діяльністю, а тому може розглядатися як квазісудовий.

Органи виконавчої влади мають монополію на проведення організаційної роботи у сфері виконання законів. У межах закону вони володіють правом розсуду (так звані дискреційні повноваження). Взаємовідносини виконавчої і законодавчої гілок влади є сферою, де в системі поділу влади найчастіше виникають суперечки, сутічки і конфлікти.

Органи судової влади складаються з системи судів. Головною формою їх діяльності є здійснення правосуддя. Конституційний Суд України контролює відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України (ст. 147 Конституції України). Уособленість судової влади забезпечується шляхом заборони делегування функцій судів іншим органам, привласнення іншими органами чи посадовими особами цих функцій (ст. 124 Конституції України), а також встановленням принципу «суди у здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону» (ст. 129 Конституції). Уся робота, що перебуває за межами здійснення правосуддя, – по виконанню судових рішень, організаційному і фінансовому забезпеченню діяльності судів – здійснюється органами виконавчої влади – Міністерством юстиції та його органами і судовою адміністрацією.

Жодній гілці влади не слід зловживати своїми додатковими повноваженнями на шкоду реалізації її основного функціональ-

ного призначення. Так, парламент не повинен перевантажуватися контрольною роботою на шкоду законодавчій, яка відповідає його основному призначенню. Виконавча влада не повинна зловживати розпорядчою, нормотворчою роботою на шкоду виконанню своєї головної функції по керівництву організаційною роботою державного апарату.

Основні проблеми, що виникають у взаємовідносинах різних гілок влади, полягають у забезпеченні їх виокремленості, рівноваги, співробітництва, запобігання взаємопідміні, вдалого розв'язання суперечок і конфліктів, що виникають. Так, уособленість гілки влади виключає дію державного органу або службової особи за межами наданих їм законом повноважень. Це правило діє без будь-яких винятків. Уособленість означає і заборону бути посадовими особами різних гілок влади (див. статті 78, 103, 120, 127, 149 Конституції України). Питання про порушення заборони мати народним депутатам України інший представницький мандат чи бути на державній службі неодноразово розглядалось і уточнювалось у рішеннях Конституційного Суду України.

Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні № 17-рп/2004 від 18 листопада 2004 р., здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову не виключає взаємодії органів державної влади, у тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Заради досягнення урівноваженості кожної з гілок влади, дотримання ними вказаних вимог, останнім надаються спеціальні повноваження по впливу на діяльність інших гілок. Саме з реалізацією цих повноважень пов'язане існування системи так званих стримувань і противаг. Вона є невід'ємною і важливою складовою поділу влади, що має на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади (Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2008 від 1 квітня 2008 р.). Така мета досягається шляхом дозволу органам однією з гілок втручатися у сфери діяльності інших гілок. Таким чином забезпечується взаємостимування гілок, їх взаємний тиск, збалансування влади.

Законодавча влада стримується правом Президента застосувати вето (п. 30 ст. 106 Конституції України) або рішенням Конституційного Суду про скасування неконституційних законів (ст. 152), можливістю складання урядом своїх повноважень (ст. 115 Конституції України), загрозою розпуску парламенту Президентом (п. 8 ст. 106 Конституції України). До стримувань, які впливають на діяльність органів виконавчої влади, належать висловлення недовіри Уряду Верховною Радою (п. 11 ст. 85 Конституції України), здійснення парламентського контролю (п. 13 ст. 85), прийняття Президентом рішення про відставку уряду (пп. 9, 10 ст. 106 Конституції України), незгода Президента з пропозиціями уряду щодо складу Кабінету Міністрів (п. 10 ст. 106, ст. 114), скасування судами незаконних актів. На дії суддів впливає участь законодавчої, виконавчої гілок і Президента в їх призначенні і звільненні (пп. 25, 26 ст. 85), можливість ініціювання дисциплінарного провадження щодо суддів і винесення Вищою радою юстиції рішень щодо порушення ними вимог несумісності (ст. 113 Конституції України). Важливе загальне значення мають і такі стримування, як формування державних органів і призначення посадових осіб, що належать до однієї гілки влади, органами інших гілок влади.

Застосування стримувань і противаг спрямоване на запобігання неминучим за будь-яких умов суперечкам між гілками влади, на їх пом'якшення і подолання, на уникнення протистояння. Це досягається за рахунок попереджувального впливу стримувань і противаг, а також узгоджувальних процедур, арбітражу, звернень до Конституційного Суду та судів адміністративної юрисдикції. У більш широкому розумінні досягнення рівноваги гілок влади стає суттєвим засобом подолання існуючих у суспільстві політичних і соціальних протиріч.

Особливої уваги заслуговує питання про стосунки окремих гілок влади з Президентом України. Президент України не входить до перелічених у ст. 6 Конституції України гілок влади. Водночас відповідно до ст. 102 Конституції України він є гарантом додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина (див. коментар до ст. 102 Конституції України). Отже він здійснює значний вплив на взаємодію державних органів, що входять до системи поділу влади. Заради досягнення суспільної стабільності

і злагоди, подолання конфронтації він може виконувати певні узгоджувальні функції. Право виступати в такій якості впливає з наданих Президенту України повноважень у стримуванні дій кожної гілки влади.

На законодавчу владу Президент впливає шляхом використання права законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України), права накладання вето на прийняті закони і повернення їх у Верховну Раду зі своїми зауваженнями (п. 30 ст. 106 Конституції). Разом з Кабінетом Міністрів Президент має чималі повноваження у сфері виконавчої влади. Він призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра (п. 9 ст. 106 Конституції), приймає рішення про відставку Прем'єр-міністра, членів Кабінету Міністрів (пп. 9, 10 ст. 106), керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також призначає голів місцевих державних адміністрацій (п. 10 ст. 106) і припиняє їхні повноваження. Діючи безпосередньо у сфері здійснення виконавчої влади, Президент за поданням Прем'єр-міністра утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (п. 15 ст. 106). Згідно з рішенням Конституційного Суду України від 6 липня 1998 р. повноваження Президента по утворенню центральних органів виконавчої влади не пов'язується з наявністю закону стосовно організації і діяльності вищих органів виконавчої влади. Президент вправі скасувати акти Кабінету Міністрів (п. 16 ст. 106). На судову владу Президент впливає завдяки призначенню ним однієї третини суддів Конституційного Суду (п. 22 ст. 106), утворенню судів у визначеному законом порядку (п. 23 ст. 106).

Найбільш активним є вплив Президента на взаємовідносини законодавчої і виконавчої гілок влади. Він має право звернення до Конституційного Суду України (ст. 151). Всі ці повноваження Президента є свідченням своєрідності української моделі поділу влади, що пов'язано з існуванням президентсько-парламентської республіки, яка відрізняється від класичних моделей поділу влади, що існують у президентській і парламентській республіках.

Принцип поділу влади лежить в основі діяльності усієї системи центральних органів і безумовно впливає на роботу відомчих та місцевих органів, які їй підпорядковані. Водночас він не поширюється на діяльність органів місцевого самоврядування, які представляють публічну владу територіальних громад. Утворені

ними місцеві ради не входять до системи державних органів, а є органами виключно місцевого самоврядування (див. рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 від 26 березня 2002 р.). Ці органи повинні контролюватися державними структурами лише в тих випадках, коли вони здійснюють делеговані їм державною функції.

До системи органів, на які поширюється дія принципу поділу влади, не входять завдяки особливостям їх організації і діяльності також Верховна Рада і Рада міністрів Автономної Республіки Крим (див. рішення Конституційного Суду України № 19-рп/2001 від 21 грудня 2001 р.).

У заключній частині коментованої статті йдеться про обов'язок державних органів дотримуватись вимог закону. Лише за умови дотримання вимоги законності у діяльності принцип поділу влади набуває свого сенсу. Неухильне дотримання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадянського миру і злагоди в державі (Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2008 від 1 квітня 2008 р.).

Правовою основою виконання даної вимоги є закріплення всього механізму здійснення поділу влади в Конституції і законах України. Стаття 19 Конституції встановлює, що органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. «Принцип поділу державної влади в Україні, — записано в рішенні Конституційного Суду, — означає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України» (рішення Конституційного Суду України № 2—рп /2000 від 10 лютого 2000 р.). Отже, дотримання умов здійснення повноважень у межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6) забезпечує вичерпне виконання всіх вимог, що випливають з дії принципу поділу влади. Йдеться про неухильне дотримання велінь, дозволів і заборон, які регулюють взаємовідносини різних гілок. З цього випливає, що в державному будівництві не можуть застосовуватися моделі, які не передбачені правовими приписами. Саме така лінія провади-

лася Конституційним Судом України при винесенні негативного рішення в питань про можливість висловлення недовіри Уряду на Всеукраїнському референдумі (Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2000 від 27 березня 2000 р.), можливість делегування парламентом Кабінету Міністрів України права встановлення порядку сплати і розмірів податків і зборів (Рішення Конституційного Суду України № 14-рп/2010 від 20 травня 2010 р.) тощо.

Законодавча влада зацікавлена у своєчасній і якісній реалізації іншими гілками прийнятих нею законів, їх правильному розумінні і тлумаченні, настанні невивідних наслідків для їх порушників. Виконавчій владі для її нормального функціонування потрібні ясні, чіткі і ефективні закони, які б відповідали потребам суспільного розвитку і виконання яких гарантувалося б. Якість роботи судової влади багато в чому обумовлюється якістю діючих законів, безумовною підзаконністю всіх інших актів і забезпеченням безумовного виконання судових рішень. У цілому неухильне дотримання всіма гілками влади Конституції і законів України є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадянського миру і злагоди в країні. Це стає основою для своєчасного і якісного виконання державних програм суспільного розвитку, забезпечення верховенства закону і створення умов для побудови правової держави.

Стаття 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

У своєму нормативному значенні положення даної статті пов'язано з принципом народовладдя (ст. 5 Конституції), а також корелюється з її статтями 140—146, де міститься загальне поняття місцевого самоврядування в Україні, визначаються загальні засади формування його органів та обрання головних посадових осіб, принципів засади формування і структура матеріальної і фінансової основи функціонування, сфери відання системи місцевого самоврядування.

За визначенням Європейської хартії місцевого самоврядування (ст. 3) воно є правом і реальною здатністю органів місцевого

самоврядування репрезентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Згідно з Європейською хартією це право здійснюється як виборними та виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії.

Місцеве самоврядування, як його визначає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст.2). Місцеве самоврядування – форма реалізації влади народу, що здійснюється через систему організації діяльності населення місцевих утворень для самостійного і під свою відповідальність вирішення питань місцевого значення.

Таким чином, первинним суб'єктом місцевого самоврядування Конституція проголошує не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав і інтересів. 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.

Конституція в загальних рисах поновлює історичні традиції українського народу громадського самоврядування. Ці традиції багатовікові і вкорінені в менталітеті народу, його досвіді. Починаючи з XIV ст. все більше міст Південно-Західної Русі, а згодом і Правобережної України ставали самоврядними на засадах Магдебурзького права – Сянок, Львів, Кам'янець, Берестя, Київ, Луцьк, Дубно, Рівне, Дорогобуж та ін. У цих містах головним органом самоврядування були міські ради, які виконували функції влади і суду в цивільних справах. З кінця XVI ст. на території України поширюється козацьке самоврядування з його територіальною полково-сотенною системою, системою сотенних, пол-

кових і Генеральних козацьких рад, згорнутих урядом царської Росії. З другої пол. XIX ст. тут були введені нове міське самоврядування, а в Галичині і Буковині – органи крайового і місцевого самоврядування, які ефективно продовжували діяти в Західно-Українській Народній Республіці у 1918–1919 рр. Створення рад робітничих, солдатських і селянських депутатів після повалення російського самодержавства в 1917 р., їх більшовизація поклали початок декларативному радянському народовладдю і місцевому самоврядуванню в УРСР. Істотні зміни в правовому статусі місцевих рад як органів територіального громадського самоврядування, форми безпосередньої демократії, як випробуваної історичним досвідом основи демократичного ладу в Республіці були пов'язані з прийняттям Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» (1990 р.) та особливо Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних міських, районних у містах, обласних Рад» (1994 р.), Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р.

Отже, місцеве самоврядування в Україні являє собою нині відповідну систему, що функціонує на конституційно-правових засадах. Система місцевого самоврядування – це сукупність органів та різноманітних організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини вирішують питання місцевого значення, реалізують завдання та функції місцевого значення. Такими складовими системами відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) є: а) територіальна громада; б) сільська, селищна, міська ради; в) сільський, селищний, міський голова; г) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; г) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; д) органи самоорганізації населення. Місцеве самоуправління характеризується рівнем влади, що зорієнтований на безпосереднє забезпечення життєдіяльності населення.

Територіальну громаду становлять жителі, які постійно проживають у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або добровільним об'єднанням жителів кількох сіл з наявністю єдиного адміністративного центру. Місцеве самоврядування здійснюється з урахуванням національних та історичних особливостей, а також місцевих умов. Громадяни мають рівні права на його здійснення як безпосередньо, так і через своїх представників незалежно від статі, раси, національності, походження, мови, майнового та посадового стану, ставлення до релігії, переконань, належності до громадських об'єднань чи політичних партій.

До органів місцевого самоврядування належать сільські, селищні, міські ради, що складаються з депутатів, обраних на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Ці ради можуть мати свої виконавчі органи — обраних відповідно сільського, селищного, міського голів, які очолюють виконавчий орган ради і головують на її засіданнях. Районні і обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, на рівні яких передбачається створення не виконавчих органів, а виконавчого апарату відповідної ради. Голови районної та обласної рад обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради. Відповідно до ст. 118 Конституції України функції виконавчих органів районних і обласних рад виконують відповідні державні адміністрації, яким делегуються ці повноваження.

Правовий статус місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України, законом про місцеве самоврядування з особливостями, передбаченими іншими законами.

Громадяни України, які досягли 18-річного віку і є дієздатними, являють собою активних суб'єктів права на участь у здійсненні місцевого самоврядування. Вони мають право: обирати його органи і посадових осіб, бути обраними або призначеними до цих органів, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем їх проживання та користуватися іншими правами, передбаченими Конституцією і законами України, на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Вибори органів місцевого самоврядування здійснюються на підставі Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради

України, Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10. 07. 2010 р. Ним, зокрема, передбачено вибори депутатів сільських, селищних рад проводити за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах. А вибори депутатів Верховної Ради АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою (пп. 2, 3 ст. 2). Закон гарантує рівне виборче право громадянам, рівність прав і можливостей кандидатів у депутати рад всіх рівнів, кандидатів на посаду сільського, селищного чи міського голови.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є прийняття нею рішень з питань, які належать до відання місцевого самоврядування, шляхом проведення місцевого референдуму, рішення яких є обов'язковими до виконання і мають вищу юридичну силу порівняно з рішеннями рад та їх виконавчих органів. Однією з форм безпосереднього волевиявлення територіальної громади є загальні збори громадян, що проводяться за місцем їх проживання, рішення яких з питань самоорганізації територіальної громади є обов'язковими до виконання її органами, а звернення чи пропозиції до відповідних рад та їх виконавчих органів або посадових осіб, керівників підприємств, організацій, установ мають бути розглянуті в установлені законом терміни.

Новими формами участі як окремих членів територіальної громади, так і їх об'єднань чи груп є місцеві ініціативи та громадські слухання, передбачені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Місцеві ініціативи означають право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, що віднесено до відання місцевого самоврядування, порядок розгляду якої визначається його представницьким органом або статутом територіальної громади. Право територіальної громади проводити громадські слухання передбачає проведення зустрічей з депутатами відповідної ради та її посадовими особами, порушення питань та внесення пропозицій щодо питань місцевого значення.

У нашій державі місцеве самоврядування здійснюється відповідно до ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності;

правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту його прав. У своїй сукупності вищезазначені принципи відображають сутність місцевого самоврядування як своєрідної форми організації публічної влади, покликаної служити людині й народу.

Питаннями організації та функціонування системи місцевого самоврядування, які являють собою предмет виключної компетенції місцевих рад, є такі: прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; прийняття рішень про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом; затвердження статуту територіальної громади.

Місцеві ради здійснюють свої функції і повноваження в межах відповідних організаційно-правових форм роботи. Основною організаційною формою діяльності сільських, селищних, міських, районних, обласних, районних у місті, а також міст Києва і Севастополя рад є сесія. Це — сукупність пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій. Сесія ради скликається в міру необхідності, проте не рідше одного разу протягом трьох місяців. У межах своїх повноважень рада на сесії приймає нормативні та інші акти у формі рішень, які затверджуються відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням. Прийняті рішення нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено інший термін введення їх у дію.

Закон про місцеве самоврядування закріплює положення, згідно з яким місцеві бюджети є самостійними, вони не включа-

ються до Державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. На підставі договорів органи місцевого самоврядування можуть з урахуванням місцевих умов і особливостей перерозподіляти між собою окремі повноваження та власні бюджетні кошти. Як юридичні особи сільські, селищні, міські, районні й обласні ради мають свої печатки із зображенням державного Герба України і своїм найменуванням, а також рахунки в установах банків країни.

Стаття 8. В Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Конституція має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Принцип верховенства права — це один із системи основоположних принципів, що визначають новітній конституційний лад України, і є юридично обов'язковою нормою найвищого рівня сучасного українського правопорядку. Його дія поширюється на усі органи державної влади, органи регіонального і місцевого самоврядування та їх посадових осіб в усіх сферах нормотворчої, правоохоронної та правозастосовної діяльності.

Принцип верховенства права як основоположний принцип сучасного українського конституційного права є наслідком впровадження в національну систему права кращих здобутків європейської конституційної спадщини, її норм і стандартів, здійсненого в рамках процесу лібералізації політичних режимів шляхом переходу від тоталітаризму до демократії, який видався можливим у країнах Східної і Центральної Європи після падіння комуністичної системи влади. Принцип верховенства права — це невід'ємний елемент системи цінностей, покладених в основу становлення і розвитку європейського правопорядку після Другої світової війни, і які є спільним надбанням європейських народів, незалежно від їх національних правничих культур і традицій чи на-

ціональних систем права країн Європи. Принцип верховенства права є одним із тріади принципів спільної спадщини європейських народів, до якої належать також принцип плюралістичної демократії та принцип прав людини. Свою відданість цій тріаді принципів підтвердила кожна держава, що набула членства у Раді Європи. Україна здобула статус повноправного члена Ради Європи 9 листопада 1995 р., ратифікувавши перед тим – 31 жовтня 1995 р. – Статут Ради Європи, чим поклала на себе обов'язок визнати принцип верховенства права. Надалі Україна як держава-член Ради Європи визнала для себе обов'язковість принципу верховенства права, ратифікувавши 17 липня 1997 р. Європейську конвенцію з прав людини, з чого випливає визнання Україною юрисдикції Європейського суду з прав людини обов'язковою в усіх питаннях, що стосується тлумачення і застосування Конвенції (включно з питанням тлумачення і застосування принципу верховенства права) (Закон України про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 40. – Ст. 263).

Уперше принцип верховенства права набув статусу конституційного принципу українського права завдяки закріпленню його в Конституційному Договорі 1995 року, стаття 1 якого визначила, що «в Україні діє принцип верховенства права». До найвагоміших здобутків національної практики новітнього конституцієтворення належить юридична формула, застосована у частині першій статті 8 Конституції України 1996 року: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права». Відтоді принцип верховенства права – це наріжний камінь сучасного конституційного правопорядку в Україні.

Україномовне словосполучення «верховенство права» є перекладом з англійської поняття «the rule of law». Синонімічними до цього англійського терміна в українській правничій мові виступають терміносполучки на кшталт «правління права», «панування права», «влада права», «владарювання права», застосування яких дозволяє рівною мірою відтворювати філософсько-юридичну сутність поняття «the rule of law». Попри те, що термін «the rule of law» вперше був застосований в англійській правничій мові ще у середині XVII століття, його активний вжиток та узвичаєння

цілком виправдано пов'язують з ім'ям одного з найвидатніших теоретиків англійського конституційного права, професором Оксфордського університету Албертом Вен Дайсі (Albert Venn Dicey), який наприкінці XIX століття видав збірку лекцій з конституційного права та класичну й понині працю «Вступ до вивчення конституційного права» (1885). Завдяки працям А. Дайсі це поняття набуло якостей класичної доктрини та одного з основоположних принципів англійського конституційного права з цілком конкретним юридичним значенням.

Складниками доктрини та принципу, означених як «the rule of law», відповідно до концепції А. Дайсі, були: 1) «верховенство права» як протиставлення кожній системі державної влади, в основі якої лежать дії свавільного характеру (заперечення свавільної влади), з тим щоб виключити для влади загалом та її посадових осіб зокрема можливість діяти інакше, ніж на підставі повноважень, визначених приписами права; 2) «верховенство права» як рівність усіх членів суспільства перед законом, де виключено ідею будь-якого звільнення посадових осіб од відповідальності за свої дії та передбачено поширення на посадових осіб такої ж рівної дії законів і такої ж однакової юрисдикції звичайних судів, як і на простих громадян; 3) «верховенство права» як верховенство духу права, яке означає, що свободи людини не є наслідком проголошених в офіційному документі (писаній конституції) гарантій, а навпаки – сама конституція в англійському суспільстві є наслідком прав особи, бо ці права існували ще до виникнення і закріплення положень права, що складають конституцію, а свій конкретний зміст ці положення дістали в результаті витлумачення суддями сутності цих прав упродовж тривалого процесу розгляду конкретних справ у звичайних судах.

Сформульована Албертом Дайсі доктрина – це концентрований вираз ідей, концепцій, теорій, конструкцій та формул, напрацьованих упродовж багатьох віків. На її основі було витворено єдину тканину політико-юридичного вчення, відомого як інтегрована доктрина лібералізму і яке стало провідним та панівним у сучасному демократичному світі, передовсім у Європі.

Доктрина Алберта Дайсі не стала догматичним вченням. У другій половині XX століття цікавість до поняття «the rule of law» вийшла за межі світу англосаксонського права (common law).

У першу чергу це було обумовлено трагічними наслідками Другої світової війни, пам'яттю про небачені масштаби смертей, принесенні нею людству – чи то внаслідок бойових дій, чи внаслідок масових убивств у концентраційних таборах, чи внаслідок просто позбавлення життя своїх же співгромадян фашистськими або тоталітарними режимами, коли взагалі не визнавалися елементарні людські права. Відтак на порядку денному постало питання про визнання людської гідності й поваги до людини як створіння Природи. Цим пояснюється виникнення першого в світі спеціального універсального акта міжнародного права – Загальної декларації прав людини (10 грудня 1948 р.), а також її спрямування на досягнення чітко визначеної мети шляхом закріплення у її преамбулі такої формули: «[...] аби людина не була змушена вдаватися до повстання як до останнього засобу порятунку від тиранії та гніту, надзвичайно важливо, щоб права людини були захищені верховенством права [by the rule of law]» (Universal Declaration of Human Rights // G. A. Res. 217A (III), U.N. Doc A/810, at 71 (1948)). Саме завдяки цьому міжнародно-правовому акту суто англійське юридичне поняття набуло загальносвітового значення із таким його змістом, який було б припасовано до інших систем права і до різних систем державної влади.

Поняття (принцип) «the rule of law» отримало визнання на регіональному рівні у документах, якими було закладено підвалини для побудови нової Європи по Другій світовій війні, а також на основі яких триває процес євроінтеграції в рамках Європейського Союзу. Відтоді як поняття «the rule of law» увійшло до міжнародно-правових актів універсального і регіонального рівнів, постала потреба у такому його концептуальному опрацюванні, завдяки якому можна було б насамперед охопити особливості як різних систем права, так і різних політичних систем, а у підсумку – отримати узгоджене його розуміння. Це, своєю чергою, мало б надати йому і практичної значимості, неодмінної для можливості поширення його у світі як нормативного ідеалу, впровадження його у реальне життя через політичний процес та забезпечення його дієвості як юридичного принципу. Розпочатий ще 1955 року Міжнародною комісією юристів (ООН) пошук його формального визначення дав негативний результат. На цей час західна правни-

ча думка дійшла загальноновизнаного висновку: це поняття не піддається формальному визначенню.

Лише доктрина природного права (котра є джерелом розуміння того, що права людини і основоположні свободи – це не надані державою своїм громадянам права у вигляді створених нею норм права, котрі містяться у законах держави, а що це – природні права, властиві людині від природи і які належать їй як творінню Природи, а не як члену суспільства, і тому вони є невідчужуваними; а також є джерелом розуміння того, що конституція – це не «основний закон держави», а суспільний договір у вигляді основоположного акта, котрий становить єдино можливу легітимність самої держави як наслідковий інститут установчої влади народу) дає відповіді на усі запитання щодо практичної значущості та дієвості того юридичного принципу, який, пройшовши тривалий процес формування на основі дайсієвого поняття «the rule of law», набув загальноновизнаного сучасного змісту.

Негативний результат у спробах дати формальне визначення цьому поняттю надалі був підтверджений також і багаторічною та доволі розгалуженою практикою Європейського суду з прав людини, яка доводить, що це поняття – за висновком, зробленим ще на Делійському світовому конгресі юристів у 1959 р. є «живою і динамічною концепцією». За західними науковими джерелами, саме тлумачна діяльність Європейського суду з прав людини доводить, що це поняття є «центральною концепцією» в усій структурі Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, і як «центральна концепція» вона «пронизує всю Конвенцію і зводить її до купи» (John J. Cremona. *The Rule of Law as a Fundamental Principle of the European Convention of Human Rights // A Council for all Seasons: 50th anniversary of the Council of Europe.* – [Valetta]: Ministry of Foreign Affairs (Malta), 1999. – P. 124).

Незаперечний авторитет як Міжнародної комісії юристів, так і Європейського суду з прав людини, і застосована ними методологія обумовлюють необхідність для вітчизняної науки і практики сприймати поняття «the rule of law» не інакше як термін, придатний для передавання в узагальненому вигляді поєднання ідеалів і досягнутого на практиці юридичного досвіду стосовно принципів, інститутів, механізмів і процедур, які є істотно важливими для захисту особи від свавільної влади держави і які надають особі можливість володіти людською гідністю.

Брак формального визначення цього поняття у текстах позитивного права міжнародного рівня (зокрема, у Статуті Ради Європи, Європейській конвенції з прав людини, установчих актах Європейського Союзу тощо) чи у рішеннях Європейського суду з прав людини жодним чином не означає, що це поняття не є юридичним.

Європейський суд сам кваліфікує його як юридичний принцип і наголошує, що це «один із основоположних принципів демократичного суспільства, котрий властивий усім статтям Конвенції» (Case of Conka v. Belgium, no. 51564/99, February 2002). Розглядаючи співвідношення Конвенції та національного права європейських країн (зокрема національних конституцій), Суд зазначив, що у більшості випадків головними інструментами втілення «спільної спадщини» (до якої преамбула Конвенції, з-поміж іншого, відносить і «the rule of law»), по суті, виступають національні конституції. Що ж стосується Конвенції, то, «завдяки своїй системі колективного забезпечення встановлених нею прав, вона – відповідно до принципу субсидіарності – підсилює захист, наданий на національному рівні, але ніколи його не обмежує» (Case of The Communist Party of Turkey v. Turkey, 30 January 1998, reports of Judgments and Decisions 1998-I, para 28).

Отже, застосована у ч. 1 ст. 8 Конституції формула: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» вимагає розкриття змісту таких її трьох складових, що мають конкретне юридичне навантаження: 1) в Україні визнається принцип верховенства права; 2) в Україні діє принцип верховенства права; 3) суттєвий зміст власне самого поняття, означеного як принцип верховенства права.

Що стосується першої складової, яка містить імператив визнання цього принципу з боку держави, то Україна визнала його у вигляді міжнародно-правового зобов'язання шляхом приєднання до Статуту Ради Європи та ратифікації Європейської конвенції з прав людини (про що вже йшлося), а також шляхом унормування його у тексті самої Конституції 1996 р., завдяки чому йому було надано статусу юридичного припису найвищого рівня – конституційного. Сукупно з іншими принципами того ж самого рівня, що містяться у розділі I Конституції, він визначає сучасний конституційний лад в Україні. У подальшому його було закріпле-

но в низці звичайних українських законів, зокрема і передовсім у тих, що стосуються сфери статусу і діяльності судових органів (судоустрою загалом) та окремих видів судочинства (конституційного, адміністративного, господарського), а також у деяких інших.

Що стосується другої складової, яка висуває імператив його дієвості, себто його ефективності, чим властиве і здобувається та забезпечується його практична значимість, то тут ідеться передовсім про той комплекс національних інститутів, механізмів та процедур, що є неодмінними, аби особа мала можливість захистити себе від свавільної влади держави та які надають особі можливість володіти людською гідністю. Ця складова спрямована здебільшого на вимогу щодо наявності у політичній і юридичній системах держави тих відповідних інституційних (структурних) елементів, які у поєднанні з відповідними юридичними процедурами забезпечують інституційний та процесуальний механізми верховенства права. Вона по суті є відображенням юридичної максими *ubi jus ibi remedium*, яка неодмінно вимагає передовсім наявності в рамках будь-якої юридичної системи тієї сукупності відповідних юридичних інститутів і процедур, за допомогою яких створюється теоретична та інституційна основа дієвого захисту прав людини і основоположних свобод. Таким чином, вона охоплює відповідні вимоги: стосовно функціонування політичних інститутів демократичного правління – глави держави, парламенту та уряду; стосовно інститутів юридичної системи – судівництва та його незалежного функціонування, державного обвинувачення (прокуратури), незалежної і самоврядної правничої професії (адвокатури); стосовно органів забезпечення правопорядку – міліції, служби безпеки, системи слідства. Також вона стосується системи кримінальних покарань (матеріального кримінального права), системи в'язниць та інших місць позбавлення волі (слідчих ізоляторів), місць позбавлення волі, характеру кримінального процесу тощо. Слід мати на увазі, що коли у контексті другої складової йдеться про «відповідні інститути», «відповідні механізми», «відповідні процедури», «відповідні вимоги», то цим робиться наголос на тому, що формальна наявність інститутів, механізмів і процедур, неодмінних для надання верховенству права дієвості, не є достатньою для того, аби частина конституційного припису,

виражена як «в Україні діє принцип верховенства права», мала повноцінну практичну значимість. До формальної наявності таких інститутів, механізмів і процедур висувається обов'язкова вимога — всі вони мають бути «відповідними». Це означає, що всі вони мають відповідати тим нормам і стандартам, які є неодмінними для того, аби ці інститути, механізми і процедури можна було вважати такими, що здатні у практичний спосіб забезпечити верховенство права. Частково такі стандарти напрацьовані на глобальному рівні в рамках діяльності ООН — здебільшого у вигляді рекомендацій Міжнародної комісії юристів. Певною мірою до визначення стандартів у цій ділянці останніми роками пристав і Європейський Союз. Але переважно норми і стандарти у цій сфері напрацьовано статутними органами Ради Європи в рамках просування до мети формування єдиного європейського правопорядку. Такі норми і стандарти містяться у численних рекомендаціях Комітету міністрів РЄ, резолюціях Парламентської Асамблеї РЄ, рішеннях (практиці) Європейського суду з прав людини. Саме ці органи Ради Європи є тими, що встановлюють норми і стандарти стосовно прав людини загалом і стосовно верховенства права зокрема.

Що ж до третьої складової української формули — власне сутнього змісту поняття «верховенство права», то чи не найперше доктринальне його тлумачення в контексті української конституції містилося у висновку Венеціанської комісії стосовно Конституції України 1996 року, де зазначалося, що в її тексті «добре втілено принципи верховенства права» (European Commission for Democracy through Law: Opinion on the Constitution of Ukraine, adopted by the Commission at its 30th Plenary meeting in Venice, on 7-8 March 1997. Doc. CDL-INF (97)2. — Strasbourg, 11 March 1997. — P. 13). Комісія розглядала «важливими принципами верховенства права» у цьому контексті окремі положення розділу VIII Конституції (Правосуддя), зокрема, які стосуються: здійснення правосуддя виключно судами (ст. 124); незалежності та недоторканості суддів (ст. 126); основних засад судочинства (ст. 129). До «важливих елементів верховенства права» Комісія віднесла низку положень розділу I Конституції (Загальні засади), зокрема: те, що Конституцію наділено найвищою юридичною силою (ч. 2 ст. 8); те, що визнано принцип поділу влади (ч. 1 ст. 6) та що органи законодавчої, виконавчої і судової влади мають здійснювати свої

повноваження в межах, визначених Конституцією, та відповідно до законів (ч. 2 ст. 6); те, що в Конституції знайшов своє чітке вираження принцип законності (ст. 19); те, що конституційні положення стосовно прав і свобод людини можуть судами застосовуватися безпосередньо (ч. 3 ст. 8).

Прикметним є те, що у висновку Венеціанської комісії мова ведеться не про «принцип верховенства права» (в однині), а про «важливі принципи верховенства права» (у множині) та про «важливі елементи верховенства права», які втілено у тексті Конституції України. Проте у цьому зв'язку не слід робити висновок, що між текстом українського основоположного закону і підходом Венеціанської комісії існує якась протиріччя. Адже і український конституціодавець, і найавторитетніша у питаннях конституційного права європейська інституція спільно праві: юридичний принцип верховенства права слід сприймати як інтегральний принцип права, який в перебігу своєї еволюції, окрім закладених первісно ще у XIX ст. Албертом Дайсі принципу *nullum crimen sine lege* (що становить перший елемент його доктрини) та принципу рівності всіх перед законом (що є другим елементом доктрини Дайсі), надалі увібрав у себе добре відомі універсальні принципи права, які наразі виступають його складниками — як його «важливі принципи» та його «важливі елементи». Серед них, зокрема: принцип народовладдя (демократії); принцип поділу влади; принцип відповідальності держави і посадових осіб; принцип законності; принцип незалежності та безсторонності суду; принцип доступу до суду (право на справедливий суд); принцип поваги прав людини і основоположних свобод; принцип заборони дискримінації; принцип ієрархії юридичних норм; принцип заборони зворотної дії закону; принцип юридичної визначеності; принцип *res judicata*; принцип пропорційності тощо.

Перелік таких принципів не є вичерпним — передовсім через те, що верховенство права є «живою і динамічною концепцією». Зміст кожного з цих принципів розкривається та їх дія забезпечується завдяки похідним від кожного з них додатковим структурним одиницям. У тексті Конституції України міститься переважна більшість «важливих принципів» («важливих елементів»). Вони, сукупно з чималою кількістю закріплених тут же їх похідних

(додаткових) структурних одиниць, наповнюють конкретним змістом верховенство права як інтегральний принцип українського конституційного права. У контексті Конституції України такими структурними одиницями є: принцип демократії (ст. 1), принцип прав людини та відповідальності держави перед людиною за свою діяльність (ч. 2 ст. 3), принцип народовладдя (статті 5 та 7), принцип поділу влади (ч. 1 ст. 6), принцип законності (ч. 1 ст. 6; ст. 19), принцип незалежності суду та суддів (ч. 1 ст. 124; ст. 126; ч. 1 ст. 129; ст. 130 та ін.), принцип доступу до суду (ч. 3 ст. 8, ч. 2 ст. 55), принцип поваги до прав людини і основоположних свобод (ч. 2 ст. 3; ст. 21; ч. 3 ст. 22), принцип рівності перед законом (ч. 1 ст. 24), принцип заборони дискримінації (ч. 2 ст. 24), принцип *nullum crimen sine lege* (ч. 2 ст. 29), принцип заборони зворотної дії закону (ч. 1 ст. 58), принцип *nulla poena sine lege* (ч. 1 ст. 62), принцип презумпції невинуватості (ч. 2 ст. 62) і т. д.

Показовим прикладом сутності верховенства права як інтегрального принципу українського конституційного права виступає, зокрема, і ч. 2 ст. 8 Конституції України, де закріплено принцип ієрархії юридичних норм. Він як складова принципу верховенства права скерований на забезпечення узгодженого характеру всієї юридичної системи, що є надто важливим для ситуації, коли правопорядок наповнюють також і норми, які не завжди узгоджуються поміж собою, тобто суперечать одна одній. Зміст принципу ієрархії юридичних норм полягає в тому, що Конституція України наділена найвищою юридичною силою, тобто вона стоїть понад: а) звичайними законами; б) іншими нормативно-правовими актами – підзаконними, що їх ухвалюють чи видають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністри та різні центральні органи виконавчої влади; в) актами органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; г) понад актами, що їх ухвалюють представницький орган і уряд Автономної Республіки Крим.

За своєю юридичною силою Конституція України стоїть також вище і стосовно міжнародних договорів України: лише ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори є частиною національного законодавства України. Найвища юридична сила Конституції у цьому випадку забезпечується її особливою вимо-

гою, за якою укладення міжнародних договорів, що суперечать Конституції, є можливим лише тоді, коли Конституцію буде відповідно змінено (ч. 2 ст. 9). Прикладом у цьому випадку є ситуація, котра до цього часу унеможливила ратифікацію підписаного від імені України 20 січня 2000 р. Римського Статуту Міжнародного кримінального суду. Як визначив Конституційний Суд України, Статут не відповідає Конституції в частині, що стосується положень абзацу другого преамбули та статті 1 Статуту, за якими Міжнародний кримінальний суд «доповнює національні органи кримінальної юстиції». Виходячи з того, що положеннями Конституції України не допускається делегування функцій судів України іншим органам (що впливає, зокрема, із ч. 1 та ч. 3 ст. 124) та створення судів, не передбачених Конституцією України (що впливає, зокрема, із ч. 5 ст. 125), а також враховуючи те, що Міжнародний кримінальний суд доповнює систему національної юрисдикції, Конституційний Суд дійшов висновку, що приєднання України до Римського Статуту – відповідно до ч. 2 ст. 9 – можливе лише після внесення до Конституції відповідних змін (Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут) від 11 липня 2001 року № 3-в/2001 (справа № 1-35/2001)).

Завдання забезпечити узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм (а тим самим – досягти ефективності верховенства права, себто його дієвості) покладається передовсім на інститути судової влади. Тому особлива роль у системі інституційного забезпечення верховенства права відведена конституційному та адміністративному видам судочинства. У випадках співіснування суперечливих норм різного ієрархічного рівня на орган конституційної юрисдикції покладено функцію перевіряти, чи відповідають Конституції звичайні закони або окремі підзаконні акти (завдяки чому визначається їх конституційність/неконституційність), а на органи адміністративного судочинства – функція перевіряти адміністративні акти (будь-який нормативний акт чи акт індивідуальної дії), дії або бездіяльність влади та її посадових осіб на відповідність Консти-

туції і законам України. Проте завдання забезпечити узгоджений характер усієї юридичної системи не обмежується лише ситуацією, обумовленою співіснуванням суперечливих норм різного ієрархічного рівня. Принцип верховенства права вимагає суддівської дії також і в ситуаціях, за яких співіснують суперечливі норми одного ієрархічного рівня. Тоді до судів різних видів юрисдикції висувається вимога застосовувати вже класичні для юридичної практики формули: *lex posterior derogat priori* – *lex specialis derogat generali* – *lex posterior generalis non derogat specialis priori*. Незастосування судом таких формул за обставин, що вимагають цієї дії, позбавляють принцип верховенства його дієвості.

До похідних (додаткових) структурних одиниць, котрі наповнюють конкретним змістом верховенство права як інтегральний принцип українського конституційного права, належать так само і положення ч. 3 ст. 8 Конституції України, де складовими верховенства права виступають, зокрема: принцип поваги до прав людини та принцип доступу до суду. Ці положення скеровані передовсім на те, щоб надати принципів верховенства права додаткових механізмів його дієвості, що забезпечується конституційною гарантією права кожного звернутися до суду для захисту прав людини і основоположних свобод.

Інституційним механізмом забезпечення дієвості верховенства права у даному випадку виступає судова система як незалежна гілка влади. Тому саме на судову владу Конституцією покладено обов'язок захищати права і свободи людини (ч. 1 ст. 55). Відповідно Конституцією встановлено, що в Україні кожному гарантовано право звертатися до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина (ч. 3 ст. 8). А на підсилення такої гарантії ще й окремим конституційним положенням визначено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55).

Принципи поваги до прав людини та доступу до суду є істотно вагомими для забезпечення дієвості верховенства права. Права людини, не будучи складовою частиною верховенства права (як і верховенство права не є складовою частиною прав люди-

ни), виступають осібним інститутом, без якого верховенство права не існує взагалі. Своєю чергою, верховенство права виступає тим найдієвішим інструментом, завдяки якому права людини з теоретичної концепції перетворюються на практичну дійсність. Доброю ілюстрацією того є застосована у преамбулі Загальної декларації прав людини 1948 року формула, відповідно до якої «... аби людина не була змушена вдаватися до повстання як до останнього засобу порятунку від тиранії та гніту, надзвичайно важливо, щоб права людини були захищені верховенством права» (Universal Declaration of Human Rights // G. A. Res. 217A (III), U.N. Doc. A/810, at 71 (1948)). У цьому контексті йдеться не лише про права людини і основоположні свободи, зазвичай відомі як класичний «каталог прав і свобод людини», тобто той клас природних прав людини, що міститься чи у самій Декларації ООН, чи у Європейській конвенції з прав людини і відповідно у національних конституціях, а також і про права людини, що мають особливий – процесуальний – характер і відомі як так звані «судові права людини». Клас «судових прав людини» розлого представлений практикою Європейського суду з прав людини як наслідок тривалого і динамічного тлумачення ст. 6 Конвенції (право на справедливий суд). Він включає в себе, зокрема: а) право на гарантований доступ до суду; б) право на законного і компетентного суддю; в) право викласти свою позицію в суді; г) право на ефективні засоби юридичного захисту в суді; г) право на справедливий судовий розгляд; д) право на презумпцію невинуватості у кримінальних справах; е) право на розумний строк розгляду справи; є) право на відкрите слухання справи і т.д. і т.п.

Принцип поваги до прав людини та принцип доступу до суду як дві взаємопов'язані складові верховенства права відіграли істотну роль у розвитку інституційних механізмів його забезпечення, з-посеред яких чи не найвагоміше місце посіло адміністративне судочинство. За оцінкою Європейського Суду з прав людини, якраз «запровадження та існування адміністративних судів можна вважати як одне з найпомітніших досягнень держави, закладеної на підвалинах верховенства права» (Case of Kress v. France, no. 39594/98, 7 June 2001, para. 69). Запровадження в Україні системи адміністративного судочинства можна вважати одним з найбільших

досягнень на шляху утвердження верховенства права у нашій державі. Проте найпомітніший позитивний наслідок цього процесу поки що лежить у площині законодавчого забезпечення утвердження верховенства права – передовсім завдяки тому, що у Кодексі адміністративного судочинства України вперше за увесь новітній період вітчизняної законодавчої практики доволі системно і докладно було виписано ті елементи, що у цій сфері судочинства виступають як структурні одиниці принципу верховенства права (вони містяться, зокрема, в окремих положеннях статей 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 235, 237 КАСУ). Особливе практичне значення для забезпечення дієвості принципу верховенства права в системі українського правопорядку – і завдяки чому наш національний правопорядок може набувати узгодженого характеру з європейським правовим простором – належить положенням, передбаченими ст. 235, ч. 2 ст. 236 і п. 2 ст. 237 КАСУ: саме ці положення утворюють справді дієвий механізм виконання рішень Європейського суду з прав людини в рамках національної юридичної системи відповідно до вимог принципу *restitutio in integrum*, як це передбачено однією з рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи (№ R (2000) 2).

Аби інституційний механізм забезпечення дієвості верховенства права (у особі судівництва), зі свого боку, мав відповідні засоби, то Конституцією України чітко визначено практичний інструментарій на досягнення цієї мети. Інструментальним механізмом забезпечення дієвості верховенства права в українській юридичній системі у цьому контексті виступає конституційний припис (перше речення ч. 3 ст. 8), відповідно до якого норми Конституції є нормами прямої дії. Із цього припису логічно випливає наступний припис (друге речення ч. 3 ст. 8): звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Те, що обидва конституційні приписи поєднано в одній частині статті 8 і що другий припис логічно випливає з першого – зовсім не випадково. Третю частину ст. 8 слід розглядати як єдине ціле, з якого випливають такі наслідки: 1) нормами прямої дії в Конституції є винятково лише ті норми, що стосуються прав і свобод людини

і громадянина; 2) звернення до суду безпосередньо на підставі конституційних норм прямої дії гарантовано лише для захисту прав і свобод людини і громадянина, а не для їх обмеження; 3) звертатися до суду на підставі конституційних норм прямої дії можуть лише приватні особи, а не органи державної влади чи їх посадові особи; 4) на суд покладено обов'язок захищати права і свободи людини і громадянина, а не обмежувати їх; 5) суд зобов'язаний взяти до розгляду справу стосовно захисту прав і свобод людини і громадянина навіть за умови, якщо у системі національного законодавства відсутній нормативний акт (чи норма) нижчого від Конституції рівня з цього предмета; 6) у разі відсутності у системі національного законодавства нормативного акта (чи норми) нижчого від Конституції рівня суд зобов'язаний захищати права і свободи людини і громадянина безпосередньо на підставі конституційних норм прямої дії, які є відтворенням у національній конституції положень Європейської конвенції з прав людини, застосовуючи практику Європейського суду з прав людини у цих питаннях; 7) до переліку прав і свобод людини, що можуть бути предметом судового захисту на підставі конституційних норм прямої дії, належать ті права людини і основоположні свободи (природні права), які входять до класичного «каталогу прав людини», передбаченого Європейською конвенцією з прав людини; 8) органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи не можуть застосовувати будь-які інші норми Конституції як норми прямої дії, окрім тих, що стосуються «конституційних прав і свобод людини і громадянина»; 9) заборона органам державної влади та місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень застосовувати інші конституційні норми (інші, ніж ті, що стосуються «конституційних прав і свобод людини і громадянина») як норми прямої дії випливає із іншого складника принципу верховенства права – принципу законності, котрий зобов'язує такі органи та їх посадові особи діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19).

Отже, спроба дати формальне визначення поняття «верховенство права», до чого свого часу вдався Конституційний Суд

України, виявилася безуспішною. Повна безнадійність будь-якої такої спроби обумовлена, як зазначалося вище, тим, що досі загальноновизнано: це поняття не піддається формальному визначенню. Окрім того, застосована Конституційним Судом формула «верховенство права – це панування права в суспільстві» (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення більш м'якого покарання) № 15-рп/2004 від 2 листопада 2004 року. – Справа № 1-33/2004) не відповідає загальноновизнаним (передовсім у Європі) уявленням про сутність верховенства права, бо вона побудована на доктрині юридичного позитивізму, тоді як концепція верховенства права і присутній зміст юридичного принципу верховенства права є продуктом протилежного вчення – вчення про природне право. Формула Конституційного Суду України неодмінно скеровує на потребу передовсім з'ясувати сутність власне поняття «право», а за тим – перейти до з'ясування сутності вже буцімто похідного від нього поняття «верховенство права». Методологія юридичного позитивізму у цьому випадку є неприйнятною, бо позитивне право будь-якої національної юридичної системи саме по собі не становить того, що визначає сутність верховенства права як такого. Позитивне право може лише засвідчити або ж наявність, або ж відсутність у національній політичній чи юридичній системах загальноновизнаних інституційних і процедурних елементів (складників) верховенства права.

Одну із причин, що скеровує вітчизняну наукову думку в бік методології юридичного позитивізму, можна вбачати у певній недосконалості перекладу англословосполучення «the rule of law» українською шляхом поєднання двох окремих слів «верховенство» і «право». Цим, власне, пояснюється також і присутній у вітчизняній доктрині метод «поелементного аналізу» поняття «верховенство права», коли пропонується його сутність розкривати через зміст окремо взятих слів «право» і «верховенство». Тому вдалішим у цьому випадку було б застосування українського однослівного терміна «правовладдя» як відповідника англословосполучення «the rule of law». Бо правовладдя – це і є суть заперечення свавільної влади людини взагалі.

Стаття 9. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Конституція України закріпила у ст. 9 надзвичайно важливу норму про співвідношення норм міжнародних договорів України та норм внутрішнього законодавства. На практиці застосування ст. 9 пов'язане з чималими труднощами. Разом із ст. 8 Конституції України ст. 9 визначає склад та ієрархію норм законодавства української держави. Крім того, зі ст. 9 Конституції України пов'язаний надзвичайно важливий процес теоретичного усвідомлення існування нової правової реальності, в якій Україна взяла на себе частку відповідальності за підтримання світового правопорядку. Розпочався перехід української держави від радянської традиції абсолютного дуалізму до часткового, можливо, надто обережного прийняття концепції примату міжнародного права.

Термін «міжнародні договори України» стосується виключно міжнародних публічно-правових договорів. Це випливає із змісту ст. 9 Конституції, яка пов'язує поняття міжнародного договору з процедурою надання Верховною Радою України згоди на його обов'язковість, яку застосовують лише до публічно-правових міжнародних договорів. Тому для даного коментаря слід застосовувати міжнародно-правові акти, що регулюють право міжнародних публічних договорів (Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р.) та внутрішнє законодавство України, що стосується таких договорів (Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. № 1906-IV). Згідно з українським законодавством міжнародний договір – це міжнародно-правовий акт, «укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо)» (ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України»).

Від міжнародно-правових договорів необхідно відрізнити інші міжнародні акти, що за різних обставин можуть мати правове значення: резолюції міжнародних міждержавних організацій, декларації, заяви, заключні акти тощо. Хоча такі міжнародні документи за певних умов можуть створювати певні міжнародно-правові зобов'язання, вони не набувають якості міжнародного договору.

Вислів «міжнародні договори України» слід розуміти як міжнародні публічно-правові договори, укладені Україною. Порядок укладення, виконання та припинення саме таких договорів регулює Закон України «Про міжнародні договори України». Адміністративно-територіальні одиниці України законодавчо не наділені компетенцією укладати міжнародні публічно-правові договори, але українське законодавство не заперечує, що в принципі таке повноваження може бути делеговано. Відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України» повноваження – це «документ, яким одній або декільком особам у встановленому цим Законом порядку доручено представляти Україну з метою підготовки тексту міжнародного договору, його прийняття, встановлення його автентичності, підписання міжнародного договору та, у випадках, передбачених міжнародним договором, надання згоди на його обов'язковість для України» (ст. 2). За наявності відповідного повноваження укладений договір має розглядатися як міжнародний договір України. Проте до останнього часу в Україні була відсутня практика делегування адміністративно-територіальним одиницям повноважень укладати міжнародні публічно-правові договори.

Договори, укладені без належних повноважень від української держави адміністративно-територіальними одиницями України з адміністративно-територіальними одиницями чи суб'єктами федерації інших держав, не можуть розглядатися як міжнародні публічно-правові договори, навіть за наявності у таких суб'єктів федерації міжнародної правосуб'єктності. Практика укладання таких договорів, особливо прикордонними областями, останнім часом досить поширена. За своєю природою такі договори є або політичними домовленостями, або цивільно-правовими зобов'язаннями цих суб'єктів. Відповідно до таких договорів не застосовуються правила ст. 9 Конституції України.

Конституція України у ст. 9 згадує лише чинні міжнародні договори і не розкриває змісту терміна. Закон України «Про міжнародні договори України» у ст. 14 містить щодо чинності міжнародних договорів загальну норму, яка також потребує пояснення: «Міжнародні договори набувають чинності для України після надання нею згоди на обов'язковість міжнародного договору відповідно до цього Закону в порядку та в строки, передбачені договором, або в інший узгоджений сторонами спосіб».

Питання про чинність міжнародного договору – це питання міжнародного, а не внутрішнього права. У царині внутрішнього права це питання постає лише тому, що виникає питання про застосування норм такого договору у внутрішньому правопорядку відповідно до національно-правових процедур. Визнання міжнародного договору недіючим у внутрішньому праві не може породжувати міжнародно-правову нечинність цього договору. Але питання про дію міжнародного договору у внутрішньому правопорядку зазвичай не може виникати, якщо договір є нечинним у міжнародному праві. Тому, якщо міжнародний договір ще не набув чинності в міжнародному праві, то для того, щоб його норми діяли у внутрішньому правопорядку згідно із ст. 9 Конституції України, може бути недостатнім надання згоди на його обов'язковість Верховною Радою України. Тому застосування норм міжнародних договорів України в порядку, передбаченому ст. 9 Конституції України, обов'язково має бути пов'язаним із з'ясуванням питання про міжнародно-правову чинність відповідного міжнародного договору.

Окрім того, необхідно з'ясувати питання про набуття міжнародним договором чинності безпосередньо для України. Дата надання згоди Верховною Радою України на обов'язковість міжнародного договору зазвичай не збігається із датою набуття чинності цим міжнародним договором для України. Так, Верховна Рада України 14 червня 1997 р. ратифікувала Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод (яка на той момент вже була багато років чинною, але не для України), а для України вона набула чинності 11 вересня 1997 р. На жаль, оприлюднення текстів міжнародних договорів в офіційних виданнях України не супроводжується відомостями про набуття ними чинності для української держави. Проте воно є ключовим для застосування норми ст. 9 Конституції України.

Питання про дію міжнародних договорів України, а також про дію міжнародних договорів колишнього СРСР неодноразово поставало перед українськими судами. Враховуючи, що «юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі» (ч.1 ст.124 Конституції України), суди можуть вирішувати це питання. Такий підхід збігається із доктриною та зарубіжною судовою практикою, що визнає за національними судами право звертатися до з'ясування питання про чинність та дію міжнародних договорів. Зокрема, у зв'язку з правонаступництвом щодо міжнародних договорів перед судами може постати питання про дію в Україні міжнародних договорів СРСР. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про правонаступництво» Україна є « правонаступником прав і обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції України та інтересам республіки». Отже, цим Законом встановлено презумпцію дійсності в Україні міжнародних договорів СРСР. Визнання міжнародного договору СРСР недіючим може бути встановлене Конституційним Судом України, якщо норми договору протирічать Конституції України, або судом загальної юрисдикції – якщо норми договору протирічать інтересам України.

Норми чинного міжнародного договору можуть мати практику їх застосування міжнародними органами. Така практика, якщо вона є офіційним тлумаченням цього договору, може впливати на зміст та обсяг зобов'язань за договором. Так, юрисдикція Європейського суду з прав людини відповідно до ч.1 ст.32 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод «поширюється на всі питання, які стосуються тлумачення та застосування Конвенції». З прийняттям Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» в українському праві було знято питання про законодавчі підстави застосування в українському правопорядку рішень Європейського суду з прав людини.

Щодо застосування в Україні практики інших міжнародних органів контролю за виконанням міжнародного договору, то слід очевидно дотримуватись загального правила: врахування тлумачень міжнародного договору, якщо це передбачене самим міжнародним договором, є частиною виконання зобов'язань за міжнародним договором, а тому застосовуються й правила ст. 9 Конституції України.

Тлумачення слів ст. 9 Конституції України «...згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України...» пов'язане із з'ясуванням декількох понять. Як слід розуміти слова «згода на обов'язковість»? У пункті 32 ст. 85 Конституції України закріплено компетенцію Верховної Ради України на надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України. У статті 8 Закону України «Про міжнародні договори України» це повноваження Верховної Ради України пояснене таким чином: «Згода України на обов'язковість для неї міжнародного договору може надаватися шляхом підписання, ратифікації, затвердження, прийняття договору, приєднання до договору. Згода України на обов'язковість для неї міжнародного договору може надаватися й іншим шляхом, про який домовилися сторони». На практиці Верховна Рада України використовує це своє право в повному обсязі. Тому як частину внутрішнього законодавства слід розглядати не лише ратифіковані міжнародні договори України, а і ті міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких було надано Верховною Радою України в інший формі.

Згідно із ч. 2 ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України» виключно за умови ратифікації може бути укладено такі міжнародні договори України: «а) політичні (про дружбу, взаємну допомогу і співробітництво, нейтралітет), територіальні і такі, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України, мирні; б) що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина; в) загальноекономічні (про економічне та науково-технічне співробітництво), з загальних фінансових питань, з питань надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України; г) про участь України у міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки; г) про військову допомогу та направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав чи допуску підрозділів збройних сил іноземних держав на територію України, умови тимчасового перебування в Україні іноземних військових формувань; д) що стосуються питань передачі історичних та культурних цін-

ностей Українського народу, а також об'єктів права державної власності України; е) виконання яких зумовлює зміну законів України або прийняття нових законів України; є) інші міжнародні договори, ратифікація яких передбачена міжнародним договором або законом України».

Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких Верховна Рада України не надала, відповідно їй не застосовуються як частина національного законодавства, тобто на них не поширюються правила ст. 9 Конституції України. Слід зауважити, що таких міжнародних договорів України переважна більшість. Серед них в основному договори, укладені центральними органами виконавчої влади України. Відомі випадки, коли окремі норми таких договорів шляхом посилання на них вводилися у внутрішній правопорядок України відомчими нормативними актами, зокрема, актами Митної служби. Такі випадки слід розцінювати як імплементацію міжнародно-правової норми, а відповідне посилання має юридичну силу нормативного акта, яким воно здійснене.

В українському праві відсутнє легальне визначення поняття «національне законодавство». Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, п. 12 Перехідних положень). Але з'ясування саме цього поняття має принципове значення для розуміння місця міжнародних договорів в ієрархії українського законодавства. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 9.07.98 р. під терміном «законодавство» потрібно розуміти прийняті в межах повноважень та відповідно до Конституції України і законів України: закони України; чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; декрети і постанови Кабінету Міністрів України». В інших випадках Конституційний Суд України в своїх рішеннях взагалі згадував міжнародні договори окремо від актів національного законодавства. В той же час Закон України «Про міжнародні договори України» у ч.2 ст.19 передбачає: «Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору». До цього слід додати, що ст. 15 згаданого Закону поширює на національне

законодавство міжнародно-правовий принцип сумлінного виконання міжнародних договорів: «Чинні міжнародні договори України підлягають сумлінному дотриманню Україною відповідно до норм міжнародного права... Згідно з принципом сумлінного дотримання міжнародних договорів Україна виступає за те, щоб й інші сторони міжнародних договорів України неухильно виконували свої зобов'язання за цими договорами», а також вимагає застосування цього принципу на основі взаємності. Таким чином, згідно з українським законодавством виконання міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, передбачає його пріоритет перед національним законом та іншими актами законодавства, крім Конституції України. Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України. Відповідно державні органи або органи місцевого самоврядування не вправі виключити або змінювати своїми актами зобов'язання, що містяться в таких договорах. З дати набуття міжнародним договором чинності для України не повинні застосовуватися норми внутрішньодержавного законодавства, що йому суперечать.

У деяких випадках міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, санкціонується застосування державою-стороною інших міжнародних актів, які можуть не мати міжнародно-правової сили. Наприклад, Договором про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією від 2 липня 1997 р. встановлено зобов'язання сторін «застосовувати міжнародні норми і стандарти ... які містяться ... в: документі Зустрічі Копенгагенської Конференції щодо людського виміру Організації з безпеки та співробітництва в Європі від 29 червня 1990 року, Декларації Генеральної Асамблеї ООН щодо прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин (Резолюція 47/135) від 18 грудня 1992 року...». У такому випадку договірна норма санкціонує застосування таких міжнародних документів у внутрішньому правопорядку України, причому юридична сила їхніх норм буде дорівнювати нормам самого договору так, якби їхній текст було інкорпоровано до тексту міжнародного договору України.

У частині 2 ст. 9 Конституції України зазначено, що «укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України». Таким чином, норма статті спрямована у майбутнє і виключає можливість укладення міжнародних договорів, що суперечать Конституції України. Відповідно до п. 2 ст. 1 Закону України «Про міжнародні договори України» поняття «укладення міжнародного договору України» охоплює дії щодо «підготовки тексту міжнародного договору, його прийняття, встановлення його автентичності, підписання міжнародного договору та надання згоди на його обов'язковість для України». Це створює юридичний обов'язок для органів української держави, уповноважених вести переговори, підписувати договори, давати згоду на обов'язковість договору, не укладати міжнародні договори, що суперечать Конституції України. Відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону України «Про міжнародні договори України» «пропозиції про укладення міжнародних договорів України подаються після проведення Міністерством юстиції України правової експертизи щодо відповідності проекту міжнародного договору Конституції та законам України». У свою чергу, згідно із п. є) ч. 4 ст. 9 зазначеного Закону пропозиції щодо ратифікації міжнародного договору передбачають надання порівняльної таблиці – «в разі подання пропозицій щодо ратифікації міжнародного договору України, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України або яким вносяться зміни до іншого міжнародного договору України».

Але поява міжнародних договорів, що суперечать Конституції України, не виключена. Текстуальні розбіжності міжнародних договорів України та Конституції України непоодинокі, зокрема, у розділі 2 «Права людини і громадянина». На цей випадок Конституція не має прямої відповіді, тому що ця проблема є міжнародно-правовою і її вирішення міститься в ч. 1 ст. 46 Віденської конвенції про право міжнародних договорів: «Держава не вправі посилатися на ту обставину, що її згода на обов'язковість для неї міжнародного договору була виражена з порушенням того чи іншого положення її внутрішнього права, що стосується компетенції укладати договори, як на підставу недійсності її згоди, якщо тільки таке порушення не було явним і не стосувалося норми її

внутрішнього права особливо важливого значення». При цьому порушення норми внутрішнього права особливо важливого значення повинно бути надзвичайно серйозним і ставити під сумнів сам факт дотримання конституційного ладу держави, внаслідок чого було спотворено її міжнародно-правову позицію щодо укладання цього договору. В іншому випадку договір буде визнано чинним і виникне питання про його виконання.

Застосування у внутрішньому правопорядку норм міжнародних договорів не може ані доповнювати Конституцію України (за винятком випадків, коли Конституція надає таку можливість, наприклад, у ч. 1 ст. 22), ані виключати будь-які її положення (у Рішенні у справі Устименко Конституційний Суд України зазначив: «винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією, а не іншими нормативними актами»).

Конституція не вирішує питання про можливість застосування міжнародних договорів, норми яких суперечать Конституції, але за своїм духом Конституція безумовно не сприймає такої колізії. На такій позиції стоїть і Конституційний Суд України, надаючи перевагу нормам Конституції перед нормами міжнародних договорів України. Відповідно до ст. 87 Закону України «Про Конституційний Суд України» Суд може розглядати питання щодо конституційності чинного міжнародного договору і у разі дачі висновків про невідповідність міжнародного договору «Конституції України Конституційний Суд України у цьому ж провадженні вирішує також питання щодо неконституційності цього договору чи його окремих частин». Таким чином, застосування норм такого договору у внутрішньому правопорядку залежить від висновку Конституційного Суду. Подальша доля такого міжнародного договору буде вирішуватися з урахуванням ч. 1 ст. 46 Віденської конвенції про право міжнародних договорів. В українській практиці виникали питання щодо неконституційності міжнародного договору, на який вже було надано згоду Верховною Радою України, але міжнародні процедури ратифікації не завершено, а отже, такий договір не набув чинності для України. Щодо чинних міжнародних договорів України питання про їх відповідність Конституції України Конституційний Суд України не вирішував.

Стаття 10. *Державною мовою в Україні є українська мова.*

Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України.

Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування.

Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом.

Мова відіграє важливу роль у процесі функціонування суспільства, у житті кожної людини, оскільки суттєво впливає на формування її особистості, здобуття нею освіти, є для неї засобом повсякденного спілкування, набуття знань, залучення до надбань культури, сприяє встановленню особою власної самоідентифікації та збереженню її самобутності, а також, як правило, є одним з головних чинників формування сучасної нації тощо.

З огляду на складну історію українського народу, головні етапи становлення української державності та розвитку української мови, а також на те, що українську мову вважає рідною переважна більшість населення України (67,5% населення України за даними перепису 2001 р.), за Конституцією державною визнається саме українська мова. Причому зазначене положення міститься у розділі I Основного Закону, який закріплює основи конституційного ладу в Україні як фундаментальні та основоположні принципи, що становлять визначальні засади функціонування громадянського суспільства та правової державності. Оскільки «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові» (ч. 3 ст. 5 Конституції України), то й змінити положення ст. 10 Основного Закону (як і будь-яку іншу норму, вміщену у розділах I, III та XIII) можна лише за умови дотримання спеціальної процедури, що є ускладненою навіть порівняно із загальним (що визнається «жорстким») порядком внесення змін до Конституції. Для будь-якої, навіть незначної трансформації ст. 10 Конституції України необхідно, по-перше, прийняття законопроекту не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту, по-друге, його затвердження всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (ст. 156 Конституції України).

Державна (офіційна) мова – це мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя. Публічними сферами, в яких застосовується державна мова, вважаються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо). Положення Конституції України зобов'язують застосовувати державну – українську – мову як мову офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов'язків, у роботі і в діловодстві органів державної влади, представницького та інших органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а також у навчальному процесі в державних і комунальних навчальних закладах України (Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. (справа про застосування української мови)). Це означає, що посадовці зобов'язані користуватися державною мовою упродовж усього часу у процесі здійснення ними службових обов'язків. Тобто під час безпосереднього офіційного ділового спілкування у службових справах з підлеглими, керівниками, іншими службовцями, відвідувачами (за деяким винятком), як у межах відповідної установи чи організації, так і поза її межами, як представляючи установу, так і представляючи себе особисто, а також на нарадах, зборах, конференціях, інших заходах, спілкуючись із представниками інших установ та організацій, засобів масової інформації, громадськості та сторонніми особами.

Порядок застосування мов відповідно до ч. 5 ст. 10 та п. 4 ч. 1 ст. 92 Конституції України має визначатися виключно законами України. До останнього часу зазначений порядок визначається Законом України «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 р., відповідно до ст. 11 якого мовою роботи, діловодства і документації, а також взаємовідносин державних та інших органів, підприємств, установ є українська мова. Закон визначає мову технічної і проектної документації (ст. 14), з'їздів, конференцій та інших форумів (ст. 15), документів про вибори (ст. 16), у сфері обслуговування (ст. 17), судочинства (ст. 18), провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 19), нотаріального

діловодства (ст. 20), арбітражного провадження (ст. 21), прокурорського нагляду (ст. 22), юридичної допомоги (ст. 23), міжнародних договорів та угод (ст. 24), виховання та освіти (статті 25–29), у сфері науки (ст. 30), інформатики (ст. 31), у сфері культури (ст. 32) тощо. У статті 37 Закону України «Про мови в Українській РСР» встановлено, що «офіційні назви державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій утворюються і подаються українською мовою. З правого боку (або внизу) ці назви можуть подаватися в перекладі іншою мовою».

Незважаючи на загальне правило, згідно з яким усі посадові і службові особи державних органів мають застосовувати українську мову як мову офіційного спілкування при виконанні ними службових обов'язків, у чинному законодавстві окремо наголошується, що державною мовою зобов'язані володіти Президент України (ст. 103 Конституції України), урядовці (ст. 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), професійні судді (ст. 127 Конституції України, ст. 64 Закону «Про судоустрій і статус суддів»), судді Конституційного Суду України (ст. 148 Конституції України, ст. 16 Закону України «Про Конституційний Суд України»), члени Вищої ради юстиції (ст. 6 Закону «Про Вищу раду юстиції»), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 5 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»), члени Центральної виборчої комісії (ст. 7 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»), секретарі окружних та дільничних виборчих комісій (ст. 26 Закону України «Про вибори народних депутатів України»), адвокати (ст. 2 Закону «Про адвокатуру»), нотаріуси (ст. 3 Закону «Про нотаріат»), спеціальний прокурор та спеціальний слідчий (ст. 173 Регламенту Верховної Ради України). З огляду на те, що засідання Верховної Ради України мають проводитися державною мовою (ч. 3 ст. 2 Регламенту Верховної Ради України), то й головуєчий на такому засіданні (а це може бути Голова Верховної Ради, його Перший заступник або заступник) має володіти державною мовою на належному рівні.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про мови в Українській РСР» службові особи повинні володіти як українською, так і російською мовами, а в разі необхідності – й іншою національною мовою в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків.

При цьому незнання громадянином української або російської мови не може бути підставою для відмови йому у прийнятті на роботу. Після прийняття на роботу службова особа повинна оволодіти мовою роботи органу чи організації в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків. Проте у зазначеному Законі не встановлено, протягом якого саме строку службовець має оволодіти мовою роботи органу. Разом з тим, з огляду на особливості побудови конституційних норм, присвячених врегулюванню мовних відносин, п. 1 Перехідних положень Конституції України та на правову позицію Конституційного Суду України, висловлену ним у Рішенні від 14 грудня 1999 р., а також на певну незавершеність та нелогічність наведеної норми, навряд чи можна вважати вимогу ст. 6 Закону України «Про мови в Українській РСР» щодо володіння посадовцями і службовцями російською мовою конституційною.

За загальним правилом в Україні державною мовою здійснюється судочинство та складаються судові документи. Разом з тим особи, які беруть участь у справі і не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають право робити заяви, давати пояснення, виступати в суді, заявляти клопотання, користуватися рідною мовою або мовою, якою вони володіють, а також послугами перекладача в порядку, встановленому відповідними кодексами (ст. 7 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 15 Кодексу адміністративного судочинства України). Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, висловленої ним у Рішенні від 22 квітня 2008 р. (справа про мову судочинства), здійснення судочинства та складання судових документів державною мовою «жодним чином не обмежує права громадян, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою, оскільки частина третя статті 10 Конституції України гарантує їм право користуватися у судовому процесі російською, іншими мовами національних меншин України».

Особливості використання мов у господарському судочинстві визначаються ст. 3 Господарського процесуального кодексу України та ст. 21 Закону «Про мови в Українській РСР».

Кримінальне судочинство провадиться українською мовою або мовою більшості населення певної місцевості. Особам, що беруть участь у справі і не володіють мовою, якою провадиться

судочинство, забезпечується право робити заяви, давати показання, заявляти клопотання, знайомитися з усіма матеріалами справи, виступати в суді рідною мовою і користуватися послугами перекладача в порядку, встановленому Кримінально-процесуальним кодексом. Слідчі і судові документи мають вручатися обвинуваченому в перекладі на його рідну мову або іншу мову, якою він володіє (ст. 19 Кримінально-процесуального кодексу України).

Громадяни мають право звертатися з заявами, зверненнями та пропозиціями до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб українською чи іншою мовою, прийнятною для сторін (ст. 6 Закону «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.).

За українським законодавством фільми іноземного виробництва перед їх розповсюдженням в Україні обов'язково «повинні бути дубльовані або озвучені чи субтитровані державною мовою» (ч. 2 ст. 14 Закону України «Про кінематографію»). Конституційний Суд України вважає, що зазначене положення «необхідно розуміти так, що іноземні фільми не підлягають розповсюдженню та демонструванню в Україні, якщо вони не дубльовані або не озвучені чи не субтитровані державною мовою, а центральний орган виконавчої влади у галузі кінематографії не має права надавати суб'єктам кінематографії право на розповсюдження і демонстрування таких фільмів та видавати відповідне державне посвідчення» (Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2007 р. у справі про розповсюдження іноземних фільмів).

Відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 9 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. однією з умов прийняття до українського громадянства визнається «володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування», що є свідченням зваженого, поміркованого і толерантного підходу, оскільки обов'язок володіти державною мовою або її розуміти, по-перше, покладається не на всіх громадян (а лише щодо тих осіб, які прагнуть набути українського громадянства шляхом натуралізації), а, по-друге, й для таких осіб достатньо навіть не володіти державною мовою, а лише розуміти головний зміст інформаційного повідомлення, почутого чи прочитаного. 27 березня 2001 р.

Президент України своїм Указом № 215/2001 затвердив «Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень», яким встановлено, що особа може виконати зазначену вимогу шляхом подання одного з таких документів: 1) документа про володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування, який видається в Україні керівником навчального закладу, місцевим органом виконавчої влади України або виконавчим органом місцевого самоврядування; 2) копії атестата чи витягу із залікової відомості диплома — для особи, яка має документ про закінчення навчального закладу з вивченням української мови (підпункт «е» п. 45).

Українська держава взяла на себе зобов'язання забезпечити необхідні умови для розвитку, використання і захисту мов національних меншин. Це означає, що держава бере на себе зобов'язання, по-перше, не перешкоджати вільному розвитку цих мов, їх вільному використанню у спілкуванні та застосуванні у різних сферах життєдіяльності суспільства; по-друге, сприяти їх розвитку та використанню шляхом державної підтримки видання друкованих засобів масової інформації, підручників, навчальних посібників, художньої літератури, набуття освіти мовами меншин та здійснення інших заходів заохочувального характеру; по-третє, захищати мови меншин як духовно-культурну цінність з метою не допустити їх занепаду, штучного звуження сфери використання і втрати.

Відповідно до ст. 53 Конституції України за громадянами, які належать до національних меншин, визнається «право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства». Тотожне положення наводиться і в ст. 6 Закону «Про національні меншини», але подається воно як головна складова більш широкого права на національно-культурну автономію. Це положення означає, що в одних випадках навчання може здійснюватися мовою національної меншини, в інших — мова національної меншини може вивчатися як окрема навчальна дисципліна або як факультативний курс. За умови незначної кількості бажаючих вивчати рідну мову національної меншини її вивчення може бути організовано через національні культурні товариства. Конституційний Суд України в своєму рішенні від 14 грудня 1999 р.

(справа про застосування української мови) зазначив: «У державних і комунальних навчальних закладах поряд з державною мовою відповідно до положень Конституції України, зокрема ч. 5 ст. 53, та законів України, в навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин».

Згідно з п. 24¹ Положення про загальноосвітній навчальний заклад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 964 від 14 червня 2000 р., «у державному і комунальному загальноосвітньому навчальному закладі мовою навчання є українська мова. Поряд з українською мовою в навчально-виховному процесі в державних і комунальних загальноосвітніх навчальних закладах можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин».

9 грудня 1997 р. Верховна Рада України ратифікувала Рамкову конвенцію Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 р., за якою держава взяла на себе зобов'язання створити у межах своєї території необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість зберігати та розвивати свою мову.

15 травня 2003 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», відповідно до ст. 2 якого положення зазначеної Хартії застосовуються до мов таких національних меншин України як «білоруська, болгарська, гагаузька, грецька, єврейська, кримськотатарська, молдавська, німецька, польська, російська, румунська, словацька та угорська».

Однак рішення будь-якої місцевої ради або її виконкому щодо визнання певної мови регіональною в межах території окремої адміністративно-територіальної одиниці має бути визнане неконституційним і незаконним, тому що, по-перше, як уже зазначалося, порядок застосування мов відповідно до ч. 5 ст. 10 та п. 4 ч. 1 ст. 92 Конституції України має визначатися виключно законами України; по-друге, подібним рішенням місцева рада або її виконком фактично намагаються визначити порядок дії вказаного Закону, виокремлюючи, як правило, лише одну з них та вилучаючи при цьому з тринадцяти мов дванадцять, що відповідно до Закону внесені до переліку регіональних мов в Україні. Визнаючи

лише одну мову регіональною в межах певної адміністративно-територіальної одиниці та здійснюючи відповідні захисні та забезпечувальні заходи лише щодо неї, місцева рада продукує рішення, що є дискримінаційним стосовно носіїв тих мов, які фактично вилучаються з переліку регіональних мов.

Відповідно до цього Закону визначено заходи, які застосовуються стосовно кожної з вказаних мов. Зокрема, відповідно до пп. (iii) п. 1 ст. 8 Хартії передбачається забезпечити надання дошкільної освіти (або суттєвої частини такої освіти) відповідними мовами меншин «принаймні до дітей з тих сімей, які цього бажають і кількість яких вважається для цього достатньою». Відповідно до п «b» ст. 14 Хартії держава зобов'язується «в інтересах регіональних мов або мов меншин сприяти транскордонному співробітництву, зокрема між органами регіонального або місцевого самоврядування, на території яких аналогічна мова використовується у такій самій або схожій формі, та розвивати таке співробітництво».

При цьому, як зазначається у п. 5 Закону, «при застосуванні положень Хартії заходи, спрямовані на утвердження української мови як державної, її розвиток і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України, не вважаються такими, що перешкоджають чи створюють загрозу збереженню або розвитку мов, на які відповідно до статті 2 цього Закону поширюються положення Хартії».

Певні можливості для використання мов меншин передбачено в Законі «Про мови в УРСР». Так, наприклад, у роботі державних та інших органів, підприємств, установ, організацій, розташованих у місцях компактного проживання національних меншин за умови, що вони складають більшість у певній адміністративно-територіальній одиниці (місто, район, сільська рада, селищна рада, сільський населений пункт, їх сукупність) можуть використовуватися поряд з українською і їхні національні мови (ч. 2 ст. 3). Згодом, ухвалюючи Декларацію прав національностей України 1 листопада 1991 р., Верховна Рада України дала офіційне тлумачення зазначеної норми: «Верховна Рада України тлумачить статтю 3 Закону «Про мови в Українській РСР» таким чином, що в межах адміністративно-територіальних одиниць, де компактно проживає певна національність, може функціонувати її мова

нарівні з державною мовою» (ст. 3 Декларації прав національностей України).

У статті 30 Закону «Про мови в УРСР» передбачається, що «результати науково-дослідних робіт оформляються українською або російською мовою», а виконавці таких робіт «можуть вибрати мову публікацій наукових результатів». Відповідно до ст. 33 мовою офіційних засобів масової інформації є українська мова, але «можуть також бути мови інших національностей».

З огляду на реальну мовну ситуацію, що склалася, значного поширення в Україні набуло явище українсько-російського білінгвізму та оскільки за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 р. російську мову визнали рідною 29,6% населення України у нормі, що коментується, виокремлено російську мову. У Законі «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» російська мова віднесена до переліку тих мов, на які поширюється застосування спеціальних пільгових заходів. У Законі «Про мови в УРСР» на службових осіб покладається обов'язок володіти не лише державною, а й російською мовою (ст. 6). Українська держава офіційно проголосила, що вона «забезпечує право своїм громадянам вільного користування російською мовою. В регіонах, де компактно проживає кілька національних груп, нарівні з державною українською мовою може функціонувати мова, прийнята для всього населення даної місцевості» (ст. 3 Декларації прав національностей України).

Відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону України «Про кінематографію» іноземні фільми перед розповсюдженням в Україні можуть бути дубльовані або озвучені чи субтитровані мовами національних меншин.

Необхідністю розширення міжнародного співробітництва та поглиблення інтеграційних процесів (перш за все інтеграції України до європейського економічного та культурного простору) обумовлена турбота держави про вивчення мов міжнародного спілкування. Такими мовами вважаються перш за все офіційні мови ООН (англійська, російська, іспанська, китайська, французька) та робочі мови ООН (англійська, російська, іспанська, французька).

Стаття 11. *Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.*

У коментованій статті закріплено політико-правові засади одного з основних напрямів політики Української держави — етнонаціональної політики. Ця політика спрямована на гармонізацію відносин між українською нацією в цілому та її складовими, зокрема національними меншинами. Гармонізація цих відносин базується, по-перше, на основі консолідації української нації. Тобто йдеться про консолідацію всіх її складових на засадах загальнонаціональних інтересів, української державної й громадянської ідентичності, територіальної цілісності, національної ідеї, єдності історичної долі та перспектив розвитку нації і суспільства. По-друге, гармонізація етнонаціональних відносин передбачає державне сприяння розвитку історичної свідомості, традицій і культури української політичної нації в цілому та етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності всіх її складових. Саме такий зміст закладено у формулювання «а також» у змісті статті. «А також» означає, що етнічна, мовна, культурна, релігійна самобутність характерна для кожної етнічної спільноти України. У кожного з етносів є свої параметри і характеристики культурної самобутності, розвитку якої сприяє держава для реалізації кожним народом своїх етнокультурних потреб.

У даній статті поняття «нація» вживається у значенні поліетнічної, громадянської, політичної спільноти. Саме таке розуміння української нації і визначає перспективи її консолідації та єдності на основі спільних цінностей — єдиного громадянства, юридичних прав і обов'язків, спільної мети та історичної долі. Слід зазначити, що деякі дослідники тлумачать згадане «а також» як вираження протиставлення української нації (розуміючи її не як політичну, а етнічну спільноту, тобто етнічних українців) та її складових — національних меншин, що не є складовою української нації. Насправді у Конституції України поняття «українська нація» вживається у політичному сенсі. Українська нація — всі громадяни України незалежно від етнічного походження, об'єднані єдиним громадянством, спільністю території, політичних інте-

ресів, юридичних обов'язків, історичної долі, культурних традицій, усвідомленням єдиної національної ідентичності та майбутнього Батьківщини як демократичної, соціальної, правової Української держави. Відповідно національна ідентичність – одна з ознак модерної нації, що означає об'єктивну належність людини чи соціальної групи до національної спільноти, а також їх свідоме ототожнення з її цінностями, історією, територією, культурою, символами, державними та правовими інститутами.

Формування у громадян України почуття національної ідентичності є найважливішим чинником націєтворення та загальнонаціональної консолідації. Основними ототожнюючими показниками (ідентитетами) національної ідентичності є свідомість, громадянство, територія, мова, історія, культура. Національна ідентичність спирається на свідомий вибір суб'єкта і залежить від раціональних чинників – усвідомлення суб'єктом ідентифікації історичних, громадянських, політичних цінностей, що є вторинними щодо цінностей етнічної ідентичності (що є, як правило, сталими, незмінними). Тому національна ідентичність є динамічною в історичному та соціальному сенсі категорією, її слід аналізувати і в історичній ретроспективі, і в перспективі на майбутнє.

Національна меншина – спільнота громадян України, які не є українцями за етнічним походженням, виявляють почуття етнічного самоусвідомлення та спільності між собою, є частиною етносу, котрий має, як правило, національну державу за межами України, але проживають на території України, підтримують давні, міцні й сталі зв'язки з нею.

Цим поняттям, яке повністю кореспондується із визначенням Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, охоплюються всі етнічні групи в Україні, у тому числі ті, які означені терміном «корінні народи».

Слід зазначити, що появу в Конституції України цього терміна можна пояснити прагненням українського законодавця врахувати наявну міжнародно-правову базу, зокрема Конвенцію Міжнародної організації праці № 169 від 27 червня 1989 року, яку ратифікувала Україна. Проте ратифікація Україною як членом Ради Європи міжнародно-правових актів ще не зумовлює необхідності внесення всіх їх положень до Основного Закону держави. Адже в Україні немає тих народів, котрі відповідно до критеріїв,

означених у Конвенції, можуть бути визнані корінними: жоден з народів, які проживають в Україні, не «ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах, соціальні, культурні й економічні умови яких відрізняють їх від інших груп національного співтовариства і становище яких регулюється повністю чи частково їх власними звичаями чи традиціями або спеціальним законодавством», не є «нащадками тих, хто населяли країну або географічну область, частиною якої є ця країна, в період її завоювання або колонізації або в період встановлення існуючих державних кордонів, і які незалежно від їх правового статусу зберігають деякі або всі свої соціальні, економічні, культурні й політичні інститути».

У Російській Федерації такі народи проживають у районах Півночі, Сибіру і Далекого Сходу й відповідно у законах РФ «Про гарантії прав корінних малочисельних народів у Російській Федерації» (1999 р.), «Про загальні принципи організації громад корінних малочисельних народів Півночі, Сибіру і Далекого Сходу Російської Федерації» (2001 р.) передбачені механізми правового регулювання соціально-економічного й культурного розвитку та державної підтримки права цих народів на самобутній розвиток, захист споконвічного середовища їхнього проживання, традиційного способу життя та природокористування. Ці заходи посиленої державної підтримки зумовлені реальною загрозою зникнення малочисельних народів, насамперед внаслідок серйозних порушень екологічної рівноваги, безконтрольного промислового освоєння територій традиційного природокористування. Чималу роль у цьому відіграє виконання федеральної цільової програми «Економічний і соціальний розвиток корінних народів Півночі» до 2011 року. У Російській Федерації реалізуються аналогічні регіональні програми у Бурятії, Республіці Саха (Якутії), Таймирському, Ханті-Мансійському, Евенкійському, Чукотському автономних округах. Як бачимо, федеральні закони РФ закріпили реалії існування корінних народів у країні й відповідно Конституція РФ підтвердила гарантії їхніх прав.

В Україні жоден правовий акт (ні до, ні після прийняття Конституції України) не містить нормативного визначення корінних народів, і це зрозуміло й закономірно, позаяк немає предмета правового регулювання – самих корінних народів. Тому поява у Конституції терміна «корінні народи» не означає необхідності

надання відповідного й відмінного від статусу національної меншини правового статусу комусь із народів, які проживають в Україні. Його слід розуміти як синонім поняття національної меншини. До того ж слід зважити на застереження Конвенції МОП: критерієм визначення тієї чи іншої етнічної спільноти як корінного народу є вказівка самих народів на їх приналежність до числа народів, які ведуть племінний, традиційний спосіб життя. В Україні жоден із народів (етнічних груп) не ідентифікує свій спосіб життя з племінним укладом. Тому вимоги еліт деяких національних меншин щодо надання правового статусу корінного народу безпідставні й зумовлені прагненням здобути право на землю (відповідно до Розділу II Конвенції МОП земля традиційного проживання корінного народу, на якій він одвічно веде свій племінний спосіб життя, є власністю цього народу).

Отже, основний зміст коментованої статті полягає у визначенні цілей і завдань Української держави у сфері етнонаціональних відносин, відповідної політики, спрямованої на утвердження рівноправності громадян незалежно від їх етнічного походження, особливостей культури, мови, релігії та закріплення гарантій прав громадян різної етнокультурної ідентичності на збереження їх самобутності, на вільний розвиток у межах єдиної й консолідованої української поліетнічної політичної нації.

Етнонаціональна політика України базується на таких принципах: визнання поліетнічності українського суспільства цінністю, яка потребує захисту і збереження; сприяння задоволенню етнокультурних прав представників української нації в цілому та національних меншин зокрема шляхом створення законодавчих умов для їх реалізації; пріоритет територіальної цілісності й державного суверенітету України щодо територіального самовизначення осіб, які належать до національних меншин; захист прав та інтересів української нації, національних меншин здійснюється шляхом забезпечення індивідуальних прав осіб, що належать до цих спільнот; забезпечення прав осіб, які належать до української нації, національних меншин як невід'ємної частини загально-визнаних прав людини і основоположних свобод; забезпечення права громадянина вільно обирати та відновлювати належність до української нації, національної меншини, виявляти своє національне та/або етнічне самоусвідомлення; рівність прав і свобод

людини незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних або інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак; вільне здійснення громадянами своїх етнокультурних прав та реалізація інтересів задля збереження і розвитку національної, етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності; недопущення примусової асиміляції представників української нації, національних меншин; запобігання міжетнічним, етнополітичним конфліктам; утвердження міжетнічної злагоди у суспільстві, протидія будь-яким проявам ксенофобії, розпалюванню расової, національної, етнічної, релігійної ворожнечі; сприяння задоволенню етнокультурних потреб українців, які проживають за межами України.

Головною метою етнонаціональної політики України є розвиток та консолідація української політичної нації, що передбачає збереження та розвиток культурної, мовної самобутності української нації, національних меншин та етнічних груп на основі забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Ця мета забезпечується національним законодавством та діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування у тісній співпраці з громадськими організаціями національно-культурного спрямування.

Основними завданнями державної етнонаціональної політики є створення належних умов для забезпечення рівноправних відносин представників української нації, національних меншин, які проживають в Україні, утвердження атмосфери толерантності, міжетнічної злагоди в українському суспільстві, забезпечення рівних можливостей в економічній, соціальній, політичній та культурній сферах суспільства для всіх її громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак.

Основними напрямками державної етнонаціональної політики є такі. У політико-правовій сфері: напрацювання та вдосконалення законодавчої бази, спрямованої на регулювання розвитку етнонаціональних відносин на основі імплементації норм європейського, міжнародного права, врахування прогресивного зарубіжного досвіду підвищення ефективності державного менеджменту

в етнополітичній сфері; вироблення нових, науково обґрунтованих підходів до вирішення проблем міжетнічних та етнополітичних відносин; сприяння становленню політико-правової суб'єктності громадських організацій, які репрезентують інтереси національних меншин в економічній, соціальній та культурній сферах; здійснення постійного системного моніторингу етнопонаціональних відносин в Україні, економічного, культурного, політичного стану української нації, національних меншин задля виявлення проблемних моментів у сфері етнопонаціональних відносин, швидкого реагування на них та запровадження ефективних політичних і правових механізмів попередження та розв'язання конфліктних ситуацій; створення умов для відновлення прав представників народів, які були депортовані в радянську добу за національною ознакою і які повернулися в Україну на постійне проживання.

У соціально-економічній сфері: забезпечення організаційних та матеріальних умов, що сприяють врахуванню та задоволенню потреб та інтересів представників української нації, національних меншин; розробка державних і регіональних цільових програм облаштування: адаптації та інтеграції осіб, депортованих за національною ознакою, що повернулися на постійне проживання в Україну, а також фінансування цих програм з державного та місцевих бюджетів; податкове заохочення благодійної діяльності, спрямованої на збереження й розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності української нації, національних меншин; забезпечення рівноправності громадян України незалежно від етнічного походження у користуванні природними ресурсами, які є об'єктами права власності українського народу; створення організаційних і правових умов для підтримки розвитку підприємництва та традиційних видів господарської діяльності представників національних меншин.

У культурно-гуманітарній сфері: створення умов для збереження та розвитку мов національних меншин, їхньої етнокультурної спадщини (історії, національних звичаїв, традицій); формування і поширення цінностей міжетнічної злагоди, толерантності шляхом впровадження відповідних програм їх у систему дошкільної, загальної середньої та вищої освіти; сприяння розвитку міжкультурного діалогу з метою формування в українському суспільстві атмосфери толерантності, впровадження програм з протидії та запобігання

ксенофобії; утвердження толерантності та недопущення розпалювання національної, расової та релігійної ворожнечі у публічних сферах: інформації, освіти, управлінні, політиці.

У сфері зовнішньої та міграційної політики: сприяння збереженню і розвитку культури, мови, задоволенню культурних потреб українців, які проживають за межами України, шляхом ініціювання програм, що сприяють збереженню етнічної української ідентичності та спонукають українців за кордоном відстоювати та лобіювати інтереси України у країнах проживання; залучення закордонних українців та їх громадських об'єднань до заходів, ініціатив щодо піднесення міжнародного іміджу України; оптимізація міграційної політики; розробка та впровадження програм інтеграції іммігрантів в українське суспільство; налагодження співпраці з країнами, які приймають трудових мігрантів з України, для забезпечення їх правового і соціального захисту; створення умов для вільного налагодження й підтримання зв'язків громадян України з представниками своєї національності та їх громадськими об'єднаннями за межами України.

Стаття 12. Україна dbae про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави.

Піклування про задоволення духовно-культурних потреб співвітчизників, які постійно мешкають чи тимчасово перебувають за кордоном, є характерною ознакою та одним з головних напрямів зовнішньополітичної діяльності багатьох демократичних держав.

У розділі VIII Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. наголошується, що Україна «виявляє піклування про задоволення національно-культурних, духовних і мовних потреб українців, що проживають за межами Республіки».

Держава бере на себе зобов'язання щодо задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за її межами, по-перше, з гуманістичних міркувань, по-друге, з метою популяризації української культури у світі, по-третє, задля поширення поінформованості широкого загалу в різних країнах

світу про національно-культурні здобутки українців, по-четверте, з метою створення сприятливого ґрунту для подальшого розвитку взаємовигідного співробітництва України з іншими державами, по-п'яте, з метою залучення досвіду закордонних українців, здобутого ними в економічній, науково-технічній, освітній, культурній та інших сферах у зарубіжних державах, для реформування відповідних галузей української економіки та інших сфер життєдіяльності українського суспільства, по-шосте, з метою заохочення закордонних українців до здійснення благодійницької діяльності в Україні. Держава піклується про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за її межами, шляхом сприяння проведенню різноманітних форумів, з'їздів, конференцій, конкурсів (наприклад, Світового конгресу українців, Всесвітнього форуму українців), підтримки діяльності міжнародних та регіональних національно-культурних товариств українців, поширення українських видань, підручників, посібників, друкованих засобів масової інформації, підтримки бібліотек української книги, поповнення бібліотечних фондів книгами та періодикою, що видаються українською мовою, підготовки педагогічних кадрів для українських освітніх закладів за кордоном тощо.

До основних засад зовнішньої політики України на законодавчому рівні віднесено «створення сприятливих зовнішньополітичних умов для розвитку української нації, її економічного потенціалу, історичної свідомості, національної гідності українців, а також етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності громадян України усіх національностей», створення «сприятливих умов для задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами України, підтримання з ними сталих зв'язків» (ст. 11 Закону «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України» від 1 липня 2010 р.).

4 березня 2004 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про правовий статус закордонних українців». *Закордонний українець* — це особа, яка є громадянином іншої держави або особою без громадянства, а також має українське етнічне походження або є походженням з України. Українське етнічне походження — це належність особи або її предків до української нації та визнання нею України батьківщиною свого етнічного походження.

Умовами надання особі статусу закордонного українця є: 1) українська самоідентифікація; 2) українське етнічне походження або походження з України; 3) письмове звернення щодо бажання мати статус закордонного українця; 4) досягнення особою 16-річного віку; 5) відсутність громадянства України. Українське етнічне походження або походження з України заявник може підтвердити відповідними документами або свідченнями громадян України, закордонних українців чи громадських організацій закордонних українців. Особа, яка бажає набути статусу закордонного українця, подає письмову заяву про надання статусу закордонного українця: на території України — до Міністерства закордонних справ України, а за кордоном — до дипломатичних установ України. Посвідчення закордонного українця видається на 10 років з подальшою його перереєстрацією. Зазначене посвідчення є документом, що засвідчує статус закордонного українця, але не може замінювати паспорт чи паспортний документ.

Основні особливості правового статусу закордонного українця полягають у порядку в'їзду і перебування на території України, а також процедурі спрощеної імміграції в Україну. Закордонний українець має право на безкоштовне оформлення багаторазової візи для відвідання України без подання відповідного запрошення терміном на 5 років на основі посвідчення закордонного українця, якщо закордонний українець є громадянином держави, з якою Україна має візовий режим. До того ж закордонний українець може іммігрувати в Україну для постійного проживання за умови одержання в установленому порядку рішення на імміграцію для постійного проживання поза межами квот на імміграцію. Це правило поширюється не лише на самого закордонного українця, але й на його подружжя та дітей у разі їх спільного в'їзду та перебування на території України. Зазначене положення істотно полегшує імміграцію в Україну етнічних українців, які отримали статус закордонного українця, адже зазвичай квоти на імміграцію в Україну не є значними.

Разом з тим Україна піклується як про тих українців, які є громадянами інших держав та набули статусу закордонного українця, так і тих співвітчизників, які такого статусу не набули, а також тих вихідців з України, які прибули до інших держав з метою працевлаштування або ж тимчасово перебувають за межами України.

З метою задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, що мешкають або тимчасово перебувають поза межами України, держава: 1) під час укладення міжнародних договорів передбачає забезпечення прав українських меншин за кордоном, створення оптимальних умов та можливостей для задоволення їхніх соціальних, культурно-освітніх, інформаційних та інших потреб; 2) сприяє укладенню міжнародних договорів про співробітництво в галузях культури, освіти, соціального захисту, інформаційного забезпечення з урахуванням інтересів організацій закордонних українців; 3) надає організаційну, методичну, технічну та іншу допомогу українським культурно-інформаційним центрам в місцях компактного проживання українців за кордоном; 4) створює умови для радіомовлення та телевізійної трансляції програм з України на територію компактного проживання українців за кордоном на підставі міжнародних угод, зокрема через супутниковий зв'язок та інші засоби комунікацій.

Українська держава протягом кількох років виділяла бюджетні кошти для: забезпечення проведення спільних культурно-просвітніх і науково-практичних заходів (із залученням представників національно-культурних товариств закордонних українців); видання в Україні публіцистичної, науково-дослідної, інформаційно-аналітичної та довідкової літератури, що стосується життя і діяльності закордонних українців; вивчення соціально-культурних потреб закордонних українців у Російській Федерації, Румунії, Словацькій Республіці, Республіці Польща, Угорщині та інших державах; надання підтримки Інтернет-виданням та друкованим засобам масової інформації закордонних українців.

Значну роботу у цьому напрямі здійснюють спільні двосторонні комісії, правову основу діяльності яких становлять відповідні міждержавні угоди. Так, за участю Кабінету Міністрів України створено низку міжурядових комісій: Українсько-Словацьку комісію з питань національних меншин, освіти і культури; Українсько-Угорську комісію з питань забезпечення прав національних меншин; Змішану міжурядову Українсько-Румунську комісію з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, тощо.

10 червня 1993 р. між Урядом України і Урядом Федеративної Республіки Німеччини підписана Угода про співробітництво у справах депортованих осіб німецької національності та взаємне забезпечення прав національних меншин.

1 лютого 1994 р. між Україною та Республікою Польща укладена Угода про принципи співробітництва по забезпеченню прав національних меншин.

23 березня 1995 р. Кабінет Міністрів України своєю постановою № 212 затвердив Положення про Українську частину Двосторонньої українсько-словацької комісії з питань національних меншин, освіти і культури, у п. 2 якого зазначається, що «Комісія координує діяльність міністерств і відомств України, інших органів державної виконавчої влади щодо забезпечення прав осіб, які належать до словацької національної меншини в Україні та української національної меншини в Словацькій Республіці, а також стосовно співробітництва між Україною та Словацькою Республікою в галузі освіти і культури».

23 липня 1999 р. між Україною та Республікою Білорусь укладена Угода про співробітництво у забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин. Відповідно до ст. 9 цієї Угоди обидві Сторони взяли на себе зобов'язання вживати «заходів для збереження, вивчення та примноження культурної спадщини національних меншин», у тому числі забезпечувати «зберігання й охорону пам'яток їхньої історії і культури, що знаходяться на території кожної Сторони», а також заохочувати «діяльність інформаційно-культурних центрів іншої Сторони на своїй території» та сприяти організації їхньої роботи.

17 грудня 2009 р. між Україною і Республікою Молдова укладена Угода про співробітництво у забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин. Відповідно до ст. 12 цієї Угоди Сторони домовилися про «створення Змішаної міжурядової українсько-молдовської комісії з питань забезпечення прав національних меншин для підготовки та розгляду спільних програм і заходів, що здійснюватимуться у сфері забезпечення прав української національної меншини в Республіці Молдова та молдовської національної меншини в Україні відповідно до цієї Угоди».

Стаття 13. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу.

Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

У коментованій статті Основного Закону держави визначається конституційно-правовий режим землі, її надр, атмосферного повітря, водних ресурсів, рослинного та тваринного світу, природно-заповідного фонду та інших природних ресурсів у межах території України, а також природних ресурсів її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, закріплюється соціальна функція власності щодо їх використання на юридичному титулі права власності, встановлюються гарантії захисту державою усіх суб'єктів права власності і господарської діяльності, які є рівними перед законом. Науково-теоретичний аналіз закріплених у Конституції України імперативів показує, що ст. 13 закріплює юридичну модель здійснення права власності на землю та інші природні ресурси Українського народу, суть якої полягає в тому, що ці об'єкти навколишнього природного середовища в межах території України, її континентального шельфу та виключної морської (економічної) зони є об'єктами права власності Українського народу, який є самостійним суб'єктом права власності на зазначені об'єкти. Український народ може у визначених Основним Законом держави формах і межах безпосередньо здійснювати правомочності володіння, користування і розпорядження землею та іншими природними ресурсами або ж від його імені права власника на них можуть здійснювати уповноважені органи державної влади та місцевого самоврядування. Оригінальність закладених у Конституцію України правових ідей щодо здійснення права власності на природні ресурси Українського народу базується на сучасному науковому сприйнятті об'єктів довкілля в системному зв'язку — земля — людина — су-

пільство — природа. Більше того, Конституція України не лише юридично об'єктивує природне право на природні ресурси в юридичне право власності на них Українського народу, а й зобов'язує державу охороняти землю та інші природні ресурси як національне багатство.

Системно-структурний аналіз наведених конституційних положень показує, що реалізація цих конституційних норм має бути спрямована на забезпечення здійснення права власності Українського народу на природні ресурси як самостійного суб'єкта права власності. Крім того, Конституція України передбачає можливість кожному громадянину користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону і водночас гарантує громадянам, юридичним особам і державі можливості щодо набуття і реалізації права власності на них, а також закріплює можливість захисту прав усіх суб'єктів у відносинах здійснення права власності на природні ресурси Українського народу.

У коментованій статті дається вичерпний перелік об'єктів права власності Українського народу: а) земля; б) надра; в) атмосферне повітря; г) водні ресурси; г) інші природні ресурси; д) природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України.

За Конституцією України правовий режим власності має визначатися виключно законами. Водночас не всі з названих природних об'єктів права власності Українського народу визначені і закріплені у законах як юридичні категорії. Зокрема, у чинному Земельному кодексі України (далі — ЗК України) та в інших законах не дається визначення поняття «земля як об'єкт права власності Українського народу». У національній доктрині земельного права під цим поняттям розуміють розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий ґрунтовий і зайнятий природними ресурсами шар, який є основою ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, що належить Українському народу на праві власності і підлягає особливій охороні з боку держави як основне національне багатство.

Застосовуючи буквальний, логічний, етимологічний, порівняльний та інші способи тлумачення коментованої статті, можна стверджувати, що в юридичному значенні земля як об'єкт права власності Українського народу не включає в себе надра, водні та інші природні ресурси. Водночас у національному екологічному законодавстві наводяться визначення понять «надра», «ліс», «води», «рослинний і тваринний світ», окремі об'єкти природно-заповідного фонду тощо. Зокрема, у Кодексі законів про надра сформульовано визначення поняття «надра» як частини земної кори, розташованої під поверхнею суші і дном водоймищ, що простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення і освоєння.

За Конституцією надра є самостійним об'єктом права власності Українського народу, так само як і водні та інші природні ресурси. Враховуючи такий підхід законодавця до розмежування права власності на природні об'єкти Українського народу, землю як об'єкт права власності Українського народу слід розглядати як поверхневий шар земної кори, який розташований над надрами. При цьому земна поверхня над надрами включає в себе не лише ґрунтовий покрив з усім його біогеоценозом, а й земну поверхню, зайняту водними об'єктами. В екосистемі земля для інших природних ресурсів, які теж об'єкт права власності Українського народу, є основою природного ландшафту. Відповідно до закону України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» від 21 вересня 2000 р., формування екологічної мережі передбачає зміни в структурі земельного фонду країни шляхом віднесення (на підставі обґрунтування екологічної безпеки та економічної доцільності) частини земель господарського використання до категорій, що підлягають особливій охороні з відтворенням притаманного їм різноманіття природних ландшафтів. У зв'язку з наведеним чинне екологічне законодавство України залишається не узгодженим як з Конституцією України, так і в частині його окремих законів, кодексів щодо застосування ландшафтного підходу до регулювання суспільних відносин у сфері використання природних об'єктів права власності Українського народу.

За статтею 13 Конституції України суб'єктами здійснення права власності на землю та інші природні ресурси є Український

народ, а також органи державної влади та місцевого самоврядування. Український народ, відповідно до преамбули Конституції України, становлять громадяни України всіх національностей, є самостійним суб'єктом права власності, який володіє, користується і розпоряджається землею та іншими природними ресурсами в межах території України, а також природними ресурсами континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони.

Належне Українському народові право власності на землю є: а) абсолютним, незмінним, постійним, визначальним для встановлення правового режиму інших природних ресурсів; б) не може бути обмежене будь-якими законами України; в) передбачає одержання абсолютної і відносної додаткової вартості (капіталу), що має присвоюватись через суспільні форми розподілу з додержанням пропорцій прогресивного розвитку суспільства; г) здійснює виключне право розпорядження землею шляхом зміни території України, відчуження, обміну її часток з іншими суб'єктами міжнародного права, не дозволяє розміщення військових баз іноземних держав на території України.

Від імені Українського народу права власника на землю здійснюють виключно органи державної влади та місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Конституцією України, із збереженням сталості і незмінності права власності на землю Українського народу в межах території України та неможливістю без конституційних змін здійснення цього права іншими, не передбаченими Основним Законом суб'єктами.

За Конституцією України, Водним кодексом України, Лісовим кодексом України, Кодексом законів про надра та іншими законами єдиним суб'єктом здійснення від імені Українського народу всіх його правомочностей власника землі та інших природних ресурсів в межах території держави, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони виступає Верховна Рада України. Вона є представницьким органом державної влади з правом контролю за прийнятими рішеннями органами виконавчої влади з питань здійснення прав власника на природні об'єкти від імені Українського народу, включаючи їх перегляд і скасування та прийняття своїх актів щодо застосування Конституції і законів України. Інші органи державної влади у межах своїх повноважень мають забезпечувати реалізацію норм Конституції України та

законів у цій сфері у виключних випадках, передбачених законом. Зокрема, забезпечення реалізації окремих прав власника на землю та інші природні ресурси від імені Українського народу може здійснювати Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади. Окремі органи центральної виконавчої влади зобов'язані забезпечувати реалізацію передбачених у законі правомочностей власника землі та інших природних ресурсів від імені Українського народу. Особливе місце серед суб'єктів здійснення прав власника на природні ресурси від імені Українського народу належить органам судової влади, юрисдикція яких у цій сфері визначається Конституцією України. Органи місцевого самоврядування в межах своєї території є самостійними суб'єктами здійснення прав власника на землю та інші природні ресурси від імені Українського народу, які зобов'язані забезпечувати реалізацію цих правомочностей у межах, визначених Конституцією України та іншими законами.

Реалізація правомочностей Українського народу щодо володіння, користування і розпорядження природними ресурсами має забезпечуватися системою внутрішньодержавного публічного та приватного права, а також системою норм міжнародного права. Аналіз змісту норм Конституції України, інших законів щодо права власності народу на природні ресурси свідчить, що для Українського народу володіння ними означає можливість у межах існуючих кордонів мати для життя і прогресивного розвитку свою територію та розташовані на поверхні і у надрах природні ресурси, повітряний простір, виключну (морську) економічну зону і континентальний шельф. Тому ніхто в Україні не може одноосібно чи у складі соціальних, політичних, державних та інших суспільних утворень володіти всією територією на титулі права власності. Правомочність Українського народу володіти природними ресурсами має абсолютний характер та є незмінною і постійною. Набуття у власність природних ресурсів суб'єктами приватного права не означає втрату для Українського народу правомочності володіння ними, оскільки право володіння народу і правомочність володіння окремої особи – це різні за економічним змістом і юридичною природою явища. Водночас Український народ володіє природними ресурсами лише на титулі права власності, і в такому аспекті право власності Українського на-

роду є виключним. Тому зазначена правомочність Українського народу не може бути обмежена ні внутрішніми законами, ні міжнародними актами.

Виключне право Українського народу на володіння має поєднуватись з доступністю кожного громадянина до природних ресурсів. При цьому органи державної влади мають забезпечувати реалізацію соціальної функції права власності Українського народу шляхом прийняття законів, у яких закріплювалися б обмеження щодо набуття у приватну власність природних ресурсів фізичними і юридичними особами, не допускалася можливість утворення латифундій чи подрібнення земель.

Важливим елементом у змісті права власності Українського народу є правомочність користування, яка є похідною і певною мірою залежною від правомочності володіння природними ресурсами. Юридична сутність правомочності Українського народу щодо користування розкривається через економічну природу власності на природні ресурси. Згідно із ст. 13 Конституції України народ України зобов'язаний користуватись землею та іншими природними ресурсами відповідно до закону, у якому мають визначатись загальні для всіх членів суспільства на території України вимоги і правила, а також організаційно-правові форми їх використання з метою забезпечення ефективності та раціональності при їх експлуатації.

Особливий зміст має також правомочність Українського народу щодо розпорядження землею та іншими природними ресурсами, що зумовлено об'єктивними і суб'єктивними факторами. Український народ є суб'єктом публічного і міжнародного права. Однак він не виступає безпосередньо суб'єктом права власності у цивільно-правових відносинах. Від імені народу права власника здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування. Враховуючи особливість правового статусу Українського народу як суб'єкта права власності, виключно народ може розпорядитись, наприклад, землею як територією України шляхом передачі частини землі іншим державам і у такий спосіб провести зменшення своєї території.

Кожний громадянин має право користуватись природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Це означає, що право Українського народу володіти природними ресур-

сами не виключає, а навпаки, передбачає можливість і необхідність використання землі та інших природних ресурсів фізичними та юридичними особами на різних правових титулах, передбачених у законі. Так, наприклад, згідно із ст. 14 Конституції України, а також ЗК України громадяни і утворені ними юридичні особи можуть використовувати земельні ділянки на праві приватної власності, праві оренди, постійного користування, на умовах емфітевзису чи суперфіцію тощо. Водночас Конституція України гарантує кожному громадянину можливість вільного доступу до використання землі та інших об'єктів права власності народу на засадах права загального природокористування без індивідуалізації об'єктів права власності народу і юридичного оформлення такого права на ті чи інші природні ресурси. За Водним кодексом України громадяни можуть використовувати водні об'єкти на праві користування. Кодексом законів про надра не дозволяється використання громадянами чи юридичними особами надр на праві приватної власності. У випадках, передбачених Лісовим кодексом України, ліси можуть використовуватися як на праві користування, так і на праві приватної власності.

Суб'єктивне право власності фізичної і юридичної особи, територіальної громади, держави стосовно об'єктів права власності Українського народу в Конституції України пов'язується з виконанням цими суб'єктами обов'язків, передбачених у чинному земельному та інших галузях законодавства. Відповідно до ст. 13 Основного Закону власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. Згідно із ст. 41 Конституції України використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Крім того, у вказаних статтях Конституції України найбільш виразно окреслюється соціальна функція власності і закріплюється принцип збалансованості прав та обов'язків власників природних ресурсів, який знайшов своє відображення у чинних Земельному, Цивільному та Господарському кодексах України.

Забезпечення реалізації соціальної функції права власності на природні ресурси має здійснюватись не лише шляхом законодавчого встановлення з боку держави правових форм їх використання, обов'язків і обмежень для власників і природокористувачів, а й

закріплення для цих суб'єктів екологічних правовідносин рівних можливостей щодо захисту їх прав та виконання обов'язків.

Відповідно до ст. 13 Конституції України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Вказана норма конкретизує зміст права власності Українського народу на землю та інші природні ресурси в частині здійснення такого права органами державної влади та місцевого самоврядування, а також права кожного громадянина користуватись природними об'єктами власності Українського народу. Здійснюючи права власника на природні ресурси від імені народу України, держава в особі органів законодавчої, виконавчої і судової влади зобов'язана забезпечувати у повному обсязі захист не лише власників, а й природокористувачів, які використовують об'єкти довкілля для задоволення власних потреб. Конституція України передбачає захист з боку держави земельних та інших природоресурсових прав усіх суб'єктів господарювання, які користуються природними об'єктами права власності Українського народу на різних правових титулах відповідно до закону. Зокрема, у ст. 150 Господарського кодексу України передбачається, що суб'єктам господарювання може передаватися у власність земля із закритими водоймами, ділянками лісів, загальнопоширеними корисними копалинами, що знаходяться на ній, у тому числі громадянам для ведення селянського або фермерського господарства, а також сільськогосподарським підприємствам — для господарської діяльності. Згідно із ст. 151 цього ж Кодексу для здійснення господарської діяльності суб'єктам господарювання надаються у користування на підставі спеціальних дозволів (рішень) уповноважених державою органів земля та інші природні ресурси (у тому числі за плату або на інших умовах).

У Конституції України державний захист усіх суб'єктів права власності і господарювання поєднується з необхідністю забезпечення державою соціальної спрямованості економіки. Поняття «соціальна спрямованість економіки» у контексті здійснення права власності чи користування землею або іншими природними ресурсами як об'єктами права власності Українського народу слід розглядати через призму співвідношення приватних і суспільних інтересів у процесі реформування екологічних відносин, реалізації суб'єктивних прав на природні ресурси та інших соціально-

економічних прав, гарантованих Конституцією України. Органи державної влади зобов'язані прогнозувати можливі наслідки тих чи інших перетворень у земельному ладі і рахуватися з можливими соціальними наслідками прийняття будь-якого законодавчого або нормативного акта.

Згідно із коментованою статтею усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Це означає, що реалізація права власності на землю та інші природні ресурси має здійснюватися відповідними суб'єктами без надання будь-яких переваг для того чи іншого суб'єкта. Конституційна рівність суб'єктів права власності на землю та інші природні ресурси перед законом має забезпечувати можливість усім особам вільного доступу до набуття і реалізації прав на природні ресурси, застосування цивільно-правових угод, захисту прав та законних інтересів всіх власників та природокористувачів. Закріплений у Конституції України принцип рівності перед законом усіх суб'єктів права власності має стати визначальним для розробки концептуальних засад здійснення права власності на природні ресурси громадянами, юридичними особами, державою, територіальними громадами, виконання обов'язків власниками природних ресурсів, захисту земельних та інших прав цих суб'єктів з метою створення такого земельного ладу, у якому регулювання земельних та поєднаних з ними природоресурсних, екологічних та інших суспільних відносин має здійснюватись з урахуванням комплексного підходу до застосування норм і методів публічно-правового і приватноправового характеру.

Стаття 14. *Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.*

Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Положення ст. 14 Конституції України конкретизують закладені у попередній ст. 13 Основного Закону України підвалини використання природних ресурсів щодо такого їх визначального компонента, як землі, земельні ресурси.

Україна є однією з найбільших країн Європи. Земельний фонд України становить 60,4 млн га. Сільськогосподарські угіддя у скла-

ді усіх земель становлять 69,3% або 41,8 млн га, що свідчить про значний потенціал країни, зокрема, у сфері виробництва сільськогосподарської продукції.

Конституція України проголосила землю основним національним багатством. Останнє у широкому розумінні являє собою все те, чим так чи інакше володіє певна нація. Тобто до національного багатства включаються не лише матеріальні блага, а й усі природні ресурси, клімат, витвори мистецтва та ін. Звідси цілком обґрунтовано коментована стаття проголосила саме землю в межах території України головним складником національного багатства країни.

Коментована стаття Конституції України закріпила, що таке основне національне багатство, як земля, перебуває під особливою охороною держави. Це означає, що серед інших речей матеріального світу, серед інших об'єктів правовідносин пріоритет належить саме землі, а правовий режим інших об'єктів (зокрема, нерухомості), безпосередньо залежить від землі, пов'язаний із правовим режимом останньої.

Земля відіграє незамінну роль у життєдіяльності людини й суспільства. У переважній більшості випадків землі є територіальним базисом для розміщення різних видів об'єктів – виробничої інфраструктури, допоміжних споруд, поселень громадян, культурних і релігійних пам'яток та ін. Проте у сфері сільського господарства, при виробництві аграрної продукції земля є головним, основним і незамінним засобом виробництва, який разом із кліматом, працею людини, іншими продуктивними засобами спроможен постачати харчові продукти й продовольчу сировину.

Конституційне положення про те, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, закріплено й у галузевому законодавстві, зокрема, у чинному Земельному кодексі України 2001 р. Згідно із ст. 19 цього Кодексу землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення; ґ) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; е) землі лісогосподарського призначення; є) землі водного фонду;

ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Вказаний поділ має принципове значення, оскільки впливає на правовий режим земель тієї чи іншої категорії. Так, землі сільськогосподарського призначення мають використовуватися передусім для виробництва сільськогосподарської продукції. На землях оздоровчого, рекреаційного призначення забороняється діяльність, що перешкоджає або може перешкоджати використанню їх за призначенням, а також негативно впливає або може вплинути на природний стан цих земель.

Не можна перебільшувати значення конституційного припису коментованої статті, що право власності на землю гарантується. Протягом майже 70 років у СРСР існувала виключна державна власність на землю. Колгоспи й радгоспи були постійними користувачами земельних угідь, а громадянам надавалися в користування лише невеликі земельні ділянки для будівництва й обслуговування житлового будинку, спорудження гаражу, побутових споруд тощо. Ситуація принципово змінилася з початком реформування земельних відносин, зокрема, з прийняттям Закону України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 р., який вперше запровадив в Україні поряд з державною колективну і приватну форми власності на землю.

Завдяки вміщенню відповідних положень до Конституції й земельного законодавства України щодо того, що право власності на землю гарантується, в Україні склався значний прошарок приватних власників земель. Слід хоча б зазначити, що внаслідок паювання земель сільськогосподарських підприємств і організацій в Україні 6,8 млн громадян стали приватними власниками земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Гарантування державою права власності на землю означає, що це право належить до абсолютного права та перебуває під особливою охороною. Лише власник земельної ділянки наділений трьома правомочностями — володіти, користуватися й розпоряджатися належною йому земельною ділянкою на власний розсуд, а всі інші особи зобов'язані утримуватися від дій, що могли б порушити права власника.

Однак така абсолютність права власності на землю не означає його необмеженості. Принципове положення для розуміння меж

права власності містить ст. 41 Конституції України, згідно з якою використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Власність, а тим більше на землю, зобов'язує. Зобов'язки власників земельних ділянок вміщено у ст. 91 Земельного кодексу України, згідно з якою власники земельних ділянок зобов'язані: а) забезпечувати використання їх за цільовим призначенням; б) додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля; в) своєчасно сплачувати земельний податок; г) не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів; г) підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі; д) своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом; е) дотримуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних із встановленням земельних сервітутів та охоронних зон; є) зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем; ж) за свій рахунок привести земельну ділянку у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу.

Згідно із ст. 14 Конституції України право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Порядок набуття, реалізації та припинення права власності на землю визначено кодифікованим актом земельного законодавства — Земельним кодексом України.

Зважаючи на те, що розглядувана норма Конституції України на перше місце поставила приватну власність на землю, а вже потім йдеться про власність державну (публічну), то відповідно й ст. 80 Земельного кодексу України визначає, що суб'єктами права власності на землю є: а) громадяни та юридичні особи — на землі приватної власності; б) територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, — на землі комунальної власності; в) держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, — на землі державної власності.

Підставами набуття права власності на землю різними суб'єктами можуть бути різноманітні види юридичних фактів — укла-

дення договорів купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, інших цивільно-правових угод; безоплатна передача; приватизація земельних ділянок; прийняття спадщини; виділення в натурі (на місцевості) земельних часток (паїв); внесення земельних ділянок засновниками юридичної особи до її статутного фонду; відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб; передача у власність державі земельних ділянок державної (комунальної) власності територіальними громадами (державі); штучне створення земельної ділянки за межами населених пунктів, у тому числі з порушенням установлених правил та ін. Причому окремі з них характерні для виникнення права приватної власності на землю, а інші ж можуть застосовуватися виключно для виникнення державної (комунальної) власності.

Важливою гарантією набуття й реалізації права власності на землю є чітке закріплення правовстановлюючих документів на земельні ділянки. Так, за загальним правилом право власності на земельну ділянку посвідчується державним актом. Однак право власності на земельну ділянку, набуто у власність із земель приватної власності без зміни її меж, цільового призначення, посвідчується: цивільно-правовою угодою щодо відчуження земельної ділянки, укладеною в порядку, встановленому законом, у разі набуття права власності на земельну ділянку за такою угодою або ж свідоцтвом про право на спадщину.

Як вже вказувалося, виключно власнику земельної ділянки гарантується можливість користуватися трьома провочностями — правом володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками, які він здійснює на власний розсуд.

Реалізація права власності на земельну ділянку пов'язана з обсягом правомочностей, прав та обов'язків, якими наділяються її власники. Так, згідно із ст. 90 Земельного кодексу України власники земельних ділянок мають право: а) продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину; б) самостійно господарювати на землі; в) власності на посіви і насадження сільськогосподарських та інших культур, на вироблену продукцію; г) використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження,

водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі; г) на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом; д) споруджувати жилі будинки, виробничі та інші будівлі і споруди. Порушені права власників земельних ділянок підлягають відновленню в порядку, встановленому законом.

Обов'язки, що покладаються на власників земельних ділянок, визначені у ст. 91 Земельного кодексу України.

Стаття 15. Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності.

Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова.

Цензура заборонена.

Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України.

Стаття проголошує одним із основоположних принципів життєдіяльності українського суспільства політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність. Термін багатоманітність є синонімом більш поширеного у світі — плюралізм, який походить від лат. pluralis — множинний. Вперше його застосував Х. Вольф в 1712 р. як філософське поняття протилежне монізму, але згодом його активно почали застосовувати в багатьох сферах.

Функціонування ідеології, економічних та політичних відносин на засадах багатоманітності є особливістю сучасного суспільства, заснованого на безперечному визнанні демократії та свободи як фундаментальних гуманітарних цінностей. Систему правління в «західних» країнах досить часто кваліфікують як плюралістичну демократію. Європейський суд з прав людини неодноразово підкреслював, що плюралізм, терпимість та широта поглядів є суттєвими характеристиками демократичного суспільства. Плюралізм, на його думку, будується на чесному визнанні та повазі багатоманітності та розвитку культурних традицій, етнічної та культурної самобутності, релігійних переконань, літературних та соціально-економічних ідей і уявлень (рішення від 13 серпня 1981 р. у справі Юнг, Джеймс та Вебстер проти Сполученого Королівства; рішення від 5 жовтня 2006 р. у справі Московське відділення Армії спасіння проти Росії).

Положення даної статті сформульовані відповідно до норм міжнародного права, відповідають стандартам, викладеним в основоположних міжнародно-правових документах з прав людини — Загальній декларації прав людини 1948 р., Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. тощо.

Конституція розділяє три суміжні поняття: політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність.

Первинним у співвідношенні трьох видів плюралізму є принцип ідеологічної багатоманітності. Ідеологія (від грец. — прообраз, ідея, і — слово, розум, вчення) являє собою систему концептуально оформлених поглядів і ідей, в якій усвідомлюються і оцінюються відносини людей до дійсності, один до одного, суспільства, держави. Принцип ідеологічної багатоманітності (ідеологічний плюралізм) означає можливість існування у суспільстві різних ідей, думок, ідеологічних підходів, різного трактування окремих явищ суспільного життя, їх вільного висловлення, поширення та конкуренцію. Відповідно до цього принципу особи, політичні партії та громадські об'єднання, релігійні організації, інші суб'єкти суспільних відносин мають право самостійно обирати ідеологічні орієнтири або формувати нові, безперешкодно їх висловлювати, обстоювати та пропагувати, вступати у дискусії з представниками інших напрямів, втілювати свої принципи у практичну діяльність.

Ідеологічна багатоманітність спирається на задеклароване Конституцією визнання людини найвищою соціальною цінністю і закріплені Основним Законом права кожного на вільний розвиток своєї особистості, свободу світогляду, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (статті 23, 34, 35). Проте принцип ідеологічного плюралізму передбачає певні обмеження у сфері поширення та пропагування поглядів, які є несумісними з принципами демократії та дотриманням прав і свобод громадян. Так, ст. 20 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права закріплює, що будь-яка пропаганда війни повинна бути заборонена законом; будь-який виступ на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що являє собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства, повинен бути заборонений законом. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм

расової дискримінації 1965 року визначає расову дискримінацію як будь-яке розрізнення, виняток, обмеження або перевагу, засноване на ознаках раси, кольору шкіри, родового, національного чи етнічного походження, що мають на меті або наслідком знищення або применшення визнання, використання чи здійснення на рівних засадах прав людини та основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній чи будь-яких інших галузях суспільного життя. Відповідно до Конвенції держави-учасниці засуджують всяку пропаганду і всі організації, засновані на ідеях або теоріях переваги однієї раси чи групи осіб певного кольору шкіри або етнічного походження, проголошують злочином всяке поширення ідей, заснованих на расовій перевазі або ненависті, всяке підбурювання до расової дискримінації, а також оголошують протизаконними і забороняють організації, а також організовану і всяку іншу пропагандистську діяльність, які заохочують расову дискримінацію та підбурюють до неї.

Ідеологічний плюралізм для свого втілення в державно-правову практику знаходить відображення у політичній багатоманітності, у конкретних політичних інститутах. Принцип політичної багатоманітності (політичний плюралізм) означає можливість існування різних поглядів на політичні напрями розвитку держави та суспільства, легального створення та діяльності неоднакових за своїми ідеологічними орієнтирами політичних партій та рухів, їх вільну конкуренцію між собою за суспільну підтримку. Головним призначенням політичного плюралізму є виявлення різноманітних політичних поглядів, ідей, концепцій, їх конкуренція в атмосфері демократичних дискусій з метою пошуків істини, досягнення на її основі прийнятних компромісних рішень задля забезпечення єдності та ефективного розвитку суспільства. Політична багатоманітність і багатопартійність стали невід'ємною частиною суспільно-політичного життя у незалежній Україні. Закріплення цього принципу в Конституції означає незворотність процесу становлення основ правової демократичної державності, її наближення до стандартів державно-правового устрою країн з демократичною політичною системою, де партії виконують роль своєрідного представника інтересів громадянського суспільства у державній владі.

Політичний плюралізм також має певні обмеження. Конституція України забороняє створення і діяльність політичних партій та громадських організацій, 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 (див. коментар до ст. 37).

У Конституції знайшов своє закріплення принцип економічної багатоманітності, що свідчить про його значущість для становлення та розвитку системи економічних відносин в Україні, заснованих на засадах конкуренції та відсутності монополізму. Економічна багатоманітність (економічний плюралізм) передбачає визнання рівноправності існування, функціонування та рівний юридичний захист усіх форм власності – приватної, державної та комунальної. Згідно з ч. 2 ст. 318, ч. 3 ст. 319 ЦК України усі суб'єкти права власності є рівними перед законом, усім власникам забезпечуються рівні умови здійснення своїх прав, що означає заборону встановлення привілеїв чи обмежень у питаннях правового режиму власності щодо різних її суб'єктів, передбачає згідно з чинним КК України єдину кваліфікацію і однакові санкції за посягання на власність.

Частина 2 коментованої статті закріплює, що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Це є певною гарантією принципу ідеологічної багатоманітності. Згідно з цим принципом держава не може примушувати громадян, політичні партії чи громадські організації під загрозою кримінального чи іншого переслідування обов'язково дотримуватися певних ідей, вивчати чи пропагувати будь-яку ідеологію. Конституційний принцип, відповідно до якого ніяка ідеологія не може встановлюватися як державна, закріплює рівноправність різноманітних ідеологій у суспільстві. У демократичній державі жодна з них не може мати пріоритету перед іншими, підтримуватися офіційно державою за допомогою законодавчого закріплення чи в інший офіційний спосіб. Так, наприклад, демократична держава не може встановлювати обов'язок сповідувати певну релігію, визнавати її

державною або визнавати обов'язковим будь-який інший вид ідеології. Протилежним був підхід до цієї проблеми у часи Радянського Союзу, конституція якого прямо закріплювала комуністичну ідеологію єдиною правильною, а всі інші заборонялися під загрозою кримінальної відповідальності.

Заперечення Конституцією можливості визнання будь-якої ідеології як державної не означає, що в сучасному суспільстві не можуть існувати і розвиватися певні світоглядні орієнтири, які відображають історичні особливості формування народу, його звички та традиції, корінні інтереси та прагнення, покликаним яких є консолідація суспільства навколо вирішення життєво важливих, насущних питань.

Встановлення і проведення в життя принципу політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності органічно пов'язане із заборонаю цензури, передбаченою ч. 3 коментованої статті. Відповідно до ст. 24 Закону України «Про інформацію» цензура – будь-яка вимога, спрямована, зокрема, до журналіста, засобу масової інформації, його засновника (співзасновника), видавця, керівника, розповсюджувача, узгоджувати інформацію до її поширення або накладення заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації. Ця заборона не поширюється на випадки, коли попереднє узгодження інформації здійснюється на підставі закону, а також у разі накладення судом заборони на поширення інформації.

Забороняються втручання у професійну діяльність журналістів, контроль за змістом поширюваної інформації, зокрема з метою поширення чи непоширення певної інформації, замовчування суспільно необхідної інформації, накладення заборони на висвітлення окремих тем, показ окремих осіб або поширення інформації про них, заборони критикувати суб'єкти владних повноважень, крім випадків, встановлених законом, договором між засновником (власником) і трудовим колективом, редакційним статутом.

Умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів та/або переслідування журналіста за виконання професійних обов'язків чи за критику тягне за собою кримінальну

відповідальність відповідно до ст. 171 Кримінального кодексу України.

Водночас відповідно до основоположних засад демократичного суспільства та загальноvizнаних принципів міжнародного права ст. 34 Конституції України, гарантуючи кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, передбачає, що його здійснення може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Частина 4 ст. 15 Конституції закріплює як загальну засаду, що підлягає підвищеному конституційному захисту, обов'язок держави гарантувати свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України. У найбільш загальному визначенні політична діяльність – це сукупність дій як окремих індивідів, так і суспільних груп (класів, націй, партій, громадських організацій тощо), спрямованих на реалізацію власних політичних інтересів, перш за все боротьби за завоювання, утримання та використання влади.

Свобода політичної діяльності знаходить свою конкретизацію у праві громадян України на об'єднання у політичні партії та громадські організації, брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги і демонстрації (див. коментар до статей 36, 38, 39 Конституції). Політична діяльність може здійснюватися лише громадянами України та мати різні форми – бути одноособовою або колективною, одноразовою чи постійною, організованою та неорганізованою, спланованою та спонтанною. Найбільш ефективною формою політичної діяльності є створення різноманітних політичних партій (багатопартійність) та реалізація через них певних політичних прагнень.

Стаття 16. *Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави.*

Утворення і розвиток суверенної Української держави неможливі без розробки та здійснення багатопланової і цілеспрямованої системи захисту її національної безпеки та складової останньої – екологічної безпеки. Вихідні засади екологічної безпеки сформульовано в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., де виділено окремий розділ «Екологічна безпека». У ньому зазначено, що Україна дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молоде покоління, а також має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці. Саме в Декларації вперше було передбачено обов'язок Української держави щодо забезпечення екологічної безпеки та збереження генофонду народу України.

Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, схвалена постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 р., визначає екологічну сферу як складову національної безпеки України та виділяє такі основні напрями її функціонування:

- а) впровадження і контроль за додержанням науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля;
- б) контроль за станом навколишнього природного середовища, виявлення та усунення загроз для здоров'я населення, своєчасне попередження громадян України у разі небезпеки;
- в) зниження антропогенних навантажень, ліквідація наслідків шкідливого впливу людської діяльності на природне середовище;
- г) впровадження у виробництво екологічно безпечних технологій;
- г) реалізація заходів щодо зниження впливу наслідків Чорнобильської катастрофи;
- д) недопущення неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів.

Подальший розвиток правового забезпечення екологічної безпеки відображено у постанові Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки».

Розв'язанню проблем техногенно-екологічної безпеки присвячено розділ зазначеної постанови «Стратегія і тактика гармонійного розвитку виробничого та природоресурсного потенціалу». Серед необхідних для цього заходів у постанові передбачено: здійснення перебудови середовища, технічного переозброєння виробничого комплексу на основі впровадження новітніх наукових досягнень, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів; застосування відновлюваних джерел енергії, розв'язання проблем знешкодження і використання всіх видів відходів; налагодження ефективного екологічного контролю за науково-дослідницькими роботами із створення об'єктів штучного походження, їх проектування, будівництва та фінансування з метою управління техногенними навантаженнями, раціонального використання природних ресурсів і розміщення продуктивних сил; проведення класифікації регіонів України за рівнями техногенно-екологічних навантажень; розробка методології визначення ступеня екологічного ризику для довкілля, обумовленого техногенними об'єктами; проведення досліджень з метою створення системи моделей моніторингового контролю за об'єктами спостережень у промисловості, енергетиці, будівництві, на транспорті і в сільському господарстві.

У Законі України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища» зазначено, що охорона довкілля, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України.

Екологічна безпека є складовою глобальної та національної безпеки і становить собою стан захищеності довкілля від порушення його екологічної рівноваги. Мета забезпечення екологічної безпеки – підвищення захищеності особистості в умовах поглибленої екологічної кризи та посилення негативного впливу техногенної діяльності на навколишнє середовище. До об'єктів цієї

безпеки традиційно відносять: людину, її життя і здоров'я; власність; суспільство з його матеріальними і духовними цінностями; державу, функціонування якої покликано забезпечувати нормальні умови для життєдіяльності громадян. Забезпечення екологічної безпеки здійснюється за допомогою відповідних заходів державного впливу: впровадження науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля; проведення, контролю за станом навколишнього природного середовища; зниження антропогенних навантажень, ліквідацію наслідків шкідливого впливу людської діяльності на навколишнє природне середовище; впровадження у виробництво екологічно безпечних технологій, реалізацію заходів щодо зменшення наслідків Чорнобильської катастрофи; профілактику неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів.

Екологічна безпека забезпечується системою організаційно-правових, економічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, система яких передбачена нормативно-правовими актами екологічного та інших галузей законодавства України. Серед них такі: екологічні вимоги до розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення у дію та експлуатації підприємств, споруд та інших об'єктів; охорона навколишнього природного середовища при застосуванні заходів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних, хімічних речовин та інших препаратів; охорона навколишнього природного середовища від неконтрольованого та шкідливого біологічного впливу; охорона навколишнього природного середовища від акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого впливу фізичних факторів та радіоактивного забруднення; охорона навколишнього природного середовища від забруднення виробничими, побутовими та іншими відходами; екологічна безпека транспортних засобів; дотримання вимог екологічної безпеки при проведенні наукових досліджень, впровадженні відкриттів, винаходів, застосуванні нової техніки, імпортного устаткування, технологій і систем; вимоги екологічної безпеки щодо військових оборонних об'єктів та військової діяльності; екологічні вимоги при розміщенні і розвитку населених пунктів.

Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»

спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екологічної безпеки є Міністерство екології та природних ресурсів України.

Важливим обов'язком держави, передбаченим у коментованій статті, є підтримання екологічної рівноваги на території України. Екологічна рівновага в юридичній літературі розглядається як об'єктивна категорія, що характеризує відносну сталість видового складу живих організмів, їх чисельність, продуктивність, розподіл у просторі, сезонні зміни, біотичний кругообіг речовин та інших біологічних процесів у будь-яких природних співтовариствах. Зміст екологічної рівноваги становить сталість і замкнутість біотичного кругообігу речовин. Без знання складних та взаємозалежних механізмів екологічної рівноваги неможливі раціональне природокористування, прогнозування господарської діяльності та збереження довкілля у придатному для життя стані. У зв'язку з наведеним держава встановлює певні застереження в економічній сфері з метою збереження екологічної рівноваги, поліпшення якості життя, раціонального використання природних ресурсів.

Важливим напрямом державного регулювання відносин у сфері встановлення екологічної рівноваги є раціональне, обмежене користування природними ресурсами. Його метою є задоволення матеріальних потреб суспільства за рахунок наявних і відтворюваних природних ресурсів, визначення найефективнішого, економічно вигідного їх використання без заподіяння шкоди життєво важливим інтересам людей.

Серед державних засобів забезпечення екологічної рівноваги необхідно виділити: встановлення дозвільного порядку надання права на природокористування; наявність еколого-правових приписів, які містять обмеження на природокористування та зобов'язання щодо здійснення заходів по відтворенню природних ресурсів, їх раціональному використанню та ресурсозбереженню в технологічних процесах; створення засад економічного механізму управління природокористуванням; впровадження моніторингу навколишнього природного середовища як засобу інформаційної та аналітичної підтримки державних рішень екологічної спрямованості; врегулювання питань екологічної стандартизації та нормування, ведення природоресурсових кадастрів і обліку в даній сфері та ін.

Відсутність забезпечення екологічної безпеки та порушення екологічної рівноваги призводять до виникнення екологічних катастроф. Саме до такої екологічної катастрофи слід віднести аварію на Чорнобильській атомній станції у квітні 1986 р. Ця аварія належить до техногенних катастроф, тобто до таких, які пов'язані з діяльністю людей. Для реалізації обов'язку держави з приводу подолання наслідків Чорнобильської катастрофи запроваджується державний контроль за додержанням правового режиму в зонах, що зазнали радіоактивного забруднення; особи, винні в порушенні встановленого правового режиму, а також у порушенні приписів державних органів, які здійснюють контроль у цій галузі, несуть юридичну відповідальність; з боку держави запроваджується система медичного забезпечення та соціального захисту осіб, яким надано статус постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Правовим підґрунтям державного подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є низка нормативно-правових актів, зокрема: закони України від 27 лютого 1991 р. «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», від 28 лютого 1991 р. «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», від 20 червня 1997 р. «Про формування Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення», від 20 лютого 2000 р. «Про формування, порядок надходження і використання коштів Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення», Указ Президента України від 26 квітня 1996 р. «Про утворення Чорнобильського центру з проблем ядерної безпеки, радіоактивних відходів та радіоекології», постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. «Деякі питання реалізації громадянами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, права на отримання земельної частки (паю)».

Зміцнення здоров'я населення, продовження активного довголіття і тривалості життя людей, подолання демографічної кризи мають для країни пріоритетне значення. Збереження генофонду Українського народу викликано перш за все незадовільною екологічною ситуацією, ускладненою наслідками Чорнобильської катастрофи, погіршеним станом здоров'я населення, критичною

демографічною ситуацією, зниженням рівня якості життя більшості громадян. Термін «генофонд» походить від грецького «genos» (рід, походження) та французького «fond» (основа) і розглядається як сукупність усіх генів однієї групи організмів. Він характеризується певним якісним складом і чисельністю.

Виконання державою обов'язку щодо збереження генофонду Українського народу потребує: поетапного збільшення державних асигнувань у сферу охорони здоров'я, їх ефективного використання; забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення; переорієнтації охорони здоров'я на суттєве посилення заходів з попередження захворювань, запобігання інфекційним захворюванням, зниження ризиків для здоров'я людини, що пов'язані із забрудненням та шкідливим впливом факторів довкілля; створення умов для формування та стимулювання здорового способу життя, вдосконалення гігієнічного виховання і навчання населення, особливо дітей та молоді; посилення боротьби із шкідливими звичками; розвитку фізичної культури та спорту; забезпечення раціонального збалансованого харчування населення; здійснення активної демографічної політики, спрямованої на стимулювання народжуваності і зниження смертності, збереження та зміцнення репродуктивного здоров'я населення, а також соціальної підтримки молоді та захисту інвалідів і людей похилого віку; забезпечення всебічного гармонійного фізичного та психічного розвитку дитини, починаючи з народження, її раціонального харчування, оптимальних умов побуту, виховання та навчання; запровадження ефективної системи багатоканального фінансування сфери охорони здоров'я; інтенсивного розвитку медичної та фармацевтичної промисловості.

Для реалізації зазначених положень Верховною Радою України було прийнято Закон України від 21 грудня 2010 р. «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». Відповідно до цього закону метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.

Основними принципами національної екологічної політики є: посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку; врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, при розробленні документів, які містять політичні та/або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку; міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін; запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру; забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи; відповідальність нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь; участь громадськості та суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства; невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; відповідальність органів виконавчої влади за доступність, своєчасність і достовірність екологічної інформації, державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Виконання положень Основних засад спрямовано на реалізацію положень коментованої статті і дасть змогу: поліпшити стан навколишнього природного середовища до рівня, безпечного для життєдіяльності населення, з урахуванням європейських стандартів якості навколишнього природного середовища; постійно зменшувати та поступово ліквідувати залежність між економічним зростанням та погіршенням стану навколишнього природного середовища; створити ефективну систему інформування населення з питань охорони довкілля та підвищити рівень екологічної свідомості громадян України; створити систему екологічно збалансованого використання природних ресурсів; забезпечити перехід до системи інтегрованого екологічного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та розвиток природоохоронної складової в галузях економіки; вдосконалити

державну систему моніторингу навколишнього природного середовища та систему інформаційного забезпечення процесу прийняття управлінських рішень.

Стаття 17. Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України.

Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкодження їх діяльності.

Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.

На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом.

На території України не допускається розташування іноземних військових баз.

Коментована стаття спрямована на регулювання конституційних засад захисту суверенітету і територіальної цілісності нашої держави, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, використання Збройних Сил України, відповідних військових формувань та правоохоронних органів, а також соціальний захист громадян, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, і членів їх сімей.

Серед конституційних засад особливе місце належить положенням про права і свободи людини і громадянина, державний суверенітет і територіальну цілісність України. Такий висновок випливає із аналізу як статей 1 та 2, так і ст. 157 Конституції України.

Виходячи із значення реальності державного суверенітету і територіальної цілісності для самого факту існування і поступального розвитку незалежної української держави, Конституція України одними з головних її функцій, справою всього українського народу визнає захист її суверенітету і територіальної цілісності, а також забезпечення економічної та інформаційної безпеки.

Співставлення ч. 1 ст. 17 Конституції України та ст. 3 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України» дає підстави визнати суверенітет, територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну безпеку об'єктами національної безпеки України. Остання визначається цим законом як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам.

Важливість і складність завдань національної безпеки України викликає необхідність суспільного визнання на рівні Основного Закону захист суверенітету і територіальної цілісності України обов'язком держави, справою всього народу. Визнаючи захист суверенітету, територіальної цілісності України, її економічної та інформаційної безпеки найважливішою функцією держави, ч. 1 ст. 17 Конституції України в той же час не вказує, які саме державні органи її виконують. Коло суб'єктів, на яких покладається виконання цієї функції, можна визначити шляхом тлумачення частин 2–4 ст. 17, статей 85, 102, 106, 107, 116 Конституції України, а також ст. 4 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України». До таких суб'єктів, на наш погляд, належать: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, судові органи, органи прокуратури, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України.

Повноваження вищеназваних органів держави щодо забезпечення суверенітету, територіальної цілісності України, її економічної та інформаційної безпеки чітко визначаються у статтях 85,

102, 106, 107, 116 Конституції України, ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., а також у законах України, які визначають їх правове положення і компетенцію.

Частина 2 ст. 17 Конституції України окреслює завдання щодо забезпечення оборони України, яка ст. 1 Закону України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. визначається як система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Реалізація даного завдання покладається на Збройні Сили України, які відповідно до Конституції України забезпечують оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Збройні Сили України складаються з таких видів: Сухопутні війська, Військово-Повітряні сили, Війська протиповітряної оборони і Військово-Морські сили.

Правовою основою діяльності Збройних Сил України є Конституція України, Закон України «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 р., Закон України від 6 грудня 1991 р. «Про оборону України», статuti Збройних Сил України, інші закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародні договори України, що регулюють відносини в оборонній сфері. Функції Збройних Сил України, їх склад, правові засади організації, діяльності, дислокації, керівництва та управління визначаються Законом України «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 р.

Частина 3 коментованої статті забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону покладає на відповідні військові формування та правоохоронні органи.

За чинним законодавством України військове формування — це створена відповідно до законодавства України сукупність військових об'єднань, з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності. Правоохоронні органи — це органи державної влади, на які Конституцією України і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій.

Забезпечення державної безпеки покладається на Службу безпеки України, яка згідно із Законом України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. є державним правоохоронним органом спеціального призначення. Служба безпеки України підпорядкована Президенту України і підконтрольна Верховній Раді України.

Основне призначення Служби безпеки України полягає в захисті державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

До завдань Служби безпеки України Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. (ст. 2) також відносить: попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції і організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Діяльність Служби безпеки України передбачає її взаємодію з іншими державними органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, які зобов'язані сприяти їй у виконанні покладених на неї завдань. Громадяни України та їх об'єднання, інші особи мають сприяти законній діяльності Служби безпеки України на добровільних засадах. Такого роду допомогу Службі безпеки України можна розглядати як реалізацію громадянами України свого громадянського обов'язку, оскільки захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є справою всього українського народу.

Захист державної безпеки прямо пов'язаний із захистом державного кордону України. Державний кордон України визначається Конституцією України та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Непорушність державних кордонів є свідченням територіальної цілісності, політичної й економічної незалежності, суверенітету та єдності України. Виходячи з цього, охорона державного кордону України визнається

невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки України.

Забезпечення цілісності і недоторканності державного кордону України є конституційною вимогою (ст. 2 Конституції України), обов'язок по реалізації якої покладається відповідно до Закону України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. на Збройні Сили України та відповідні військові формування.

Захист державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Ця діяльність провадиться в межах наданих їм повноважень шляхом вжиття комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів.

Координація діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави із захисту державного кордону здійснюється Державною прикордонною службою України, яка діє відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р.

5 листопада 2009 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про прикордонний контроль». Поява такого закону була обумовлена необхідністю виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо адаптації законодавства до вимог ЄС та запровадження новітніх форм контролю на підготовчому етапі до Євро – 2012. Його було розроблено на основі Кодексу Шенгенських кордонів, і він не має аналогів в державах-членах ЄС та країнах СНД. Вперше на державному рівні прикордонний контроль визначено як державний вид контролю, який здійснює винятково Державна прикордонна служба України. Його важливим здобутком також є те, що на законодавчому рівні закріплено принцип пріоритетності безпекової складової прикордонного контролю та його правоохоронну спрямованість. Це насамперед протидія незаконній міграції, торгівлі людьми, незаконному переміщенню через кордон осіб, зброї, наркотиків, боєприпасів, вибухових речовин. Таким чином, із завдань Держприкордонслужби під час

прикордонного контролю виключено фіскальні та інші невластиві їй функції. Статтею 25 цього закону закріплено координуючу роль прикордонників у пунктах пропуску, а право визначати й затверджувати технології пропуску надано виключно начальникам органів охорони державного кордону. За законом не підлягають прикордонному контролю глави держав і члени офіційних делегацій. Власникам дипломатичних, офіційних та службових паспортів має надаватися пріоритет під час здійснення контролю, а прикордонний контроль транскордонних працівників проводиться у мінімальному обсязі. Також законом передбачено спрощений прикордонний контроль для круїзних суден, яхт, риболовних суден, паромів та літаків.

Охорона державного кордону України є невід'ємною складовою загальнодержавної системи захисту державного кордону і полягає у здійсненні Державною прикордонною службою України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також Збройними Силами України в повітряному та підводному просторі відповідно до наданих їм повноважень заходів з метою забезпечення недоторканності державного кордону України. Охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Державну прикордонну службу України, а в повітряному та підводному просторі в межах територіального моря – на Збройні Сили України. Державна прикордонна служба України і Збройні Сили України під час виконання завдань з охорони державного кордону України керуються Законами України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р., «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р., «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р., «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 р., іншими нормативно-правовими актами та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надає Верховною Радою України.

Державна прикордонна служба України в межах встановлених законодавством повноважень координує діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

Законодавство України передбачає, що в забезпеченні державної безпеки і захисті державного кордону в межах своєї ком-

петенції також беруть участь: міліція, яка діє згідно із Законом України від 20 грудня 1990 р. «Про міліцію», внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України, правовий статус яких визначено в Законі України від 26 березня 1992 р. «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України».

Громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону. Діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону врегульована Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р.

В Україні, яка йде шляхом розбудови демократичної, соціальної, правової державності, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції України). Визнавши права і свободи людини безумовною цінністю, Конституція України заборонила використання Збройних Сил України та інших військових формувань для їх обмеження. Дана заборона отримала відображення і конкретизацію в законах, які визначають правовий статус Збройних Сил України та інших військових формувань.

Конституція України також забороняє використання Збройних Сил України та інших військових формувань з метою повалення конституційного ладу. Встановлення даної заборони впливає зі ст. 5 Конституції України, яка закріплює право змінювати конституційний лад в Україні виключно за народом і не допускає узурпації цього права ані державою, ані її органами і посадовими особами. Дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади, тягнуть за собою кримінальну відповідальність винних осіб згідно зі ст. 109 Кримінального кодексу України.

Основний Закон визнає неприпустимим використання Збройних Сил України та інших військових формувань і для усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності, оскільки через органи державної влади та органи місцевого самоврядування народ здійснює свою владу (ст. 5 Конституції України).

Частина 5 коментованої статті встановлює обов'язок держави щодо забезпечення соціального захисту громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей. Фундаментальним правовим підґрунтям для закріплення цього обов'язку держави є визнання Конституцією України людини найвищою соціальною цінністю (ст. 3), проголошення України соціальною державою (преамбула, ст. 1), гарантування громадянам права на соціальний захист, на рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму (ст. 46).

Цей конституційний обов'язок держави і відповідні йому права громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах та в інших військових формуваннях, а також членів їх сімей, отримали свій розвиток і конкретизацію в законах України від 20 грудня 1991 р. «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», від 9 квітня 1992 р. «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ», а також у відповідних статтях Законів України «Про Службу безпеки України», «Про міліцію», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», «Про Державну прикордонну службу України». Важливе значення для реалізації даної норми Конституції України має також рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Служби безпеки України, Державного комітету нафтової, газової та нафтопереробної промисловості України, Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень п. 6 ст. 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», частин 4 і 5 ст. 22 Закону України «Про міліцію» та ч. 6 ст. 22 Закону України від 3 червня 1999 р. «Про пожежну безпеку» (справа № 1 -8/99 про офіційне тлумачення терміна «член сім'ї»).

Чинне законодавство України передбачає створення воєнізованих або збройних формувань виключно з метою забезпечення зовнішньої і внутрішньої безпеки України. Частина 4 ст. 17 Конституції України встановлює заборону щодо створення і функціонування будь-яких інших збройних формувань, не передбачених законом.

Порушення конституційної заборони щодо створення і функціонування збройних формувань має наслідком притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності згідно зі ст. 260 Кримінального кодексу України.

Під збройними формуваннями Кримінальний кодекс України розуміє воєнізовані групи, які незаконно озброєні придатною для використання вогнепальною, вибуховою або іншою зброєю. Воєнізованими вважаються такі формування, які мають організаційну структуру військового типу, а саме: єдиноначальність, підлеглисть і дисципліну, і в яких здійснюється військова або стройова чи фізична підготовка.

Про факт створення і функціонування таких заборонених формувань можуть свідчити дії, які виявилися: у створенні не передбачених законами України воєнізованих або збройних формувань; участі в їх діяльності; керівництві ними; їх фінансуванні; поставці їм зброї, боєприпасів, вибухових речовин або військової техніки; участі в їх складі при нападі на підприємства, установи, організації або громадян. Здійснення будь-яких із зазначених дій слід розцінювати як порушення Конституції України, за яке винні особи мають бути притягнуті до кримінальної відповідальності.

У Декларації про державний суверенітет Україна проголосила про свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї. У Декларації також зазначено, що територія України в існуючих кордонах є недоторканною і не може бути змінена та використана без її згоди.

На виконання цих положень Декларації Конституція України заборонила розташування на території України іноземних військових баз. Разом з тим, виходячи зі специфіки створення Української держави, її зв'язків з Російською Федерацією, Основний Закон у п. 14 розділу XV «Перехідні положення» передбачив можливість використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України. На сьогодні використання російським Чорноморським флотом бази в Севастополі здійснюється на умовах оренди відповідно до низки міжнародних договорів між Україною і Російською Федерацією.

Зокрема, Угоди між Україною і Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України від 28 травня 1997 р., Угоди між

Україною і Російською Федерацією про параметри поділу Чорноморського флоту від 28 травня 1997 р., Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про взаємні розрахунки, пов'язані з розподілом Чорноморського флоту та перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації та території України від 28 травня 1997 р., Угоди між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України від 21 квітня 2010 р.

З моменту набуття Україною незалежності здійснюється постійна діяльність державних органів щодо удосконалення нормативно-правової бази захисту суверенітету і територіальної цілісності української держави. Так, за цей час прийнято більше 200 законів, з яких фундаментальний або базовий характер мають більше 40%; які стосуються змін до базових законів – 99%; тих, що стосуються схвалення рішень Президента України про тимчасовий допуск підрозділів збройних сил інших держав (участь у спільних військових навчаннях, надання допомоги при стихійних лихах тощо), – 2,5%, про схвалення рішень Президента України про направлення підрозділів Збройних Сил України як миротворчих контингентів із забезпечення безпеки тощо – 4,1%, про встановлення чисельності Збройних Сил України – 2,5%, про ратифікацію міжнародних угод, прийняття поправок, застережень до них тощо, що стосуються забезпечення оборони, територіальної цілісності, суверенітету України, – 17%.

Таким чином, вже після прийняття і введення у дію Конституції України створена міцна законодавча база, яка вочевидь дає можливість гарантувати збереження незалежності, територіальної цілісності і суверенітету нашої держави.

Стаття 18. Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права.

Стаття 18 є єдиною в Конституції України, яка безпосередньо регулює конституційні засади зовнішньої політики України. Кон-

ституція встановлює мету зовнішньої політики України – забезпечення національних інтересів і безпеки України, а також жорстко обмежує засоби досягнення цієї мети – «шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права».

Враховуючи особливу важливість зовнішньополітичної діяльності для існування держави, Конституція України встановлює жорсткі обмеження щодо регулювання зовнішньої політики. Згідно з п. 9 ст. 92 Конституції України «засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи» визначаються виключно законами України». 1 липня 2010 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». Окремі питання здійснення зовнішньої політики України регулюються Законом України «Про основи національної безпеки України», Законом України «Про міжнародні договори України». Не можна принизити значення Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. та Акту проголошення незалежності України від 24.08.1991 р. які заклали підвалини конституційних засад зовнішньої політики України.

Україні є миролюбною державою. Відповідні зобов'язання вона взяла на себе згідно із Статутом ООН, який підписала як держава – засновниця Організації у 1945 р. Підтвердження миролюбності зовнішньої політики України було закріплене у першому правовому акті незалежної України – Декларації про державний суверенітет України: «Українська РСР виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах» (ч. 2 ст. X).

Зовнішньополітична діяльність України – це офіційна діяльність, яку здійснюють від імені України уповноважені органи української держави і яка спрямована на виконання зовнішньої функції держави. Тому суб'єктом прав і обов'язків за ст. 18 Конституції України є виключно державні органи України, їх посадові особи, уповноважені на здійснення таких функцій за законом чи спеціальними повноваженнями, а також інші особи, яким

надано офіційні повноваження представляти інтереси України в складі офіційних делегацій України на міжнародних переговорах, у міжнародних організаціях, на міжнародних конференціях тощо.

У сфері офіційних міжнародних відносин Україна виступає як єдиний суб'єкт і тому зовнішньополітична діяльність України є єдиною і неподільною. Всі уповноважені органи української держави та уповноважені особи здійснюють цю діяльність виключно від імені держави в цілому. Згідно з Конституцією України повноваженнями у сфері зовнішньої політики наділені Президент України (ст. 102, пп. 1–5, 17, 19, 20, 26 ст. 106), Верховна Рада України (пп. 5, 8, 9, 14, 23, 32 ст. 85), Кабінет Міністрів України (пп. 1, 7, 8 ст. 116). Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пп. 3, 4, 5, 17 ст. 106, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання (ч. 4 ст. 106).

Певну конкретизацію реалізації повноважень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України здійснено у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»:

«Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні – шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, внесення у разі потреби змін до цього Закону, законодавчого регулювання відносин, спрямованого на впровадження засад внутрішньої та зовнішньої політики у відповідних сферах, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією України здійснення парламентського контролю;

Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина – шляхом звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, в яких пропонується визначення, коригування засад внутрішньої і зовнішньої політики з урахуванням внутрішнього і зовнішнього становища України, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави, реалізації права законодавчої ініціативи, зокрема щодо внесення змін до цього Закону, застосування права

вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, у тому числі з підстав їх невідповідності визначеним цим Законом засадам внутрішньої і зовнішньої політики, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією України, видання на виконання Конституції і законів України указів та розпоряджень;

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади — шляхом забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на реалізацію засад такої політики, забезпечення розроблення з метою реалізації цих засад у відповідній сфері проектів законів та інших нормативно-правових актів, проведення експертизи таких проектів на відповідність засадам, визначеним цим Законом, здійснення координації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та спрямування її на забезпечення реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією та законами України, реалізації права законодавчої ініціативи та видання в межах своєї компетенції постанов і розпоряджень» (ч. 3 ст. 12).

Повноваженнями у сфері зовнішньополітичної діяльності України наділені також Рада національної безпеки і оборони України, центральні органи виконавчої влади (міністерство закордонних справ, міністерство економіки та ін.) Деякі зовнішньополітичної повноваження, такі як укладення міжвідомчих міжнародних договорів у сфері своєї компетенції, мають інші центральні органи виконавчої влади. За межами України зовнішньополітичну діяльність від імені України здійснюють її зарубіжні органи зовнішніх зносин — дипломатичні представництва, консульські представництва. Президент України має право створювати постійні чи тимчасові офіційні делегації (спеціальні місії) України для участі в засіданнях міжнародних організацій, конференцій, ведення переговорів тощо. Під час виконання цих повноважень спеціальна місія також здійснює в межах наданих повноважень зовнішньополітичну діяльність від імені України. Органи місцевого самоврядування можуть брати участь у зовнішньополітичній діяльності України за дорученням уповноважених органів української держави та в межах своєї компетенції.

Згідно із Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» повноваження щодо визначення та реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики також здійснюють: «центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи — шляхом участі в межах своєї компетенції у формуванні та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики у відповідній сфері, розроблення в межах наданих повноважень проектів законів та інших нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію засад внутрішньої і зовнішньої політики, здійснення кадрової політики в межах, визначених законодавством; органи місцевого самоврядування — шляхом вирішення в межах Конституції і законів України питань місцевого значення у відповідних сферах внутрішньої політики та у сфері зовнішньоекономічної діяльності» (ч. 3 ст. 12) У реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики беруть участь політичні партії, громадські організації у порядку, передбаченому законом (ч. 4 ст. 12).

Важливим є питання виконання у сфері зовнішніх зносин представницьких функцій. Згідно з Конституцією України «Президент України є главою держави і виступає від її імені» (ст.102). На практиці одній особі дуже важко здійснювати всі зовнішньополітичні представницькі функції. Тому у міжнародному праві визнається, що представницькі функції крім президента держави без спеціального доручення можуть також виконувати голова кабінету міністрів (уряду), міністр закордонних справ і голова дипломатичного представництва у відповідній державі. Так, відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України» Президент України, Прем'єр-міністр України і Міністр закордонних справ України мають право вести переговори і підписувати міжнародні договори України без спеціальних повноважень. Глава дипломатичного представництва України в іноземній державі або глава представництва України при міжнародній організації має право вести без спеціальних повноважень переговори про укладення міжнародного договору, підготовку тексту міжнародного договору та його прийняття з державою акредитації або в рамках відповідної міжнародної організації (ст. 6).

Конституційна мета забезпечення національних інтересів і безпеки України пов'язана з необхідністю законодавчого визначення цих понять. Поняття національних інтересів згідно з Кон-

ституцією України слід розуміти як пов'язану з існуванням держави найвищу цінність, крізь призму якої здійснюється зовнішня політика України. Згадка про забезпечення національної безпеки України безумовно має на меті не лише військову безпеку, а і безпеку економічну, екологічну тощо. Відповідні акти національного законодавства визначають необхідні пріоритети, з урахуванням яких повинна здійснюватися зовнішня політика (наприклад, Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 р.).

Вимога підтримання «мирного співробітництва» перш за все означає для України безумовну відмову від загрози силою у міжнародних відносинах. Але це також означає, що Україна повинна не лише спостерігати за світовими подіями, а й активно сприяти підтриманню миру у своїй зовнішньополітичній та міжнародно-правовій позиції. Так, відповідно до Статуту ООН на державичлени покладено обов'язок «(1) підтримувати міжнародний мир і безпеку та з цією метою вживати ефективні колективні заходи для запобігання або усунення загрози миру, а також придушення актів агресії чи інших порушень миру, здійснювати мирними засобами, у згоді з принципами справедливості й міжнародного права, владнання або вирішення міжнародних спорів або ситуацій, що можуть привести до порушення миру» (ст.1). Звідси виникає право України брати участь у миротворчих операціях ООН, у тому числі із залученням Збройних Сил України. Повноваженням схвалювати рішення «про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави» наділена Верховна Рада України (п. 23 ст. 85 Конституції України).

Конституційна вимога підтримувати мирне співробітництво не створює для України перешкод для зміцнення своєї обороноздатності, міжнародної співпраці у військовій сфері. Згідно із Статутом ООН кожна держава має право на індивідуальну і колективну самооборону. Тимчасове перебування підрозділів іноземних збройних сил на території України в межах військового співробітництва України з іншими державами та міжнародними організаціями можливо виключно за згодою Верховної Ради України, яка

уповноважена схвалювати рішення «про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України» (п. 23 ст. 85 Конституції України).

Конституційне закріплення прихильності української зовнішньої політики «загально визнаним принципам і нормам міжнародного права» є принципово важливим для характеристики зовнішньоекономічної діяльності України. Ця норма впливає з більш загальної норми Декларації про державний суверенітет України про обов'язок мати національне право, яке відповідає загально визнаним нормам міжнародного права: «Українська РСР визнає перевагу загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загально визнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права» (ч. 3 ст. X). Тим самим Конституція України залишається прихильною проголошеній у Декларації про державний суверенітет України доктрині «загально визнані норми міжнародного права є частиною права України».

Конституція вживає міжнародно-правовий термін «загально визнані принципи міжнародного права», який у міжнародному праві не має чіткого легального змісту, але і у міжнародно-правових документах цей вислів застосовується досить часто. У міжнародно-правовій доктрині загально визнаними вважають загальні (універсальні) принципи і норми, які сприйняті міжнародною спільнотою як обов'язкові, імперативні, відмовитися від яких можна лише за загальною згодою шляхом заміни на нову імперативну норму. Загально визнані норми становлять основу загального (універсального) міжнародного права і стосуються найбільш важливих сторін міжнародних відносин. Загально визнані норми мають передусім звичаєво-правову природу, і саме як такі мають найбільш широке поширення та визнання. Одночасно ці норми мають і договірно-правове закріплення, що дозволяє конкретизувати їх зміст у міжнародному праві. Міжнародний правопорядок ґрунтується на дотриманні загально визнаних принципів і норм. Вичерпно окреслити коло загально визнаних норм міжнародного права дуже важко, тому що навіть у доктрині немає такого повного переліку. Але і практика, і доктрина визнають певне коло міжнародно-правових норм, що безумовно мають характер загально визнаних.

Таким чином, зовнішня політика України перш за все повинна відповідати основним принципам міжнародного права, закріпленим у Статуті ООН, які без сумніву визнаються загальновизнаними. Прикладами загальновизнаних норм можуть також бути багато з принципів і норм міжнародного гуманітарного права, норми, що забороняють геноцид, апартеїд, расову дискримінацію. Загальновизнаними вважають деякі принципи міжнародного морського права, такі, наприклад, як принцип свободи судноплавства у відкритому морі або свободи транзиту торговельних суден через міжнародні морські протоки. Багато загальновизнаних норм визначають статус дипломатичних і консульських представництв та їхнього персоналу, наприклад, норма про особисту недоторканість голови дипломатичного представництва та членів його сім'ї. Участь України в міжнародних конвенціях, що містять загальновизнані норми, означає, що норма ст. 18 пов'язана у цій частині з ч. 1 ст. 9 Конституції України – зазначені загальновизнані принципи і норми слід застосовувати як частину національного законодавства. Звичаєво-правовий характер загальновизнаної норми не принижує її значення як норми, що має пріоритет перед нормами українського права.

Стаття 18 Конституції України має, без сумніву, не лише зовнішньополітичну спрямованість, а і створює обов'язки для нормотворчих органів України. Українське законодавство повинно відповідати загальновизнаним нормам міжнародного права. З Конституції України випливає заборона для державних органів укладати міжнародні договори, що суперечать загальновизнаним нормам міжнародного права. Посадові особи держави, які здійснюють зовнішньополітичну діяльність, зобов'язані діяти у відповідності до ст. 18 Конституції України.

З огляду на те, що Конституція України створює зобов'язання для органів української держави та посадових осіб, які здійснюють зовнішньополітичну діяльність від її імені, контроль за дотриманням цієї норми можуть здійснювати національні судові органи загальної юрисдикції. У той же час до такого контролю за процедурами, передбаченими Законом України «Про Конституційний Суд України», може долучитися і Конституційний Суд України, в разі якщо виникне питання про відповідність Конституції України закону України, який має відношення до сфери зовнішньої

політики України, або міжнародного договору, до якого приєднується Україна. Повноваження Конституційного Суду України – «Суд може розглядати питання щодо конституційності чинного міжнародного договору і у разі дачі висновків про невідповідність міжнародного договору Конституції України Конституційний Суд України у цьому ж провадженні вирішує також питання щодо неконституційності цього договору чи його окремих частин (ст. 87 Закону України «Про Конституційний Суд України») – повинно також враховувати і відповідність договору ст. 18 Конституції України.

Стаття 19. Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Правовий порядок – стан організованості та упорядкованості суспільних стосунків на основі права, який утворюється внаслідок практичної реалізації приписів правових норм. Правопорядок виступає інтегративним підсумком ефективності правового регулювання, найважливішим якісним показником рівня розвитку правової культури в суспільстві. Його зміст становить правомірна, тобто така, що здійснюється в межах правових норм, поведінка учасників суспільних стосунків, коли вони використовують належні їм суб'єктивні права, виконують юридичні обов'язки та дотримуються юридичних заборон.

Правовий порядок спирається на моральні цінності, відображає ступінь узгодженості різноманітних соціальних інтересів, надає суспільству і державі стійкості та стабільності. Правопорядок виступає антиподом анархії та хаосу, забезпечує суспільні відносини від невизначеності та непередбачуваності, формує у громадян впевненість щодо забезпеченості та захищеності своїх прав та свобод. Правопорушення, які вчиняються в різних сферах життєдіяльності суспільства та держави, руйнують правопорядок.

Правовий порядок є невід'ємною складовою функціонування влади в умовах правової та демократичної державності. Фундамент правопорядку становить Конституція України як основний закон суспільства і держави, конституційні принципи народного суверенітету, верховенства права, поділу влади, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, інші конституційні положення, які є нормами прямої дії (ч. 3 ст. 8 Конституції).

Конституційні принципи набувають юридичної визначеності щодо певних способів правового регулювання по відношенню до поведінки різних за особливостями свого правового статусу учасників суспільних відносин у відповідних сферах державного і суспільного життя. Це, по перше, використання суб'єктивних прав і виконання обов'язків громадянами та їх об'єднаннями на підставі загальнодозвільного типу правового регулювання – «дозволено все, що законом не заборонено» та, по-друге, чітке додержання вимог норм законодавства з боку держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб на основі спеціально дозвільного типу правового регулювання – «дозволено лише те, що записано в законі».

Найбільш загальними засадами правового порядку в Україні згідно з коментованою статтею є те, що ніхто, тобто жоден суб'єкт правових відносин незалежно від будь-яких конкретних умов та особливостей ситуації, не може бути примушений робити будь-що, непередбачене законодавством. Застосований у коментованій статті термін «ніхто» відображає рівність перед законом усіх без винятку суб'єктів правових відносин як одного із основоположних принципів права. Ним охоплюються як органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, так і підприємства, організації та установи, громадяни та іноземці, їх об'єднання.

Конституційна заборона примушення робити те, що не передбачено законодавством, має широкий сенс і повинна тлумачитися як неприпустимість будь-яких незаконних дій одного суб'єкта права щодо іншого як у відносинах між громадянами, так і громадян з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, органів держави між собою. Зокрема, держава, її органи, органи місцевого самоврядування, посадові особи не можуть примушувати інші органи, суспільні утворення громадян

поступати, діяти іншим чином, ніж це передбачено Конституцією та законами України.

Примушення з метою здійснення неправомірних дій може бути як щодо використання суб'єктивних прав (наприклад, схилення громадянина поза його волею до вступу в ту чи іншу політичну партію чи громадську організацію), так і щодо виконання юридичних обов'язків (наприклад, – до прийняття органом держави чи органом місцевого самоврядування, їх посадовою особою незаконного нормативно-правового або індивідуального правового акта).

Громадяни, інші суб'єкти права у разі примусу їх вчиняти протиправні дії мають право звертатися за захистом до суду, відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, спираючись на зазначені конституційні засади правопорядку, які отримали подальший розвиток в інших положеннях Основного закону та конкретних нормах законодавства.

Так, згідно із ст. 55 Конституції України кожен має право будь-якими незабороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Стаття 56 Основного Закону надає кожному право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Використаний у ч. 2 ст. 19 Конституції термін «законодавство» слід тлумачити у широкому доктринальному значенні. Законодавство є джерелом та формою існування права, способом надання певним правилам поведінки загальнообов'язкового значення, формальної визначеності в конкретних статтях законів та інших нормативно-правових актів, а також гарантій примусового виконання. У цьому контексті терміни «законний», «незаконний» використовуються як критерій для встановлення відповідності чи невідповідності конкретних дій та вчинків учасників суспільних відносин як вимогам закону, так і нормам інших нормативно-правових актів.

Окрема увага у ч. 2 коментованої статті приділяється спеціально-дозвільному типу правового регулювання, який поширюється на дії суб'єктів, уповноважених здійснювати функції держави: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Даний принцип відносно органів, які наділені державно-владними повноваженнями, може бути сформульований і в більш категоричній формі: «заборонено все, крім дозволеного законом».

Встановлення щодо органів державної влади та органів місцевого самоврядування спеціально-дозвільного типу правового регулювання є найбільш відповідним способом впорядкування їх діяльності в умовах правової держави, позаяк забезпечує підпорядкування реалізації владних функцій вказаними органами та їх посадовими особами вимогам закону, вводить їх діяльність у чіткі, зрозумілі для усіх рамки і саме таким чином обмежує можливість прояву свавілля. Закріплюючи заборону державним органам діяти поза законом, Конституція України виходить з визнання пріоритету права перед державою, утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина як головного обов'язку держави.

Правовий характер держави передовсім означає, що діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб має здійснюватися на основі повноважень, встановлених нормативно-правовими актами, у їх межах і за процедурою, встановленою законодавством. Частина 2 цієї статті Конституції закріплює вимогу зв'язаності держави законом, яка традиційно йменується у правовій науці законністю, є невід'ємною складовою більш загального конституційного принципу верховенства права, котрий окрім вимог здійснення державного-владних повноважень відповідно до положень законодавства включає необхідність для правової держави спрямування своєї діяльності на забезпечення й охорону основних прав і свобод людини.

Будучи уповноваженими державою, органи державної влади та органи місцевого самоврядування наділяються законодавством компетенцією – певним обсягом владних повноважень для виконання покладених на них завдань та функцій у відповідній

сфері управління державними та суспільними справами. Якщо використання громадянином своїх прав залежить від його волі, то державний орган чи орган місцевого самоврядування зобов'язані здійснювати надані їм повноваження для забезпечення і захисту публічних інтересів. Таким чином, уповноважені державою органи не можуть на власний розсуд ухилятися від реалізації наданих їм повноважень, але й не мають права виходити за її межі, встановлені законодавством.

Виходячи з положень ч.2 коментованої статті, органи держави та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише у межах повноважень, визначених і встановлених у законодавчих актах. Спеціально наголошується на тому, що перелік повноважень органів, котрі здійснюють функції держави, підлягає точному та повному формально-юридичному визначенню, закріпленню в тексті Конституції та законів. Ступінь конкретизації цих норм, які отримали назву компетенційних, має бути максимальним для того, щоб звести до мінімуму можливе свавілля при їх тлумаченні, створити перешкоди довільному застосуванню державно-владних повноважень.

Так, ст. 85 Конституції України закріплює повноваження Верховної Ради України. Серед них – повноваження щодо внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції; призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених ст. 73 Конституції; прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціально-культурного розвитку, охорони довкілля; призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією, тощо.

Обмеженість, як за змістом, так і за обсягом, повноважень органів, що здійснюють функції держави, чіткими законними рамками є обов'язковим стандартом функціонування влади в умовах правової, демократичної держави.

Наприклад, до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів. У Рішенні Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11

-рп/2001 спеціально зазначається, що згідно з п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах. Отже, утворення чи ліквідація найменування і перейменування районів у містах буде свідчити про вихід Верховної Ради України за межі своїх повноважень. Прикладом цього може бути і ст. 157 Конституції України, де йдеться про заборону змінювати Конституцію в умовах воєнного або надзвичайного стану. Таким чином, Верховна Рада України уповноважена вносити зміни до Конституції України тільки в умовах відсутності воєнного або надзвичайного стану.

Частина друга коментованої статті зобов'язує органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Спосіб – це визначене законом в їх компетенції те, яким чином здійснюються дії, спрямовані на реалізацію владних повноважень. Здійснюючи такі дії, уповноважені на виконання функцій держави органи мають спиратись не тільки на ті права і обов'язки, які передбачені законом, а й використовувати у своїй діяльності лише ті засоби, форми, прийоми, що безпосередньо передбачені законодавством.

Наприклад, до повноважень Верховної Ради України належить здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією (п. 33 ст. 85). Способами здійснення парламентського контролю є: звернення народного депутата України із запитом 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 (ст. 86); розгляд питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 87); створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес (ст. 89); діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що здійснює парламентський контроль за

додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101), та ін. Тому здійснення парламентського контролю іншими способами, ніж тими, що передбачені Конституцією та законами України, є неправомірним. Неправомірним є, наприклад, проведення безпосередньо Верховною Радою України або народними депутатами України документальної перевірки підприємств, установ і організацій щодо правильності сплати податків.

Положення ч. 2 ст. 19 Конституції України поширюються на всіх без винятку посадових осіб, незалежно від того, чи є вони представниками законодавчої, виконавчої або судової гілок влади, виконують свої службові обов'язки в органі державної влади чи в органах місцевого самоврядування. Не має також правового значення службове становище особи, відомча чи галузева належність державного органу, сфера його діяльності, характер та обсяг повноважень.

Конституційні положення ч. 2 ст. 19 щодо зв'язаності реалізації владних повноважень законом знайшли свій розвиток у галузевому законодавстві України, зокрема у тих законодавчих актах, які встановлюють відповідальність посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за перевищення своїх повноважень або невиконання службових обов'язків, пов'язані з цим дисциплінарні проступки, адміністративні правопорушення та злочини.

Так, згідно із Законом України «Про державну службу» за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень до державних службовців застосовується дисциплінарна відповідальність. Крім того, до державних службовців можуть застосовуватися попередження про неповну службу відповідність та затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або призначенні на чергову посаду.

Стаття 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність посадових осіб за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, охорони здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Кримінальний кодекс України включає окремий розділ, присвячений встановленню відповідальності за злочини у сфері

службової діяльності. Так, ст. 364 службовим злочином вважає зловживання владою або службовим становищем — умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах, або в інтересах третіх осіб, використання службовою особою влади чи службового становища супереч інтересам служби. Стаття 365 Кримінального кодексу передбачає відповідальність за перевищення влади або службових повноважень — умисне вчинення службовою особою дій, які явно виходять за межі наданих їй прав чи повноважень, якщо вони заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб.

Стаття 366 Кримінального кодексу встановлює відповідальність за службове підроблення — внесення службовою особою до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення документів, а також складання і видачу завідомо неправдивих документів. Під службовою недбалістю (ст. 367 КК) розуміється невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб.

Стаття 20. Державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України.

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

Великий Державний Герб України встановлюється з урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорізького законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Головним елементом великого Державного Герба України є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України).

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

Опис державних символів України та порядок їх використання встановлюються законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Столицею України є місто Київ.

Цією статтею конституційно визначено державні символи України. Символ (від грец. symbolon — знак) — це умовний знак якогось поняття, явища, ідеї. Державні символи — це встановлені конституцією або спеціальним законом офіційні знакові, образні чи музикальні вирази, які в лаконічній формі юридично уособлюють державу і, як правило, створюються, спираючись на історичне минуле народу, його національні традиції. Разом з тим вони розглядаються як важливі атрибути ідентифікації суверенної держави, здатні сприяти патріотичному вихованню громадян. На це доволі часто звертається увага в конституціях, у тому числі й у Конституції України. Державні символи мають не тільки важливе юридичне, але й соціально-психологічне значення. Адже при визначенні державної символіки законодавець враховував національні й історичні традиції народу.

Частина перша коментованої статті містить вичерпний перелік державних символів України. До їх числа вона відносить Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України. Разом зі столицею вони становлять атрибути Української держави. На відміну від деяких зарубіжних держав, зокрема Великобританії чи Франції, у переліку державних символів України немає державного девізу, проте передбачено одразу два різновиди Державного Герба — великий і малий.

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

Державні символи, з одного боку, підтверджують факт існування держави і служать зміцненню її авторитету, а з другого —

державний суверенітет виступає першоосновою як появи, так і подальшого розвитку державних символів. Втрата національної державності призводить до втрати її символів.

Державі належить виключне право на встановлення своїх символів. Вони, як правило, визначаються конституційно, а їх докладний опис і правовий режим використання регламентуються спеціальними законами чи іншими загальнодержавними актами.

Таким чином, основними ознаками державних символів є:

1) здатність знака (зображення, предмета), музичного виразу в лаконічній формі виражати ідеї історичного чи національного характеру, які займають відповідне положення в державній ідеології та суспільній психології;

2) зв'язок між державними символами і державним суверенітетом країни як політичною основою їх становлення та розвитку;

3) офіційність закріплення даних знаків чи звукових виразів в конституції країни спеціальними законами чи іншими загальнодержавними актами.

Система правових норм, що визначають вигляд та порядок використання державних символів, являє собою окремий інститут конституційного права. Проте в Україні про його остаточне оформлення говорити поки що зарано; він перебуває на стадії становлення. Досі не прийнято закони про Державний Герб, Державний Прапор, про порядок використання державної символіки, необхідність прийняття яких безпосередньо впливає зі змісту ст. 20 Конституції України.

Державний Прапор — це офіційний відмінний знак (емблема) держави, символ її суверенітету. Згідно з Конституцією України (ч. 2 ст. 20) Державний Прапор України являє собою стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів. Згідно з постановою Верховної Ради України «Про Державний Прапор України» від 28 січня 1992 р. № 2067-ХІІ цей прапор являє собою прямокутне полотнище, а співвідношення ширини прапора до його довжини становить 2 : 3.

Українське синьо-жовте колірне поєднання — одне з найдавніших серед сучасних національних прапорів. Походить воно від герба Галицько-Волинського князівства, землі якого в XII ст. літописці називали «Україною». У другій половині XIII ст. гербом князівства був золотий лев на синьому тлі, звідки й пішов звичай поєднувати ці кольори на українських державних символах.

Проте в різні періоди історії український прапор піднімався то синім, то жовтим полотнищем вгору. Головна Руська Рада — орган, що представляв національний рух українського населення Галичини, — у жовтні 1848 р. оголосила своїм гербом золотого лева на блакитному тлі й синьо-жовтий прапор. Цей самий прапор, але з жовтою смугою вгорі, був державним прапором УНР 1918 р. Після перевороту П. Скоропадського порядок кольорів змінили на синьо-жовтий. Таким він залишався і за часів Директорії.

24 серпня 1991 р. був проголошений Акт незалежності України, і синьо-жовтий прапор замайорів над будинком Верховної Ради.

Як і в багатьох інших державах, кольори України не мають офіційного пояснення, а неофіційне змінювалося з часом і залежало як від смаків сучасників, так і від політичної моди. Традиційно синій колір тлумачиться як колір чистого неба, а жовтий — як колір хлібного лану. Затвердження синьо-жовтого Державного Прапора України відтворило в собі національну символіку в галузі прапорництва, що має більш як тисячолітню історію та бере початок з Київської Русі, де найбільш поширеними державними кольорами були червоний, синій, жовтий, блакитний.

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

Державний Прапор (у зменшеному розмірі) встановлюється на транспортних засобах Президента України, Прем'єр-міністра України, керівників державних та урядових делегацій, глав дипломатичних представництв і консульських установ України за кордоном, глав постійних представництв України при міжнародних організаціях.

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

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

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

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

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

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

У всьому світі склалися певні правила використання Державного Прапора:

1. Державний Прапор ні перед ким не опускається вниз. Не можна ним салютувати. Не можна схиляти його перед будь-якою особою чи предметом.

2. Державний Прапор при вивішуванні серед інших прапорів має займати перше, найпочесніше місце. Він вивішується або вище за всі інші, або у фронті інших прапорів займає правий геральдичний бік.

3. На зібраннях у приміщенні Державний Прапор розміщується на естакаді (подіумі) з правого боку від промовця; якщо

Прапор виставляється з боку аудиторії, то займає правий бік фронтом до естради.

4. У процесіях Державний Прапор треба нести попереду всіх інших прапорів або вправо від них.

5. Не можна виставляти ушкодженого Прапора.

6. При вивішуванні Державний Прапор не повинен торкатися землі, підлоги.

7. На Державному Прапорі не можна розміщувати предмети, емблеми, прикраси тощо.

8. Державний Прапор ніколи і ніде не можна використовувати як прикрасу чи декорацію. З цією метою можна використовувати барви Державного Прапора, і то лише у випадку державних чи національних свят, при державних урочистостях тощо.

9. Зображення Державного Прапора не можна використовувати на рекламах, оголошеннях, заставках.

10. Державний Прапор (стяг), спущений на півдревка (півщогля), означає жалобу.

Внесення і винос Державного Прапора повинні відбуватися за певними правилами. Якщо Державний Прапор вносять на древку, його несе прапорonosець у супроводі двох асистентів. У разі внесення полотнища, його несуть чотири прапорonosці широкою стороною вперед, тримаючи за кути так, щоб верхня частина (синє полотнище) була злегка піднята. Внесення і винос Державного Прапора відбувається під звуки маршу.

У дні жалоби Державний Прапор України зі скорботною стрічкою чорного кольору приспускається (нахиляється).

23 серпня 2004 р. було підписано Указ «Про День Державного Прапора України». Цим Указом «на вшанування багатовікової історії українського державотворення, державної символіки незалежної України та з метою виховання поваги громадян до державних символів України» встановлено в Україні нове свято — День Державного Прапора України, який щорічно відзначається 23 серпня.

Державний герб символізує державу і позначає межі її володіння, належну їй власність. Це офіційна емблема держави, що зображується на прапорах, грошових знаках, печатках, деяких офіційних документах тощо. Його призначення — дати в умовних і лаконічних символах уявлення про державу, її історію, суспільний та державний лад.

Україна має затверджений (ст. 20 Конституції) малий Державний Герб України — золотий тризуб на синьому тлі. Тризуб належить до найдавніших священних знаків. Зображення тризуба на території України знайдено ще на пам'ятках трипільської культури (близько 6 тис. років тому). Давні боги зображувалися з тризубом. Він увінчував жезли скіфських царів.

Зображення тризуба, його призначення, що дуже мало відрізняється від офіційно прийнятого герба Української Народної Республіки (1918 р.), належить до рубежу X — XI ст. — часів князювання у Києві Володимира Великого (980 — 1015 рр.), який успадкував тризуб від предків, що запровадили його більше ніж тисячу років тому. Частина фахівців вважає, що тризуб став нашим гербом після хрещення князем Володимиром Київської Русі на честь Святої Трійці: Бога Отця, Бога Сина і Святого Духа. Знак у формі тризуба був на срібних монетах князя Володимира, його синів Святослава та Ярослава Мудрого. Він був у гербі Анни Ярославни, королеви Франції. Аналогічне клеймо має й цегла, яку знаходять при розкопках Десятинної церкви у Києві.

Слід звернути увагу на те, що слово тризуб містить число три. Це число вважалося магічним. Тризуб можна намалювати так, що він буде переплетенням букв заповітного для кожного українсько-мудрого слова «воля».

Глибоке коріння в історії української державності мають і інші герби. У славного Війська Запорізького герб був викарбуваний на військовій печатці й зображував козака з мушкетом (самопалом). Цей герб теж по праву вважається національним символом українського народу. Дійшов до нас і ще один з найвідоміших українських національно-державних символів — золотий лев. Коли князь Данило Галицький заснував нове місто, назвавши його на честь свого сина Лева Львовом, він дарував йому герб: золотий лев на синьому тлі.

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

Необхідно зазначити, що тризуб було затверджено як малий герб України і вирішено вважати його головним елементом великого герба України постановою Верховної Ради України «Про Державний герб України» від 19 лютого 1992 р. Цією постановою було визначено, що малий Державний герб України — це тризуб кольорового (золотистого) зображення (20:12), розташований на щиті синього кольору (22,5:16). Передбачена можливість і чорнобілого (монохромного) зображення Державного герба. Постановою було визначено, що зображення Державного герба України міститься на печатках органів державної влади і державного управління, грошових знаках та знаках поштової оплати, службових посвідченнях, штампах, бланках державних установ з обов'язковим додержанням його затверджених пропорцій. Крім того, Державний Герб зображається на паспортах громадян України або документах, що їх замінюють.

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

Зображення Державного Герба України є неодмінним елементом символіки органів державної влади України. Зокрема, геральдичний знак — емблема Міністерства внутрішніх справ України, затверджена Указом Президента України від 19 грудня 2000 р., являє собою восьмикутну зірку з білого металу у вигляді 48 розбіжних променів; у центрі зірки вміщено зображення малого Державного Герба України. Емблема внутрішніх військ МВС України, затверджена Указом Президента України від 28 січня 2002 р., являє собою прямий рівносторонній хрест з розбіжними кінцями крапового кольору і пружками білого металу; в центрі хреста вміщено зображення емблеми МВС України.

Державний Герб розміщується на прикордонних знаках і пунктах пропуску через державний кордон України. Державний Герб може бути зображений на орденах і медалях України та її грошових знаках.

Допускається відтворення герба як у кольоровому, так і в чорнобілому зображенні. Він може виготовлятися в різних матеріалах і техніці, розрахований на різне збільшення і зменшення (при збереженні пропорцій). Проте слід зазначити, що відповідно до ст. 8

Закону України «Про рекламу» від 11 липня 2003 р. використовувати або імітувати зображення Державного Герба України, Державного Прапора України, звучання Державного Гімну України, зображення державних символів інших держав у рекламі забороняється. Стаття 18 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. забороняє політичним партіям мати символіку, яка відтворює державні символи України.

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

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

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

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

Наруга над Державним Гімном України, як і іншими державними символами, тягне за собою відповідальність, передбачену законом (зокрема, публічна наруга над державними символами тягне за собою кримінальну відповідальність (ст. 338 Кримінального кодексу України)). Згідно із ч. 1 ст. 65 Конституції України шанування державних символів України є обов'язком громадян України.

Виконання Державного Гімну у військових частинах, на військових кораблях і суднах регламентується військовими статута-

ми. При проведенні офіційних заходів за кордоном виконання Державного Гімну здійснюється згідно з правилами, встановленими МЗС України з урахуванням практики країни перебування і Закону «Про Державний Гімн України». Допускається виконання Державного Гімну України при проведенні спортивних змагань з урахуванням існуючої практики спортивних організацій. При публічному виконанні Державного Гімну України присутні за-слуговують його стоячи, чоловіки — без головних уборів.

Як стверджують дослідники Державного Гімну України, віршований текст до майбутньої пісні «Ще не вмерла Україна» П. Чубинський склав у 1862 р., в Архангельську, у перший рік свого заслання.

В.Трембицький вважає, що, складаючи музику цієї пісні, М. Вербицький не знав справжнього автора тексту і, зовсім ймовірно, гадав, подібно, як це стверджувалося в часописі «Мета», що цей вірш належить Т. Г. Шевченку. Другий сучасник, дослідник генези гімну О. Зелінський пише: «Точної дати створення гімну історики та музикознавці не встановили. Але 26 червня 1863 р. Омелян Менцинський — син відомого співака Модеста Менцинського — завершив формування збірки хорових творів різних авторів. Серед 30 творів під номером 24 вміщено пісню «Ще не вмерла Україна».

Чітке документальне свідчення виконання пісні для широкої громади датується 10 березня. У Перемишлі як завершальний номер першого на західноукраїнських землях Шевченківського концерту 26 лютого (10 березня) 1865 р. виконали «Ще не вмерла Україна». З того часу починається тріумфальна хода цієї пісні насамперед під час щорічних шевченківських торжеств.

Частина сьома коментованої статті встановлює, що столицею України є місто Київ. Столиця — це головне місто й адміністративно-політичний центр держави, що є місцем перебування вищих і центральних органів державної влади, дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні. Як правило, столиця є окремою адміністративно-територіальною одиницею з особливим режимом управління. У даному контексті не є винятком і столиця України. Місто Київ, поряд із Севастополем, є містом республіканського підпорядкування. Згідно із ч. 3 ст. 133 Конституції України воно має спеціальний статус, який визначається окремим законом (Закон «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р.).

Розділ II

Права, свободи та обов'язки людини і громадянина

Стаття 21. *Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.*

Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Наведене положення втілює соціально-філософські засади рівноправності всіх людей. Воно майже дослівно відтворює зміст ст. 1 Загальної декларації прав людини. І хоча ця Декларація існує вже понад півстоліття, проте деякі з понять, що використовуються в її першій статті, не завжди розуміються однозначно, а тому вимагають спеціальної наукової інтерпретації.

Вільність, або свобода — фундаментальна якісна характеристика людини, яка відображає її властивості (стан) як суб'єкта власних дій, власної долі. Вона виявляється через свободу волі, тобто здатність свідомо, самостійно й добровільно обирати той чи інший варіант поведінки, діяльності — як інтелектуальної, розумової, так і фізичної. Вільність (свобода) — це завжди й насамперед реальна можливість вибору. Проте ця можливість людини ніколи не була й не буде абсолютною, безмежною. Вона має певні об'єктивні рамки, які визначаються природними та соціальними закономірностями, явищами, обставинами, умовами. Вихід за ці рамки, їх ігнорування може створити небезпеку для існування й розвитку людини, соціальних груп, суспільства. У кожний

конкретно-історичний період ці межі не є однаковими, але вони завжди існують. У деяких випадках прями застереження щодо них зроблено, як вже зазначалось, у міжнародно-правових актах, у національних конституціях та іншому національному законодавстві. Одним словом, людина має бути відносно вільною від волевиявлення держави чи інших носіїв влади. Якщо зважати на природний та соціальний детермінізм, то не можна не бачити, що людина має відносну свободу прояву й реалізації своєї волі. Межі цієї свободи мають бути засадничо однаковими для всіх людей.

Головний пафос, «дух» коментованого припису полягає в акцентуванні того, що не може бути людей, не вільних у принципі, засадничо. Всезагальність свободи людини («усі люди є вільні») — ось основна ідея цього положення.

Іншою стороною такої свободи й умовою її здійснення є рівність людей, але не фактична, а рівність саме з точки зору їхньої свободи. «Рівність у свободі» є засадничою умовою співіснування людей у сучасному цивілізованому суспільстві. Її проявом є рівність усіх людей у гідності та правах.

Гідність людини — це її цінність як такої, самої по собі, тобто незалежно від будь-яких її індивідуальних — біологічних чи соціальних властивостей. А звідси й випливає засада рівності всіх людей з огляду якраз на їхню «антропну», тобто загальнолюдську гідність.

Антропна (загальнолюдська) гідність — це самоцінність людини як такої: гідність людини визначається не її походженням, освітою, соціальним чи майновим станом, а притаманній їй свободою. Змістовно вона зумовлювана, насамперед, існуючими суспільними відносинами, а також іншими факторами людського буття. Психічним (інтелектуальним) відображенням цієї органічної, «природженої» властивості кожної людини є її власні, а також інших суб'єктів суспільства оціночні судження стосовно зазначеної властивості, тобто оцінки гідності людини.

Отже, гідність — це об'єктивна властивість людини, яка відображає її унікальну, неперевершену цінність. З моменту народження кожного індивіда його гідність є однаковою, «рівною» із гідністю інших людей. Усвідомлення цього усіма суб'єктами призводить до формування у кожної особи почуття власної гідності, до очікування поваги до неї з боку інших людей, до вироблення

установки на відстоювання своїх прав, а також до визнання нею рівних прав усіх інших людей.

Однаковість гідності кожної людини відображена й у тій нормі Конституції, за якою «кожен має право на повагу до його гідності» (ст. 28).

Уявлення про рівну гідність усіх людей — ідеологічне джерело їх «рівноправності» (включаючи й рівноправність юридичну), застосованим на рівність, тобто встановленню безпідставних привілеїв (позитивній дискримінації) чи обмежень (негативній дискримінації).

Поняття рівноправності людей (і громадян) докладніше роз'яснюється у коментарі до ст. 24 Конституції України.

Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Невідчужуваність прав і свобод людини — це їх внутрішня, іманентна, «неминуча» притаманність людині, їх невід'ємність від неї. Ця властивість прав і свобод полягає в тому, що можливості людини, які в них відображаються, є неодмінною, закономірною приналежністю кожної людської істоти. Вони притаманні людині як такій та «набувають чинності» з моменту її народження. Тому права людини — у їх виникненні та існуванні — не потребують дозволу, схвалення з боку будь-кого, у тому числі й з боку держави. Вони лише можуть бути визнані юридичним законом (державою) задля їх гарантування. Жодна людина не може бути позбавлена таких можливостей: без них вона — незалежно від місця, часу й умов її існування — не зможе сформувати, розвинути, проявити себе саме як особистість. Оскільки ніхто не дарує людині її прав та свобод — ані держава, ані якесь інше об'єднання, угруповання, ані та чи інша особа, то й відібрати, позбавити їх людину не може ніхто. Більш того, сама людина не може від них відмовитися. «Права людини та основні свободи є невід'ємним правом кожної людини, даним їй від народження», — зазначається у п. 2 ч. 2 Декларації та Програми дій Всесвітньої конференції з прав людини, яка відбулася під егідою ООН у Відні 1993 р.

Непорушність прав людини — це «незменшуваність», «недоторканність» можливостей людини, котрі відображені тими чи іншими її правами. З поняттями невідчужуваності та непорушності прав людини тісно пов'язані (але не тотожні їм) неприпустимість їх скасування та обмеження (останнє положення роз'яснюється у коментарі до наступної статті).

Можна сказати, що невідчужуваність та непорушність прав людини характеризують їх як такі права, які існують навіть незалежно від їх юридичного визнання (тобто як права «природні», або загальносоціальні). А неприпустимість їх скасування й обмеження — як такі, котрі вже закріплені в Основному Законі держави (тобто як права позитивні), в якому таку формальну заборону встановлено.

Стаття 22. Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними.

Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані.

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Соціально-філософським підґрунтям коментованого припису є уявлення про принципову невичерпність розвитку, збільшення кількості й розширення обсягу і свобод людини, необхідних для задоволення її потреб. Зростання та урізноманітнення людських потреб — соціальна закономірність, підтверджена усією історією людства. Ця закономірність якраз і є об'єктивною основою невичерпності прав та свобод людини. Невичерпність прав і свобод не слід ототожнювати із необмеженими можливостями їх використання. Останнє положення роз'яснюється у коментарях до статей 21, 64 Конституції.

Наведений припис фіксує «відкритість» переліку конституційних прав і свобод людини, свідчить про те, що вони не вичерпуються лише тими правами, які закріплені у Конституції. У такий спосіб резервується, передбачається можливість наступного розширення цього переліку, виникнення і державного забезпечення у подальшому нових прав людини і громадянина. У цьому полягає гуманістичний пафос коментованого положення.

Інший висновок із наведеного припису полягає у тому, що низка прав і свобод людини може існувати й існує поза Конституцією України.

По-перше, є такі права і свободи людини, котрі зафіксовано у таких міжнародно-правових актах, до яких Україна, можливо, поки що не приєдналась.

По-друге, існують такі права і свободи людини, які закріплено у певних міжнародних договорах, згоду на обов'язковість котрих Україна дала (зокрема, шляхом ратифікації відповідних міжнародних угод), але які в її Конституції ще не відображені.

По-третє, існують і згодом можуть зустрітись і такі права та свободи людини та громадянина, що їх закріплено у законах України чи інших нормативно-правових актах, хоча у Конституції вони взагалі не згадуються.

У зв'язку з цим набуває особливого, суто практичного значення таке питання: чи кожна зі шойно перелічених груп прав і свобод людини і громадянина, котрі не закріплено у Конституції України, слід вважати безпосередньо діючою, тобто такою, що захищається державою?

Як видається, відповідь на поставлене питання слід давати окремо стосовно правотворчих (передусім законодавчих) органів та щодо органів правозастосовних. Для перших із них усі права і свободи, які зафіксовані у всесвітніх та широко визнаних регіональних міжнародно-правових актах, мають бути практично визначальними, «критеріальними». Вони становлять своєрідний орієнтир, «дороговказ» для їхньої діяльності. А для другої групи органів такого значення можуть набувати лише конституційні права і свободи людини і громадянина. Останню обставину відображено, зокрема, у постанові Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя».

Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Гарантування прав і свобод – це встановлення і використання (застосування) їх гарантій. Поняття таких гарантій роз'яснювалось у коментарі до ч. 2 ст. 3 Конституції. Скасування конституційних прав і свобод, яке забороняється у коментованому приписі, – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація, цілковите знищення. Скасування конституційних прав і свобод становить найгірший різновид їх порушення. Окрема заборона щодо скасування саме конституційних прав та свобод людини (і громадянина) прямо передбачена у ч. 1 ст. 157 Конституції.

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. У цьому приписі Конституція вперше торкається надзвичайно важливої і складної проблеми обмеження прав і свобод людини. Адже таке обмеження є не чим іншим, як звуженням змісту та обсягу прав і свобод. З викладеного розуміння прав людини стає очевидним, що центральним, стрижневим їх елементом є певні можливості людини – можливості діяти певним чином чи утримуватися від певних дій задля задоволення її потреб та інтересів. Як відомо із загальної теорії діяльності, остання характеризується певними властивостями, рисами. До них належать: мета діяльності, предмет (об'єкт) діяльності, умови діяльності, способи (форми) діяльності, засоби діяльності, результати діяльності та деякі інші складові. Найбільш важливими, визначальними серед них є умови та засоби діяльності, оскільки саме ними зумовлюється реальність використання можливостей суб'єкта, тобто їх здійсненність. Тому поняття змісту прав людини можна визначити як умови та засоби, котрі становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Отже, означене поняття покликане відобразити якісні показники прав людини, які належать до суттєвих ознак цього явища.

Кількісні ж показники прав людини можуть відображатися поняттям обсягу прав людини. Відомо, що кількість – це визначеність предмета, яка характеризує його множинність, величину, інтенсивність, ступінь прояву тієї чи іншої його властивості. Обсяг, як і будь-яка кількість, визначається за допомогою певних одиниць виміру (наприклад, кількість певних можливих варіантів поведінки, кількість часу, кількість благ, розмір пільг та ін.). Отже, обсяг прав людини – це їх суттєва властивість, яка відображається кількісними показниками відповідних можливостей, виражених у певних одиницях виміру. Одиниці виміру «кількості» (обсягу) прав людини не можуть бути універсальними, однозначними, однорідними для всіх і будь-яких прав людини. Характер таких одиниць виміру зумовлюється, насамперед, змістом можливостей, які відображені відповідними правами, а також особливостями носіїв (суб'єктів) прав та специфікою об'єктів цих прав (тобто тих чи інших благ). Наприклад, обсяг права на свободу вибору віросповідання може характеризуватися кількістю віровизнань, кон-

фесій, які можуть бути предметом такого вибору. Обсяг права здобувати вищу освіту характеризується, зокрема, кількістю вищих навчальних закладів, у яких можна її здобути, а також кількістю спеціальностей, за котрими готують фахівців у цих закладах.

З огляду на викладене, можна вважати, що звуження змісту прав і свобод — це зменшення ознак, змістовних характеристик тих можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами; а звуження їх обсягу — це зменшення сфери суспільних відносин, у межах якої може відбуватися здійснення людиною її прав і свобод (тобто зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу або будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод). Отже, звуження змісту стосується якісної характеристики відповідного права, а звуження обсягу — його кількісної характеристики.

Коментоване положення принципово забороняє законодавцю погіршувати становище людини у суспільстві шляхом обмеження тих прав і свобод, які вже закріплено у законах України. Щодо конституційних прав і свобод така заборона застережена спеціально (ч. 1 ст. 157).

Конституційний припис, що коментується, як і попередній, є яскравим прикладом самообмеження держави у відносинах з громадянами у ході втілення нею в життя одного з принципів правової держави. Проте його реалізація не є безпроблемною. Сама Конституція України вже заклала можливість обмеження за допомогою закону багатьох прав людини за наявності певних підстав (наприклад, ч. 3 ст. 34, ч. 2 ст. 35, ч. 1 ст. 36). Тому коментоване положення слід розуміти так, що у Конституції (та й в інших законах) не можуть бути введені нові підстави правообмеження, крім тих, які вже конституційно закріплені.

За такої постановки питання якщо й не усувається цілком можливість виникнення колізій, то принаймні зменшується її вірогідність. Але колізії все ж таки можуть виникати: по-перше, у процесі приведення законодавства у відповідність до Конституції; по-друге, при прийнятті законів з таких питань, які раніше законами взагалі не регулювались; і по-третє, при прийнятті інших нормативно-правових актів з питань, котрі поки що законом не врегульовані. (Хоча стосовно останнього випадку слід мати на увазі вимогу Конституції про те, що права і свободи людини і гро-

мадянина, їх гарантії визначаються «виключно законами України» (п. 1 ч. 1 ст. 92.) Та виходячи із загальної спрямованості, з «духу» коментованого припису, слід вважати, що і в цих випадках обмеження прав і свобод людини і громадянина не можуть бути більшими, аніж ті, які вже встановлено у чинних законах України.

Стаття 23. *Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості.*

Право на вільний розвиток своєї особистості — це перше з конкретних прав людини, які закріплено у Конституції України. Щоправда, таке право не було зафіксоване у Загальній декларації прав людини. Але в останні десятиріччя воно дістає все ширшого визнання та підтримки всесвітнім співтовариством. 1986 р. ООН прийняла Декларацію про право на розвиток. У цьому документі було започатковано роз'яснення змісту даного права. Зокрема проголошувалось, що право на розвиток є невід'ємним правом людини, володіючи яким кожна людина та всі народи можуть брати участь у такому економічному, соціальному, культурному і політичному розвитку, де можуть бути повністю здійснені всі права людини й основні свободи, а також сприяти йому та користуватись його благами (ст. 1.1). Принципово важливим є положення цього документа про те, що «людина є основним суб'єктом процесу розвитку та має бути активним учасником і бенефіціарієм права на розвиток» (ст. 2. 1). За сучасною концепцією, яка була викладена, зокрема, на Третньому національному семінарі «Людський розвиток в Україні-95», що відбувся у Києві, *людський розвиток* — це процес розширення вибору для людини. Насамперед це вибір трьох важливих речей: вести здоровий спосіб життя і жити довго, набувати знань, мати ресурси, аби підтримувати належний життєвий рівень. Сюди ж належать політична, економічна і соціальна свободи, можливість займатися творчою та виробничою діяльністю, гарантії прав людини.

Таким чином, під конституційним правом на вільний розвиток особистості слід розуміти здатність використання індивідом

гарантованих Конституцією правових можливостей для здійснення своїх інтересів задля реалізації внутрішнього потенціалу особи, її творчої самореалізації. Право на вільний розвиток особистості хоча й є конкретним конституційним правом, проте має складний інтегральний характер: як універсальний вираз свободи воно комплексно виражає сутність усіх інших конституційних прав і свобод та водночас реалізується через інші конституційні права і свободи людини. Воно також поєднує в собі властивості як негативних прав (тобто передбачає невтручання держави і суспільства у реалізацію життєвого шляху індивіда), так і прав позитивних (тобто вимагає створення економічних, соціальних, політичних, культурних та інших необхідних умов своєї реалізації).

У коментованому приписі зустрічається такий законодавчий прийом, коли в одній статті закону разом з формулюванням певного права визначаються й межі його використання. Такий прийом застосовується і в деяких широко визнаних міжнародних актах щодо прав людини. Межею здійснення людиною її права на розвиток тут визначено необхідність дотримання прав і свобод інших людей. Вказана межа охарактеризована і в одній із наступних статей Конституції України у вигляді обов'язку кожного не посягати на права і свободи інших (ч. 1 ст. 68). Вона властива використанню людиною не тільки права на розвиток, а й усіх інших її прав. Проте оскільки про неї тут згадано вперше, слід зупинитись на цьому питанні докладніше.

Уявлення про те, що межею здійснення людиною власних прав є непорушення нею прав інших осіб, відображає загальнолюдський досвід життя у суспільстві, досвід гуманного, цивілізованого спілкування. Воно зустрічається вже у стародавніх релігійних текстах (у Біблії читаємо: «Не робіть іншим того, чого собі не бажаєте». — Дії 15:29) та у висловлюваннях видатних мислителів людства («Чини так, аби твоє свавілля було сумісним із свавіллям іншого згідно зі загальним законом свободи». — І. Кант). Тому важливим критерієм вільного розвитку особистості кожного є повага до інтересів, прав і свобод інших людей. Однак запровадження розглядуваного обмеження на практиці може викликати неабиякі труднощі. Адже у соціально неоднорідному суспільстві поряд із загальносуспільними інтересами, однаковими для всіх його членів, існують й інтереси специфічні — групові та індивідуальні.

Тому змістовна інтерпретація різними суб'єктами людських прав, яка зумовлюється значною мірою цими «частковими» інтересами і покликана полегшувати їх задоволення, досить часто не збігається. А звідси й уявлення про те, де ж саме починаються ті права інших, котрі мають бути межею здійснення особою її власних прав, у різних суб'єктів доволі часто відрізняються. У разі конфлікту цих уявлень (конфлікту інтерпретацій) його розв'язання доручається незалежному арбітрові — суду, з рішенням якого мусять погодитись учасники конфлікту.

Наступне положення коментованої статті пов'язане із загальною характеристикою правового становища індивіда у суспільстві. Тут вперше зустрічається поняття обов'язку особи. І стає очевидним, що до такої характеристики має входити вказівка не тільки на права та свободи людини, а й на її обов'язки. Щоправда, йдеться тут не про всі обов'язки людини, а лише про ті, які вона має перед суспільством у цілому, у той час як у неї існують ще й обов'язки перед іншими людьми, їх спільностями та об'єднаннями, перед державою. Слід підкреслити, що розглядуваний обов'язок — це не юридичний обов'язок, встановлений законодавством. Він впливає не з юридичних норм держави, а з усіх умов суспільного життя. Отже, йдеться не про спеціально-соціальний (юридичний), а про загальносоціальний обов'язок (точніше — один із його різновидів). Соціальний обов'язок людини — це необхідність певної її поведінки, об'єктивно зумовленої конкретно-історичними потребами існування та розвитку інших людей, нації, народу, його соціальних груп й усього суспільства. Найважливіші із соціальних обов'язків держава фіксує у законодавстві, тим самим надаючи їм юридичного характеру, і забезпечує різноманітними, у тому числі примусовими засобами. Так, наприклад, це зроблено щодо обов'язку громадянина захищати Вітчизну, шанувати державні символи України (ч. 1 ст. 65 Конституції), щодо обов'язку «кожного» не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині (ст. 66).

У коментованому приписі йдеться про обов'язки людини не перед будь-яким суспільством, а лише перед таким, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості. І це засадничо виправдано. Адже в антиправовому, антигуманному, недемократичному суспільстві, яке пригнічує, принижує людину,

гальмує її розвиток, навряд чи можна вимагати від неї схвального ставлення до нього, виконання нею усіх її соціальних, а тим більше юридичних обов'язків. Тому забезпечення владою вільного і всебічного розвитку є одним із критеріїв її легітимності. Тільки та влада дістає соціальне визнання як правова (правомірна), яка забезпечує умови для реалізації здібностей будь-якої людини.

У коментованій статті втілено й таку світоглядну, філософсько-антропологічну засаду, згідно з якою тільки від суспільства, тільки, так би мовити, з його «рук» кожна людина отримує необхідні засоби для існування й розвитку. Тому для людини суспільство, або суспільне благо, є не менш важливою цінністю, аніж індивідуальна свобода. За своїм аксіологічним статусом вони є рівнозначними. Усвідомлення цієї засади якраз і зумовлює поважливе, відповідальне ставлення людини до виконання своїх соціальних (а отже, й – оскільки їх закріплено у Конституції, в інших законах – до юридичних) обов'язків, запобігає протиставленню прав та обов'язків, гальмує формування суто утриманських установок.

Стаття 24. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.

У статті 24 Конституції України зазначається, що всім громадянам наданий і гарантований рівний обсяг прав і свобод: еконо-

мічних, соціальних, політичних, культурних, особистих тощо. Їх використання пов'язане із запровадженням однакових стандартів для всіх без винятку осіб. Це означає, що закріплені Конституцією України права і свободи поширюються рівною мірою на всіх громадян і мають для них тотожний (однаковий) зміст. Права людини належать їй від природи, є невідемними. Завдання держави і суспільства в сучасних умовах полягає в тому, щоб захищати ці права і не допускати їх порушення. Отже, кожен громадянин України може користуватися і користується на рівних умовах з іншими громадянами всім спектром прав і свобод без утиску з боку держави, дискримінації з боку державних органів, окремих посадовців або інших осіб. Надання кожному громадянину України рівних прав і свобод дозволяє брати активну участь в усіх сферах життєдіяльності держави: формувати представницькі органи державної влади, мати рівний доступ до всіх посад в державних органах без будь-яких ознак дискримінації, знайомитися з усіма документами і матеріалами, що безпосередньо стосуються прав і свобод громадян тощо.

Рівність прав і свобод також передбачає відповідне використання своїх прав тими категоріями громадян, які не мають рівних з іншими можливостей (соціальні, фізіологічні та ін. фактори). Тому Конституція України встановлює відповідну систему гарантій для забезпечення гідних умов життя кожної людини.

Права і свободи, передбачені ст. 24 Конституції України, належать до тих прав і свобод, які не можуть бути обмеженими.

Усі громадяни – рівні перед законом. Обов'язок не порушувати настанов закону, виконувати його положення, а у випадку порушення – нести юридичну відповідальність є рівною вимогою для всіх громадян.

Положення про рівність громадян перед законом дозволяє не обмежувати юридичну рівність тільки конституційними правами і свободами, а це означає, що всі без винятку права і свободи громадян, які закріплені в законах, а також у підзаконних нормативних актах, мають бути рівними. Вказівка на це є відповідною міжнародному праву, європейським стандартам, загальнолюдським цінностям.

Таким чином, ідея прав людини сформована як певний правовий ідеал, на досягнення якого орієнтований розвиток національного законодавства, а способами забезпечення – є загальні принципи права; один з основних таких принципів – є принцип рівності.

У частині 2 ст. 24 Конституції України йдеться про конкретизацію деяких категорій рівності прав і свобод. Права і свободи людини є складним, багатовимірним явищем, їх генезис, соціальні корені, призначення дають можливість характеризувати той чи інший тип цивілізації, етапи її становлення та розвитку.

Рівність прав і свобод один з основних принципів конституційного статусу людини і громадянина, показник загальнолюдської культури. Ця рівність може розглядатися принаймні в двох аспектах: 1) означати рівність в матеріальних благах, рівність результатів, рівність в умовах існування – тобто економічну рівність, що відображає, віддзеркалює певний вимір прав і свобод людини, та 2) рівність перед законом у процедурах – рівність юридичну, яка насамперед пов'язана з ефективністю законодавства. Процедурна рівність означає відсутність будь-якої дискримінації. Принцип відсутності дискримінації – це не тільки досягнута рівність у певних сферах життєдіяльності, а й критерії, за якими ця рівність може бути досягнута. Не може бути привілеїв за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Додатковим критерієм подолання дискримінації визнається також «справедливість» як явище соціальної дійсності.

Рівність прав і свобод є відтворенням справедливості як ціннісної категорії, що виробляється в суспільстві у відповідності із сформованими уявленнями про мораль і норми поведінки.

Справедливість у зазначеному контексті може полягати у диференціації прав (підвищення рівня права у рамках чинного законодавства для окремих категорій населення, які на це заслуговують, – свідчення прогресивного розвитку національної правової системи) та у подоланні узурпації прав, як різновиду їх дискримінації (надмірного нерегламентованого законодавством

збільшення владних повноважень однієї категорії громадян порівняно з іншими у соціумі, що може мати місце в окремих державних утвореннях, суспільствах, у певних просторо-часових континуумах).

Гендерна рівність – складова загального принципу рівності як основи демократичного устрою держави та суспільства. Принцип рівності є універсальною категорією і виключає дискримінацію за будь-якою ознакою, у тому числі за ознакою статі. Конструкція гендерної рівності розкривається через категорію прав людини як універсального стандарту рівності, який є єдиним для обох статей. У 2000 р. Україна разом із 189 країнами – членами ООН підписала Декларацію Тисячоліття, в якій сформульовані найважливіші цілі світового розвитку, серед яких одне з основних – досягнення рівності жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності.

Незважаючи на проголошення Україною рівності прав жінок і чоловіків численні норми чинного законодавства й досі містять дискримінаційні гендерні «викривлення». Однією з основних причин гендерної нерівності в Україні є стійкі гендерні стереотипи, відповідно до яких суспільна роль жінок і чоловіків залежать від так званого «природного» розподілу.

Основною проблемою вітчизняного законодавства у сфері гендеру є декларативність його положень. Держава і суспільство повинні створювати і створюють предметне законодавство, орієнтоване на розв'язання практичних гендерних проблем, детальне регулювання окремих аспектів становлення гендерної рівності, законодавче визначення всього спектра прав та можливостей, які містять поняття «гендерна рівність». У зв'язку з цим досить важливо відзначити, що має йтися про «рівність прав, можливостей» та «рівність досягнутих результатів».

Гендерний вимір правової площини характеризується перекусом рівністю жіночої та чоловічої соціальних статей. Встановлення такої рівності на практиці вимагає подолання патріархальних стереотипів, статевої ієрархічності соціальних зв'язків, у яких чоловіки заздалегідь сприймаються як вищі за розумовими та фізичними здібностями істоти, їхня діяльність є більш значущою та пріоритетною порівняно з діяльністю жінок.

Сучасні наукові гендерні дослідження звернені до обох статей і пропонують встановити таку рівновагу соціальних прав та обов'язків, яка забезпечила б чоловікам та жінкам рівні можливості й водночас враховувала їхні анатомічні та психофізіологічні особливості.

Неможливо нівелювати відмінності чоловіка та жінки, визнати їх біологічну ідентичність, таке регулювання матиме дискримінаційний характер щодо тієї чи іншої статі. Необхідно забезпечити рівноправний розподіл соціальних, політичних, економічних можливостей та ресурсів. Провідна роль у цьому відводиться праву як передумові та наслідку суспільних відносин і їх змін.

Отже, у ст. 24 Конституції України гендерне питання розглядається в двох площинах: з одного боку, це формальне закріплення рівності чоловіків та жінок шляхом встановлення рівних прав і можливостей у правових нормах (питання законотворчої діяльності); з другого боку, практичне існування рівних умов реалізації наданих законом можливостей, втілення правових принципів і норм у повсякденній діяльності. Останнє є питання правореалізаційної та правозастосовної діяльності, що пов'язане з функціонуванням судових органів, місцевих і загальнодержавних інститутів влади та органів місцевого самоврядування, а також усіх суб'єктів приватного права, включаючи кожного індивіда.

Виконання жінкою специфічних біологічних функцій та особливих соціальних ролей створює передумови її виключення з економічного та соціального життя, позбавлення її можливості брати реальну участь у розподілі суспільних благ. Якщо жінка не має дієвих юридичних гарантій, то поділ громадян на тих, хто включений у суспільний обіг, і тих, хто є виключеним із нього, може відбуватися за статевою ознакою. Тривалий час правове регулювання щодо жінок мало дискримінаційний характер, тому таку дискримінацію треба ліквідувати саме правовими засобами.

Нині в Україні, як і в більшості країн світу, відбувається переоцінка цінностей і здійснюється орієнтація політичного курсу держави на встановлення єдиних загальнолюдських принципів і стандартів, на їх природні засади, що є значимими для усього

світового співтовариства, у тому числі у сфері гендерних відносин.

Гендерний підхід як стратегічний напрям насамперед має упроваджуватися через дотримання органами державного управління таких умов своєї діяльності: підтримка природної ролі, яку відіграють жінки у стабільному розвитку; визнання того, що результати політики істотно впливають на розвиток жінки і чоловіка як особистостей; створення умов, за яких у всіх сферах суспільного життя державна політика базуватиметься на даних, деталізованих за статтю; забезпечення рівного доступу для жінок і чоловіків до державної служби; забезпечення рівної участі у справедливому розподілі ресурсів між чоловіками і жінками; надання жінкам права особисто визначати свої потреби, виражати сподівання, набувати професійних навичок, досвіду, соціальної впевненості та значущості нарівні з чоловіками.

Коли мова йде про рівність статей як ідеал суспільно-політичного розвитку, під цим поняттям можуть розумітися: а) формальна рівність (рівність юридична, закріплена законодавчо); б) рівність можливостей (надання певної законодавчо закріпленої переваги певній соціально-демографічній групі для створення однакових з іншими групами умов на старті); в) рівність результату (цілеспрямоване забезпечення ліквідації для всіх суб'єктів перешкод, які можуть бути зумовлені попередньою дискримінацією).

Важливим аспектом подолання колізій у сфері правового регулювання гендерних відносин є проблема глобалізації гендерного рівноправ'я. Процес глобалізації виявляється у трансформації проблеми прав людини із суто національного рівня у площину міжнародного права.

Стаття 25. Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство.

Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі.

Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами.

Громадянство як усталений, стійкий, постійний, загальний правовий зв'язок особи з певною державою означає перш за все

визнання за цією особою усієї повноти прав і свобод, які передбачені в Конституції України та поточному законодавстві. Громадянство є одним з елементів правового статусу переважної більшості осіб, які на законних підставах мешкають чи перебувають на території держави, і одночасно передумовою володіння правами та свободами у повному обсязі. Саме тому припинення громадянства означає суттєве звуження обсягу прав і свобод особи. Відмова держави від одностороннього припинення громадянства шляхом його позбавлення є однією з найважливіших ознак її демократичного характеру.

Інститут позбавлення громадянства істотно відрізняється від втрати громадянства. Позбавлення громадянства містить у собі елемент сваволі та дискримінації й означає право держави на власний розсуд, без будь-яких правових обмежень, без дотримання правової процедури, в односторонньому порядку, самостійно вирішувати питання про можливість подальшого існування такого усталеного правового зв'язку особи з державою, як громадянство. При цьому держава не зобов'язана також враховувати думку самого громадянина з цього приводу. Такий підхід призводить до спотворення демократичного змісту взаємовідносин у системі «людина – держава» та «громадянське суспільство – держава», перетворює їх у нерівноправні, адже у будь-який момент особа може втратити значну кількість своїх прав за штучними та надуманими підставами (у тому числі, як свідчить історія, з огляду на громадянську позицію чи політичні переконання особи) або й взагалі без будь-яких підстав та пояснень, внаслідок чого людина стає беззахисною перед сваволею посадовців. Протягом усього радянського періоду нашої історії законодавство передбачало позбавлення державою радянського громадянства й використовувалося перш за все як один із засобів боротьби з інакомислячими та інакодумством. Свого часу громадянства СРСР були позбавлені Л. Троцький, П. Григоренко, О. Солженіцин, О. Зінов'єв, В. Войнович, Р. Ростропович, В. Аксьонов, В. Корчної, І. Ратушинська, Ю. Любимов та інші відомі письменники, митці, державні та громадські діячі. У 1967 р. навіть було ухвалено секретний за формою та дискримінаційний за змістом Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про вихід з громадянства осіб, які переселяються

з СРСР до Ізраїлю», згідно з яким зазначені особи позбавлялися громадянства СРСР з моменту виїзду за кордон.

Втрата громадянства є демократичним інститутом, оскільки поточне законодавство закріплює вичерпний перелік підстав для втрати громадянства, що унеможливує їх свавільне розширення. До того ж громадяни мають можливість знати, яка саме поведінка не є бажаною для держави, суперечить інтересам суспільства, і можуть скорегувати її або утриматися від здійснення певних дій. Законодавство передбачає такі підстави втрати громадянства України: 1) якщо громадянин України після досягнення ним повноліття добровільно набув громадянство іншої держави (стосовно поняття добровільності набуття громадянства іншої держави – див. коментар до ст. 4 Конституції України); 2) якщо особа була прийнята до громадянства України внаслідок обману, подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів; 3) якщо громадянин України добровільно вступив на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою (ст. 19 Закону України «Про громадянство України»). Датою припинення громадянства України у зазначених випадках є дата видання відповідного указу Президента України про втрату громадянства певною особою.

Однак, якщо виконання вимог пунктів 1, 3 потягне за собою набуття громадянином України статусу особи без громадянства (апатрида), тоді зазначені положення не можуть застосовуватися (2 ст. 19 Закону України «Про громадянство України»).

Право змінити громадянство також є ознакою демократичного характеру держави, оскільки означає для особи можливість відмовитися від захисту своїх прав з боку однієї держави та обрати громадянство тієї держави, захистом якої вона хотіла б користуватися у подальшому. При цьому не має значення, що саме спонукало особу змінити громадянство та якими є мотиви такого рішення. Ніхто, у тому числі й посадовці, не мають права вимагати від особи будь-яких усних чи письмових пояснень щодо прийнятого нею рішення змінити громадянство. Визнання зазначеного права покладає на державу обов'язок, по-перше, не створювати для особи надмірних обмежень та перешкод у зв'язку

з наміром обрати інше громадянство, по-друге, забезпечити постійне здійснення належного та достатньо ефективного контролю за реалізацією цього та інших прав громадян, по-третє, створити належні умови для їх здійснення. Тобто наявність права змінити громадянство становить цінність, по-перше, сама по собі як одна з головних ознак демократичної держави, по-друге, оскільки спонукає державу дотримуватися мінімальних стандартів прав людини, яких уже досягли інші держави.

Зміна особою громадянства передбачає два етапи: вихід з громадянства однієї держави та набуття громадянства іншої держави. Підстави виходу з громадянства України закріплено у ст. 18 Закону України «Про громадянство України». За загальним правилом вийти з громадянства України може особа, яка виїхала на постійне проживання за кордон. Однак в окремих випадках з громадянства України може вийти і особа, яка мешкає на її території. Так, дитина, яка набула за народженням громадянство України, якщо на момент її народження батьки або хоча б один із них були іноземцями чи особами без громадянства, може вийти з громадянства за клопотанням одного з батьків незалежно від місця проживання дитини. Обов'язковою умовою виходу особи з громадянства України є набуття нею іноземного громадянства або наявність документа уповноваженого органу іншої держави про те, що громадянин України набуде її громадянства, якщо вийде з громадянства України. Тобто не допускається вихід особи з громадянства України, якщо це потягне набуття нею статусу особи без громадянства (апатрида). Вихід з громадянства України дітей, які досягли 14 років, може відбуватися лише за їхньою письмовою згодою. Після досягнення 18 років особа самостійно вирішує питання про вихід з громадянства.

Разом з тим вихід з громадянства України не допускається, якщо особу, яка подала клопотання про вихід з громадянства, в Україні притягнуто як обвинуваченого у кримінальній справі (якщо слідчим у ході досудового слідства винесено мотивовану постанову про притягнення особи як обвинуваченого у вчиненні певного злочину) або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав чинності і підлягає виконанню.

У окремих випадках зміна українського громадянства може здійснюватися на підставах, передбачених міждержавними угодами. Так, наприклад, 12 березня 1999 р. між Україною і Республікою Білорусь укладена Угода про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Білорусь, і громадянами Республіки Білорусь, які постійно проживають в Україні. Верховна Рада України ратифікувала зазначену Угоду 21 жовтня 1999 р.

19 травня 2000 р. між Україною і Республікою Казахстан укладена Угода про спрощений порядок набуття і припинення громадянства громадянами України, які постійно проживають у Республіці Казахстан, та громадянами Республіки Казахстан, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадків безгромадянства та подвійного громадянства. Верховна Рада України ратифікувала зазначену Угоду 14 вересня 2000 р.

28 січня 2003 р. між Україною і Киргизькою Республікою була підписана Угода про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають у Киргизькій Республіці, та громадянами Киргизької Республіки, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадкам безгромадянства та подвійного громадянства. Верховна Рада України ратифікувала зазначену Угоду 20 листопада 2003 р.

1 березня 2007 р. між Україною та Грузією укладена Угода про спрощений порядок набуття та припинення громадянства громадянами Грузії, які постійно проживають в Україні, та громадянами України, які постійно проживають в Грузії, та попередження випадків безгромадянства та подвійного громадянства. Верховна Рада України ратифікувала зазначену Угоду 6 березня 2008 р.

Відповідно до ч. 2 коментованої статті громадянин України не може бути вигнаний за межі України. Це означає, що держава та її органи і посадові особи не мають права ухвалювати з політичних чи з будь-яких інших мотивів рішення про заборону та неприпустимість (чи небажаність) перебування громадян України на її території. Українська держава не має права примусити громадянина залишити її територію (виїхати за її межі) або заборонити йому повернутися на територію України. Неправомірними будуть вважатися й будь-які інші дії чи будь-який тиск (фізичний,

психічний, у вигляді погроз, залякування тощо), спрямовані на те, щоб змусити громадянина до виїзду за межі України.

Категоричною є конституційна вимога, вміщена в ч. 2 ст. 25 Основного Закону України, про те, що громадянин України не може бути виданий іншій державі (неможливість екстрадиції). Це означає, що громадянин України, на відміну від іноземця чи особи без громадянства, у разі вчинення злочину поза межами України не може бути виданий іншій державі для притягнення до кримінальної відповідальності та віддання до суду. Український громадянин підлягає кримінальній відповідальності лише за Кримінальним кодексом України, а справу про притягнення його до відповідальності має розглядати відповідний суд України. Громадянин України не може бути виданий іншій державі і на підставі міжнародного договору України, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 9 Конституції України «укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України».

Разом з тим зазначене положення щодо неможливості видачі громадянина України іншій державі стосується лише національної, а не міжнародної юрисдикції. При цьому варто розрізняти терміни «видача» і «передача», оскільки зазвичай у ці поняття вкладається різний зміст, що робить їх юридичну природу неідентичною. Міжнародно-правові документи та спеціальна література виходять з того, що доставлення особи до іншої суверенної держави принципово відрізняється від доставлення особи до міжнародної судової інституції, створеної відповідно до міжнародного права за участю та згодою заінтересованих держав. Якщо перше за міжнародно-правовою термінологією позначається терміном «видача» або «екстрадиція», то друге – терміном «передача» (п. 2. 3. 1–2. 3. 2. Висновку Конституційного Суду України у справі про Римський Статут від 11 липня 2001 р.).

Таким чином, видача громадянина України іншій державі (у тому числі до іноземного суду) не допускається. Проте передача українського громадянина до міжнародного суду може стати можливою у тому випадку, коли Україна візьме на себе відповідні міжнародно-правові зобов'язання шляхом укладання міжнародного договору чи приєднання до певних міжнародних установчих

угод (конвенцій, статутів тощо). Прикметно, що 20 січня 2000 р. від імені України було підписано Римський Статут Міжнародного кримінального суду та внесено його до Верховної Ради України для надання згоди на обов'язковість. Конституційний Суд України, розглядаючи справу про Римський Статут 11 липня 2001 р., визнав зазначений Статут таким, що не відповідає Конституції України, однак єдиним застереженням та головним аргументом на користь такого правового підходу стало положення абзацу десятого преамбули та ст. 1 Статуту, за якими «Міжнародний кримінальний суд ... доповнює національні органи кримінальної юстиції».

Якщо ж громадянина України запрошено для участі у засіданні судового органу іншої держави як свідка, тоді він має право самостійно вирішувати питання про те, брати йому участь у такому засіданні чи ні.

Відповідно до ч. 3 ст. 25 Конституції України гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами. Це означає, що держава бере на себе зобов'язання забезпечити для громадян здійснення у повному обсязі усіх прав і свобод, передбачених Основним Законом України та її поточним законодавством, не лише в межах території України, а й поза її межами. Так, наприклад, під час підготовки та проведення виборів до Верховної Ради України або президентських виборів держава зобов'язана створити виборчі дільниці та дільничні виборчі комісії при українських дипломатичних (або консульських) установах за кордоном, надавати виборцям через зазначені комісії відповідну інформацію про реєстрацію кандидатів, про хід передвиборної агітації тощо, забезпечити дільниці достатньою кількістю виборчих бюлетенів та належні умови для голосування і підрахунку голосів.

Так само органи державної влади та державні установи мають піклуватися і про здійснення інших прав громадян України, які перебувають за кордоном. Так, наприклад, 14 січня 1993 р. була укладена Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про трудову діяльність і соціальний захист громадян України і Росії, які працюють за межами кордонів своїх країн. 15 січня 1993 р. між Урядом України і Урядом Російської Федерації була укладена Тимчасова Угода про гарантії прав громадян, які працювали

в районах Крайньої Півночі та місцевостях, які прирівняні до районів Крайньої Півночі, у галузі пенсійного забезпечення. 15 квітня 1994 р. державами-учасницями Співдружності незалежних держав укладена Угода про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів. Верховна Рада України ратифікувала цю Угоду Законом від 11 липня 1995 р. Відповідно до ст. 4 зазначеної Угоди «кожна із Сторін визнає (без легалізації) дипломи, свідоцтва про освіту, відповідні документи про присвоєння звання, розряду, кваліфікації та інші необхідні для здійснення трудової діяльності документи та завіреній у встановленому на території Сторони виїзду порядку їх переклад державною мовою Сторони працевлаштування або російською мовою. Трудовий стаж, включаючи стаж за пільговими підставами і за спеціальністю, взаємно визнається Сторонами».

13 лютого 2003 р. між Україною та Португальською Республікою укладена Угода про тимчасову міграцію громадян України для роботи в Португальській Республіці. Відповідно до ст. 7 зазначеної Угоди «до громадян України, які мігрують до Португальської Республіки в рамках дії цієї Угоди, на території Португалії застосовуються такі самі умови винагородження та праці, якими користуються португальські громадяни, відповідно до положень законодавства, правил колективної праці, місцевих традицій і звичок, а також соціальні гарантії, передбачені португальським законодавством. Вони також користуватимуться такими самими правами й захистом, який отримують громадяни Португальської Республіки згідно з чинним законодавством стосовно охорони здоров'я та безпеки праці».

Разом з тим окремі права і свободи громадяни не можуть реалізувати за кордоном. Наприклад, право проводити мітинги, походи і демонстрації неможливо здійснити на території деяких держав навіть у межах передвиборних заходів у тих випадках, коли це суперечить законодавству країни перебування. Право на мирні зібрання в одних державах визнається лише за громадянами держави (Португалія, Італія, Австрія, Ірландія, Данія, Македонія, Литва, Казахстан), а в інших — за будь-якою особою, тобто і за громадянами, і за іноземцями і за особами без громадянства (США, Канада, Японія, Кіпр, Словаччина, Боснія і Герцеговина,

Польща, Румунія, Естонія). Разом з тим розуміння змісту цього права поступово розширюється, про що переконливо свідчить правова позиція Європейського суду з прав людини, виражена, зокрема, у справі «Сісс проти Франції». Стосовно заявниці, яка була серед двохсот інших нелегальних мігрантів, які проживали у Франції й захопили на знак протесту церкву Святого Бернара в Парижі, Суд вказав, що та обставина, що заявниця — незаконний іммігрант, не є достатньою підставою для порушення її права на свободу мирних зборів.

Окрім того, за Конституцією України держава зобов'язана захищати своїх громадян за кордоном, особливо коли виникають загрози життю та здоров'ю громадян України, перешкоди в процесі реалізації ними своїх прав. Такий захист здійснюється передусім дипломатичними засобами, а також шляхом надання юридичної, фінансової, матеріальної допомоги. Зазвичай захисту за кордоном потребують громадяни України, які виїхали з метою працевлаштування, тимчасово перебувають на території іншої держави (у складі делегацій, спортивних команд, у приватних справах), затримані правоохоронними органами інших держав та щодо яких висунуті звинувачення у вчиненні злочину, стали заручниками, жертвами злочинних посягань, дорожньо-транспортних пригод, опинилися у зоні стихійного лиха тощо. Так, 28 листопада 2006 р. у Мінську в межах Співдружності Незалежних Держав укладена Угода про захист учасників кримінального судочинства. Відповідно до ст. 4 зазначеної Угоди до осіб, які потребують захисту, можуть застосовуватися такі захисні заходи: тимчасове переміщення до безпечного місця; переселення на територію іншої держави; зміна документів; зміна зовнішності; надання спеціальних засобів індивідуального захисту, зв'язку та сповіщення; особиста охорона, охорона житла та майна; забезпечення конфіденційності відомостей про особу; зміна місця роботи (служби) чи навчання; додаткові засоби захисту щодо осіб, які перебувають під вартою або у місцях відбування покарання (у тому числі перевід з одного місця до іншого).

Для захисту громадян України поза її межами особливого значення набуває функціонування консульських установ, які покликані захищати права та законні інтереси українських громадян за

кордоном. На території інших держав утворюються і діють генеральні консульства, консульства, віце-консульства, консульські агентства. Консульські функції виконуються також дипломатичними представництвами України, для чого в їх складі можуть утворюватися консульські відділи на чолі з генеральними консулами, консулами. Консул мусить вживати заходів для того, щоб громадяни України користувалися в повному обсязі всіма правами, наданими їм законодавством держави перебування і міжнародними договорами, учасниками яких є Україна і держава перебування, а також міжнародними звичаями, для відновлення порушених прав громадян України. У випадку, якщо після звернення консула до органів влади відповідної держави перебування не будуть відновлені порушені права громадян України, консул зобов'язаний повідомити про це Міністерство закордонних справ України та главу дипломатичного представництва України в державі перебування. Консул має вести облік громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають у його консульському окрузі, приймати як письмові, так і усні звернення громадян України, сприяти проведенню відповідно до законодавства України референдумів, виборів Президента України, народних депутатів України. На консула покладається надання допомоги у виконанні службових обов'язків членам державних делегацій України, народним депутатам України, представникам міністерств, інших органів виконавчої влади України, органів місцевого самоврядування, а також керівникам державних підприємств та наукових установ, які перебувають у межах його консульського округу. Консул повинен інформувати громадян України, які тимчасово перебувають у його консульському окрузі, про законодавство держави перебування, а також про місцеві звичаї. Консул має право без окремого доручення представляти в установах держави перебування громадян України, якщо вони є відсутніми і не доручили ведення справи іншій особі або не можуть захищати свої інтереси з інших причин. Це представництво може тривати доти, допоки особа, яку він представляє, не призначить своїх уповноважених осіб або не візьме на себе захист своїх прав та інтересів. Діяльність консульських установ та консульських посадових осіб і службовців визначається Консульським статутом України від

2 квітня 1994 р. Сприяють захисту прав українських громадян за кордоном і укладені Україною з багатьма державами консульські конвенції та консульські договори. Так, 1 липня 1999 р. укладена Консульська конвенція між Україною та Турецькою Республікою, 23 грудня 2003 р. укладена Консульська конвенція між Україною та Італійською Республікою.

Стаття 26. Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, — за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом.

Дана стаття присвячена правовому статусу іноземців та осіб без громадянства, його специфіці.

У частині 1 цієї статті коментування потребують насамперед терміни «іноземці» та «особи без громадянства». За Законом України від 4 лютого 1994 р. «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземцями визнаються особи, які не перебувають у громадянстві України і є громадянами (підданими) іншої держави або держав, а особами без громадянства — особи, яких жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїми громадянами (ст.1). Осіб без громадянства називають ще апатридами.

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства визначається внутрішнім законодавством держав з урахуванням їхніх міжнародних зобов'язань. З міжнародних актів у цій галузі діють Конвенція про статус апатридів (1954 р.), Конвенція про скорочення безгромадянства (1961 р.) тощо.

За Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» правовий статус іноземців і осіб без громадянства в основному співпадають. При цьому Закон, як і Конституція України, виходить із загального принципу урівнювання в головному прав і обов'язків іноземців і осіб без громадянства, що пере-

бувають в Україні на законних підставах (ч. 1 ст. 26 Конституції України) з правами та обов'язками громадян України. Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» такими законними підставами є іммігрування в Україну на постійне проживання або для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасове перебування на її території відповідно до встановлених правил. Іноземці та особи без громадянства, які іммігрували на постійне проживання або для тимчасового працевлаштування, отримують посвідки відповідно на постійне або тимчасове проживання.

Що ж стосується іноземців і осіб без громадянства, які опинилися в Україні на незаконних підставах, то до них вживають відповідних заходів впливу, включаючи їх примусове видворення за межі країни.

У передбачених законом випадках іноземці і особи без громадянства можуть набути статусу біженця. Біженцем вважається особа, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань (ст. 1 Закону України «Про біженців»). Цим же Законом регулюються підстави і порядок набуття статусу біженця.

Центральним органом державної виконавчої влади, на який покладено функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців, є Державна міграційна служба України.

Іноземці і особи без громадянства, що на законних підставах перебувають в Україні, мають право на підприємницьку діяльність, працю, відпочинок, охорону здоров'я, соціальний захист, освіту, житло, свободу совісті тощо. Вони можуть укладати та розривати шлюби з громадянами України та іншими особами відпо-

відно до законодавства України. Іноземцям і особам без громадянства гарантуються недоторканність особи, житла, невтручання в особисте та сімейне життя, таємниця листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, повага їх гідності нарівні з громадянами України.

Водночас Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачено, що здійснення іноземними громадянами і особами без громадянства наданих їм прав і свобод не повинно завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні. Іноземці і особи без громадянства зобов'язані дотримуватись Конституції і законів України, шанувати традиції та звичаї народу України (ст. 2)

Частина 1 ст. 26 передбачає винятки, що стосуються правового статусу іноземців та осіб без громадянства порівняно з правовим статусом громадян України. Ці винятки встановлені самою Конституцією, законами або міжнародними договорами України. У галузі політичних прав, зокрема, іноземці та особи без громадянства не можуть обирати і бути обраними до органів державної влади та органів самоврядування, а також брати участь у референдумах. Вони не зобов'язані відбувати військову службу в Збройних Силах України та інших військових формуваннях.

Передбачено також ряд особливостей для в'їзду в Україну і виїзду з України іноземців та осіб без громадянства. Вони, зокрема, можуть в'їжджати в Україну за національними паспортними документами. При цьому іноземці і особи без громадянства повинні одержати у встановленому порядку в'їзну візу, якщо інше не передбачено міжнародними договорами та законодавством України.

Транзитний проїзд іноземців та осіб без громадянства через територію України до країни призначення також дозволяється за наявності транзитних віз, якщо інше не передбачено міжнародними договорами та законодавством України. Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачені випадки, коли в'їзд в Україну або виїзд іноземців та осіб без громадянства з України не дозволяється.

За порушення іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку перебування в Україні, а також за недотриман-

ня правил транзитного проїзду через територію України, до них вживаються встановлені законом заходи юридичної відповідальності. Серед них видворення іноземця або особи без громадянства за межі України за рішенням органів внутрішніх справ, органів охорони державного кордону (стосовно осіб, які затримані у межах контрольованих прикордонних районів при спробі або після незаконного перетинання державного кордону в Україну) або Служби безпеки України. Таке видворення може мати місце, якщо дії іноземця або особи без громадянства суперечать інтересам забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку; це є необхідним для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України; іноземець або особа без громадянства грубо порушили законодавство про свій правовий статус (ст. 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»).

Частина 2 ст. 26 передбачає можливість надання іноземцям та особам без громадянства притулку в Україні. Рішення про надання притулку приймає Президент України (п. 26 ст. 106 Конституції). Але сам порядок надання притулку законом у нас врегульовано недостатньо. І в міжнародному праві інститут політичного притулку є в основному звичаєво-правовим. Під політичним притулком тут розуміють надання державою тій або іншій особі можливості укритися від переслідувань за політичними мотивами, яким вона піддавалася (або могла піддаватися) в країні свого громадянства чи постійного місця проживання. При цьому до політичних мотивів належить не тільки переслідування за політичні переконання, а й за громадську діяльність, релігійні переконання, расову чи національну належність тощо.

Надання притулку – це суверенне право кожної держави. Національним законодавством регулюються підстави і процедура (судова або адміністративна) надання політичного притулку, а також статус осіб, які отримали цей притулок. У міжнародному праві, проте, є норми, що стосуються обов'язків держав не надавати політичного притулку відповідним категоріям осіб. Зокрема, п. 2 ст. 1 Декларації Генеральної Асамблеї ООН про територіальний притулок (1967 р.) передбачено, що право користуватися політичним притулком не визнається за особою, стосовно якої є серйозні підстави вважати, що вона вчинила злочин проти миру,

військовий злочин або злочин проти людства. Загальновизнаним також є положення, згідно з яким притулок не повинен надаватися особі, яка вчинила загальнокримінальний злочин.

Основним міжнародно-правовим наслідком надання політичного притулку є зобов'язання держави не видавати особу, яка отримала політичний притулок, а також надавати квазідипломатичний захист у разі порушення прав цієї особи за кордоном. Політичний притулок припиняється, якщо зникли причини або якщо відповідна особа натуралізувалася (отримала громадянство) в державі, яка надала притулок.

Стаття 27. Кожна людина має невід'ємне право на життя.

Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави – захищати життя людини.

Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань.

Право на життя належить до невід'ємних, основоположних прав людини. Воно закріплене в усіх найважливіших міжнародних договорах про права людини і ст. 27 Конституції України відповідає цим міжнародно-правовим документам. Розуміння права на життя за Конституцією України можливо виключно в контексті принаймні двох її статей – 3 і 27, де ст. 3 формує основоположний ціннісний підхід української держави до людини, її життя і здоров'я як до «найвищої соціальної цінності» в Україні, а в ст. 27 закріплено загальний зміст особистого права на життя. З огляду на ч. 1 ст. 22 Конституції України, яка встановлює, що «права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними», та беручи до уваги частину 1 ст. 9 Конституції України, зміст конституційного права на життя слід розуміти також з врахуванням Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Протоколу 6 до цієї Конвенції та інших міжнародних договорів України про права людини.

Суб'єктом права на життя є людина, незалежно від того, чи є вона громадянином України. З огляду на ст. 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод Україна зобов'язана

забезпечити право на життя, як і решту конвенційних прав людини, щодо всіх людей, що перебувають під юрисдикцією держави. Саме так і слід розуміти просторову дію ст. 27 Конституції України. Але ні в українському, ні в міжнародному праві не існує єдиного визначення людини. Згідно із законодавством України людина з'являється в момент народження та зникає після її смерті. Це означає, що українське законодавство не розглядає ненароджену істоту як людину, хоча і може визнавати у випадках, встановлених законом, інтереси «зачатої, але ще не народженої дитини» (ч. 2 ст. 25 ЦК України). Такий підхід збігається з нормами міжнародних договорів України про права людини, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Право на життя містить такі складові: невід'ємність права людини на життя, заборона свавільного позбавлення життя, право захищати своє життя та життя інших людей від протиправних посягань. Визнається право особи позбавити життя іншу людину внаслідок неминучої потреби застосувати силу у випадках, визначених законом.

Головним у статті 27 є проголошення невід'ємності права на життя, яке належить кожній людині, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних переконань, громадянства тощо. Невід'ємність права на життя слід розглядати як наслідок природності цього права. Ніхто, у тому числі Конституція, не наділяють людину правом на життя. Конституція України визнає, що людина має це право в силу лише того факту, що вона є людиною.

Обов'язок захищати життя людини, а отже, й забезпечувати право на життя, покладене Конституцією України на державу. Стаття 27 сформульована передусім саме як безпосередній обов'язок держави (ч. 2 ст. 27). Тому відповідно до Конституції України українська держава приймає на себе певні обов'язки щодо захисту життя людини. Такими обов'язками слід передусім вважати: встановлення юридичної (кримінальної) відповідальності за протиправне посягання на життя людини та протиправне позбавлення її життя; заборону позбавляти будь-яку особу життя свавільно; заборону екстрадиції особи в державу, в якій до неї може бути застосована смертна кара; заборону вислання особи в державу, в якій буде існувати загроза її життю; запровадження організаційно-правових засобів захисту права на життя, зокрема

за умов, коли існує висока вірогідність абсолютної загрози життю людини; запровадження правових гарантій захисту особи, яка захищає своє життя і здоров'я чи життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань.

Реалізація цих обов'язків призвела до прийняття в українському законодавстві цілої низки правових норм, які повинні забезпечувати найбільш повне дотримання права на життя. Так, КК України визнає злочинними різні види умисного чи необережного позбавлення життя та запроваджує поняття необхідної оборони та крайньої необхідності. Відповідно до зобов'язань за Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод (надано згоду на обов'язковість Верховною Радою України 14 липня 1997 р), Україна не має права здійснювати екстрадицію в державу, в якій може бути застосована до цих осіб смертна кара. В Україні визнається заборона висилати або примусово повертати будь-яку особу в державу, в якій існуватиме загроза її життю. Це впливає із закріпленого в ч. 2 ст. 26 Конституції України права на притулок. Надання статусу біженця згідно із Законом України «Про біженців» відбувається в разі, якщо особа, яка звернулася за наданням статусу біженця, внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань (ч. 1 ст. 1). Конституція України та Закон України «Про надзвичайний стан» не містять положень про можливість будь-яких обмежень права на життя в умовах надзвичайного стану, а отже, виключають такі обмеження.

Обов'язок української держави забезпечити право на життя і таким чином захистити життя людини слід розглядати як одночасно її позитивний та негативний конституційний обов'язок. Позитивний обов'язок полягає у зобов'язанні Верховної Ради України (як органу законодавчої влади) та інших органів української держави (уповноважених на прийняття підзаконних актів

законодавства) виконати конституційний припис про *створення* законодавства, яке б забезпечувало дотримання в Україні конституційного права на життя. Така діяльність є абсолютно необхідною з огляду на складність цього права та розвиток у світі уявлень про його зміст. Ця діяльність стосується також повноцінної національної імплементації актів динамічного тлумачення міжнародними органами міжнародних договорів України про права людини, згоду на обов'язковість надано Верховною Радою України.

Негативний обов'язок української держави щодо конституційного права людини на життя полягає у зобов'язанні створити належні організаційні, кадрові, фінансові та інші умови, щоб забезпечити практичне виконання відповідного законодавства. Нездатність чи небажання держави це зробити буде свідчити про порушення норми Конституції, наприклад, зухвале зволікання у проведенні необхідних слідчих дій у справі про вбивство або відмова суддів застосовувати рішення Європейського суду з прав людини щодо захисту права на життя, коли для цього є підстави.

Україна ратифікувала Протокол №6 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо скасування смертної кари та відмовилась від смертної кари як способу кримінального покарання. У чинному Кримінальному кодексі України смертна кара вилучена з видів покарань.

Право на життя не належить до абсолютних, тобто не існує абсолютної, нічим не обмеженої заборони позбавляти людину життя. Згідно з ч. 2 ст. 27 Конституції України «ніхто не може бути свавільно позбавлений життя». В окремих випадках людину може бути позбавлено життя внаслідок неминучої потреби застосувати силу. Але такі випадки, оскільки вони обмежують конституційне право людини, повинні бути встановлені виключно законами України (п. 1 ст. 92 Конституції України). Крім того, на випадки неминучої потреби застосувати сили вказують міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України: «а) при захисті будь-якої людини від незаконного насильства; б) при здійсненні законного арешту або при запобіганні втечі людини, що законно перебуває під вартою; с) у діях, законно вчинених з метою придушення бунту або заколоту» (ст. 2 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод).

Позбавлення життя при захисті будь-якої людини від незаконного насильства може мати місце або в разі захисту від незаконного насильства власного життя, або в разі захисту від такого насильства іншої особи. Саме це обмеження права на життя передбачає ч. 3 ст. 27 Конституції України.

Законом України «Про міліцію» встановлено підстави та умови застосування сили (ст. 15), зокрема вогнепальної зброї (статті 12–14), працівниками органів по підтримці правопорядку при виконанні ними своїх обов'язків. Окремі питання застосування зброї визначені Законом України «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України», дія якого поширюється на Державну прикордонну службу України, Службу безпеки України, внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України, війська Цивільної оборони України та на інші військові формування, створені відповідно до законів України, Державну спеціальну службу транспорту (ч. 3 Преамбули).

Європейський суд з прав людини та інші міжнародні органи по захисту прав людини головними критеріями при правовій оцінці фактів застосування сили, включаючи зброю, під час здійсненні законного арешту або для запобігання втечі особи, яка законно тримається під вартою, вважають домірність, доцільність та абсолютну необхідність.

В українському законодавстві не сформульовані додаткові підстави застосування вогнепальної зброї працівниками органів по підтримці правопорядку при вчиненні правомірних дій для придушення заворушення або повстання. Це означає, що такими підставами можуть бути лише ті, що зазначені в пунктах 1–6 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про міліцію».

Слід зазначити, що під час придушення заворушення або повстання зберігаються заборони, встановлені Законом України «Про міліцію» для використання зброї працівниками органів по підтримці правопорядку: «Забороняється застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю до жінок з явними ознаками вагітності, осіб похилого віку або з вираженими ознаками інвалідності та малолітніх, крім випадків вчинення ними групового нападу, що загрожує життю і здоров'ю людей, уповноважених осіб, або збройного нападу чи збройного опору». «Забороняється застосовувати і викорис-

товувати вогнепальну зброю при значному скупченні людей, якщо від цього можуть постраждати сторонні особи» (ч. 2 ст. 15). Таким чином, при вчиненні правомірних дій для придушення заворушення або повстання перевага повинна бути віддана не застосуванню вогнепальної зброї, а застосуванню заходів фізичного впливу і спеціальних засобів. Вся міжнародно-правова практика, що стосується оцінки правомірності позбавлення життя при вчиненні правомірних дій для придушення заворушення або повстання, базується на застосуванні принципу «абсолютної необхідності».

Проблемними питаннями, які можуть бути пов'язаними із застосуванням ст. 27 Конституції України, є самогубство, евтаназія, аборт

Самогубство – позбавлення людиною самою себе (без сторонньої допомоги) власного фізичного життя, що має місце внаслідок добровільного, обміркованого рішення або внаслідок рішення, що виникає у стані афекту. Сучасна теорія права виходить із загального визнання за особою права свідомо розпоряджатися власним життям. У разі психічного розладу особи, яка скоює або проявляє реальний намір скоїти дії, які становлять безпосередню загрозу для неї або оточуючих, така особа може бути примусово госпіталізована (ч.1 ст.14 Закону України «Про психіатричну допомогу»). Доведення до самогубства згідно з Кримінальним кодексом України є злочином (ст.120 КК України).

Від самогубства слід відрізнити евтаназію – штучне позбавлення людини життя при наявності волевиявлення з її сторони за допомогою медичних засобів у випадках невиліковної хвороби чи серйозного порушення здоров'я (смертельні травми тощо) цієї людини. У державах, що визнають евтаназію, особлива увага приділяється правовому регулюванню встановлення волевиявлення особи, яка погоджується на евтаназію. Українське законодавство за будь-яких обставин не визнає правомірність евтаназії і кваліфікує її як злочин. У міжнародному праві залишається відкритим питання, чи охоплює право на життя також і обов'язок людини жити, а також, чи може людина за допомогою іншої людини свідомо відмовитися від цього свого права. Практика міжнародних органів із захисту прав людини залишає це питання на розсуд кожної держави.

Аборт – штучне переривання вагітності. В Україні відсутня заборона провадити аборти. Але законодавство містить численні норми, що стосуються медичної практики щодо абортів і спрямовані на захист життя та здоров'я жінки. За медичними показаннями можливе штучне переривання вагітності. Умови і порядок її проведення врегульовані «Про порядок штучного переривання вагітності від 12 до 28 тижнів» і Додатком II «Переліку соціальних показань, при яких може бути проведено штучне переривання вагітності». Незаконне проведення абортів тягне за собою кримінальну відповідальність (ст. 134 КК України). У міжнародному праві не міститься положень про заборону або про правомірність абортів. В універсальних чи регіональних договорах про права людини держави, через наявність численних релігійних та ідеологічних чинників, намагаються максимально уникати будь-якої конкретної відповіді на питання, з якого часу людський ембріон можна вважати людиною. Наприклад, у Конвенції про права дитини, згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України (набула чинності для України 27.09.91 р.) дитина визначена як будь-яка людська істота до досягнення нею 18-річного віку (ст. 1). Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (набула чинності для України 11.09.97 р.) і практика її застосування відносить встановлення рівноваги між інтересами вагітних жінок та законною необхідністю захисту ембріона до повноважень держав-учасниць Конвенції.

Стаття 27 закріплює право кожного «захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань» (ч. 3). Такі дії можуть вчинятись внаслідок необхідної оборони або крайньої необхідності. Необхідною обороною визнаються «дії, вчинені з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів особи, яка захищається, або іншої особи, а також суспільних інтересів та інтересів держави від суспільно небезпечного посягання шляхом заподіяння тому, хто посягає, шкоди, необхідної і достатньої в даній обстановці для негайного відвернення чи припинення посягання, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони» (ч. 1 ст. 36 КК України). Перевищенням меж необхідної оборони визнається умисне заподіяння тому, хто посягає, тяжкої шкоди, яка явно не відповідає небезпечності посягання або обстановці захисту (ч. 2

ст. 36 КК України). Не є злочином заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам у стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, що безпосередньо загрожує особі чи охоронюваним законом правам цієї людини або інших осіб, а також суспільним інтересам чи інтересам держави, якщо цю небезпеку в даній обстановці не можна було усунути іншими засобами і якщо при цьому не було допущено перевищення меж крайньої необхідності. Перевищенням меж крайньої необхідності є умисне заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам, якщо така шкода є більш значною, ніж відвернена шкода (ч. 2 ст. 39 КК України).

Стаття 28. Кожен має право на повагу до його гідності.

Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню.

Жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідям.

Право кожного на повагу до його гідності належить до особистих невід'ємних прав людини. Без визнання його з боку держави і забезпечення належного рівня захисту людина не може бути рівноправним членом суспільства. Саме тому Конституція України гарантує його слідом за проголошенням рівності конституційних прав і свобод.

Як впливає із законоположень, що містяться у ст. 28, в їх нормативній єдності, держава має не лише утримуватися від посягання на гідність особи, а й зобов'язана забезпечити дієвий захист всім особам від таких посягань з боку третіх осіб.

Як етична і правова категорія гідність включає усвідомлення особою і оточуючими факту володіння нею сукупністю певних моральних і інтелектуальних властивостей, а також її повагу до самої себе. Гідність особи визначається не лише самооцінкою суб'єкта, а й його об'єктивною оцінкою іншими людьми. Проте незалежно від останньої і в тих випадках, коли особа через хворобливий психічний стан не здатна до соціально усвідомленої поведінки, її гідність охороняється державою.

Саме тому ч. 2 даної статті закріплює, що ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню. Ця конституційна норма відтворює відповідні положення ст. 5 Загальної декларації прав людини 1948 р., ст. 7 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р. (далі – Конвенція), ст. 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р., Декларації про захист усіх осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження чи покарання 1975 р., Європейської конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню.

Заборона катувань, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження не знає винятків, а тому не допускає порушень її у період війни або іншого надзвичайного стану, що прямо зазначено в ч. 2 ст. 64 Конституції України. Така абсолютна заборона підтверджує, що право, гарантоване цією статтею, втілює одну з основоположних цінностей демократичної держави.

У частині 2 ст. 28 названі основні категорії, які містять градацію жорстокості поводження з людиною або її покарання. З'ясування змісту кожної з них має важливе значення для правильного усвідомлення даної конституційної норми.

Тлумачення цих категорій має здійснюватися з урахуванням загальноновизнаних міжнародних стандартів та практики Комітету проти катувань, а також Європейського суду з прав людини. Відповідно до ст. 1 Конвенції «катування» означає будь-яку дію, якою будь-якій особі навмисне спричиняється сильний біль або страждання, фізичне чи моральне, щоб отримати від неї або від третьої особи відомості чи визнання, покарати її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона запідозрюється, а також залякати чи примусити її або третю особу чи з будь-якої причини, що ґрунтується на дискримінації будь-якого характеру, коли такий біль або страждання спричиняються державними посадовими особами чи іншими особами, які виступають як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи з їх мовчазної згоди. До цього

терміна не включаються біль або страждання, що виникли внаслідок лише законних санкцій, невіддільні від цих санкцій чи викликаються ними випадково.

Стандарти нелюдського поводження або покарання та такого, що принижує гідність, поводження або покарання сформульовані в рішеннях Європейського суду з прав людини (далі — Суд). Так, у Рішенні в справі Данія, Франція, Норвегія, Швеція та Нідерланди проти Греції (1969 р.) визначені такі ступені забороненого поводження з людиною: нелюдське поводження або покарання — таке поводження, яке навмисно спричинює тяжке розумове чи фізичне страждання, що за даних обставин є невинуватим; таке, що принижує гідність, поводження або покарання — поводження, яке грубо принижує особу перед іншими або примушує її діяти всупереч власній волі чи власним переконанням. У справі «Ірландія проти Сполученого Королівства» (1978 р.) Суд вніс деякі корективи до цих визначень: катування — нелюдське поводження, що здійснюється навмисно і призводить до дуже серйозних і тяжких страждань; нелюдське поводження чи покарання — спричинення сильних фізичних та душевних страждань; таке, що принижує гідність, поводження — знущання, які мають викликати у жертви почуття страху, страждання і почуття власної неповноцінності, а також принизити її гідність та, по можливості, зламати її фізичний і моральний опір. На жаль, на даний час у практиці Суду є декілька рішень й щодо України, в яких визнано порушення ст. 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (рішення у справі «Афанасьєв проти України», «Невмержицький проти України», «Яременко проти України» тощо).

Виходячи з особливої небезпеки зазначених форм нелюдського поводження не тільки для окремої людини, а й для суспільства в цілому, віддаючи пріоритет захисту права кожного на повагу до його гідності, міжнародна спільнота закріпила в ст. 3 Конвенції заборону жодній державі-учасниці висилати, повертати чи видавати будь-яку особу іншій державі, якщо є серйозні підстави вважати, що їй може загрожувати там застосування катувань. У справі «Сьорінг проти Сполученого Королівства» (1989 р.) Суд дійшов висновку, що екстрадиція особи, яка обвинувачується у вчиненні тяжкого злочину, до Сполучених Штатів Америки, де

до неї може бути застосований смертний вирок, є порушенням ст. 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, оскільки перебування її протягом довгого часу в камері смертників в екстремальних умовах, у стані постійної пригніченості та очікування приведення до виконання смертного вироку тягне за собою страждання виключної сили та тривалості, що перевищує поріг, встановлений Конвенцією.

Слід разом з тим враховувати, що в деяких випадках, прямо визначених у законі, компетентні державні органи мають право приймати рішення та вчиняти певні дії, які хоча й спричинюють особі моральні або фізичні переживання, проте ґрунтуються виключно на законі і обумовлюються необхідністю досягнення соціально значущої мети. Ці дії та рішення не можуть бути визнані як такі, що принижують гідність особи. Особливо це стосується сфери кримінального судочинства, де широко застосовуються заходи кримінально-процесуального примусу, які так чи інакше обмежують конституційні права людини.

Так, наприклад, у ході провадження обшуку слідчим можуть бути виявлені факти, які стосуються інтимних сторін життя особи, у житлі чи іншому володінні якої проводиться слідча дія. Прослуховування телефонних переговорів або перлюстрація кореспонденції в порядку ст. 187 КПК України, Закону України від 18 лютого 1992 р. «Про оперативно-розшукову діяльність» також пов'язані із втручанням в особисте життя. Певні труднощі морального характеру відчуває людина й при провадженні особистого обшуку, освідування, відібрання зразків для експертного дослідження, поміщенні до стаціонару для проведення судово-психіатричної експертизи тощо. Втім, примусове медичне втручання у фізичну цілісність особи при проведенні слідчих дій з метою отримання доказів у кожному разі, як зазначив Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Яллог проти Німеччини», має бути об'єктом виняткової ретельної перевірки і розцінюється як порушення права особи не свідчити проти себе, яке є складовим елементом права на справедливий суд.

Враховуючи це, чинне кримінально-процесуальне законодавство передбачає низку етичних засад, дотримання яких є обов'язковим для осіб, які здійснюють кримінальне судочинство.

Ці правила набувають значення гарантій від спричинення особі невинуватої моральної шкоди в ході кримінально-процесуальної діяльності. Так, наприклад, важливе положення загального характеру, дотримання якого є обов'язковим при провадженні процесуальних дій, містить ч. 3 ст. 22 КПК України: «забороняється домагатись показань обвинуваченого та інших осіб, які беруть участь у справі, шляхом насильства, погроз та інших незаконних заходів». Відповідно до ч. 4 ст. 184 КПК України учасники особистого обшуку або виїмки в особи предметів і документів повинні бути однієї статі з особою, яку обшуковують чи у якої проводиться виїмка. При освідуванні особи іншої статі, коли це пов'язане з необхідністю її оголювати, слідчий не вправі бути присутнім. При освідуванні також не допускаються дії, які принижують гідність освідуваної особи або небезпечні для її здоров'я (ч. 3 ст. 193 КПК України). Відтворення обстановки і обставин події допускається при умові, коли виконувані дії не принижують гідності осіб, що беруть у них участь, і не є небезпечними для їх здоров'я (ч. 2 ст. 194 КПК України).

Особи, щодо яких як запобіжний захід обрано взяття під варту, підлягають обшуку, медичному огляду, дактилоскопіюванню і фотографуванню. Речі, які є при них, а також передачі і посилки, що надходять на їхнє ім'я, також підлягають огляду, а листування — перегляду. Крім того, у випадках і порядку, передбачених Законом України від 30 червня 1993 р. «Про попереднє ув'язнення», адміністрація місця попереднього ув'язнення має право застосовувати щодо осіб, взятих під варту, заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю. Тримання осіб, взятих під варту, здійснюється на принципах неухильного додержання Конституції України, вимог Загальної декларації прав людини, інших міжнародних правових норм і стандартів поводження з ув'язненими і не може поєднуватися з навмисними діями, що завдають фізичних чи моральних страждань або принижують людську гідність. У рішенні у справі «Кудла проти Польщі» Європейський суд з прав людини зазначив, що відповідно до ст. 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод держава має забезпечити, аби затримана особа перебувала в умовах, що є сумісними з її людською гідністю, щоб засоби та методи виконання цього заходу не піддавали таку особу стражданню та потребі такої інтенсивності,

що перевищує невідворотний рівень страждань, пов'язаного із затриманням, та відповідно до практичних вимог затримання її здоров'я та добробут були забезпечені з-поміж іншого відповідною медичною допомогою.

У випадку голодування особа, яка взята під варту, може бути піддана примусовому годуванню. Такий захід не становить порушення вимог ст. 3 Європейської конвенції, якщо він застосовується після отримання судового дозволу та за наявності медичної необхідності, а спосіб годування не повинен перевищувати стандарт мінімального рівня жорстокості, встановлений у практиці Суду (рішення Європейського суду у справі «Невмержицький проти України»).

Важливою гарантією від свавільного втручання в особисте життя людини з боку державних органів є запроваджений Конституцією України судовий порядок прийняття рішення про проведення тих слідчих дій та оперативно-розшукових заходів, які суттєво обмежують конституційні права та свободи. Зокрема, зняття інформації з каналів зв'язку та накладення арешту на кореспонденцію, огляд та обшук житла чи іншого володіння особи, поміщення обвинуваченого у медичний заклад для проведення судово-медичної або судово-психіатричної експертизи здійснюються виключно на підставі постанови суду (див. коментар до статей 29, 30, 31).

Не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність й кримінальне покарання, що прямо зазначено у ч. 3 ст. 50 КК України. Будучи заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, кримінальне покарання має багатогранні цілі — кару, виправлення засудженого, попередження вчинення злочинів у майбутньому як засудженим, так і іншими особами. При цьому характер видів кримінального покарання, умови їх відбування визначені законом таким чином, щоб не спричинити особі фізичного страждань і не принижувати її гідність. У рішенні по справі «Тайрер проти Сполученого Королівства» (1978 р.) Суд визнав, що призначене судом по справах неповнолітніх покарання підлітка лозинами затверджує застосування насильства і перетворює його на об'єкт формального впливу; крім того, отримуючи удари по оголеній частині тіла, особа зазнає муки від со-

рому, тобто таке покарання є принизливим, що перевищує поріг, встановлений ст. 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Відповідно до ст. 10 Кримінально-виконавчого кодексу України засуджені мають право на особисту безпеку. У разі виникнення небезпеки життю і здоров'ю засуджених, які відбувають покарання у виді арешту, обмеження волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців або позбавлення волі, вони мають право звернутися із заявою до будь-якої посадової особи органу чи установи виконання покарань з проханням про забезпечення особистої безпеки. У цьому разі посадова особа зобов'язана вжити невідкладних заходів щодо забезпечення особистої безпеки засудженого.

Заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та зброя можуть бути застосовані до правопорушників виключно на підставі та в порядку, встановлених законами України «Про міліцію», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», Кримінально-виконавчим кодексом України.

Будучи особистим немайновим правом, що забезпечує соціальне буття фізичної особи, право на повагу до гідності та честі захищається й нормами ЦК. Відповідно до статей 277, 280, 297 ЦК України фізична особа має право звернутися до суду з позовом про захист її гідності та честі та відшкодування моральної шкоди, завданої внаслідок поширення про неї та (або) членів її сім'ї недостовірної інформації, а також на відповідь і спростування цієї інформації.

Гарантією забезпечення права кожного на повагу до його гідності є й передбачена законами України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» в редакції від 18 червня 1999 р., «Про альтернативну (невійськову) службу» в редакції від 18 лютого 1999 р. можливість проходження громадянами України альтернативної служби. Таке право надається, якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням особи і вона належить до діючих згідно із законодавством України релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю.

Умисне заподіяння сильного фізичного болю або фізичного чи морального страждання шляхом нанесення побоїв, мучення

або інших насильницьких дій з метою спонукати потерпілого або іншу особу вчинити дії, що суперечать їх волі, тобто катування, відповідно до ст. 127 КК України є злочином і тягне за собою кримінальну відповідальність. Злочинними згідно із ст. 373 КК України є й дії, які виражаються в примушуванні давати показання при допиті шляхом незаконних дій з боку особи, яка проводить дізнання чи досудове слідство.

Як посягання на гідність особи розглядається й провадження медичних, наукових чи інших дослідів над людиною без її вільної згоди. Тому ч. 3 ст. 28 категорично забороняє таке втручання. Згода на провадження дослідів може бути визнана вільною лише за умови, що особа, яка її дає, повністю обізнана про характер і наслідки дослідів і повністю усвідомлює пов'язану з ними небезпеку.

Правові гарантії недоторканності особи в даному аспекті закріплені в чинному законодавстві України. Так, відповідно до ст. 42 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. (далі – Основи) медичне втручання (застосування методів діагностики, профілактики або лікування, пов'язаних із впливом на організм людини) допускається лише в тому разі, коли воно не може завдати шкоди пацієнту. Ризиковані методи діагностики, профілактики або лікування визнаються допустимими, якщо вони відповідають сучасним науково обґрунтованим вимогам, спрямовані на відвернення реальної загрози життю та здоров'ю пацієнта, застосовуються за згодою інформованого про їх можливі шкідливі наслідки пацієнта, а лікар вживає всіх належних у таких випадках заходів для відвернення шкоди його життю та здоров'ю.

Для застосування методів діагностики, профілактики та лікування необхідна згода інформованого пацієнта. Щодо пацієнта, який не досяг віку 15 років, а також пацієнта, визнаного в установленому законом порядку недієздатним, медичне втручання здійснюється за згодою їх законних представників. У невідкладних випадках, коли реальна загроза життю хворого є наявною, згода хворого або його законних представників на медичне втручання не потрібна. Якщо відсутність згоди може призвести до тяжких для пацієнта наслідків, лікар зобов'язаний йому це пояснити. Якщо і після цього пацієнт відмовляється від лікування, лікар має

право взяти від нього письмове підтвердження, а при неможливості його одержання — засвідчити відмову відповідним актом у присутності свідків.

Застосування медико-біологічних експериментів на людях допускається із суспільно корисною метою за умови їх наукової обґрунтованості, переваги можливого успіху над ризиком спричинення тяжких наслідків для здоров'я або життя, гласності застосування експерименту, повної інформованості і добровільної згоди особи, яка підлягає експерименту, щодо вимог його застосування, а також за умови збереження в необхідних випадках лікарської таємниці. Забороняється проведення науково-дослідного експерименту на хворих, ув'язнених або військовополонених, а також терапевтичного експерименту на людях, захворювання яких не має безпосереднього зв'язку з метою дослідження (ст. 45 Основ).

Закон України від 23 червня 1995 р. «Про донорство крові та її компонентів» та ст. 46 Основ забороняють примусове взяття донорської крові та її компонентів. При цьому донорство дозволяється лише за умови, що здоров'ю донора не буде заподіяно шкоди. Клінічні випробування лікарських засобів відповідно до ст. 8 Закону України від 4 квітня 1996 р. «Про лікарські засоби» проводяться за наявності письмової згоди пацієнта (добровольця) на участь у їх проведенні або письмової згоди його законного представника на проведення клінічних випробувань за участю неповнолітнього або недієздатного пацієнта. При цьому пацієнт або його законний представник повинен отримати інформацію щодо суті та можливих наслідків випробувань, властивостей лікарського засобу, його очікуваної ефективності, ступеня ризику.

Взяття гомотрансплантатів у живого донора допускається лише за наявності його письмової заяви про це, підписаної свідомо і без примушування після надання йому лікарем об'єктивної інформації про можливі ускладнення для його здоров'я, а також про його права у зв'язку з виконанням донорської функції. Не допускається взяття гомотрансплантатів у живих осіб, які утримуються у місцях відбування покарань; страждають на тяжкі психічні розлади; мають захворювання, що можуть передатися реципієнту або зашкодити його здоров'ю; надали раніше орган або частину органу для трансплантації (статті 12, 13 Закону України від 16 липня 1999 р. «Про трансплантацію органів та інших ана-

томічних матеріалів людини»). Госпіталізація особи до психіатричного закладу відповідно до Закону України від 22 лютого 2000 р. «Про психіатричну допомогу» за загальним правилом здійснюється добровільно — на її прохання або за її усвідомленою згодою. Проте особа, яка страждає на психічний розлад, може бути госпіталізована до психіатричного закладу і без її усвідомленої згоди або без згоди її законного представника, якщо її обстеження або лікування можливі лише в стаціонарних умовах та при встановленні в неї тяжкого психічного розладу, внаслідок чого вона вчиняє чи виявляє реальні наміри вчинити дії, що являють собою безпосередню небезпеку для неї чи оточуючих, або неспроможна самотійно задовольняти свої основні життєві потреби на рівні, який забезпечує її життєдіяльність.

Якщо особа вчинила суспільно небезпечне діяння у стані неосудності або вчинила злочин у стані обмеженої осудності чи після його вчинення захворіла на психічну хворобу до постановлення вироку або під час відбування покарання, до неї можуть бути застосовані примусові заходи медичного характеру. За чинним КК України такі заходи застосовуються виключно на підставі рішення суду. Залежно від характеру та тяжкості захворювання, тяжкості вчиненого діяння, з урахуванням ступеня небезпечності психічно хворого для себе або інших осіб судом застосовуються такі заходи: надання амбулаторної психіатричної допомоги в примусовому порядку; госпіталізація до психіатричного закладу із звичайним наглядом; госпіталізація до психіатричного закладу з посиленням нагляду; госпіталізація до психіатричного закладу із суворим наглядом. Підстави застосування цих примусових заходів медичного характеру визначені ст. 94 КК України.

Стаття 29. Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність.

Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом.

У разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути пере-

вірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою.

Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника.

Кожний затриманий має право у будь-який час оскаржити в суді своє затримання.

Про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено родичів заарештованого чи затриманого.

Право на свободу та особисту недоторканність є одним з фундаментальних і невідчужуваних особистих прав людини, яке закріплено міжнародним співтовариством у ст. 3 Загальної декларації прав людини 1948 р., ст. 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., ст. 5 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція), а також інших загальноновизнаних міжнародних документах.

Тлумачення коментованої статті має здійснюватися в контексті сучасних міжнародних стандартів у галузі захисту прав людини та практики Європейського суду з прав людини (далі – Суд).

Рівень гарантованості та забезпечення захисту права на свободу та особисту недоторканність визнається показником демократизації суспільства і є важливою складовою становлення правової державності. Саме тому, виходячи зі змісту ст. 3 Конституції України, однією із засад конституційного устрою України є обов'язок держави утверджувати і забезпечувати права і свободи людини. Це також впливає зі змісту ч. 2 ст. 22 Конституції України, відповідно до якої конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані.

Інститут недоторканності включає фізичну і духовну недоторканність, свободу діяти, розпоряджатися собою, тобто не перебувати під контролем. Згідно з одним із рішень Комітету ООН з прав людини порушенням ст. 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права визнається неспроможність або небажання державної влади забезпечити особисту недоторканність, навіть якщо посягання не пов'язане із позбавленням волі і ви-

ражається у небезпеці її втратити, погрозі життю або здоров'ю людини, переслідуванні з боку влади або приватних осіб. Таким чином, погроза втратити свободу також порушує особисту недоторканність, у тому числі психічну.

Право на свободу та особисту недоторканність належить до особистих немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи, і тому захищається нормами Цивільного кодексу України. Відповідно до ст. 288 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) забороняються будь-які форми фізичного чи психічного тиску на фізичну особу, втягування її до вживання спиртних напоїв, наркотичних чи психотропних засобів, вчинення інших дій, що порушують це право. Закон також забороняє фізичне покарання батьками (усиновлювачами), опікунами, піклувальниками, вихователями малолітніх, неповнолітніх дітей та підопічних (ст. 289 ЦК).

Будучи за своїм характером природним, право на свободу та особисту недоторканність разом з тим не є абсолютним, адже трапляються випадки, коли захист легітимного суспільного інтересу, прав та свобод інших осіб потребує його обмеження і тому є соціально виправданим. Перш за все це стосується сфери кримінального судочинства, де стикаються суспільні та особисті інтереси, виникають гострі конфліктні ситуації, розв'язання яких потребує застосування заходів процесуального примусу. Надаючи можливість компетентним державним органам їх застосовувати, держава має на меті запобігти зловживанню правом з тим, щоб реалізація конституційних прав і свобод однієї особи не шкодила правам і свободам інших.

Реальність права на свободу та особисту недоторканність спирається на систему юридичних механізмів, що забезпечують його дію і тому набувають значення юридичних гарантій. Найважливішими з них є вперше встановлений Конституцією України судовий порядок арешту та взяття під варту, чітка регламентація в галузевому законодавстві підстав та строків цих примусових заходів. Судова процедура суттєво підвищує рівень захисту прав та свобод, оскільки містить низку гарантій від свавільного їх обмеження, сприяє винесенню законного, обґрунтованого та вмотивованого рішення.

Слід звернути увагу на те, що, проголошуючи неможливість бути заарештованим або взятим під варту інакше як за вмотиво-

ваним рішенням суду, Конституція України тим самим відносить до судової юрисдикції не тільки вирішення питання про застосування арешту як виду кримінального покарання або заходу адміністративного примусу, а й також обрання як запобіжного заходу взяття під варту в зв'язку із підозрою чи обвинуваченням особи у вчиненні злочину. При тлумаченні даної статті треба враховувати, що відповідно до ст. 60 Кримінального кодексу України (далі – КК) та ст. 32 Кодексу України про адміністративні правопорушення арешт є видом кримінального покарання та адміністративним стягненням.

Як вид кримінального покарання арешт полягає у триманні засудженого в умовах ізоляції і встановлюється на строк від одного до шести місяців. Він не застосовується до осіб віком до шістнадцяти років, вагітних жінок та до жінок, які мають дітей віком до семи років.

Адміністративний арешт встановлюється лише у виключних випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб. Він також не може застосовуватися до вагітних жінок, жінок, які мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягають вісімнадцяти років, до інвалідів першої і другої групи.

Взяття під варту є запобіжним заходом, який обирається щодо підозрюваного або обвинуваченого на досудовому розслідуванні, а щодо підсудного – в судовому розгляді кримінальної справи (ст. 149 Кримінально-процесуального кодексу України – далі – КПК). Загальний строк тримання під вартою під час досудового розслідування дорівнює двом місяцям. У випадках, коли у цей строк розслідування справи закінчити неможливо, а підстав для скасування чи заміни запобіжного заходу на більш м'який немає, він може бути продовжений до чотирьох, дев'яти та вісімнадцяти місяців. Рішення про продовження строку приймає суддя місцевого, апеляційного та Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ відповідно. На відміну від досудового розслідування, в судовому розгляді кримінальної справи строку тримання під вартою підсудного чинним законодавством України не встановлено, тобто цей запобіжний захід може діяти протягом судового розгляду кримінальної справи, що в окремих випадках призводить до порушення розумного строку його дії.

Запобіганням таких випадків сприяло б встановлення максимальних строків тримання підсудного під вартою залежно від тяжкості вчиненого злочину.

Введення Конституцією України судового порядку вирішення питання щодо взяття під варту підозрюваного, обвинуваченого на досудовому розслідуванні відповідає вимогам Конвенції, п. 3 ст. 5 якої передбачає, що кожен, кого заарештовано або затримано з метою припровадження до встановленого законом компетентного органу на підставі обґрунтованої підозри у вчиненні правопорушення або якщо є розумні підстави вважати за необхідне запобігти вчиненню правопорушення чи втечі після його вчинення, має негайно постати перед суддею чи іншою службовою особою, якій закон надає право здійснювати судову владу, і має право на судовий розгляд упродовж розумного строку або на звільнення до початку судового розгляду.

У своїх рішеннях Суд неодноразово підкреслював важливість ст. 5 для Конвенції в цілому, оскільки у ній йдеться про одне з основних прав людини, а саме – про захист окремої особи від свавільних посягань держави на її свободу (рішення по справі *Боцано* від 18.12.1986 р.). Судовий контроль за таким вторгненням виконавчої влади, як зазначив Суд в рішенні по справі «*Броуган* та інші проти Сполученого Королівства» від 29.11.1988 р., є важливим елементом гарантії, передбаченої п.3 ст. 5, яка покликана довести до мінімуму небезпеку свавілля. Судовий контроль впливає з принципу верховенства права – одного з основних принципів демократичного суспільства, який зазначено в Преамбулі до Конвенції. За чинним законодавством вирішення питання про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту віднесено до виключної компетенції місцевих судів. Як зазначив Пленум Верховного Суду України в п. 2 постанови від 25 квітня 2003 р. № 4 «Про практику застосування судами запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та продовження строків тримання під вартою на стадіях дізнання і досудового слідства», апеляційні суди не вправі брати до провадження і розглядати по суті подання про обрання такого запобіжного заходу. Відповідно до ст. 37 КПК таке подання повинно розглядатися тим місцевим судом, у районі діяльності якого вчинено злочин або провадиться дізнання чи досудове слідство в даній справі.

Взяття під варту застосовується в справах про злочини, за які законом передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад три роки (ч. 1 ст. 155) і коли є достатні підстави вважати, що особа, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні такого злочину, може ухилитися від слідства і суду або виконання процесуальних рішень, перешкоджати встановленню істини у справі чи продовжувати злочинну діяльність (ч. 2 ст. 148). У виняткових випадках цей запобіжний захід може бути застосовано в справах про злочини, за які законом передбачено покарання у вигляді позбавлення волі і на строк не більше трьох років. Відповідно до роз'яснень Пленуму Верховного Суду України, що містяться у п. 3 згаданої постанови, такими є випадки, коли на підставі наявних у справі фактичних даних із певною вірогідністю можна стверджувати, що інші запобіжні заходи не забезпечать належної поведінки підозрюваного, обвинуваченого. Це можливо, наприклад, тоді, коли особа не має постійного місця проживання, зловживає спиртними напоями чи вживає наркотичні засоби, продовжує вчиняти злочини, підтримує соціальні зв'язки негативного характеру, порушила умови запобіжного заходу, не пов'язаного із позбавленням волі, раніше ухилялася від слідства, суду чи виконання судових рішень або ж коли особу підозрюваного взагалі не встановлено. Винятковість даного випадку має бути обґрунтована у поданні про обрання запобіжного заходу і постанові судді.

Підстави, строки та порядок взяття підозрюваного, обвинуваченого під варту детально регламентовано КПК. Крім того, треба мати на увазі, що за чинним законодавством України певні категорії осіб мають додаткові гарантії. Так, наприклад, відповідно до ст. 126 Конституції України, ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. Аналогічні гарантії встановлено ст. 80 Конституції України й щодо народних депутатів України. Затримання або арешт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини також може бути здійснено лише за згодою Верховної Ради України (ст. 20 Закону України від 23 грудня 1997 р. «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

Відповідно до ст. 165² КПК подання органу дізнання, слідчого про застосування даного запобіжного заходу, погоджене з про-

курором, розглядається судом у судовому засіданні з обов'язковою участю прокурора та особи, щодо якої вирішується це питання. Чинне законодавство передбачає обов'язок суду допитати підозрюваного, обвинуваченого. Тому розгляд подання за відсутності цієї особи є суттєвим порушенням вимог кримінально-процесуального закону (КПК встановлює лише один виняток з цього правила – у разі оголошення особи в міжнародний розшук (ч. 6 ст. 165²). Так, ухвалою спільного засідання суддів Судової палати у кримінальних справах і Військової судової колегії Верховного Суду України від 14 березня 2003 р. скасовано постанови місцевого суду м. Одеси та апеляційного суду Одеської області про продовження строків тримання під вартою А. та Я., обвинувачених у вчиненні особливо тяжкого злочину, а постанову місцевого суду про обрання щодо них запобіжного заходу у вигляді взяття під варту змінено на надання дозволу на затримання А. та Я., які перебувають за межами України, та їх доставлення до суду під вартою для вирішення питання про обрання запобіжного заходу. Підставою для прийняття такого рішення стало порушення місцевим та апеляційним судами вимог чинного КПК щодо вирішення питання про застосування взяття під варту у присутності особи, щодо якої розглядається подання.

Таким чином, якщо в поданні порушується питання про взяття під варту особи, яка знаходиться на волі, суддя після розгляду подання (за винятком допиту підозрюваного, обвинуваченого) має право своєю постановою дати дозвіл на затримання зазначеної особи і доставлення її до суду під вартою. Таке затримання можливе лише за наявності передбачених ст. 148 і ч. 1 ст. 155 КПК підстав для обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту. Затримання в цьому випадку не може продовжуватися більше 72 годин, а в разі, коли особа перебуває за межами населеного пункту, в якому діє суд, – не більше 48 годин з моменту доставлення затриманого в цей населений пункт. Після затримання підозрюваного, обвинуваченого і доставлення його в суд подання органу дізнання, слідчого розглядається ще раз. За результатами розгляду в судовому засіданні подання суддя приймає одне з таких рішень: 1) про відмову в обранні запобіжного заходу, якщо для його обрання немає підстав; 2) про обрання підозрюваному, обвинуваченому запобіжного заходу у вигляді взяття під варту. Від-

мовивши у взятті під варту, суд має право обрати інший запобіжний захід, передбачений ч. 1 ст. 149 КПК. При цьому, як підкреслив Пленум Верховного Суду України, суд вільний у виборі виду запобіжного заходу, але має обрати такий, що забезпечить належну процесуальну поведінку підозрюваного, обвинуваченого та виконання ним процесуальних обов'язків. У даному випадку підозрюваному, обвинуваченому повинно бути під розписку роз'яснено, в чому полягає цей захід, обов'язки, які покладаються на нього у зв'язку із застосуванням останнього, та наслідки їх порушення. Відмова суду у взятті під варту не перешкоджає слідчому (за погодженням із прокурором) або прокурору повторно звернутися до суду з відповідним поданням у тій самій кримінальній справі за умови одержання нових даних, що свідчать на користь застосування саме цього запобіжного заходу (п. 13 постанови від 25 квітня 2003 р. № 4).

На постанову судді до апеляційного суду прокурором, підозрюваним, обвинуваченим, його захисником чи законним представником протягом трьох діб з дня її винесення може бути подана апеляція (ч. 7 ст. 165² КПК). Перелік осіб, які мають право подати апеляцію, є вичерпним.

За змістом статей 382 і 366 КПК за результатами розгляду апеляції суд постановляє ухвалу про одне з таких рішень: залишення постанови без зміни, а апеляції — без задоволення; скасування постанови і повернення подання на новий судовий розгляд до суду першої інстанції; скасування постанови і відмову в обранні запобіжного заходу; скасування постанови і закриття провадження за поданням; зміну постанови. Скасувавши рішення суду першої інстанції про відмову у взятті під варту, апеляційний суд, як підкреслив Пленум Верховного Суду України, не може обрати цей запобіжний захід. За наявності підстав він у найкоротші строки надсилає матеріали провадження за поданням на новий судовий розгляд до відповідного місцевого суду. Однак апеляційний суд має право змінити постанову суду першої інстанції про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту і обрати інший (п. 18 постанови від 25 квітня 2003 р. № 4).

Згідно з ч. 3 ст. 29 у разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосовувати тримання особи під вартою як тимчасовий

запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом 72 годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом 72 годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою. Системне тлумачення цієї конституційної норми дозволяє дійти висновку про те, що в ній йдеться про затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину. Таке затримання як тимчасовий запобіжний захід може здійснюватися лише у разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити і не може перевищувати 72 годин, протягом яких його обґрунтованість має бути перевірена судом. Тобто відповідно до зазначених вимог Конституції України затримання особи як підозрюваної у вчиненні злочину може бути здійснено компетентними державними органами поза судовим контролем виключно у межах 72 годинного строку і з підстав, достатніх для розумної підозри. Такі підстави передбачено ст. 106 КПК, яка, втім, не передбачає можливості затримання у разі нагальної необхідності запобігти злочині, що не відповідає ч. 3 ст. 129 Конституції, а тому й положення КПК в цій частині потребують удосконалення.

Порядок та процесуальні гарантії додержання прав затриманого регламентовано ст. 106 КПК.

Передбачений Конституцією України та кримінально-процесуальним законодавством строк затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, відповідає вимогам п. 3 ст. 5 Конвенції. Відповідно до рішень Суду сталою вважається така судово-практика, згідно з якою 4-добовий строк для випадків звичайних кримінальних правопорушень та 5-добовий строк для надзвичайних випадків не суперечать вимозі негайного доставлення заарештованого до судді. Більш широке тлумачення цієї вимоги Конвенції, як зазначив Суд у рішенні у справі «Броуган та інші проти Сполученого Королівства», суттєво послабило б процесуальні гарантії п. 3 ст. 5 на шкоду окремій особі і мало б наслідки, що підривають саму сутність права, яке захищається цією статтею.

У частині 3 коментованої статті, як зазначалося, йдеться про затримання особи, що здійснюється компетентним органом поза судовим контролем. Тому вважаємо, що не є таким, що суперечить зазначеним вимогам Конституції України, продовження суддею

строку затримання підозрюваного, обвинуваченого до десяти діб, а за клопотанням затриманого — до п'ятнадцяти діб, передбачене ч. 8 ст. 165² КПК, оскільки законність та обґрунтованість затримання в даному випадку протягом сімдесяти двох годин стає предметом судового контролю. Суддя має право продовжити строк затримання лише з метою додаткового вивчення даних про особу підозрюваного чи для з'ясування інших обставин, які мають значення для обрання запобіжного заходу. Тому в постанові судді повинно бути зазначено, які саме дані про особу чи інші обставини треба додатково з'ясувати, які дії і ким самим мають бути вчинені.

У разі коли питання про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту вирішується щодо особи, затриманої в порядку, передбаченому ст. 106 КПК, час, протягом якого вона трималася під вартою, включається до строку затримання, продовженого судом відповідно до ч. 8 ст. 165² КПК (п. 12 постанови від 25 квітня 2003 р. № 4).

Затримана особа має бути негайно звільнена, якщо протягом сімдесятидвогодичного строку з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання її під вартою. Виходячи з цієї конституційної вимоги, слід зробити висновок про те, що копія постанови судді про застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту має бути вручена затриманому. Проте зазначимо, що чинне кримінально-процесуальне законодавство України, детально регламентуючи порядок розгляду судом подання органу дізнання, слідчого про взяття підозрюваного, обвинуваченого під варту, втім не передбачає обов'язку суду вручити затриманому копію постанови про застосування даного примусового заходу. На наш погляд, це є прогалиною чинного процесуального законодавства, яку слід усунути. Виходячи з того, що норми Конституції України відповідно до її ст. 8 є нормами прямої дії, суддя зобов'язаний вручити затриманому копію цієї постанови, а у останнього, в свою чергу, виникає кореспондуюче право вимагати дотримання суддею вимог Основного Закону. Відповідно до ч. 3 ст. 165¹ КПК постанова судді має бути негайно оголошена під розписку особі, щодо якої її ухвалено. Одночасно цій особі роз'яснюються порядок і строки оскарження постанови.

На особливу увагу в контексті цього питання заслуговує й зроблений в частині третій коментованої статті акцент на характеристиці постанови судді про застосування взяття під варту як вмотивованої, тобто такої, яка містить систему фактичних та юридичних аргументів, що свідчать на користь прийнятого рішення. Звідси законним слід вважати лише таке застосування даного примусового заходу, яке здійснене на підставі постанови судді, в котрій крім фактичних обставин вчиненого злочину зазначено докази, що підтверджують наявність передбачених ст. 148 КПК підстав для обрання запобіжного заходу, враховано обставини, зазначені у ст. 150, та обґрунтовано висновок щодо доцільності обрання саме взяття під варту. У постанові Пленуму Верховного Суду України від 25 квітня 2003 р. № 4 підкреслено, що взяття під варту є найбільш суворим запобіжним заходом, у зв'язку з чим він обирається лише за наявності підстав вважати, що інші (менш суворі) запобіжні заходи, передбачені ст. 149 КПК, можуть не забезпечити виконання підозрюваним, обвинуваченим процесуальних обов'язків і його належної поведінки (п. 3). Саме тому, вирішуючи питання про обрання запобіжного заходу чи продовження строків тримання під вартою, а також на стадіях попереднього і судового розгляду справи, суди, як зазначено у п. 1 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 березня 1999 р. № 6 зі змінами, внесеними постановою від 6 червня 2003 р. № 5, «Про практику застосування судами застави як запобіжного заходу», повинні за наявності відповідних підстав застосовувати заставу за клопотанням обвинуваченого (підсудного), його законного представника чи захисника, заставодавця, прокурора або за власною ініціативою.

Суттєвою гарантією додержання прав затриманого та заарештованого є правова допомога захисника. У кримінальному процесі України як захисники допускаються особи, котрі мають свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю в Україні, та інші фахівці у галузі права, які за законом мають право на надання юридичної допомоги особисто або за дорученням юридичної особи. З моменту пред'явлення обвинуваченому для ознайомлення матеріалів кримінальної справи як захисники допускаються також його близькі родичі, опікуни, піклувальники (детальніше

про це див. коментар до ст. 59, ч. 2 ст. 63 Конституції). Надання Конституцією України кожному затриманому права у будь-який час оскаржити в суді своє затримання є важливим кроком на шляху демократизації кримінального процесу, розширення його змагальних засад, гармонізації з європейськими стандартами у галузі прав людини. Пункт 4 ст. 5 Конвенції передбачає, що кожен, кого позбавлено свободи внаслідок арешту або затримання, має право на судовий розгляд, при якому суд без зволікання встановлює законність затримання і приймає рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним. Отже, така процедура, що отримала назву «*habeas corpus*», передбачає наявність судового контролю за законністю та обґрунтованістю затримання.

Запроваджений Конституцією України судовий порядок оскарження затримання знайшов свій розвиток у чинному кримінально-процесуальному законі. Відповідно до частин 7–9 ст. 106 КПК України у разі оскарження затримання до суду скарга затриманого негайно направляється начальником місця попереднього ув'язнення до суду. Скарга розглядається суддею одночасно із поданням органу дізнання про обрання запобіжного заходу. Якщо скарга надійшла після обрання запобіжного заходу, вона розглядається суддею протягом трьох діб з часу надходження. Якщо подання не надійшло або коли скарга надійшла після закінчення 72-годинного строку після затримання, скарга на затримання розглядається суддею протягом п'яти діб з часу надходження. Скарга розглядається з дотриманням вимог, що ставляться законом до розгляду в суді подання органу дізнання, слідчого про застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту. За результатами розгляду суддя виносить постанову про законність затримання чи про задоволення скарги і визнання затримання незаконним. Копія постанови направляється прокурору, органу дізнання, затриманому і начальнику місця попереднього ув'язнення. Постанову судді протягом семи діб з дня її винесення може бути оскаржено в апеляційному порядку прокурором, особою, щодо якої прийнято рішення, або її захисником чи законним представником.

Завідомо незаконне затримання, арешт або тримання під вартою відповідно до ст. 371 КК є злочином проти правосуддя,

який тягне за собою застосування щодо винних кримінальної відповідальності.

У разі постановлення щодо підсудного виправдувального вироку суду, встановлення в обвинувальному вирокі суду чи іншому рішенні суду (крім ухвали чи постанови про повернення справи на додаткове розслідування чи новий судовий розгляд) факту незаконного взяття і тримання під вартою, закриття кримінальної справи за відсутністю події злочину, відсутністю у діянні складу злочину або за недоведеністю участі обвинуваченого у вчиненні злочину, закриття справи про адміністративне правопорушення у особи виникає право на відшкодування шкоди, завданої незаконним взяттям і триманням її під вартою, незаконним застосуванням адміністративного арешту. Порядок і правові умови відшкодування передбачено Законом України від 1 грудня 1994 р. «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду» (див. коментар до ч. 4 ст. 62 Конституції).

Вимога Конституції України про негайне повідомлення родичів заарештованого та затриманого спрямована на захист його прав та законних інтересів. Крім етичної мотивації, ця конституційна норма має значення процесуальної гарантії, оскільки, будучи повідомленими, родичі підозрюваного, обвинуваченого мають реальну можливість запросити захисника до участі в провадженні. Це положення конкретизоване в ст. 161 КПК, відповідно до якої про арешт підозрюваного або обвинуваченого і його місце перебування слідчий зобов'язаний повідомити його дружину чи іншого родича, а також сповістити за місцем його роботи.

Якщо обвинувачений є іноземним громадянином, то відповідно до ч. 2 ст. 161 КПК постанова про взяття його під варту направляється в Міністерство закордонних справ України. Проте на вимогу Віденської конвенції про консульські зносини 1963 р. правоохоронні органи України повинні сповіщати іноземні дипломатичні представництва не тільки про взяття під варту іноземних громадян на території України, а й про їх затримання або позбавлення волі за вироками українських судів. При цьому консульські посадові особи мають право на відвідування затриманих або взятих під варту громадян держави, яку вони представляють, та на вільні зносини з компетентними органами України.

Стаття 30. *Кожному гарантується недоторканність житла.*

Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду.

У невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку.

Недоторканність житла чи іншого володіння особи є однією із складових особистої недоторканності та тісно пов'язана з правом на недоторканність особистого і сімейного життя, гарантованого ст. 32 Конституції України. Саме тому ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція) комплексно декларує ці права: «Кожен має право на повагу до його приватного і сімейного життя, до житла і до таємниці кореспонденції». У своїх рішеннях Європейський суд з прав людини (далі – Суд) неодноразово підкреслював, що за цією статтею Конвенції держава виконає свої зобов'язання не тільки якщо просто утримається від дій, що ці права порушують, а за умови, що буде діяти за певних обставин таким чином, щоб гарантувати їх забезпечення. Так, у рішенні у справі «Ейрі проти Ірландії» (1979 р.) Суд ухвалив таке: «Хоч метою статті 8 є, в основному, захист окремої особи від довільного втручання з боку органів державної влади, ця стаття зобов'язує державу не лише утримуватися від такого втручання: до такого негативного зобов'язання додається також і позитивне, яке є необхідним для забезпечення дійсної поваги до приватного і сімейного життя».

Виходячи з того, що наведені права доповнюють одне одного, зазначимо, що конституційне положення щодо недоторканності житла чи іншого володіння особи означає не тільки заборону входити до нього всупереч волі осіб, які в ньому проживають на легальних підставах, а й заборону розголошувати все, що в ньому діється. Недоторканими відповідно до коментованої статті є й особисті речі, документи, кореспонденція, інші особисті папери та майно, що зберігаються у житлі чи іншому володінні особи.

Під житлом у контексті коментованої статті розуміють не тільки місце постійного проживання особи, а й місце її тимчасового, переважного проживання або перебування. Як роз'яснив Пленум Верховного Суду України в постанові від 28 березня 2008 року № 2 «Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства», під житлом треба розуміти: 1) особистий будинок з усіма приміщеннями, які призначені для постійного чи тимчасового проживання в них, а також ті приміщення, які хоча й не призначені для постійного чи тимчасового проживання в них, але є складовою будинку; 2) будь-яке житлове приміщення, незалежно від форми власності, яке належить до житлового фонду і використовується для постійного або тимчасового проживання (будинок, квартира в будинку будь-якої форми власності, окрема кімната в квартирі тощо); 3) будь-яке інше приміщення або забудова, які не належать до житлового фонду, але пристосовані для тимчасового проживання (дача, садовий будинок тощо).

Разом з тим Пленум Верховного Суду у згаданій постанові зазначив, що згідно з вимогами статті 17 Закону України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» судам необхідно враховувати, що відповідно до практики Європейського суду з прав людини поняття «житло» у пункті 1 статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод охоплює не лише житло фізичних осіб. Воно може поширюватися на офісні приміщення, які належать фізичним особам, а також офіси юридичних осіб, їх філій та інші приміщення.

Це важливе зауваження, зроблене Пленумом Верховного Суду України, звертає увагу правозастосовників на те, що Європейським судом з прав людини дещо змінено вектор тлумачення поняття «житло», яке ним розуміється не лише як власне житло фізичних осіб, а й поширюється на офісні приміщення, які належать фізичним особам, а також офіси юридичних осіб, їх філій та інші приміщення.

Вперше доктрину розширювального тлумачення поняття «житло» Європейський суд з прав людини сформулював та об-

ґрунтував у рішенні по справі «Німітц проти Німеччини» (від 16 грудня 1992 р.). Суд зазначив, що не завжди можна чітко розмежувати, яка діяльність особи становить частину її професійного, ділового або приватного життя. Коли людина має гуманітарну професію, її робота може стати невід'ємною частиною життя до такої міри, що стає неможливим визначити, в якості кого вона діє в даний момент часу». Ґрунтуючись на такому підході Європейський суд з прав людини визнав таким, що порушує право на недоторканність житла, обшук в офісі адвоката, проведений без судового рішення.

У справі «Бук проти Німеччини» (від 28 квітня 2005 р.) Європейський суд з прав людини зазначив, що поняття «житло» у пункті 1 статті 8 Конвенції охоплює не лише приватне житло особи і наголосив, що слово «domicile» у французькій версії статті 8 має ширшу конотацію, ніж слово «житло», і може поширюватися, наприклад, на приміщення, в якому особа займається професійною діяльністю.

Конституція України гарантує недоторканність не тільки житла, а й іншого володіння особи. Пленум Верховного Суду в згаданій постанові зазначив, що як «інше володіння» слід розуміти такі об'єкти (природного походження та штучно створені), які за своїми властивостями дають змогу туди проникнути і зберегти або приховати певні предмети (речі, цінності). Ними можуть бути, зокрема, земельна ділянка, сарай, гараж, інші господарські будівлі та інші будівлі побутового, виробничого та іншого призначення, камера сховища вокзалу (аеропорту), індивідуальний банківський сейф, автомобіль тощо.

Право на недоторканність житла належить усім особам, які в ньому проживають. Тому не є його порушенням випадки, коли примусово до житла уселяється особа, яка має на це законне право (відповідно до ч. 2 ст. 79 Закону України від 4 листопада 2010 р. «Про виконавче провадження» примусове вселення полягає у забезпеченні державним виконавцем безперешкодного входження стягувача у приміщення, зазначене у виконавчому документі, та його проживання (перебування) в ньому). Водночас уселення у житло особи, яка не має на це відповідних підстав, розцінюється як самовільне і відповідно до чинного законодавства тягне за собою юридичну відповідальність, а особа підлягає виселенню,

яке полягає у звільненні приміщення, зазначеного у виконавчому документі, від особи (осіб), яка виселяється, її майна, домашніх тварин та у забороні даній особі користуватися цим приміщенням (ч. 4 ст. 78 Закону України «Про виконавче провадження»).

Конституція захищає володільця житла, а також інших осіб, які в ньому проживають, від незаконних посягань будь-яких інших осіб, зокрема представників влади, посадових, приватних осіб тощо. Проте гарантоване Конституцією право може бути обмежене за наявності передбачених законом підстав. До таких належать необхідність провадження оперативно-розшукових заходів та слідчих дій з метою розкриття та розслідування злочину (проникнення у житло чи інше володіння особи, проведення обшуку, огляду, виїмки), виконання судових рішень, здійснення адміністративного нагляду. Окрему групу підстав для вчинення законного проникнення до житла чи іншого володіння особи становлять випадки надзвичайного характеру, коли це пов'язане з необхідністю врятування людей або майна, ліквідації аварій, пожеж тощо. Конвенція передбачає аналогічні підстави обмеження даного права. Відповідно до п. 2 ст. 8 Конвенції органи державної влади не можуть втручатися у його здійснення інакше ніж згідно із законом і коли це необхідно в демократичному суспільстві в інтересах національної і громадської безпеки або демократичного добробуту країни з метою запобігання заворушенням і злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб.

Конституцією України передбачено, що проникнення до житла чи іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку не допускається інакше як за вмотивованим рішенням суду. Тобто обмеження права на недоторканність житла чи іншого володіння особи можливе виключно на підставі вмотивованого судового рішення. Розгляд судом матеріалів для надання дозволу на провадження зазначених дій здійснюється з додержанням таємниці досудового слідства.

Порядок провадження обшуку та огляду детально врегульовано чинним Кримінально-процесуальним кодексом України.

У разі необхідності провести обшук у житлі чи іншому володінні особи слідчий за погодженням з прокурором звертається з поданням до судді за місцем провадження слідства. Суддя не-

гайно розглядає подання і матеріали справи, а у разі необхідності вислуховує слідчого, прокурора і за наявності підстав виносить постанову про проведення обшуку, яка не підлягає оскарженню, чи постанову про відмову в проведенні обшуку, на яку протягом трьох діб з дня її винесення може бути подана апеляція до апеляційного суду.

Постанова судді про проведення обшуку має бути пред'явлена слідчим особам, що займають приміщення, яке підлягає обшуку. Якщо такі особи відсутні, ця постанова пред'являється представникові житлово-експлуатаційної організації або місцевої Ради народних депутатів, у присутності яких і надалі проводиться слідча дія (ст. 181 КПК).

Проводячи обшук, слідчий має право розкривати замкнені приміщення і сховища, якщо володілець відмовляється їх відкрити. При цьому слідчий має уникати не викликаних необхідністю пошкоджень дверей, замків та інших предметів. Якщо володілець приміщення вважає, що зазначеними діями йому заподіяно шкоду, яка не була викликана необхідністю, він має право звернутися до суду з позовом про їх відшкодування.

Вище зверталася увага на тісний зв'язок права на недоторканність житла чи іншого володіння особи та передбаченого ст. 32 Конституції України права на недоторканність особистого і сімейного життя. Саме тому, детально регламентуючи порядок провадження обшуку, кримінально-процесуальний закон містить певні гарантії щодо захисту права на недоторканність особистого життя, запобігання заподіянню особі моральної шкоди: під час обшуку слідчий повинен вживати заходів до того, щоб не були розголошені виявлені при цьому обставини особистого життя обшукуваного та інших осіб, які проживають або тимчасово перебувають у цьому приміщенні (ст. 185 КПК). До таких заходів, зокрема, належить передбачене ст. 121 КПК попередження слідчим учасників слідчої дії (понятих, спеціаліста, потерпілого та ін.) про обов'язок не розголошувати без його дозволу даних, які стали їм відомі в ході обшуку. Винні в розголошенні цих даних несуть кримінальну відповідальність за ст. 387 Кримінального кодексу України. Цією ж статтею КК передбачена відповідальність за розголошення таких даних і слідчим, прокурором та іншими службовими особами. Це може бути як письмове, так і усне поперед-

ження, про яке зазначається у протоколі слідчої дії. Копія протоколу обшуку із зазначеними в ньому вилученими предметами обов'язково має бути вручена особі, в якій проведено обшук, а в разі її відсутності – неповнолітньому членові її сім'ї або представникові житлово-експлуатаційної організації чи місцевої Ради народних депутатів (ч. 1 ст. 189 КПК).

Аналогічні правила передбачено ст. 190 КПК й для проведення огляду житла чи іншого володіння особи.

Слід звернути увагу на те, що чинне кримінально-процесуальне законодавство України поширює гарантії, передбачені ч. 2 ст. 30, й на порядок провадження примусової виїмки із житла чи іншого володіння особи. Відповідно до ч. 4 ст. 178 КПК така слідча дія також проводиться лише за вмотивованою постановою судді, яка виноситься з додержанням порядку, встановленого для проведення обшуку.

Кримінально-процесуальний закон не передбачає отримання особою, яка провадить дізнання, чи слідчого вмотивованого рішення суду, якщо проникнення в житло чи інше володіння необхідно з метою проведення в них інших слідчих дій, зокрема, допиту особи, яка знаходиться в житлі та не може з'явитися за викликом слідчого, відтворення обстановки і обставин події. Вважаємо, що в даному випадку норми Конституція повинні діяти як норми прямої дії.

Негласне проникнення до житла чи іншого володіння особи являє собою оперативно-розшуковий захід, який відповідно до ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» проводиться за рішенням суду, прийнятим за поданням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника. Про отримання такого дозволу суду або про відмову в ньому зазначені особи протягом доби повідомляють прокурору, який здійснює нагляд за цією діяльністю. Процедура отримання дозволу суду на проведення вказаних оперативно-розшукових заходів передбачена у Порядку отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 р. № 1169.

Негласне проникнення до житла чи іншого володіння особи проводиться виключно з метою запобігти злочинові чи з'ясувати

істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншим способом одержати інформацію неможливо. Крім того, обмеження конституційних прав шляхом проникнення до житла, як і іншими передбаченими законом оперативно-розшуковими заходами, здійснюється лише щодо особи, в діях якої є ознаки тяжкого злочину.

За результатами проникнення складається протокол з відповідними додатками, який може бути використаний в кримінальному процесі як джерело доказів.

Негласне проникнення до житла чи іншого володіння особи, як і провадження інших оперативно-розшукових заходів, можливе лише за умови заведення оперативно-розшукової справи. Постанова про її заведення підлягає затвердженню начальником органу внутрішніх справ, служби безпеки, прикордонних військ, охорони вищих посадових осіб, оперативного підрозділу податкової міліції, органу установи виконання покарань або його уповноваженим заступником. Ця вимога закону є важливою гарантією дотримання законності в ході оперативно-розшукової діяльності.

Громадяни України та інші особи мають право у встановленому законом порядку одержати від органів, на які покладено здійснення оперативно-розшукової діяльності, письмове пояснення з приводу обмеження їх прав та оскаржити ці дії прокурору або до суду.

Крім зазначених випадків, чинне законодавство передбачає й інші підстави обмеження права на недоторканність житла чи іншого володіння особи. Так, відповідно до ст. 11 Закону України від 25 грудня 1990 р. «Про міліцію» працівникам міліції надається право входити безперешкодно в будь-який час доби до житла чи іншого володіння особи, яка знаходиться під адміністративним наглядом, з метою перевірки виконання встановлених судом обмежень.

При здійсненні виконавчого провадження державний виконавець має право безперешкодно входити до приміщень і сховищ, що належать боржникам або зайняті ними, проводити огляд зазначених приміщень і сховищ, при необхідності примусово відкривати їх в установленому порядку, опечатувати ці приміщення і сховища; накладати арешт на майно боржника, вилучати, опе-

чувати таке майно на зберігання та реалізовувати його в порядку, встановленому законодавством. Вимоги державного виконавця щодо виконання рішень, що підлягають виконанню Державною виконавчою службою, є обов'язковими для усіх громадян на території України (статті 5, 6 Закону України «Про виконавче провадження»).

Частина третя коментованої статті передбачає випадки, коли обмеження права на недоторканність житла чи іншого володіння особи може бути здійснено в іншому встановленому законом порядку. Такі випадки мають невідкладний характер і пов'язані із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину. Користуючись вимогою крайньої необхідності, з метою захисту соціально значущих цінностей компетентні державні органи мають право проникати до житла чи іншого володіння особи, проводити в них обшук та огляд і без попереднього рішення суду.

Підстави та порядок провадження цих дій регламентовано чинним законодавством України та відомчими нормативними актами.

Так, наприклад, працівники пожежної охорони відповідно до ст. 34 Закону України «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 р. під час гасіння пожеж мають право на безперешкодний доступ у всі жилі, виробничі та інші приміщення, а також вживати будь-яких заходів, спрямованих на рятування людей, запобігання поширенню вогню та на ліквідацію пожеж. При цьому матеріальні збитки, пов'язані з пошкодженням майна під час гасіння пожежі, пожежна охорона не відшкодовує.

У разі введення в Україні надзвичайного стану в зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку компетентні державні органи додатково можуть здійснювати такі заходи: перевіряти документи у громадян, а в необхідних випадках — проводити особистий огляд, огляд речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян (ст. 18 Закону України від 16 березня 2000 р. «Про правовий режим надзвичайного стану»).

Стаття 25 Закону України від 25 березня 1992 р. «Про Службу безпеки України» надає органам і співробітникам Служби безпеки України право виключно при безпосередньому припиненні

злочинів, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції Служби безпеки України, переслідуванні осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, входити до жилих, службових приміщень, на території та земельні ділянки і оглядувати їх з наступним повідомленням прокурора протягом 24 годин. При проведенні заходів по боротьбі з тероризмом і фінансуванням терористичної діяльності співробітники Служби безпеки України, крім того, мають також право входити за письмовим розпорядженням керівника органу або оперативного підрозділу Служби безпеки за службовим посвідченням у виробничі приміщення громадян, які займаються підприємницькою діяльністю.

Посадові особи, залучені до проведення антитерористичної операції, відповідно до Закону України від 20 березня 2003 р. «Про боротьбу з тероризмом» мають право входити (проникати) в жилі та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, під час припинення терористичного акту та при переслідуванні осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, якщо зволікання може створити реальну загрозу життю чи здоров'ю людей (ст. 15).

Відповідно до ч. 6 ст. 177 КПК у невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, обшук житла чи іншого володіння особи може бути проведено без постанови судді. При цьому в протоколі зазначаються причини, що обумовили невідкладне проведення обшуку. Протягом доби з моменту проведення цієї дії слідчий зобов'язаний направити копію протоколу обшуку прокуророві.

Аналогічні підстави кримінально-процесуальний закон встановлює й щодо проведення огляду житла чи іншого володіння особи без рішення суду. Крім того, останнє не потребується й в тих випадках, коли є письмова згода володільця на проведення даної слідчої дії. Копія протоколу, в якому зазначені причини, що обумовили проведення огляду без постанови судді, протягом доби направляється слідчим прокурору, який здійснює нагляд за досудовим слідством (частини 5–7 ст. 190 КПК).

Незаконне проникнення до житла чи до іншого володіння особи, незаконне проведення в них огляду чи обшуку, а так само незаконне виселення чи інші дії, що порушують недоторканність житла громадян, є злочином і тягнуть за собою кримінальну від-

повідальність за ст. 162 КК. Якщо ж проникнення до житла здійснене з метою викрадення чужого майна, дії винної особи кваліфікуються відповідно як крадіжка, грабіж або розбій (ч. 3 ст. 185, ч. 3 ст. 186, ч. 3 ст. 187 КК).

У разі постановлення щодо підсудного виправдувального вироку суду, закриття кримінальної справи за відсутністю події злочину, відсутністю у діянні складу злочину або за недоведеністю участі обвинуваченого в учиненні злочину, закриття справи про адміністративне правопорушення у особи виникає право на відшкодування шкоди, завданої незаконним провадженням обшуку, виїмки, проведенням оперативно-розшукових заходів, зокрема проникненням до житла чи іншого володіння особи. Порядок і правові умови відшкодування передбачено Законом України від 1 грудня 1994 р. «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду».

Стаття 31. Кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочині чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

Право кожного на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції тісно пов'язане з правом на невтручання до особистого і сімейного життя, передбаченого ст. 32 Конституції. Проте положення коментованої статті виходять за межі виключно приватного життя людини і не можуть бути зведені тільки до забезпечення особистої або сімейної таємниці. Вони рівною мірою стосуються й сфери службових, ділових та інших суспільних відносин.

Будучи невід'ємним правом людини, яке забезпечує її особисту недоторканність, воно гарантується основними міжнародними документами у галузі прав людини — Загальною декларацією прав людини 1948 р., Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 р., Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод (далі — Конвенція) тощо.

Під листуванням слід розуміти обмін поштовими відправленнями, які передаються поштовим зв'язком.

Під телефонними розмовами розуміють обмін інформацією голосом у реальному часі з використанням телекомунікаційних мереж.

Телеграфна кореспонденція — це повідомлення, що передаються телеграфом.

Інша кореспонденція — це повідомлення громадян, які передаються за допомогою інших, крім описаних вище, засобів зв'язку. Наприклад, це можуть бути повідомлення, зроблені громадянином по телефаксу, пейджинговим зв'язком, іншими телекомунікаціями, тощо.

Гарантія недоторканності повинна поширюватися й на інші, крім зазначених, види повідомлень — листи, що передаються через кур'єра, друзів, знайомих, інформацію, яка одержується відомчим шляхом.

Слід мати на увазі, що особа, використовуючи телекомунікативні або поштові послуги, довіряє провайдером телекомунікації чи операторам поштового зв'язку не самий зміст своїх відправлень або повідомлень, а лише передачу кореспонденції або технічне забезпечення обміном інформацією. Саме тому на суб'єктів, які надають послуги поштового зв'язку, та суб'єктів ринку телекомунікації законом покладено обов'язок зберігання таємниці листування та телефонних розмов. Зокрема, відповідно до Закону України «Про поштовий зв'язок» забезпечення прав користувачів на таємницю інформації у сфері надання послуг поштового зв'язку є однією із основних засад діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку (ст. 3). Таємниця поштових відправлень, у тому числі листування та іншої письмової кореспонденції, електронних повідомлень, що пересилаються (передаються) засобами зв'язку, гарантується Конституцією та законодавством України. Оператори вживають організаційно-технічних заходів щодо захисту інформації згідно із законодавством України. Виймка та огляд письмової кореспонденції, вкладень в інших поштових відправленнях, одержання будь-яких довідок щодо них заборонено, крім випадків, визначених законом (ст. 6).

Закон України від 18 листопада 2003 р. «Про телекомунікації» проголошує, що зняття інформації з телекомунікаційних мереж

заборонено, крім випадків, передбачених законом. Оператори, провайдери телекомунікацій зобов'язані вживати відповідно до законодавства технічних та організаційних заходів із захисту телекомунікаційних мереж, засобів телекомунікацій, інформації з обмеженим доступом про організацію телекомунікаційних мереж та інформації, що передається цими мережами (ст. 9). Персонал оператора, провайдера телекомунікацій несе відповідальність за порушення вимог законодавства України щодо збереження таємниці телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер (ст. 41).

Проте право на конфіденційність листування та телефонних розмов не є абсолютним. Як зазначив Європейський суд з прав людини (далі — Суд) у рішенні по справі «Клас та інші проти Федеративної Республіки Німеччини» (1978 р.), існування законодавства, що дає повноваження по здійсненню спостереження за листуванням, поштовими відправленнями і телефонними розмовами, є у виключних випадках необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки і/або для попередження безладдя або злочинів. При цьому в правовій системі держави повинні існувати адекватні і ефективні гарантії проти зловживання з боку органів державної влади, уповноважених на здійснення такого спостереження.

Коментована стаття прямо передбачає можливість встановлення винятків у випадках, передбачених законом. Вони можуть мати місце виключно за рішенням суду і тільки з метою запобігти злочинів чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо. Встановлені Конституцією підстави обмеження цього права аналогічні відповідним положенням ст. 8 Конвенції: «Органи державної влади не можуть втручатися у здійснення цього права інакше ніж згідно із законом і коли це необхідно в демократичному суспільстві в інтересах національної і громадської безпеки або економічного добробуту країни, з метою запобігання заворушенням і злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб». Такі винятки об'єктивно обумовлені, адже, виходячи з принципу пропорційності інтересів, притаманній Конвенції узгодженості між вимогами захисту демократичного суспільства і прав приватних осіб, обмеження права

на конфіденційність кореспонденції і телефонних розмов у деяких випадках є необхідним заради досягнення соціально значущої мети, захисту інтересів інших осіб та суспільства. Отже, для того, щоб таке втручання не порушувало конституційне право, воно має бути здійснено з дотриманням таких умов: по-перше, за рішенням суду; по-друге, воно повинно бути передбачено законом; по-третє, воно має бути спрямоване на досягнення чітко визначеної законом мети.

Сферою найчастішого застосування обмежувачих дане право заходів є кримінальне судочинство. Тому особливе значення при правовому регулюванні оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності набувають гарантії збереження особистої таємниці, забезпечення права кожного на невтручання до особистого життя, конфіденційність листування та телефонних розмов.

Відповідно до ст. 187 Кримінально-процесуального кодексу України арешт на кореспонденцію і зняття інформації з каналів зв'язку можуть бути застосовані лише за наявності достатніх підстав вважати, що у листах, телеграфній та іншій кореспонденції підозрюваного чи обвинуваченого іншим особам або інших осіб підозрюваному чи обвинуваченому, а також в інформації, якою вони обмінюються за допомогою засобів зв'язку, містяться дані про вчинений злочин або документи і предмети, що мають доказове значення, і якщо іншими способами отримати ці дані неможливо. До кореспонденції, на яку може бути накладено арешт, належать: прості та рекомендовані листи, поштові картки, секорграми, дрібні пакети, бандеролі всіх видів (прості, цінні, рекомендовані), посилки, поштові контейнери, перекази, міжнародні відправлення з оголошеною цінністю, телеграми, прямі поштові контейнери, радіограми тощо. Тобто перелік кореспонденції, на яку може бути накладено арешт, слід визначати не лише виходячи із ст. 187 КПК, але й враховуючи положення ст. 1 Закону України «Про поштовий зв'язок».

До видів каналів зв'язку, з яких може бути знята інформація, належать технічні канали зв'язку: телефони, мобільні засоби телефонного, електронного чи радіозв'язку, комп'ютерна мережа зв'язку тощо.

За загальним правилом накладення арешту на кореспонденцію і зняття інформації з каналів зв'язку можуть бути застосовані

після порушення кримінальної справи і тільки щодо підозрюваного або обвинуваченого. Проте з метою запобігти злочинів ці слідчі дії можуть бути здійснені й до порушення кримінальної справи.

Рішення про накладення арешту на кореспонденцію або зняття інформації з каналів зв'язку за поданням слідчого, погодженим з прокурором, приймає голова апеляційного суду або його заступник. Запровадження Конституцією України судового порядку прийняття даного рішення відповідає європейським стандартам у галузі прав людини. У зазначеному рішенні у справі «Клас та інші проти Федеративної Республіки Німеччини» Суд підкреслив, що принцип верховенства права має на увазі, що втручання органів виконавчої влади у права окремих осіб повинно перебувати під ефективним контролем, який звичайно має забезпечуватися судовою системою, у всякому разі як останньою інстанцією; судовий контроль надає найкращі гарантії незалежності, неупередженості і належної процедури.

Подання розглядається суддею в режимі, який забезпечує нерозголошення даних досудового слідства або оперативно-розшукової діяльності, за участю прокурора, який викладає свою думку. У разі необхідності голова апеляційного суду чи його заступник вислуховує слідчого. Постанова про накладення арешту на кореспонденцію чи зняття інформації з каналів зв'язку або про відмову в цьому оскарженню не підлягає, на неї не може бути внесено подання прокурором.

У постанові судді про накладення арешту на кореспонденцію або зняття інформації з каналів зв'язку обов'язково має бути визначено строк, протягом якого зберігається арешт або знімається інформація.

Як оперативно-розшукові заходи зняття інформації з каналів зв'язку, контроль за листуванням, телефонними розмовами, телеграфною та іншою кореспонденцією також проводяться за рішенням суду, прийнятим за поданням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника. Про отримання такого дозволу суду або про відмову в ньому ці особи повідомляють прокурору протягом доби.

Застосування цих заходів проводиться виключно з метою запобігти злочинів чи з'ясувати істину під час розслідування кри-

мінальної справи, якщо іншим способом одержати інформацію неможливо.

За результатами здійснення зазначених оперативно-розшукових заходів складається протокол з відповідними додатками, який згідно з ч. 2 ст. 65 КПК України, ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», ст. 15 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» може бути використаний як джерело доказів у кримінальному судочинстві.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» у кожному випадку наявності підстав для проведення зазначених оперативно-розшукових заходів має бути заведено оперативно-розшукову справу. Оскільки ці дії суттєво обмежують конституційне право особи на конфіденційність кореспонденції і телефонних розмов, закон дозволяє їх застосовувати лише щодо особи, в діях якої є ознаки тяжкого злочину.

Право контролю, фіксації і документування розмов та інших дій осіб за наявності підстав вважати їх причетними до організованої злочинної діяльності, фіксації та документування факту телефонної розмови між громадянами, надсилання листа або телеграфного повідомлення мають й органи, які відповідно до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» її здійснюють.

З метою отримання упереджувальної інформації у разі загрози вчинення терористичного акту або при проведенні антитерористичної операції Служба безпеки України згідно із Законом України «Про боротьбу з тероризмом» має право здійснювати оперативно-технічні пошукові заходи у системах і каналах телекомунікацій, які можуть використовуватися терористами (ст. 5). Одержані внаслідок оперативно-розшукової діяльності відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини, якщо вони не містять інформації про вчинення заборонених законом дій, зберігання не підлягають і повинні бути знищені.

Особливо в контексті коментованої статті слід зупинитися на проблемі забезпечення конфіденційності спілкування підозрюваного, обвинуваченого, підсудного із захисником. Ефективність діяльності захисника є невід'ємною від правових механізмів, що гарантують його професійну свободу. Згідно з ч. 8 ст. 48 КПК,

ч. 2 ст. 10 Закону України «Про адвокатуру» документи, пов'язані з виконанням захисником його обов'язків при участі в справі, не підлягають огляду, розголошенню або вилученню дізнавачем, слідчим, прокурором або судом без його згоди. Такою ж мірою вимоги цих статей слід поширювати й на кореспонденцію, якою обмінюються захисник із своїм підзахисним. Така точка зору відповідає правовій позиції Суду, викладеній у рішенні по справі «Гольдер проти Великобританії» (1975 р.): право ув'язненого на таємницю кореспонденції з адвокатом або судовим органом ні в якій мірі не повинно порушуватись, оскільки воно є головним засобом, який дозволяє особі утвердити свої права. По суті аналогічне рішення Суд виніс по справі «Кемпбел проти тюремної влади Шотландії» (1992 р.): тюремна влада повинна забезпечити належні гарантії від перлюстрації листування з адвокатом і має право відкривати листи юриста на ім'я ув'язненого лише у виняткових обставинах, коли є розумні підстави вважати, що їх зміст суперечить закону.

Закон України «Про адвокатуру» (ст. 10) забороняє прослуховування телефонних розмов адвокатів у зв'язку з оперативно-розшуковою діяльністю без санкції Генерального прокурора України, його заступників, прокурорів Республіки Крим, області, міста Києва. Проте, виходячи з конституційної вимоги щодо встановлення винятків з права кожного на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції виключно за рішенням суду, вбачається за необхідне приведення зазначених положень Закону України «Про адвокатуру» у відповідність з Конституцією України.

У слідчій та судовій практиці трапляються випадки, коли обмеження права кожного на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції може перетворюватися на захід забезпечення охорони та захисту прав і законних інтересів громадян. Йдеться, зокрема, про випадки існування реальної загрози життю, здоров'ю, житлу або майну осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві. Заходи, спрямовані на їх охорону, як правило, здійснюються за їх згодою з метою забезпечення їх особистої безпеки і відповідно до Конституції України, законів України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про державний захист працівни-

ків суду та правоохоронних органів», «Про оперативно-розшукову діяльність», Кримінального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України та ін.

Під забезпеченням безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, розуміють здійснення правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, житла, здоров'я та майна цих осіб від протиправних посягань, з метою створення необхідних умов для належного відправлення правосуддя.

Право на забезпечення безпеки за наявності відповідних підстав мають: особа, яка заявила до правоохоронного органу про злочин або в іншій формі брала участь чи сприяла у виявленні, попередженні, припиненні і розкритті злочинів; потерпілий та його представник у кримінальній справі; підозрюваний, обвинувачений, захисники і законні представники; цивільний позивач, цивільний відповідач та їх представники у справі про відшкодування шкоди, завданої злочинцем; свідок; експерт, спеціаліст, перекладач і понятій; працівники суду і правоохоронних органів, а також члени їх сімей та близькі родичі, якщо шляхом погроз або інших протиправних дій щодо них здійснюються спроби вплинути на учасників кримінального судочинства.

Закон передбачає систему заходів, спрямованих на забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві. Одним з них є використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших розмов.

У разі наявності загрози вчинення насильства або інших протиправних дій щодо осіб, взятих під захист, за письмовою заявою цих осіб або за їх письмовою згодою може проводитися прослуховування телефонних та інших розмов. У ході прослуховування цих розмов може застосовуватися звукозапис.

Законодавством України також передбачено певні обмеження права кожного на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, пов'язані з особливостями правового статусу окремих осіб. Зокрема, відповідно до Закону України «Про попереднє ув'язнення» передачі і посилки осіб, щодо яких як запобіжний захід обрано взяття під варту, що надходять на їх ім'я, підлягають огляду, а листування – перегляду (статті 7, 13). Кримінально-виконавчим кодексом України це

право обмежується щодо осіб, засуджених до позбавлення волі, оскільки кореспонденція, яку вони одержують і відправляють, підлягає перегляду, а телефонні розмови, право на які вони мають чотири рази протягом року тривалістю до п'ятнадцяти хвилин, – проводяться під контролем адміністрації (статті 110, 112, 113 Кримінально-виконавчого кодексу України). Безперечно, такі винятки обумовлені тим, що обсяг прав осіб, щодо яких як запобіжний захід обрано взяття під варту, а також засуджених не може повністю збігатися з обсягом прав усіх громадян, оскільки до цих осіб застосовані заходи державного примусу, їх права і обов'язки як громадян обмежуються законом або вироком суду та режимом відбування покарання. Суд у справі «Сільвер та інші проти Великобританії» (1983 г.) постановив, що держава має право на розумний перегляд листів у зв'язку з триманням у тюрмі небезпечних в'язнів, здійснення незаконної комерційної діяльності та інших аналогічних проблем.

Разом з тим закон надає додаткові гарантії здійснення права на захист прав та законних інтересів осіб, щодо яких як запобіжний захід обрано взяття під варту, а також засуджених до позбавлення волі. Відповідно до ч. 8 ст. 13 Закону України «Про попереднє ув'язнення», ч. 4 ст. 113 Кримінально-виконавчого кодексу України кореспонденція, яку особи, взяті під варту, адресують Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Європейському суду з прав людини, а також іншим відповідним органам міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, уповноваженим особам таких міжнародних організацій та прокуророві, перегляду не підлягає і надсилається за адресою протягом доби з часу її подачі. Не підлягає також перегляду кореспонденція, яку особи, взяті під варту, одержують від зазначених органів та осіб.

Таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції є особистим немайновим правом фізичної особи, тому вона має право на захист від протиправних посягань інших осіб способами, встановленими главою 3 Цивільного кодексу України, а також іншими способами, відповідно до змісту цього права, способу його порушення та наслідків, що спричинило це порушення (статті 270, 275 Цивільного кодексу України).

Якщо при провадженні у кримінальній справі право особи на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої

кореспонденції було безпідставно порушено, у разі постановлення щодо неї виправдувального вироку суду, закриття кримінальної справи за відсутністю події злочину, відсутністю у діянні складу злочину або недоведеністю участі обвинуваченого у вчиненні злочину, шкода, завдана органами дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, підлягає відшкодуванню. Крім того, якщо протягом шести місяців після проведення оперативно-розшукових заходів, передбачених Законами України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та іншими актами законодавства, не було прийнято рішення про порушення за результатами цих заходів кримінальної справи або таке рішення було скасовано, завдана особі шкода також підлягає відшкодуванню.

Правовою основою відшкодування шкоди, завданої порушенням таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції під час досудового розслідування кримінальної справи і провадження оперативно-розшукової діяльності, є Конституція України (ч. 4 ст. 62), Закон України від 1 грудня 1994 р. «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду», Кримінально-процесуальний кодекс України, Цивільний кодекс України, а також Положення про застосування Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду», затверджене наказом Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України і Міністерства фінансів України 4 березня 1996 р. № 6/5,3,41 (докладніше про це див. коментар до ст. 56, ч. 4 ст. 62 Конституції).

Особа, винна у вчиненні дій, що порушують гарантоване коментованою статтею право, підлягає кримінальній відповідальності за ст. 163 Кримінального кодексу України.

Стаття 32. *Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України.*

Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків,

визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею.

Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

Повага до кожної людини як до особистості має стати нормою повсякденного життя в Україні, а людина має бути єдиною абсолютною цінністю першого порядку, стосовно якої визначаються всі інші цінності. У будь-якому суспільстві права людини є чи не найважливішим інструментом, за допомогою якого регулюється правовий статус особи, визначаються способи і засоби впливу на неї, межі втручання в особисту сферу, встановлюються юридичні гарантії реалізації та захисту прав і свобод.

Особисте життя кожної людини гармонійно взаємодіє з її суспільним життям. У цьому обидві форми соціального існування людини неподільні й рівнозначні. Проте найбільш вразливим для можливих втручань є особисте життя фізичної особи. Конституційна норма закріплює неприпустимість втручання в особисте та сімейне життя фізичної особи. Винятки визначаються безпосередньо Конституцією України.

Розгалужену систему норм, спрямованих як на регулювання, так і охорону та захист особистих немайнових прав фізичної особи, містить Цивільний кодекс України, де цим питанням присвячена Книга друга. Саме в ЦКУ (зокрема, у ст. 301) закріплені численні гарантії недоторканності особистого життя – фізична особа сама визначає своє особисте життя і можливість ознайомлення з ним інших осіб; фізична особа має право на збереження у таємниці свого особистого життя; обставини особистого життя фізичної особи можуть бути розголошені іншими особами лише за умови, якщо вони містять ознаки правопорушення, що підтверджено рішенням суду.

Потреба в особистому житті перебуває за межами права, але право виражає, закріплює цю потребу та забезпечує її задоволення. Воно лише в найзагальніших рисах впливає на характер взаємовідносин між людьми у сфері особистого життя, оскільки ці відносини регулюються перш за все нормами моралі. Вся сфера сімейного життя, дружніх та інших особистих стосунків охоплюється поняттям особистого життя. Право на особисте життя означає надану людині й гарантовану державою можливість контролювати інформацію про самого себе, не допускати розголошення відомостей особистого, інтимного характеру. Право людини на особисте життя — це також можливість її безперешкодного спілкування з іншими людьми.

Право на особисте життя включає в себе не тільки забезпечення його недоторканності, але й забезпечення таємниць цього життя.

Інформаційна сфера соціального буття тісно пов'язана з особистим життям кожної людини. Інформація віднесена ст. 200 ЦКУ до нематеріальних благ, які є об'єктами цивільних прав і обов'язків. Хоча ст. 34 Конституції гарантує право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, такі можливості обмежуються щодо збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу. Такі дії не допускаються без згоди особи, інформація про яку збирається.

Ці конституційні положення деталізовані в ЦКУ (ст. 302), а також в інших законодавчих актах, зокрема в Законі України «Про інформацію».

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про інформацію» поняттям «інформації про особу» охоплюються документовані або публічно оголошені відомості про особу, які включають дані про національність, освіту, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адресу, дату і місце народження. Дані про особу належать до конфіденційної інформації (тобто до інформації, яка має обмежений доступ). Фізична особа з будь-яких мотивів може обмежувати доступ до такої інформації. Виняток встановлений для випадків, які пов'язані з реалізацією інтересів національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Ці випадки визначаються виключно законами. У період збирання інформації про особу вона має право знати, які саме відомості збираються і з якою

метою. З метою забезпечення своїх прав та інтересів у цей період особа має право доступу до цієї інформації, а також вправі заперечувати її правильність, повноту тощо.

Законодавство України про інформацію визначає серед гарантій, що забезпечують конституційні права громадян у сфері поширення особистої інформації, такі:

- обов'язок державних органів та їх посадових осіб вживати всіх необхідних заходів щодо запобігання несанкціонованому доступу до інформації про фізичну особу;
- заборона доступу сторонніх осіб до відомостей про іншу особу, зібраних відповідно до чинного законодавства державними органами та їх посадовими особами;
- заборона зберігання інформації про особу довше, ніж це необхідно для законно встановленої мети;
- вимога про максимальне обмеження необхідної кількості даних про фізичну особу, яку можна одержати законним шляхом, а також можливість їх використовувати лише для законно встановленої мети.

Крім того, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, інформаційні системи яких вміщують інформацію про фізичних осіб, зобов'язані надавати їх безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується. Винятки з цього правила встановлюються, зокрема, Законом України «Про державну таємницю», основами законодавства про охорону здоров'я, іншими законодавчими актами.

У тісному зв'язку з правом на особисте життя та його таємницю знаходяться права на особисті папери (статті 303–305 ЦКУ) та на таємницю кореспонденції (ст. 305 ЦКУ). Право на недоторканність особистої документації є невід'ємною складовою забезпечення особистого статусу громадянина.

Кожна фізична особа має право на захист своїх особистих немайнових прав, у тому числі права на невтручання в особисте і сімейне життя від будь-яких протиправних посягань інших осіб.

Стаття 274 ЦКУ передбачає, що захист особистих немайнових прав може здійснюватися способами, передбаченими для захисту будь-яких порушених цивільних прав, а також іншими способами відповідно до особливостей саме особистих немайнових прав. Зокрема, ст. 277 ЦКУ закріплює право на спростування недостовірної інформації.

Фізична особа, особисті немайнові права якої порушено внаслідок поширення про неї та (або) членів її сім'ї недостовірної інформації, має право на відповідь, а також на спростування цієї інформації. Якщо поширення такої недостовірної інформації здійснено у друкованих або інших засобах масової інформації, особа вправі вимагати спростування недостовірної інформації у тому ж засобі інформації. Слід особливо підкреслити, що спростування недостовірної інформації здійснюється незалежно від вини особи, яка її поширила, вирішальним є самий факт недостовірності інформації.

Статті 277–279 ЦКУ містять детальну регламентацію умов, порядку і правових наслідків спростування недостовірної інформації. Окрім зазначених можливостей для особи, чиї права порушені поширенням недостовірної інформації, передбачено право на відшкодування завданої майнової та (або) моральної шкоди (ст. 280 ЦКУ).

Під майновою шкодою розуміють збитки, які завдані особі в разі порушення її цивільних прав. Згідно зі ст. 22 ЦКУ до збитків належать:

1) втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа понесла або мусить понести для відновлення свого порушеного права (реальні збитки);

2) доходи, які особа могла реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода).

Збитки відшкодовуються за загальним правилом у повному обсязі, якщо договором або законом не передбачено відшкодування у меншому або більшому розмірі.

Поняття та ознаки моральної шкоди, а також умови і способи її відшкодування визначаються ст. 23 ЦКУ, яка, зокрема, передбачає, що моральна шкода може полягати в тому числі, у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів, у приниженні честі, гідності, а також ділової репутації фізичної чи юридичної особи. Моральна шкода відшкодовується грошми, іншим майном або в інший спосіб. Відшкодування моральної шкоди здійснюється незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню, та не пов'язане з розміром цього відшкодування.

Стаття 33. *Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.*

Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

Право на свободу пересування є фундаментальним правом природно-правового походження та складається із таких основних складових: право фізичної особи на в'їзд і на виїзд з території країни, на якій вона перебуває, право вільного пересування у межах цієї території, у тому числі право на вільний вибір місця проживання. Слід зазначити, що це конституційне право належить всім фізичним особам: громадянам України, іноземцям та особам без громадянства.

Це право пов'язано саме з прагненнями та потребами людини у вільному пересуванні незалежно від державних обмежень та проявів державного суверенітету на певних територіях, на які поширюється державна влада. Важливим є також історичний аспект цього права, а саме те, що в основі сучасних конституційних свобод лежить право на свободу пересування. Так, давньогрецький термін *λευθερία* (свобода) означав можливість людини йти туди, куди вона забажає. Приблизно те саме значення мав і латинський термін *libertas*. Особливого значення набуває боротьба за це право у період Середньовіччя, коли в умовах феодального суспільства індивіди були зв'язані відносинами лояльності до свого феодала (так звана доктрина «вічної відданості короні») та в цілому до своєї держави. З метою звільнення від обмежень такого роду висувався принцип *ubi bene ibi patria* (з лат. «моя країна там, де мені добре»). Але повною мірою ця ідея почала реалізовуватися у працях таких видатних юристів, як Ф. де Віторія, Г. Гроцій, В. Блекстоун. Останній зазначав, що особиста свобода саме й полягає у пересуванні людини від одного місця до іншого, куди вона бажає, без ув'язнення та обмежень, які можна накладати на людину, але тільки відповідно до вимог належної правової процедури. У період ліберально-демократичних революцій це право закріплюється на конституційному рівні (наприклад, у Конституції Франції 1791 р.) та в такому вигляді входить у тексти переважної

більшості сучасних конституцій. Хоча вважається, що вперше це право було закріплено в Конституції Пенсильванії 1776 р.: «Усі люди мають природне та невід'ємне право виїхати з однієї держави до іншої, яка приймає їх».

Зважаючи на те, що належна реалізація права на свободу пересування безпосередньо стосується відносин між державами, у ХХ ст. приймаються численні міжнародні акти, які закріплюють це право на міжнародному рівні. Так, це право закріплюється Загальною декларацією з прав людини від 10 грудня 1948 р. (ст. 13), Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 р. (ст. 5), Міжнародним пактом про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. (ст. 12), Протоколом № 4 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод від 16 вересня 1963 р. (ст. 2), Конвенцією про права дитини від 20 листопада 1989 р. (ст. 10), Міжнародною конвенцією про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей від 18 грудня 1990 р. (ст. 8), Хартією основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 р., що набула чинності після Лісабонського Договору (ст. 45), а також багатосторонніми та іншими двосторонніми міжнародними актами.

При узагальненні цих міжнародних документів можна виокремити основні ідеї щодо розуміння змісту права на свободу пересування (див. додатки до спеціальної доповіді ООН, Комісія з прав людини, 15 червня 1988 р.).

Так, громадянин кожної країни має право залишати свою країну як тимчасово, так й остаточно без розрізнення, привілеїв та дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, народження та іншого статусу, за мовними та іншими ознаками. Держава не може висувати вимогу особі відмовитись від свого громадянства як умови реалізації права залишати свою країну та позбавляти громадянства після виїзду із країни як результат цього виїзду. Це право може бути обмежене лише законом, а правомірність такого обмеження повинна визначатися судом із застосуванням принципу пропорційності. Ці обмеження повинні бути чіткими та конкретними, несвавільними й не порушувати сутність цього права. Те саме стосується й права громадянина повернутися

у свою країну та права іноземця залишати територію країни перебування.

Крім того, не можуть висуватися вимоги про будь-яку заставу або про інші внески фінансового характеру для забезпечення репатріації, а також грошові та інші економічні вимоги як умова виїзду. Це правило не поширюється на зобов'язання особи щодо держави та інших осіб, які необхідно виконати. У цьому випадку громадянину повинна бути надана можливість виконання своїх зобов'язань перед виїздом (наприклад, виконати рішення суду). Громадянин, який остаточно виїжджає із країни, має право продати свою власність та вивезти із країни кошти, які отримані від її продажу.

Кожна особа – громадянин своєї країни – має право повернутися у свою країну незалежно від політичних, релігійних та інших переконань, соціального походження, майнового цензу та інших критеріїв. Ніхто не може бути свавільно позбавлений громадянства або примушений до відмови від громадянства з метою позбавлення права повернутися у свою країну. За радянських часів громадяни примусово позбавлялися цього права після їх виїзду за кордон, що слугувало інструментом боротьби з дисидентами та іншими противниками комуністичного режиму. Не випадково у ч. 2 коментованої статті спеціально закріплюється право громадянина України в будь-який час повернутися в Україну.

Кожен іноземець, який на законних підставах перебуває в іншій країні, має право вільно залишати територію країни перебування, це право не може бути свавільно обмежене. При реалізації цього права іноземці не можуть бути позбавлені дипломатичної (консульської) допомоги дипломатичної установи своєї країни.

Громадянин своєї країни має право безперешкодно отримати проїзний документ для виїзду із своєї країни (закордонний, службовий або дипломатичний паспорт, посвідчення особи моряка). Випадки у відмові щодо надання проїзних документів повинні бути передбачені законом та носити тимчасовий характер.

Особа, якій відмовлено у видачі проїзного документа або у дозволі виїхати з країни або повернутися у свою країну, має право на справедливий, незалежний та безсторонній суд, судові слухання повинні бути публічними. Рішення органів державної влади щодо

права особи на вільне пересування повинно прийматися в конкретно визначений період часу або в розумний строк. У разі відмови у видачі або анулювання проїзного документа особа повинна бути поінформована про це в чіткій та зрозумілій формі.

Коментована стаття не містить переліку конституційних обмежень на реалізацію права на свободу пересування, які можуть бути встановлені законом, тому застосовувати та тлумачити цю конституційну норму, у тому числі щодо конституційності обмежень, слід у контексті практики Європейського суду з прав людини, яка склалася щодо ст. 2 Протоколу № 4 Конвенції про захист прав людини та основних свобод від 16 вересня 1963 р., яка має назву «Свобода пересування». Перелік цих обмежень викладений у ч. 3 цієї статті, а саме ті, що встановлені законом, і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної чи громадської безпеки, для підтримання публічного порядку, запобігання злочину, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб.

Суд при вирішенні питання правомірності (конвенційності) обмежень за ст. 2 Протоколу № 4 сформулював три основних стандарти, що мають кумулятивне (спільне) застосування: «встановлене законом», «легітимна мета» та «необхідно в демократичному суспільстві».

Стандарт «встановлене законом», відповідно до практики Суду, охоплює не тільки нормативно-правовий акт, а й практику його застосування. Цей стандарт також містить й оціночний компонент щодо якості цього закону, вказує на необхідність дотримання справедливої та належної процедури щодо його застосування, а міра державного обмеження в результаті застосування закону не може бути свавільною.

З метою запобігання свавільним законам, на думку Суду, слід дотримуватись двох основних вимог: 1) закон має бути загальнодоступним для того, щоб особа знала, що за певних обставин застосовується саме цей закон; 2) норма не є нормою закону, доки вона не сформульована достатньо чітко, щоб особа була здатна регулювати свою поведінку, а також могла розумно передбачити наслідки, до яких призведе її певна дія. Отже, закон повинен відповідати критеріям доступності, визначеності та передбачуваності, тобто принципу верховенства права.

Легітимною метою можливих державних обмежень щодо права на свободу пересування можуть слугувати інтереси національної чи громадської безпеки (це обмеження застосовується у разі наявної, неминучої та серйозної загрози для держави та суспільства, а обмеження на підставі доступу особи до військової таємниці повинно застосовуватися протягом певного періоду часу, що відповідає конкретним обставинам), підтримання громадського порядку (це поняття «*ordre public*» означає основоположні принципи, які відповідають дотриманню прав людини та на яких засновується демократичне суспільство), запобігання злочину, захист здоров'я чи моралі або захист прав і свобод інших осіб. Останнє обмеження не може означати, що родичі (за винятком батьків неповнолітніх дітей) та інші особи можуть чинити перепони особі, що бажає виїхати (в'їхати) з країни, шляхом відмови дати згоду на цей виїзд (в'їзд).

Стандарт «необхідно в демократичному суспільстві» ґрунтується на таких основних елементах: відповідність обмеження нагальній суспільній потребі (доводиться державою), пропорційність правомірній меті, а також відповідність та достатність підстав для цього обмеження (також доводиться державою).

Крім того, держава повинна довести сумісність обмежувальних заходів з іншими міжнародно-правовими зобов'язаннями держави, у тому числі у сфері прав людини, що визнані на міжнародному рівні.

Так, у справі *Ivanov v. Ukraine* (2006) заявник стверджував, що підпискою про невиїзд, яка взята у заявника у межах розслідування кримінальної справи проти нього, держава порушує право на свободу пересування, тому що він мав обов'язок постійно доповідати судді або слідчому про зміну свого місця перебування. Суд визнав порушення ст. 2 Протоколу № 4 державою, оскільки період перебування під цією підпискою був занадто довгим (10 років та 4 місяці), тому ці обмежувальні заходи вже не відповідали принципу пропорційності. Хоча в аналогічній справі *Antonenko and Others v. Ukraine* (2005) Суд не знайшов порушення ст. 2 Протоколу № 4, але в цьому випадку часовий період складав 4 роки та 10 місяців.

Суд також знайшов порушення цієї статті у випадку, коли заявники були зобов'язані доповідати поліції кожного разу, коли

вони змінювали місце проживання, коли відвідували друзів та родичів (*Bolat v. Russia (2006)*) або коли влада не допускала їх у центр міста (*Oliveira v. Netherland (2002)*). Слід також мати на увазі, що порушення права на свободу пересування встановлюється у контексті оцінки всіх обставин справи і не може бути визначено механічно. Так, наприклад, заборона виїзду з країни внаслідок наявності неліквідованого зобов'язання щодо боргу або несплаченого податку спочатку може відповідати Конвенції, але занадто довгий термін існування цієї заборони може порушувати принцип пропорційності, оскільки вже перетворюється у вид покарання заявника за його неспроможність платити й тому порушує право на свободу пересування (*Reiner v. Bulgaria (2006)*).

11 грудня 2003 р. ухвалено Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», де згідно зі ст. 12 свободу пересування обмежено відповідно до закону: у прикордонній смузі; на територіях військових об'єктів; у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом; на приватних земельних ділянках; на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан; на окремих територіях і в населених пунктах, де в разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введені особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності.

Свобода пересування обмежується також щодо осіб, до яких відповідно до процесуального законодавства застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі; осіб, які за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі; осіб, які згідно із законодавством перебувають під адміністративним наглядом; осіб, які згідно із законодавством про інфекційні захворювання та психіатричну допомогу підлягають примусовій госпіталізації та лікуванню; шукачів притулку та осіб, які звернулися за наданням їм статусу біженця до прийняття відповідного рішення компетентним органом (про надання цим особам притулку чи статусу біженця); іноземців та осіб без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України; осіб, яких призвано на дійсну строкову службу до Збройних Сил України та інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань; іноземців, які

перебувають у складі військових іноземних підрозділів і які мають статус військового.

Отже, право на свободу пересування може бути обмежено законом у зазначених випадках, але важливим є те, що при визначенні правомірності цих обмежень застосовувались вищезазначені стандарти Європейського суду з прав людини. Те саме стосується й обмежень щодо вільного вибору місця проживання.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює порядок здійснення права громадян України на виїзд з України і в'їзд в Україну, порядок оформлення документів для зарубіжних поїздок, визначає випадки тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України і встановлює порядок розв'язання спорів у цій сфері, є Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 р.

Відповідно до ст. 2 Закону документами, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну та посвідчують особу громадянина України під час перебування за її межами, є: паспорт громадянина України для виїзду за кордон; проїзний документ дитини; дипломатичний паспорт; службовий паспорт; посвідчення особи моряка.

У разі втрати громадянином України цих документів документом, що дає право на в'їзд в Україну, є посвідчення особи на повернення в Україну, яке видається закордонними дипломатичними установами.

Стаття 6 цього Закону визначає випадки, коли громадянинові України може бути тимчасово відмовлено у видачі паспорта:

- 1) він обізнаний з відомостями, які становлять державну таємницю;
- 2) діють неврегульовані аліментні, договірні чи інші невиконані зобов'язання — до виконання зобов'язань, або розв'язання спору за погодженням сторін у передбачених законом випадках, або забезпечення зобов'язань заставою, якщо інше не передбачено міжнародним договором України;
- 3) проти нього порушено кримінальну справу — до закінчення провадження у справі;
- 4) він засуджений за вчинення злочину — до відбуття покарання або звільнення від покарання;
- 5) він ухиляється від виконання зобов'язань, покладених на нього судовим рішенням, — до виконання зобов'язань;

б) він свідомо сповістив про себе неправдиві відомості — до з'ясування причин і наслідків подання неправдивих відомостей;

7) він підлягає призову на строкову військову службу — до вирішення питання про відстрочку від призову;

8) щодо нього подано цивільний позов до суду — до закінчення провадження у справі;

9) він за вироком суду визнаний особливо небезпечним рецидивістом чи перебуває під адміністративним наглядом міліції — до погашення (зняття) судимості чи припинення нагляду.

Також громадянинові України, який уже має паспорт, може бути тимчасово відмовлено у виїзді за кордон у цих випадках.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 4 лютого 1994 р., іноземці та особи без громадянства можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або прибути для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасово перебувати на її території.

Іноземці та особи без громадянства, які іммігрували на постійне проживання або прибули для тимчасового працевлаштування, отримують посвідки відповідно на постійне або тимчасове проживання.

Порядок видачі дозволу на імміграцію, а також посвідки на постійне проживання та вирішення інших питань, пов'язаних з імміграцією іноземців та осіб без громадянства, визначається Законом України про імміграцію.

Іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на іншій законній підставі, вважаються такими, що тимчасово перебувають в Україні. Вони зобов'язані в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, зареєструвати свої паспортні документи і виїхати з України після закінчення відповідного терміну перебування.

Якщо іноземці та особи без громадянства, які тимчасово перебувають в Україні, змінюють місце проживання, вони зобов'язані повідомити про це органи внутрішніх справ, у яких зареєстровано їх паспортні документи.

У статті 29 Цивільного кодексу України зазначається, що місцем проживання фізичної особи є житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гурто-

житок, готель тощо), у відповідному населеному пункті, в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово.

Фізична особа, яка досягла чотирнадцяти років, вільно обирає собі місце проживання, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Місцем проживання фізичної особи у віці від десяти до чотирнадцяти років є місце проживання її батьків (усиновлювачів) або одного з них, з ким вона проживає, опікуна або місцезнаходження навчального закладу чи закладу охорони здоров'я тощо, в якому вона проживає, якщо інше місце проживання не встановлено за згодою між дитиною та батьками (усиновлювачами, опікуном) або організацією, яка виконує щодо неї функції опікуна.

У разі спору місце проживання фізичної особи у віці від десяти до чотирнадцяти років визначається органом опіки та піклування або судом.

Місцем проживання фізичної особи, яка не досягла десяти років, є місце проживання її батьків (усиновлювачів) або одного з них, з ким вона проживає, опікуна або місцезнаходження навчального закладу чи закладу охорони здоров'я, в якому вона проживає.

Місцем проживання недієздатної особи є місце проживання її опікуна або місцезнаходження відповідної організації, яка виконує щодо неї функції опікуна.

Фізична особа може мати кілька місць проживання.

З місцем проживання був довгий час пов'язаний інститут прописки, який суттєво обмежував право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Прописка мала здебільшого дозвільний характер і здійснювалась переважно на підставі відомчих актів. Одним із таких актів була Тимчасова інструкція про порядок документування і прописки (реєстрації) громадян, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 3 лютого 1992 р., яка встановлювала необхідність отримання дозволу органів внутрішніх справ на прописку (виписку) в усіх без винятку населених пунктах України. Як зазначив Конституційний Суд України у своєму рішенні від 14 листопада 2001 р. (справа про прописку), саме такий порядок прописки, за яким вибір особою місця проживання залежить, як правило, від рішення паспортної служби органів внутрішніх справ, обмежує право особи на вільний вибір місця проживання.

Тому, як вирішив Суд, положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 року № 700, згідно з яким паспортна служба органів внутрішніх справ застосовує дозвільний порядок вибору особою місця проживання, суперечить частині першій статті 33 та частині першій статті 64 Конституції України (є неконституційним).

Стаття 34. Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Установлене ст. 34 Конституції України право на свободу думки і слова належить до групи громадянських прав і свобод людини і громадянина і передбачає надання кожному можливостей на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Це право визнається невід'ємним правом людини і громадянина не лише в теорії конституційного права, а й у цілому ряді міжнародних нормативно-правових актів.

На його значущість одними з перших вказали мислителі доби Нового часу і Просвітництва, коли, стоячи у джерел ліберальної думки, Дж. Локк писав про те, що свобода думки прямо пов'язана з притаманним людині типом існування. Звісно, словосполучення «свобода думки» не означає, що держава або будь-хто інший може встановити контроль над процесом мислення людини, який є внутрішнім за своєю суттю. Свобода думки означає насамперед свободу у виборі своєї власної думки, а також своїх власних переконань, які виражаються у зовнішній формі. Таким чином, людину не можна примусити думати в той чи інший спосіб і будь-яка

держава не повинна ставити перед собою подібну мету. Дещо пізніше ці ідеї набули свого розвитку в роботах І. Канта та Й. Г. Фіхте, а також у працях практично всіх без винятку представників ліберальної правової думки.

Утім, характеризуючи право на свободу думки і слова, слід наголосити, що воно пов'язане не лише з індивідуальною природою людини (у цьому розумінні воно органічно входить до системи так званих «природних прав людини»), а й з її соціальним існуванням, адже це право забезпечує появу і розвиток громадянського суспільства. Дійсно, сама ідея автономності громадянського суспільства та його самостійності (хоча це не означає, що «автономне» громадянське суспільство повинно обов'язково протистояти державі) може бути реалізована на практиці лише за умови забезпечення прав кожного індивіда як члена громадянського суспільства на свободу думки і слова. Більше того, у процесі взаємодії громадянського суспільства і держави його ефективність прямо корелює з тим, наскільки повною та об'єктивною є інформація громадян щодо стану держави, а також тих органів державної влади та їх посадових осіб, на яких покладено виконання державних функцій. У цьому аспекті інформаційна відкритість органів державної влади і місцевого самоврядування є важливою запорукою конструктивної взаємодії держави і громадянського суспільства.

Водночас із реалізацією права на свободу думки і слова пов'язане становлення в Україні інформаційного суспільства. Цей напрям розвитку суспільних відносин є важливим з огляду на те, що вони дають можливість забезпечити позитивні зміни в життєдіяльності суспільства і людини в Україні, а саме: збільшити рівень захисту прав і свобод людини та її добробуту, активізувати участь громадян в управлінні державою, сприяти розвитку демократії; підвищити конкурентоспроможність України, ефективність державного управління, продуктивність праці у всіх сферах економіки, рівень інформаційної безпеки людини, суспільства, держави, ступінь розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, зокрема українського сегмента Інтернету; забезпечити перехід економіки до моделі науково-технічного та інноваційного розвитку, збільшити частку наукоємної продукції, сприяти якості та доступності послуг освіти, науки, культури, охорони здоров'я за рахунок упровадження інформаційних технологій; розширити

можливості людини отримувати доступ до національних та світових інформаційних електронних ресурсів; створити нові робочі місця, поліпшити умови роботи і життя людини; поглибити запровадження нормативно-правових засад інформаційного суспільства.

Відповідно до норм Конституції України кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Разом із тим Основний Закон у ч. 3 коментованої статті передбачає, що відповідне право може обмежуватись законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Усі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України. При цьому право на інформацію забезпечується: обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення; створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації; вільним доступом суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів (обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються законодавством); створенням механізму здійснення права на інформацію; здійсненням державного контролю за додержанням законодавства про інформацію;

встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

На сьогоднішній день у конституційному законодавстві України питання, пов'язані з реалізацією даного права, регулюються цілим рядом нормативно-правових актів. Основним із них є Закон України «Про інформацію», який встановлює загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплює право особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, регулює доступ до інформації та забезпечує її охорону, захищає особу та суспільство від неправдивої інформації. Дія цього Закону поширюється на інформаційні відносини, які виникають у всіх сферах життя і діяльності суспільства і держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації. Відповідно до Закону доступ громадян до відкритої інформації забезпечується шляхом: систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (журналах, збірниках); поширення її засобами масової комунікації; безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам. Порядок і умови надання громадянам, державним органам, юридичним особам і представникам громадськості відомостей за запитом встановлюються законом або договорами (угодами), якщо надання інформації здійснюється на договірній основі. Обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом. Переважним правом на одержання інформації користуються громадяни, яким ця інформація необхідна для виконання своїх професійних обов'язків.

Водночас законом визначено ще такий специфічний вид інформації, як інформація з обмеженим доступом. За своїм правовим режимом вона поділяється на конфіденційну і таємну.

Конфіденційна інформація – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов. Стосовно інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути, відповідно до закону, встановлено обмежений доступ – надано статус конфіденційної. Порядок обліку, зберігання і використан-

ня документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію, визначається Кабінетом Міністрів України.

Щоправда, до конфіденційної інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, не можуть бути віднесені відомості: про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; стосовно стану справ із правами і свободами людини і громадянина, а також фактів їх порушень; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; інша інформація, доступ до якої відповідно до законів України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути обмеженою.

Громадяни, юридичні особи, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, яка є предметом їх професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу і не порушує передбаченої законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність її до категорії конфіденційної, та встановлюють для неї систему (способи) захисту. Виняток становить інформація комерційного та банківського характеру, а також інформація, правовий режим якої встановлено Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України (з питань статистики, екології, банківських операцій, податків тощо), та інформація, приховування якої становить загрозу життю і здоров'ю людей.

До таємної інформації належить інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі. Віднесення інформації до категорії таємних відомостей, які становлять державну таємницю, і доступ до неї громадян здійснюється відповідно до закону про цю інформацію. Порядок

обігу таємної інформації та її захисту визначається відповідними державними органами за умови додержання вимог, установлених законом. Порядок і терміни обнародування таємної інформації визначаються відповідним законом. Інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист.

При цьому, відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устименка) від 30 жовтня 1997 року, частина друга статті 32 Конституції України не допускає збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Але вітчизняним законодавством не повністю визначено режим збирання, зберігання, використання та поширення інформації, зокрема щодо психічного стану людини, її примусового огляду та лікування, не створено процедуру захисту прав особи від протизаконного втручання в її особисте життя психіатричних служб. Закон України «Про інформацію» закріплює лише загальні принципи доступу громадян до інформації, що стосується їх особисто. Механізм реалізації зазначеного права належним чином не визначений. Відсутнє й регулювання використання конфіденційних даних у сфері психіатрії.

Водночас, характеризуючи норми Закону України «Про інформацію», необхідно ще раз згадати Рішення Конституційного Суду України № 5-зп від 30 жовтня 1997 року, в якому, зокрема, було дано тлумачення статей 23 та 48 цього Закону. На думку Конституційного Суду України, частину п'яту статті 23 Закону України «Про інформацію» треба розуміти так, що кожна особа має право знайомитись з зібраною про неї інформацією в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях, якщо ці відомості не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Медична інформація, тобто свідчення про стан здоров'я людини, історію її хвороби, про мету запропонованих досліджень і лікувальних заходів, прогноз мож-

ливого розвитку захворювання, в тому числі і про наявність ризику для життя і здоров'я, за своїм правовим режимом належить до конфіденційної, тобто інформації з обмеженим доступом. Лікар зобов'язаний на вимогу пацієнта, членів його сім'ї або законних представників надати їм таку інформацію повністю і в доступній формі. В особливих випадках, як і передбачає частина третя статті 39 Основ законодавства України про охорону здоров'я, коли повна інформація може завдати шкоди здоров'ю пацієнта, лікар може її обмежити. У цьому разі він інформує членів сім'ї або законного представника пацієнта, враховуючи особисті інтереси хворого. Таким же чином лікар діє, коли пацієнт перебуває у непритомному стані. У випадках відмови у наданні або навмисного приховування медичної інформації від пацієнта, членів його сім'ї або законного представника вони можуть оскаржити дії чи бездіяльність лікаря безпосередньо до суду або, за власним вибором, до медичного закладу чи органу охорони здоров'я. Правила використання відомостей, що стосуються лікарської таємниці – інформації про пацієнта, на відміну від медичної інформації – інформації для пацієнта, встановлюються статтею 40 Основ законодавства України про охорону здоров'я та частиною третьою статті 46 Закону України «Про інформацію».

У статті 48 Закону України «Про інформацію» визначальними є норми, сформульовані у ч. 1 цієї статті, які передбачають оскарження встановлених Законом України «Про інформацію» протиправних діянь, вчинених органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, а також політичними партіями, іншими об'єднаннями громадян, засобами масової інформації, державними організаціями, які є юридичними особами, та окремими громадянами, або до органів вищого рівня, або до суду, тобто за вибором того, хто подає скаргу. Частина 2 ст. 48 Закону України «Про інформацію» лише встановлює порядок оскарження протиправних дій посадових осіб у разі звернення до органів вищого рівня, а ч. 3 цієї статті акцентує увагу на тому, що й оскарження, подане до органів вищого рівня, не є перпоною для подальшого звернення громадянина чи юридичної особи до суду. Частина 3 у контексті всієї ст. 48 Закону України «Про інформацію» не можна розуміти як вимогу обов'язкового

оскарження протиправних дій посадових осіб спочатку до органів вищого рівня, а потім – до суду. Безпосереднє звернення до суду є конституційним правом кожного.

Важливим етапом юридичного розвитку та конкретизації норм і положень Конституції України та Закону України «Про інформацію» в частині правового регулювання відносин щодо доступу до інформації стало прийняття у 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації», метою якого є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Як зазначається у ст. 1 цього Закону, публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. При цьому право на доступ до публічної інформації гарантується: обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації; доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Таким чином, згідно з нормами даного Закону кожна особа має право: знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом; доступу до інформації про неї, яка збирається та зберігається; вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи збе-

рігання якої здійснюється з порушенням вимог закону; на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів; на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, визначених законом. Обсяг інформації про особу, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом. Розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов'язані: надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом; використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом; вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб; виправляти неточну та застарілу інформацію про особу самостійно або на вимогу осіб, яких вона стосується. Зберігання інформації про особу не повинно тривати довше, ніж це необхідно для досягнення мети, задля якої ця інформація збиралася. Відмова особі в доступі до інформації про неї, приховування, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення інформації можуть бути оскаржені.

Відповідно до ст. 12 Закону, суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є: 1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; 2) розпорядники інформації; 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації. При цьому розпорядниками інформації для цілей цього Закону визнаються: 1) суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; 2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; 3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно

інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; 4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них. Також до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію у порядку, передбаченому цим Законом, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють: інформацією про стан довкілля; інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

Серед інших законів, які врегульовують відносини, що впливають із норм коментованої статті, слід назвати Закон України «Про інформаційні агентства». За законом інформаційними агентствами є зареєстровані як юридичні особи суб'єкти інформаційної діяльності, що діють з метою надання інформаційних послуг. Відповідно до ст. 2 цього Закону свобода діяльності інформаційних агентств гарантується Конституцією України та чинним законодавством. Забороняється цензура інформації, поширюваної інформаційними агентствами. Інформаційні агентства не мають права у своїх матеріалах розголошувати дані, що становлять державну таємницю, або іншу інформацію, яка охороняється законодавством, закликати до насильницької зміни або повалення існуючого конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, підриву її безпеки, вести пропаганду війни, насильства і жорстокості, розпалювати расову, національну, релігійну ворожнечу, розповсюджувати порнографію або іншу інформацію, яка підриває суспільну мораль або підбурює до правопорушень, принижує честь і гідність людини, а також інформацію, яка ущемляє законні права й інтереси громадян, давати оцінку щодо винуватості осіб у здійсненні злочину, вказувати на особу, яка ніби скоїла злочин до рішення суду, публікувати матеріали, які розкривають тактику і методику розслідування.

Важливим елементом реалізації права на інформацію у відносинах між особою (громадянським суспільством у цілому) і дер-

жавою є наявність об'єктивної та неупередженої інформації про діяльність органів державної влади. У цьому розумінні необхідно вказати на норми Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Згідно із Законом засоби масової інформації України відповідно до законодавства України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю», не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес. Засоби масової інформації можуть проводити власне дослідження й аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати. Розрив чи змішування змісту офіційної інформації, що оприлюднюється, коментарями засобу масової інформації або журналістом не допускається.

Стаття 35. *Кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність.*

Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей.

Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа — від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова.

Ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. У разі якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінено альтернативною (невійськовою) службою.

Кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Коментований припис є у певному сенсі продовженням, розвитком і конкретизацією положень ст. 34 Конституції України. Світогляд — це система найзагальніших уявлень, поглядів, понять щодо світу, який оточує людей, — щодо природи, людини та суспільства в їх цілісності і взаємозалежності, щодо їх сутності, походження, закономірностей існування й розвитку. Серцевиною світогляду є філософські погляди. З цього випливає, що світогляд і думка — споріднені категорії, а тому право на свободу світогляду є, власне, одним із різновидів права на свободу думки. Тому все, що було сказано вище у коментарі до конституційних положень про свободу думки і слова (у тому числі й щодо її обмежень), стосується і права на свободу світогляду. Проте виділяти окремо право на свободу світогляду є виправданим, оскільки саме світогляд людини становить духовно-ідеологічний фундамент, інтелектуальне джерело будь-яких її думок і слів. Зауважимо, що розглядуване право корелює з конституційним положенням про «ідеологічну багатоманітність» суспільного життя в Україні, де жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова (ст. 15 Конституції України). Конкретизацією останнього положення є вміщена у ч. 3 коментованої статті вказівка на те, що жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова.

Неодмінною складовою частиною будь-якого світогляду є вірування (оскільки не всі уявлення про оточуючий світ можуть бути у певний час доведені науково). Предметом цих вірувань можуть бути найрізноманітніші явища — як матеріальні, так і ідеальні, як реальні, так і уявні, як колишні, так і сучасні або майбутні. Свобода віровизнання як загальносоціальне (природне) право людини — це можливість людини вільно обирати об'єкт своєї віри і визначати власне внутрішнє ставлення до нього. Свобода віросповідання як загальносоціальне (природне) право людини є можливістю людини вчиняти певні дії або утримуватися від їх вчинення, за допомогою чого об'єктивується її віровизнання. Отже, свобода віросповідання як загальносоціальне (природ-

не) право людини – це можливість людини вчиняти такі діяння, за допомогою яких приймаються, змінюються та сповідаються релігійні або інші переконання. Можливість сповідання віри у будь-що – ось засаднича, стрижнева ідея коментованого припису. Така можливість є необхідним складовим елементом свободи особистого самовизначення. Ця свобода, як відомо, є одним із загально визнаних міжнародних стандартів прав людини. Вона є фундаментом особистісних прав людини. Коментований конституційний припис якраз і утворює свободу духовно-ідеологічного самовизначення особи.

Найбільш поширеним різновидом реалізації свободи віросповідання є сповідання віри в того чи іншого бога або в інше трансцендентне начало, тобто сповідання певної релігії. Іншим же проявом цієї свободи є, навпаки, атеїзм. Деякі конкретні прояви першого різновиду цієї свободи (відправлення релігійних культів і обрядів та ін.) згадані в коментованому приписі. Ці прояви, ясна річ, є актами фізичної поведінки. І цим вони відрізняються від вибору світогляду, віри: такий вибір є суто суб'єктивно-психічним (духовно-ідеологічним) процесом, не підвладним безпосередньому юридичному регламентуванню.

Належному здійсненню коментованого правоположення може сприяти знання тенденцій розвитку свободи віросповідання. Відповідно до сучасних загальних закономірностей розвитку інституту основних прав людини є підстави констатувати такі тенденції у здійсненні права на свободу віровизнання:

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

б) демонополізація ролі традиційних релігій у визначенні показників моральності, «праведності» способу життя та поведінки особи, життєдіяльності об'єднань, груп, спільнот, у встановленні критеріїв соціально змістовного розмежування «добра» і «зла» за конкретно-історичних умов, обставин. Одним із проявів цієї тенденції можна вважати посилення екуменічного руху серед деяких церков. Симптоматичним є також включення до складу тих мо-

ральних принципів, пропагувати які серед своїх прихильників погоджуються нині керівники певних церков, і такої чесноти, як віротерпимість. Причому останню слід тепер інтерпретувати як терпимість не лише до інших релігій, а й до атеїстів, до, так би мовити, «нерелігійно віруючих»;

в) деетнізація віри (зокрема, віри релігійної). Особливо яскраво це спостерігається у процесах поширення нетрадиційних релігій, кількість прихильників яких збільшується серед представників різних етносів, серед жителів різних континентів, і Україна не є винятком у цьому відношенні. Така тенденція не оминає й традиційні релігії (згадаймо, наприклад, рух «Євреї за Христа»). Ось чому дедалі рідше вживається поняття «національна релігія» (і відповідно поняття «національна церква»): адже до кожної конфесії належать люди різного етнічного походження, і це цілком нормальне явище. Навіть щодо України, де найпоширенішими є, як відомо, релігії православна (організаційно представлена кількома «центрами», інституціями) та греко-католицька, не можна – з цілком очевидних причин – вважати їх суто національними.

В усіх зазначених тенденціях знаходить прояв закономірне розширення права людини на свободу віровизнання і свободу віросповідання – процес, безумовно, прогресивний і гуманістичний. Він цілком відповідає принципам засадам Загальної декларації прав людини 1948 р. (статті 18, 19), Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. (статті 19, 27), Декларації про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, 1992 р. (статті 2.1, 2.2, 4.2).

Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей. Свобода світогляду і віросповідання є найважливішою, найсуттєвішою частиною, центральним елементом права на свободу думки і слова. Мабуть, тому в коментованому приписі для обмеження свободи світогляду і віросповідання встановлено значно менше підстав, ніж для обмеження свободи думки і слова. Щоправда, тут з'являється і нова підстава, точніше кажучи, дві самостійні підстави – інтереси охорони здоров'я та інтереси охорони моральності населення. Уявлення про зміст і критерій виділення останніх підстав мають, знову ж, оціночний характер і є конкретно-історичними.

Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова. Коментований припис присвячено юридичному регулюванню взаємовідносин таких специфічних громадських об'єднань, як церква, інші релігійні організації, з одного боку, та держава – з другого. Тут проголошено загальний принцип таких відносин – відокремленість (роздільність, «окремішність») церкви і держави, зокрема церкви і державних навчальних закладів. З цього принципу випливають такі практичні висновки:

– Україна є світською державою. Це не означає, що вона впроваджує, підтримує, «спонсорує» атеїстичну ідеологію, зацікавлена у ній. Це свідчить лише про те, що держава має бути нейтральною, безсторонньою щодо будь-яких різновидів віри – як релігійних, так і нерелігійних;

– держава мусить чітко окреслити в законодавстві межі свого втручання (впливу, сприяння, протидії та ін.) у сповідання будь-якої віри, у діяльність релігійних та атеїстичних організацій, виходячи при цьому виключно із загальнолюдських цінностей і прав людини. Вона не повинна надавати матеріальної підтримки або в іншій формі активно виявляти свою прихильність до будь-яких релігійних організацій, а також до організацій атеїстичного спрямування (зважаючи, зокрема, на те, що платниками державних податків є як громадяни найрізноманітніших конфесій, так і атеїсти). «Пільгове» ставлення держави до будь-якої релігії, а також до атеїстів буде порушенням коментованого припису;

– позитивна діяльність держави щодо різних конфесій має бути обмежена: а) обліково-реєстраційною діяльністю на основі повідомного (заявницького) принципу; б) нейтральним арбітруванням у разі виникнення міжконфесійних суперечок, конфліктів із майнових та деяких інших неідеологічних питань за умови звернення цих організацій до відповідних юрисдикційних державних органів і беззастережного визнання обов'язковості рішень останніх;

– держава має законодавчо визначити межі діяльності, фізичної поведінки (проте аж ніяк не думок, не віри), поза які не можуть виходити прихильники будь-якої релігії або іншої, у тому числі атеїстичної, віри відповідно до міжнародних стандартів цих меж (ст. 29 Загальної декларації прав людини). Вона повинна також здійснювати контроль за непорушенням цих меж, тобто за

дотриманням законності (законів) віруючими всіх конфесій, усіма релігійними й атеїстичними організаціями, та притягати до юридичної відповідальності ті із них, котрі порушили чинне законодавство.

Безперечно, розглядуване відокремлення не означає відсутності будь-яких контактів, зв'язків між державою та церквою. Як одне із громадських об'єднань церква входить до складу політичної системи (організації) суспільства і через своїх офіційних представників може брати участь у політичному житті у тих же формах, які припустимі для будь-яких звичайних (нерелігійних) громадських об'єднань, організацій. Не може викликати заперечень також добровільне «взаємовигідне» співробітництво (паралельні чи спільні дії) держави і церкви у гуманітарній, соціально-культурній сфері або з інших питань (наприклад, здійснення ними заходів для збереження пам'яток історії і культури, пропаганда загальнолюдських принципів моралі, допомога хворим, нужденним, соціально незахищеним громадянам). Церква несе ті ж обов'язки за чинним законодавством, які покладено на будь-яких юридичних осіб, зокрема обов'язок дотримання норм фінансового, цивільного, трудового законодавства тощо. Зважаючи на специфічність релігійних організацій, держава врегульовує низку своїх взаємин із ними спеціальним законом (Закон України 1991 р. «Про свободу совісті і релігійні організації»).

Щодо відокремлення школи від церкви слід мати на увазі, що в коментованому приписі термін «школа» має широкий зміст: йдеться про всі і будь-які державні навчальні та виховні заклади, починаючи з дошкільних дитячих установ і закінчуючи вищими навчальними закладами та закладами післядипломного навчання і перепідготовки кадрів. Ця позиція нині послідовно реалізована в чинному Законі України «Про освіту».

Ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. У разі якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою. Коментований припис присвячено характеристиці наслідків, які може викликати обрання громадянином того чи іншого релігійного світогляду для виконання ним певних юридич-

них обов'язків. Адже, проголошуючи свободу вибору релігійного або ж іншого світогляду, держава не відмовляється від принципу рівності всіх перед законом, закріпленого у ст. 24 Конституції. Загальне положення полягає в тому, що будь-які змістовні особливості, вимоги релігійних переконань, сповідуваних громадянином, не можуть бути підставою для ухилення його від виконання загальних юридичних обов'язків. Ані держава не повинна встановлювати з такого приводу жодних винятків для якихось категорій віруючих, ані, зі свого боку, громадянин, якої б релігії він не дотримувався, не має права відмовлятися від виконання загальних юридичних обов'язків. У такий спосіб, знову ж таки, забезпечується рівність усіх перед законом.

Єдиний виняток із цього загального положення Конституція встановила щодо тих випадків, коли виконання загального для всіх громадян військового обов'язку суперечить приписам тієї релігії, яку громадянин сповідує. Але й тоді дозволяється не звільнення від виконання обов'язку, а лише його, так би мовити, трансформація — заміна іншим. Остання ситуація врегульована нині Законом України «Про альтернативну (невійськову) службу» та прийнятими для організації його виконання постановами Кабінету Міністрів України. Зокрема, однією з цих постанов затверджено перелік конфесій, представникам яких дійсна військова служба може бути замінена невійськовою службою. Проте реалізація цих нормативно-правових актів виявилась не безпроблемною. Так, віруючі громадяни, які належать до релігійної організації «Свідки Єгови» (а вона теж входить до вказаного переліку), нерідко відмовляються навіть і від альтернативної служби, внаслідок цього частина прихильників цієї релігійної течії притягувалась до кримінальної відповідальності. Це свідчить про необхідність удосконалення юридичного механізму здійснення коментованого припису.

Стаття 36. Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

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.

Усі об'єднання громадян рівні перед законом.

Право на об'єднання є одним із невід'ємних прав людини, що закріплене в багатьох міжнародно-правових документах — Загальній декларації прав людини 1948 р. (ст. 20), Конвенції про свободу асоціації та захист права на організацію 1948 р. (статті 2, 10), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (ст. 11), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. (ст. 22).

Конституція України, відповідно до загальноновизнаних міжнародних стандартів, гарантує та захищає це право. Право на свободу об'єднання забезпечує проголошену ст. 15 Конституції економічну, політичну та ідеологічну багатоманітність у суспільному житті та свободу політичної діяльності. Свобода об'єднання означає, зокрема, правову і фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них (див.: рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001). Міра свободи діяльності об'єднань громадян визначається характером їх відносин з державою, її органами і службовими особами. Згідно зі ст. 8 Закону України «Про об'єднання громадян» держава забезпечує додержання прав і законних інтересів об'єднань громадян, легалізованих у встановленому законом порядку. Втручання держав-

них органів та службових осіб у діяльність об'єднань громадян, так само як і втручання об'єднань громадян у діяльність державних органів, службових осіб, не допускається, крім випадків, передбачених законом. Свобода діяльності громадських об'єднань полягає також у тому, що їм гарантується можливість внутрішньо-організаційної діяльності: самостійно приймати свої статuti, обирати свої керівні органи, здійснювати право власності, складати програми діяльності і здійснювати цю діяльність, право на реорганізацію та на саморозпуск, призупинення своєї діяльності. Об'єднанням громадян гарантується право міжнародних зв'язків. Громадські організації, їх спілки відповідно до своїх статутів можуть засновувати або вступати в міжнародні громадські (неурядові) організації, утворювати міжнародні спілки об'єднань громадян, підтримувати прямі міжнародні контакти і зв'язки, укладати відповідні угоди, а також брати участь у здійсненні заходів, що не суперечать міжнародним зобов'язанням України.

Гарантією права на об'єднання служить також відповідальність за порушення цього права. Посадові особи легалізуючих органів об'єднань громадян та громадяни за порушення законодавства про об'єднання громадян несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність. У Кримінальному кодексі України (ст. 170) встановлена відповідальність за перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій.

Метою утворення об'єднання громадян є здійснення, сприяння у реалізації, захист прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Європейський суд з прав людини неодноразово підкреслював, що діяльність асоціацій є також колективною реалізацією свободи вираження поглядів. Об'єднання можуть утворюватися лише на основі спільності законних інтересів, перелік яких у Конституції є невичерпним. Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй у 1998 р., визнавши вагому роль груп та асоціацій у сприянні ефективному усуненню всіх порушень прав людини та основоположних свобод, прийняла Декларацію про право та обов'язки окремих осіб, груп та організацій суспільства заохочувати та захищати загальноновизнані права людини та основоположні свободи (Декларацію про правозахисників), в якій закріпила право кожної людини на національному та міжнародному рівнях створювати

недержавні організації, асоціації або групи, вступати в них та брати участь у їх діяльності.

Дія коментованої статті Конституції поширюється на всі недержавні громадські об'єднання (організації) – так звані інститути громадянського суспільства, незалежно від їх організаційно-правової форми. За метою створення вони можуть бути поділені на політичні та неполітичні, прибуткові та неприбуткові. До них, зокрема, належать політичні партії, громадські організації, релігійні організації, професійні спілки, благодійні організації, кооперативи тощо.

У тексті Конституції суб'єктами цієї норми вказуються громадяни України. Проте необхідно враховувати положення ст. 26 Конституції, яка передбачає, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (ст. 16) закріплює, що іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право вступати на загальних з громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами цих об'єднань. Іноземці та особи без громадянства не можуть бути членами політичних партій України.

Право на об'єднання, закріплене в Конституції України, деталізується в законодавстві. Верховна Рада України має право на основі Конституції України та міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, додатково врегульовувати правовий статус громадських об'єднань шляхом встановлення нормами Закону процедури їх створення, порядку державної реєстрації та контролю за їх діяльністю, але за умови, якщо ці норми не звужують обсяг конституційних прав на свободу об'єднання і не унеможливають реалізацію права кожного на прояв своєї суспільно-політичної позиції.

Відповідно до п. 11 ст. 92 Конституції України засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян віднесено до найважливіших суспільних відносин, які визнача-

ються виключно законами України. Отже, ці питання не можуть регулюватися на підзаконному рівні. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України (рішення КСУ від 13 грудня 2001 р. №18) інші (що не є найбільш загальними) питання реалізації права на свободу об'єднання в громадянському суспільстві не підлягають державному регулюванню і мають вирішуватися на вільний розсуд його членів. Таким чином, ці питання регулюються всередині самої організації корпоративними нормами.

Законодавство України «Про об'єднання громадян» (ст. 13), «Про політичні партії в Україні» (ст. 8), «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (ст. 14) та інші встановлюють вимоги до об'єднання прийняти відповідні статутні документи та закріплюють загальні вимоги до їх змісту, зокрема щодо неможливості цих норм суперечити законодавству України. Правова позиція Конституційного Суду України, викладена у рішенні від 13 грудня 2001 р. № 18, була змінена у рішенні від 12 червня 2007 р. № 2, згідно з яким Суд визнав конституційним встановлення реєстраційного збору з політичних партій підзаконним нормативним актом – Постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2001 р. № 840.

Діяльність недержавних громадських об'єднань регулюється численними законами України, які встановлюють особливості реалізації цього права стосовно різних організаційно-правових форм об'єднань. До таких законів належать закони України «Про об'єднання громадян», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про політичні партії в Україні», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про кооперацію», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про третейські суди» тощо.

Європейський суд з прав людини зазначив, що одним із важливих аспектів права на свободу об'єднання є можливість громадян створювати суб'єкти права для спільних дій у галузі спільних інтересів. Спосіб, яким національне законодавство закріплює цю свободу, та практика його застосування владою показують стан демократії в кожній країні (рішення від 5 жовтня 2006 р., справа Московського відділення армії спасіння проти Росії).

Найбільш поширеним видом некомерційних об'єднань громадян є громадські організації. За даними Міністерства юстиції

України, на початок 2011 р. пройшло легалізацію більше 3 200 громадських організацій зі всеукраїнським та міжнародним статусом та більше 15 000 з місцевим. Їх правовий статус закріплено у законах України «Про об'єднання громадян», «Про молодіжні та дитячі громадські організації». Стаття 1 Закону «Про об'єднання громадян» визначає об'єднання громадян як добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Об'єднання громадян незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо), відповідно до цього Закону, визнається політичною партією або громадською організацією. Громадською організацією Закон визначає об'єднання громадян, утворене для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Засновниками громадських організацій можуть бути особи, які досягли 18 років, а молодіжних та дитячих організацій – 15-річного віку. Членами громадських організацій можуть бути особи, які досягли 14 років, членами молодіжних громадських організацій – особи віком від 14 до 35 років, членами дитячих громадських організацій – особи віком від 6 до 18 років.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про об'єднання громадян» легалізація (офіційне визнання) об'єднань громадян є обов'язковою і здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування. У разі реєстрації об'єднання громадян набуває статусу юридичної особи. Політичні партії та міжнародні громадські організації підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України. Громадські організації, їх спілки можуть легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення відповідних органів державної влади. Проте законодавча процедура реєстрації об'єднань потребує вдосконалення. Європейський суд з прав людини зазначив, що положення Закону «Про об'єднання громадян», які закріплюють процес реєстрації організацій, не є досконалими та дають можливість прийняття владою довільних рішень про відмову в реєстрації (рішення від 3 квітня 2008 р. у справі Корецький та ін. проти України).

Відповідно до ч. 1 коментованої статті обмеження права на об'єднання може бути встановлено лише Конституцією та зако-

нами України в інтересах національної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Цей підхід узгоджується з міжнародно-правовими стандартами в галузі прав людини. Стаття 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачає, що користування правом на свободу асоціації не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, суспільного порядку, охорони здоров'я і моральності населення, для захисту прав і свобод інших осіб. Стаття 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод також закріплює, що здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Держава, яка запроваджує відповідні обмеження, повинна узгодити їх із «Сиракузькими принципами тлумачення обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права» (1984 р.), що деталізують вимоги Пакту, зокрема, щодо змісту понять «встановлені законом», «національна безпека», «громадський порядок», «здоров'я населення», «прав і свобод інших людей», та практикою Європейського суду з прав людини, яка відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визнана джерелом права.

Закон України «Про об'єднання громадян» (ст. 4) встановлює загальні обмеження на створення і діяльність об'єднань громадян. Не підлягають легалізації, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняється в судовому порядку, коли їх метою є: зміна шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави; підризу безпеки держави у формі ведення діяльності на користь іноземних держав; пропаганда війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму; розпалювання національної та релігійної ворожнечі; створення незаконних воєнізованих формувань; обмеження загальноновизнаних прав людини. Забороняється створення і ді-

яльність політичних партій, керівні органи чи структурні осередки яких знаходяться за межами України, а також будь-яких структурних осередків політичних партій в органах виконавчої та судової влади, у Збройних Силах та Державній прикордонній службі України, Державній спеціальній службі транспорту, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, на державних підприємствах, в установах і організаціях, державних навчальних закладах.

Закон України «Про політичні партії в Україні» (ст. 5) передбачає, що утворення і діяльність політичних партій забороняється, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на: ліквідацію незалежності України; зміну конституційного ладу насильницьким шляхом; порушення суверенітету і територіальної цілісності України; підризу безпеки держави; незаконне захоплення державної влади; пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі; посягання на права і свободи людини; посягання на здоров'я населення. Політичні партії не можуть мати воєнізованих формувань. Стаття 14 зазначеного Закону накладає додаткові обмеження у джерелах фінансування – не допускається фінансування політичних партій: органами державної влади та органами місцевого самоврядування, крім випадків, зазначених законом; державними та комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також підприємствами, установами і організаціями, у майні яких є частки (паї, акції), що є державною чи комунальною власністю, або які належать нерезидентам; іноземними державами та їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями; благодійними та релігійними об'єднаннями та організаціями; анонімними особами або під псевдонімом; політичними партіями, що не входять до виборчого блоку політичних партій.

Деякі із законодавчих обмежень стали предметом розгляду Конституційного Суду України на предмет наявності порушення права на об'єднання та відповідності Конституції України. Рішенням від 12 червня 2007 р. № 2 вказані норми були визнані конституційними. Зокрема, Суд зазначив, що встановлені статтею 15 Закону обмеження, відповідно до яких не допускається фінансування політичних партій органами державної влади та місцевого самоврядування (крім випадків, зазначених законом), державни-

ми та комунальними підприємствами, анонімними особами та іншими суб'єктами, насамперед закладають рівні передумови для діяльності всіх політичних партій, мають забезпечити захист прав і свобод інших людей, які не є членами цих політичних об'єднань. Обмеження у фінансуванні політичної діяльності іноземними державами, їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями введене пунктом 3 статті 15 Закону в інтересах національної безпеки.

Окремі обмеження права на об'єднання із зазначенням строку їх дії можуть установлюватися також в умовах воєнного або надзвичайного стану відповідно до ст. 64 Конституції та законів України «Про правовий режим надзвичайного стану» та «Про правовий режим воєнного стану».

Необхідно також відрізнити поняття «обмеження основоположних прав і свобод» від прийнятого в законотворчій практиці поняття «фіксація меж самої сутності прав і свобод», яка відбувається шляхом застосування спеціальних юридичних способів та прийомів. Така практика є допустимою, якщо додаткове унормування процесу створення громадських об'єднань спеціальним законодавством ставить за мету не звузити обсяг прав і свобод, а уточнити зміст та регламентацію процедурних питань і окреслити загальні межі основоположних прав.

Частина 2 коментованої статті присвячена одному з видів об'єднань — політичним партіям. Головною їх відмінністю від всіх інших об'єднань є політична мета утворення та діяльності. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про політичні партії в Україні» 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. Конституційний Суд України зазначає, що політичні партії забезпечують участь усіх громадян України в політичному житті суспільства, впливають на державну владу, беруть участь у формуванні органів влади і контролі за їх діяльністю.

Проголошення політичної багатоманітності однією із загальних засад конституційного ладу означає визнання активної ролі політичних партій у суспільстві, коли загальні напрями соціального розвитку акумулюються і формуються передусім у площині

інтересів громадянського суспільства на засадах вільної конкуренції політичних поглядів та програм. За цих умов політичні партії виконують функції щодо:

- виявлення та акумуляції політичних настроїв;
- представництва політичних інтересів різних соціальних груп;
- формування політичних програм щодо можливих напрямів розвитку суспільства та держави;
- підвищення політичної та правової культури населення;
- забезпечення конкуренції політичних поглядів;
- підготовки кадрів для політичної діяльності;
- участі у виборах до органів державної влади;
- реалізації політичних програм через загальнонаціональні інститути влади та управління;
- політичного опанування та контролю за здійсненням влади.

Обов'язком держави є встановлення такого правового режиму діяльності політичних партій, за якого вони можуть ефективно виконувати покладені на них функції.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у рішенні від 12 червня 2007 р. № 2, конституційний припис «політичні партії... беруть участь у виборах» разом з положеннями ст. 24 Закону України «Про політичні партії в Україні» необхідно розуміти як право політичної партії, яке кореспондується з обов'язком протягом встановленого законом десятирічного терміну хоча б один раз взяти участь у висуванні своїх кандидатів по виборах Президента України та народних депутатів України.

Членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах, тобто досяг 18-річного віку. Обмеження права іноземців та осіб без громадянства бути членами політичних партій є загальноновизнаним у світі та обумовлено інтересами національної безпеки. Громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичній партії.

Обмеження щодо членства в політичних партіях встановлюються виключно Конституцією і законами України. На конституційному рівні міститься лише одна заборона: ст. 127 встановлює, що професійні судді не можуть належати до політичних партій, брати участь у політичній діяльності. Згідно зі ст. 6 Закону

«Про політичні партії в Україні» членами політичних партій не можуть бути: судді; працівники прокуратури; працівники органів внутрішніх справ; співробітники Служби безпеки України; військовослужбовці; працівники органів державної податкової служби; персонал Державної кримінально-виконавчої служби України. Ці обмеження покликані деполітизувати роботу судових та правоохоронних органів, збройних сил держави, зробити їх незалежними від будь-якого впливу з боку політичних партій. Відповідно до ст. 112 Конституції України Президент України не може обіймати посади в об'єднаннях громадян. Зазначена норма забороняє Президенту України очолювати будь-яке об'єднання громадян, у тому числі політичну партію, займати будь-яку іншу посаду в організації – заступника голови, члена колегіального органу управління, керівника структурного підрозділу тощо, але не забороняє бути членом організації.

Обмеження права на об'єднання, що передбачає Конституція та закони України, узгоджується з міжнародно-правовими стандартами в галузі прав людини. Стаття 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачає, що ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень користування цим правом для осіб, що входять до складу збройних сил і поліції. Стаття 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод також закріплює, що ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Частина 3 коментованої статті присвячена правовому статусу та особливостям професійних спілок. Згідно із Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» професійною спілкою (профспілкою) вважається добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання). Професійні спілки створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки. 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 із роботодавцями та їх об'єднаннями. Європейський суд з прав людини зазначив, що внутрішнє законодавство повинно надавати профспілкам можливість відстоювати інтереси своїх членів, але водночас держава має свободу вибору засобів досягнення цієї мети (рішення від 27 жовтня 1975 р., справа Національної профспілки поліції Бельгії проти Бельгії).

Особливістю профспілок у порівнянні з іншими громадськими об'єднаннями є наявність специфічних прав, закріплених законодавством, завдяки яким вони можуть більш ефективно захищати трудові та соціально-економічні права працівників.

Правовий статус профспілок устанавлюється Законом України «Про об'єднання громадян», Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», Кодексом законів про працю України, міжнародними договорами України тощо. Суспільні відносини за участю профспілок регулюються законодавством тією мірою, в якій це необхідно для забезпечення представництва і захисту інтересів працівників, успішного функціонування профспілок. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у рішенні від 18 жовтня 2000 р. № 11, держава не може обмежувати право громадян України на свободу об'єднання у професійні спілки ні законодавством, ні на практиці такими вимогами, які виключають можливість утворення професійної спілки як такої, якщо цих умов (вимог) об'єктивно не можна виконати. Така ситуація була б фактично частковою заборонаю реалізації права громадян на об'єднання у відповідну професійну спілку. Зазначеним рішенням Суду було визнано неконституційними окремі умови щодо утворення профспілок, закріплені у ст. 11 Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».

Усі профспілки рівні перед законом і мають рівні права щодо здійснення представництва і захисту прав та інтересів членів профспілки. У рішенні від 29 жовтня 1998 р. № 14 Конституційний Суд України зазначив, що Конституція України не містить обмежень щодо утворення професійних спілок громадянами, які працюють на одному підприємстві, в установі, організації. Таким чином, у межах однієї організації можуть утворюватися декілька

профспілок. Усі професійні спілки, які діють на одному й тому ж підприємстві, в установі, організації, мають рівні права і є рівними перед законом.

Громадяни України мають право на основі вільного вибору без будь-якого попереднього дозволу створювати профспілки, вступати до них та виходити з них на умовах і в порядку, визначених їх статутами, брати участь у роботі профспілок. Законодавець не має права встановлювати такий порядок реєстрації, який фактично був би попереднім дозволом на створення. Конституційний Суд України у рішенні від 18 жовтня 2000 р. № 11 визнав неконституційним порядок легалізації, що був встановлений попередньою редакцією ст. 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Суд дійшов висновку, що положення статті 16 Закону в частині встановлення таких умов легалізації профспілок, які фактично пов'язують початок діяльності профспілки з моментом її реєстрації у відповідних органах, рівнозначно вимозі про попередній дозвіл на утворення профспілки та є обмеженням права громадян на утворення профспілок без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Крім того, Конституційний Суд України зазначив, що встановлення реєстрації (із набуттям статусу юридичної особи) як єдиного способу легалізації перешкоджає реалізації права утворювати професійні спілки «на основі вільного вибору їх членів», оскільки громадяни можуть визнати за потрібне об'єднатися з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав у таку професійну спілку (як правило, нечисленну), яка не обов'язково повинна мати права юридичної особи.

Громадяни України вільно обирають профспілку, до якої вони бажають вступити. Іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, але можуть вступати до профспілок, якщо це передбачено їх статутами. Ніхто не може бути примушений вступати або не вступати до профспілки. Статутами (положеннями) може бути передбачено обмеження лише щодо подвійного членства у профспілках. Належність або неналежність до профспілок не тягне за собою будь-яких обмежень трудових, соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією України, іншими законами України. Забороняється будь-яке обмеження прав чи встановлення переваг при укладанні, зміні або припиненні трудового

договору у зв'язку з належністю або неналежністю до профспілок чи певної профспілки, вступом до неї або виходом із неї.

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 у навчальному закладі. Статутом (положеннями) профспілки може бути передбачено членство у профспілці осіб, зайнятих творчою діяльністю, членів селянських (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.

Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно Конституцією і законами України. Конституція встановлює лише одне обмеження – згідно із ст. 127 не можуть бути членами профспілок професійні судді. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про Конституційний Суд України» судді Конституційного Суду України не можуть належати до профспілок. Закон України «Про Збройні Сили України» обмежує в цьому праві на період військової служби військовослужбовців. Ці обмеження поширюються, зокрема, на співробітників Служби безпеки України, що є військовослужбовцями. У Законі України «Про Службу безпеки України» як виняток дозволяється членство у професійних спілках працівників, які працюють за трудовим договором.

Профспілки самостійно організовують свою діяльність, проводять збори, конференції, з'їзди, засідання утворених ними органів, інші заходи, які не суперечать законодавству. Роботодавець зобов'язаний сприяти створенню належних умов для діяльності профспілкових організацій, що діють на підприємстві, в установі або організації.

Професійні спілки, їх об'єднання у своїй діяльності незалежні від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, роботодавців, інших громадських організацій, політичних партій, їм не підзвітні і не підконтрольні. Забороняється втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, роботодавців, їх об'єднань у статутну діяльність профспілок, їх організацій та об'єднань.

Діяльність профспілок будується на принципах законності та гласності, інформація щодо їх статутних і програмних документів є загальнодоступною. Діяльність профспілок, їх об'єднань, яка порушує Конституцію України та закони України, може бути заборонена лише за рішенням суду. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України до повноважень адміністративних судів належать тимчасова заборона (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян та примусовий розпуск (ліквідація) об'єднання громадян.

Добровільність вступу чи перебування в будь-якому громадському об'єднанні гарантується законом. Конституція передбачає, що 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. Це право також передбачає добровільність виходу із цих об'єднань. Загальна декларація прав людини (ч. 2 ст. 20) закріплює, що ніхто не може бути примушений вступати в яку-небудь асоціацію. Європейський суд з прав людини у низці рішень зазначив, що не зважаючи на те, що у ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод прямо не вказана заборона від примусового членства, «негативне право на свободу асоціації» є частиною змісту цієї статті та полягає у праві особи не вступати до організації та вільно виходити з неї (рішення від 30 липня 1993 р. у справі Сигурура А. Сигурйонсона проти Ісландії, рішення від 13 серпня 1981 р. у справі Юнга, Джеймса та Вебстера проти Сполученого Королівства, рішення від 29 квітня 1999 р. у справі Шасану та ін. проти Франції тощо). Водночас відповідно до п. 20 Основоположних принципів статусу недержавних організацій у Європі, прийнятих Комітетом міністрів Ради Європи, передбачається можливість держави встановлювати в національному законодавстві вимогу вступу в громадську організацію як умову для здійснення певних видів професійної діяльності (наприклад, для юристів або лікарів).

Належність чи неналежність особи до будь-якої політичної партії або громадської організації не може бути підставою для обмеження її прав і свобод. Ця вимога Конституції є складовою принципу рівності громадян у своїх правах і свободах та рівності перед судом, який закріплено у ст. 24 Конституції України. Стат-

тя 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлює заборону дискримінації — користування правами та свободами, визнаними в Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою — статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або за іншою ознакою. Цей перелік не є вичерпним та відповідно членство у певному громадському об'єднанні може розглядатися як одна з ознак, за якою також забороняється дискримінація. Стосовно громадських об'єднань це означає, що членство або відсутність членства у відповідній організації не може визначатися законодавством як підстава надання певних додаткових прав чи переваг або, навпаки, встановлення додаткових обов'язків чи обтяжень. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про об'єднання громадян» вимога про зазначення в офіційних документах щодо членства (участі) в тому чи іншому об'єднанні громадян не допускається, крім випадків, передбачених законами України. Європейський суд з прав людини визнав порушення права на асоціацію обов'язок, встановлений законом, відповідно до якого члени однієї з легально існуючих громадських організацій зобов'язані заявляти про свою належність до організації під час висування на регіональні адміністративні посади (рішення від 2 серпня 2001 р. у справі Гранде Ориенте Д'Італія Ди Палаццо Джустініані» проти Італії).

Частина 5 коментованої статті закріплює, що усі об'єднання рівні перед законом. Ця рівність полягає у рівних правах та обов'язках однакових громадських об'єднань, рівному захисті їх прав з боку держави та рівній відповідальності за порушення законодавства. Рівноправність громадських об'єднань виражається рівністю загальних вимог закону до статутів цих об'єднань та додаткових вимог до статутів їх окремих організаційно-правових форм, до їх завдань, структури, територіальної сфери їх діяльності, до умов і порядку прийому в їх члени, а також виходу з їх складу, до порядку створення та повноважень керівних органів, джерел фінансування та майна громадських об'єднань, до порядку їх створення, реєстрації, реорганізації, а також призупинення їх діяльності та ліквідації. Рівноправність громадських об'єднань поширюється також на їх права й обов'язки у взаємовідносинах

з державою та іншими об'єднаннями, відносини з органами під час представництва та захисту інтересів своїх членів.

Держава не може встановлювати ні в законодавстві, ні в правозастосовній практиці особливого ставлення до певної організації. Конституційний Суд України у рішенні від 13 грудня 2001 р. № 18 визнав неконституційними деякі положення Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», якими встановлювалися додаткові права окремої спілки громадських організацій.

Рівність усіх об'єднань перед законом полягає також у рівному захисті їх прав з боку держави. Стаття 170 Кримінального кодексу України, яка встановлює відповідальність за перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій, відповідно до принципу рівності повинна застосовуватися до всіх громадських об'єднань, як існують в Україні, а не лише до трьох організаційно-правових форм, прямо вказаних у тексті цієї статті.

Стаття 37. Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, 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.

Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань.

Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку.

Коментована стаття деталізує загальне правило, викладене у ст. 36 Конституції України, відповідно до якого право на свобо-

ду об'єднання у політичні партії та громадські організації може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Таким чином, коментована стаття повинна тлумачитися та застосовуватися в системних зв'язках зі ст. 36 Конституції.

Частина 1 коментованої статті закріплює перелік конституційно заборонених цілей діяльності об'єднань громадян: ліквідація незалежності України, зміна конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. Закон України «Про політичні партії в Україні» (ст. 5) повністю відтворює конституційні заборони. Проте Закон України «Про об'єднання громадян» (ст. 4) формулює ці обмеження дещо інакше. Не підлягають легалізації, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняється в судовому порядку, коли їх метою є: зміна шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави; підрив безпеки держави у формі ведення діяльності на користь іноземних держав; пропаганда війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму; розпалювання національної та релігійної ворожнечі; створення незаконних воєнізованих формувань; обмеження загальноновизнаних прав людини. Забороняються створення і діяльність політичних партій, керівні органи чи структурні осередки яких знаходяться за межами України. Ураховуючі, що ст. 36 Конституції посилається на обмеження, встановлені законом, ці обмеження також є легальними.

Зазначена мета діяльності об'єднання громадян може бути як письмово зафіксована у статуті, програмі, агітаційній продукції або інших офіційних матеріалах організації, так і переслідуватися організацією фактично, на що можуть вказувати дії керівництва та членів організації, їх виступи та заклики на мітингах та демонстраціях, інтерв'ю засобам масової інформації тощо. Європейський суд з прав людини підкреслює, що не можна виключати того, що програма політичної партії та заяви її лідерів можуть приховувати дійсні наміри та цілі, відмінні від проголошених. У такому випадку необхідно порівнювати програму та заяви ліде-

рів з реальними діями партії та її лідерів та з позицією, яку вони в цілому захищають (рішення від 30 січня 1998 р. у справі Об'єднана Комуністична Партія Туреччини та ін. проти Туреччини).

Частина 2 коментованої статті передбачає, що політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань. Це необхідно розуміти як ще одну заборону в діяльності об'єднання громадян. Відповідно до ст. 260 Кримінального кодексу України під воєнізованим формуванням слід розуміти групу, яка має організаційну структуру військового типу (заснована на єдиноначальності, підпорядкованості, дисципліні) та в якій проводиться військова, стройова чи фізична підготовка. Крім того, Кодекс виділяє поняття збройного формування – воєнізованого формування, що незаконно має на озброєнні придатну для використання вогнепальну, вибухову чи іншу зброю. Подібні формування можуть утворюватися офіційним рішенням органів або посадових осіб об'єднання громадян, а можуть бути неофіційними.

Об'єднання громадян, що здійснює подібні дії, має бути притягнуте до конституційно-правової відповідальності у вигляді заборони її діяльності. Якщо організація ще не легалізована, ці дії є підставою відмови в легалізації. У випадку якщо організація вже легалізована, об'єднання громадян забороняється в судовому порядку. Відповідно до ст. 32 Закону України «Про об'єднання громадян» за поданням легалізуючого органу або прокурора рішенням суду об'єднання громадян примусово розпускається (ліквідується) у випадках: 1) вчинення дій, передбачених ст. 4 Закону; 2) систематичного або грубого порушення вимог ст. 22 цього Закону, яка накладає обмеження щодо одержання коштів та іншого майна політичними партіями, їх установами та організаціям; 3) продовження протиправної діяльності після накладення стягнень, передбачених цим Законом; 4) зменшення кількості членів політичної партії до числа, коли вона не визнається як така (остання підстава не застосовується через відсутність законодавчо визначеної мінімальної кількості членів партії). 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 в засобах масової інформації.

Фізичні особи – члени партії або її прихильники, які причетні до протиправних дій, будуть нести індивідуальну відповідальність відповідно до чинного законодавства. Так, Кримінальний кодекс України встановлює відповідальність за дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади (ст. 109); посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110); державну зраду (ст. 111); порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або релігійних переконань (ст. 161); ввезення, виготовлення або розповсюдження творів, що пропагують культ насильства і жорстокості (ст. 300); пропаганду війни (ст. 436) тощо.

Складним є питання про співвідношення та залежність відповідальності членів партії як фізичних осіб та політичної партії як організації. Відповідно до Керівних принципів заборони та розпуску політичних партій та аналогічних заходів, прийнятих Європейською комісією за демократію через право («Венеціанська комісія»), політична партія як організація не може нести відповідальність за індивідуальну поведінку своїх членів, яка не санкціонована партією в рамках її політичної (публічної) і партійної діяльності. Будь-які обмежувальні заходи, прийняті відносно політичної партії через поведінку її членів, повинні спиратися на докази того, що цей член партії діяв за її підтримки і що така поведінка є результатом програми цієї партії або її політичних цілей.

Національні підходи в галузі обмеження права на об'єднання узгоджуються з міжнародно-правовими стандартами в галузі прав людини. Стаття 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачає, що користування правом на свободу асоціації не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, суспільного порядку, охорони здоров'я і моральності населення, для захисту прав і свобод інших осіб. Стаття 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод також закріплює, що здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або

для захисту прав і свобод інших осіб. Застосування цих обмежень повинне узгоджуватися із «Сиракузькими принципами тлумачення обмежень і відхилень від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права» (1984 р.), що деталізують вимоги Пакту, зокрема, щодо змісту понять «встановлені законом», «національна безпека», «громадський порядок», «здоров'я населення», «прав і свобод інших людей», та практикою Європейського суду з прав людини.

За результатами розгляду Європейським судом з прав людини скарг сформувалася достатня практика щодо заборони об'єднань громадян, і в першу чергу політичних партій. Так, Європейський суд з прав людини зазначив, що винятки, що зазначені у ст. 11 Конвенції, повинні строго тлумачитися, коли це стосується політичних партій; лише переконливі та незаперечні причини можуть виправдовувати обмеження свободи об'єднання для партій (рішення від 30 січня 1998 р. у справі Об'єднана Комуністична Партія Туреччини та ін. проти Туреччини). Найбільша кількість рішень Суду стосувалася Туреччини, де за останні роки заборонено 15 політичних партій. Це, зокрема, рішення від 30 січня 1998 р. у справі Об'єднана Комуністична Партія Туреччини та ін. проти Туреччини; рішення від 25 травня 1998 р. у справі Соціалістична партія та ін. проти Туреччини; рішення від 8 грудня 1999 р. у справі Партія свободи і демократії проти Туреччини; рішення від 9 квітня 2002 р. у справі Язар, Караташ, Аксой і Народна партія праці проти Туреччини; рішення від 11 червня 2002 р. у справі Селім Саадак та ін. проти Туреччини; рішення від 13 лютого 2003 р. у справі Партія «Рефах» (партія благоденства) та ін. проти Туреччини; рішення від 7 жовтня 2004 р. у справі Ватан проти Росії.

Частина 3 коментованої статті забороняє створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях. Стаття 4 Закону України «Про об'єднання громадян» деталізує цю заборону щодо створення і діяльності будь-яких структурних осередків політичних партій в органах виконавчої та судової влади, у Збройних Силах та Державній прикордонній службі України, Державній спеціальній службі транспорту, Дер-

жавній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, на державних підприємствах, в установах і організаціях, державних навчальних закладах.

Відповідно до ст. 25 Закону України «Про об'єднання громадян» за діяльністю об'єднань громадян державними органами здійснюється державний контроль у порядку, передбаченому законодавством України. Органи, що проводять легалізацію об'єднань громадян, здійснюють контроль за додержанням ними положень статуту. Представники цих органів мають право бути присутніми на заходах, що проводяться об'єднаннями громадян, вимагати необхідні документи, одержувати пояснення. 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. Політичні партії зобов'язані подавати на вимогу контролюючих органів необхідні документи та пояснення. Рішення контролюючих органів можуть бути оскаржені в установленому законом порядку.

У разі порушення політичними партіями Конституції України та законів України до них можуть бути вжиті такі заходи: 1) попередження про недопущення незаконної діяльності; 2) заборона політичної партії (ст. 19 Закону «Про політичні партії в Україні»). У разі публічного оголошення керівними органами політичної партії наміру вчинення політичною партією дій, за які законами України передбачена юридична відповідальність, відповідні органи, до відання яких належить контроль за діяльністю політичних партій, видають приписи про недопущення протиправних вчинків.

Венеціанська комісія, оцінюючи ці положення Закону України «Про політичні партії в Україні», висловила зауваження щодо відсутності законодавчо визначеної різниці між значними та незначними правопорушеннями. Ураховуючи, що попередження взагалі не може вважатися санкцією, фактично залишається один вид стягнення – заборона, який на власний розсуд буде застосовувати суд. У висновках Комісії пропонується розглянути питання вдосконалення норм закону щодо визначення видів право-

порушень та встановлення чіткого переліку санкцій за них (див. Висновок Венеціанської комісії щодо законодавства про політичні партії України від 15 липня 2002 р. № 183, прийнятий на 51-й пленарній сесії).

Політична партія може бути за поданням Міністерства юстиції України чи Генерального прокурора України заборонена в судовому порядку в разі порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, установлених Конституцією України та законами України. Заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск керівних органів, обласних, міських, районних організацій політичних партій, її первинних осередків та інших структурних утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії.

Відповідно до Керівних принципів заборони та розпуску політичних партій та аналогічних заходів, прийнятих Європейською комісією за демократію через право («Венеціанська комісія») на 41-й пленарній сесії, заборона або примусовий розпуск політичних партій може бути виправданий лише в тому випадку, якщо вони проповідують насильство або повалення демократичного конституційного ладу.

Той факт, що партія виступає за зміну конституції мирним шляхом, сам по собі не може бути підставою для її заборони або розпуску.

Згідно зі ст. 18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» у разі введення надзвичайного стану в порядку, визначеному Конституцією і законами України, може порушуватися питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Частина 4 коментованої статті встановлює, що заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку. Це означає, що всі інші органи державної влади за жодних умов не мають повноважень щодо заборони будь-яких об'єднань громадян. Показовим у цьому питанні є рішення Конституційного Суду України від 27 грудня 2001 р. № 20, в якому розглядалась конституційність Указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» від 26 серп-

ня 1991 року та «Про заборону діяльності Компартії України» від 30 серпня 1991 року. Президія Верховної Ради України, посилаючись на висновки Тимчасової комісії, за якими визнавалось, що керівництво Компартії України «своїми діями підтримало державний переворот і тим самим сприяло його здійсненню на території України», заборонила діяльність Компартії України на підставі частини другої статті 7 Конституції (Основного Закону) УРСР 1978 року, згідно з якою не допускалось створення і діяльність партій, що ставлять за мету зміну шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави, а також підрив її безпеки, розпалювання національної і релігійної ворожнечі. У рішенні Суду зазначено, що Президія Верховної Ради України, визнавши наявність антиконституційної діяльності посадових осіб Компартії України та заборонивши її, тим самим перебрала на себе функції слідчих та судових органів, що суперечить конституційному принципу здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Зазначені укази були визнані такими, що суперечать статтям 1, 6, 8, частині другій статті 19, частинам першій, другій статті 36, частині четвертій статті 37 Конституції України та є неконституційними.

В усіх демократичних країнах питання заборони об'єднань громадян належить до компетенції судових органів. Загального підходу, які саме судові органи повинні розглядати таку категорію справ, не існує. В одних державах це виключна компетенція конституційного суду, в інших — судів загальної юрисдикції. Проте Венеціанська комісія зазначила, що незалежно від того, який судовий орган має компетенцію в даному питанні, перший крок повинен полягати в тому, щоб знайти в діяльності політичної партії невідповідність конституції. Суд повинен розглянути докази, представлені проти політичної партії, і визначити, чи зробила вона суттєве правопорушення відносно конституційного ладу. Ураховуючи такий підхід, логічним є віднесення в багатьох країнах Європи цієї категорії справ до повноважень саме конституційного суду.

Частина 4 коментованої статті має бланкетний характер і не встановлює підсудності справ про заборону об'єднань громадян. Правила визначення підсудності по цих категоріях справ установ-

люються галузевим процесуальним законодавством, яке неодноразово змінювалося протягом останніх років та було досить непослідовним. Так, на наявність колізії звернув увагу Верховної Ради України Конституційний Суд України, зазначивши, що положення статті 24 Закону, якими підсудність категорії справ, пов'язаних з порушенням політичними партіями вимог чинного законодавства, віднесено до повноважень Верховного Суду України, з впровадженням в Україні адміністративного судочинства вступили в колізію з Кодексом адміністративного судочинства України (див. Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 р. № 2).

Ураховуючи, що внаслідок судової реформи було змінено функції Верховного Суду України, чинний Закон України «Про судоустрій і статус суддів» взагалі не передбачає повноважень суду щодо розгляду будь-яких категорій справ по першій, другій або третій інстанції, зазначена колізія повинна вирішуватися шляхом застосування Кодексу адміністративного судочинства України. До повноважень адміністративних судів належить розгляд спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом, у тому числі щодо примусового розпуску (ліквідації) об'єднання громадян.

Певні особливості має територіальна підсудність подібних адміністративних справ. За загальним правилом адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача (у даному випадку – місця реєстрації об'єднання громадян). Адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Стаття 38. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

У формулюванні коментованої статті Конституція України приєднується до європейського і світового бачення каталогу і зміс-

ту відповідних прав громадян. Редакція цієї статті відповідає загальновизнаним міжнародним документам з прав людини і запозичена з них.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р. кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників. Це положення розвивається у ч. 2 ст. 21: кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні; ч. 3: воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна знаходити вираз у періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають проводитися при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування.

Згідно зі ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р. кожен громадянин повинен мати без дискримінації й без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на дійсних періодичних виборах, що проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують вільне волевиявлення виборців; в) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

І Пакт, і Декларація композиційно поєднують в одній статті право брати участь у веденні державних справ із виборчими правами і з правом допускатися до державної служби. Таке ж поєднання спостерігаємо в коментованій статті, отже, ці правомочності вважаються вирішальними для реалізації права на участь в управлінні державою.

Право брати участь в управлінні державними справами закріплюється в підсистемі політичних прав і свобод, воно розвиває та поглиблює положення статей 5 та 15 Конституції про народовладдя, політичну багатоманітність і свободу політичної діяльності, що мають відправний, узагальнений характер. Це суб'єктивне право характеризується як стрижневе, інтегрує в системі політичних конституційних прав і свобод громадян, як важлива ознака демократичності держави.

Новим у Конституції України 1996 р. є те, що в коментованій статті закріплене право громадян України брати участь в управ-

лінні тільки «державними» справами, а не «державними і громадськими», як у Конституції УРСР 1978 р. Радянське формулювання пояснюється в основному тим, що громадські організації (профспілки, комсомол тощо) не протиставлялися органам державної влади, а складала з ними єдине ціле. Не визнавалася концепція громадянського суспільства, з якою в сучасній науці асоціюється здійснення громадських, недержавних справ. Сьогодні вважається, що право на управління громадськими справами має самостійний характер, й у сучасній Конституції України регулюється статтями про об'єднання громадян (політичні партії, громадські організації), місцеве самоврядування тощо.

Право брати участь в управлінні державними справами за своєю природою є не тільки одним із найважливіших суб'єктивних політичних прав громадян, а й основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином. Це право здійснюється через систему інститутів безпосередньої демократії. Воно є комплексним і об'єднує майже всі інші політичні права і свободи громадян: право вільно обирати і бути обраними, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, рівне право доступу до державної служби — це правомочності політичного характеру, що розкривають зміст загального права громадян на участь в управлінні.

Право вільно обирати і бути обраним до органів державної влади і право брати участь у всеукраїнському референдумі є основоположними, найбільш поширеними і дієвими формами участі громадян України в управлінні державними справами. У демократичних країнах вибори і референдуми, будучи головними політичними інститутами, дозволяють народу виступати реальним джерелом влади, а громадянському суспільству — контролювати державу. Через вибори народ визначає своїх представників та наділяє їх мандатом на здійснення його суверенних прав.

Згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, і це вихідний принцип демократичної держави, яка затверджує народовладдя як основоположний принцип конституційного ладу. Саме воля народу має бути змістом влади і політичних відносин. Народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, в Основному

Законі встановлюється відповідне положення щодо безпосередньої та представницької форм здійснення народовладдя. Це положення деталізується у ст. 69 Конституції, в якій встановлено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії, й ці «інші форми безпосередньої демократії» в Конституції не так чітко визначені.

Конституція України конкретизує право громадян України вільно обирати і бути обраними, брати участь у референдумах у розділі III «Вибори. Референдум»: народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69), право голосу мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років (ч. 1 ст. 70), вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 71). Визначаються суб'єкти призначення всеукраїнського референдуму та можливість його проведення за народною ініціативою (ст. 72) та встановлюються межі щодо предмета всеукраїнського референдуму (статті 73, 74). Щодо виборчого права в Конституції закріплені найзагальніші положення, які конкретизуються в точному законодавстві.

У тісному зв'язку з виборчими правами Конституція закріплює право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, що, як і вільні вибори, є найвищим безпосереднім виразом волі народу. Зміст референдуму полягає у прийнятті громадянами України нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування.

Засади участі громадян у всеукраїнському референдумі визначаються Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р., який у нормативному та процесуально-процедурному регулюванні потребує правового вдосконалення — чіткішого визначення термінології, процедур проведення референдумів та механізму втілення їх результатів.

Інститут референдуму дозволяє у різних формах залучати народ до здійснення законодавчої влади або до консультування з важливих національних проблем. Участь у референдумах не обмежується для громадян України лише голосуванням. Законом передбачені такі форми участі громадян України у референдумах:

ініціювання збирання підписів під вимогою проведення всеукраїнського чи місцевого референдумів; організація і проведення відповідних зборів громадян; збирання підписів громадян під вимогою проведення референдуму; ведення агітації за або проти пропозиції про оголошення референдуму, прийняття закону або іншого рішення, що виноситься на референдум; робота в комісіях з референдуму; присутність у день проведення референдуму в приміщеннях для голосування або на засіданнях комісій з референдуму при підрахунку голосів і визначенні результатів голосування (з метою забезпечення гласності) тощо.

Конституційне законодавство про вибори в Україні складають закони України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. (у ред. від 7 липня 2005 р.), «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. (у ред. від 18 березня 2004 р.), «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р., «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р., «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 р. (у ред. від 21 вересня 2010 р. (усі – із змінами)). Більшість виборчих процедур, наскільки це можливо, уніфіковані у зазначених законах, у тому числі відносно активного і пасивного виборчого права – незважаючи на деякі відмінності, елементи участі громадян у таких виборчих процесах збігаються.

Базовим у виборчому законодавстві вважається закон про вибори народних депутатів, оскільки він регламентує найбільш важливу форму реалізації безпосередньої демократії, визначає головні елементи представницької демократії і стає своєрідною «матрицею» для інших законів про вибори. Безпосередня участь громадян в управлінні державними справами знаходить найбільш наочний вияв на виборах саме народних депутатів, оскільки через них громадяни обирають своїх представників, що здійснюватимуть свої повноваження від імені народу України.

Участь громадян України у виборчому процесі не обмежується здійсненням волевиявлення безпосередньо в день голосування на виборчій дільниці. Вони можуть бути активними учасниками виборів не тільки як власне виборці (громадяни України, які мають право голосу), а й у широкому розумінні як члени виборчих комісій, кандидати на виборну посаду, особи, які здійснюють

громадський контроль за проведенням виборів: офіційні спостерігачі від партій (блоків) або кандидатів, довірені особи кандидатів, уповноважені особи, представники (у Центральній виборчій комісії з правом дорадчого голосу) політичних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу.

Стосовно формулювання ч. 1 коментованої статті висловлена правова позиція Конституційним Судом України: відповідно до п. 2 резолютивної частини Рішення від 6 липня 1999 р. № 7-рп (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови), положення, згідно з яким громадяни мають право «вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», в контексті положень ч. 2 ст. 78 Конституції треба розуміти так, що громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови.

У частині 2 коментованої статті закріплене рівне право доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Рівний доступ до державної служби покликаний забезпечити нормальну змінюваність і поновлення чиновництва. Незважаючи на те, що право на рівний доступ до публічних функцій і посад було сформульовано вже у межах буржуазного конституціоналізму XVIII ст., в Україні воно є конституційним нововведенням. Поява цього демократичного права в Конституції України обумовлена прагненням запобігти бюрократичним тенденціям у державному апараті.

Зазначені правовідносини, окрім Конституції, регулюються законами України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. та «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. (із змінами), які й мають визначати порядок доступу громадян до такої служби.

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті для прак-

тичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів (ст. 1 Закону). Таке право не означає абсолютної рівності. Стаття 4 Закону роз'яснює поняття рівності: право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. Отже, на державну службу може бути прийнятий кожний громадянин України, але за умов, що він має певні знання, досвід, відповідає кваліфікаційним та іншим законним вимогам, компетентний у відповідній галузі чи сфері управління, а також пройшов конкурсний або інший відбір.

Таким чином, Закон України «Про державну службу» встановлює три умовні групи вимог, дотримання яких необхідне для вступу і проходження державної служби. Перша й друга стосуються правового статусу громадянина – громадянство України, вік перебування на державній службі, а також відсутність обмежень (заборон) на прийняття і проходження державної служби. Третя група пов'язана зі спеціальними вимогами щодо освіти і кваліфікації (професійної підготовки), конкурсного відбору або зарахування на державну службу за іншою встановленою процедурою. Із положень Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. випливає також вимога до державного службовця щодо знання державної – української мови. Усі ці додаткові умови є однаковими щодо всіх громадян, а тому не порушують закріпленій у ст. 24 Конституції України принцип, згідно з яким громадяни мають рівні конституційні права і свободи.

Служба в органах місцевого самоврядування (ст. 1 відповідного Закону) – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Право на службу в органах місцевого самоврядування (ст. 5 Закону) мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження,

майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

Україна, як і будь-яка інша держава, захищаючи свій суверенітет і незалежність на рівні Конституції, закріплює значну кількість політичних прав і свобод та надає гарантії їх здійснення лише своїм громадянам. Усі суб'єктивні права, закріплені у коментованій статті Основного Закону, належать виключно громадянам України, правосуб'єктність яких у політичній сфері суспільних відносин настає у 18 років з появою можливості реалізувати право голосу.

Стаття 39. Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Конституція України відповідно до інтересів громадян, з метою розвитку демократичних засад та укріплення державності гарантує громадянам України право на збори, мітинги, вуличні походи і демонстрації, що є однією з форм безпосередньої демократії. Здійснення цих політичних свобод забезпечується наданням окремим громадянам чи їх об'єднанням будинків, вулиць, площ, парків та інших місць для проведення таких заходів. Одночасно в ч. 1 коментованої статті зазначається, що про проведення таких заходів потрібно завчасно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. При цьому наголошується, що громадяни мають право збиратися мирно і без зброї.

На зборах громадяни вправі розглядати та вирішувати проблеми політичного, економічного, соціально-культурного характеру, питання, пов'язані з обговореннями проектів законодавчих

актів, програм соціально-культурного розвитку, інших рішень органів державної влади, у тому числі місцевих органів публічної влади, питання, пов'язані з виборчим процесом, тощо. Таке право є однією із конституційних гарантій прав громадян на свободу світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації, у цілому на вільний розвиток своєї особистості.

Обмеження щодо реалізації права на збори, згідно з ч. 2 коментованої статті, можуть встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинами, для охорони здоров'я або захисту прав і свобод інших людей. Таким чином, при реалізації права на мирні збори мають враховуватися інтереси національної безпеки та громадського порядку, не повинно бути посягань на права і свободи, честь і гідність інших людей, оскільки, згідно зі ст. 68 Основного Закону України, кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України.

У зв'язку з цим слід зазначити, що нині в Україні немає закону, який би визначав критерії наявності національних інтересів чи громадської безпеки, терміни «завчасного» сповіщення про намір здійснити відповідні заходи та обов'язок громадян здійснювати таке сповіщення через організаторів масових зібрань. Звичайно, законом має бути встановлений граничний термін як повідомлення про намір провести зібрання, так і розгляду таких повідомлень, що дозволить з'ясувати умови проведення масових заходів, які відповідають чинному законодавству, визначитись стосовно заходів охорони правопорядку, прав і свобод громадян, гарантувати право на зібрання зацікавлених осіб.

Конституційний Суд України Рішенням у справі щодо завчасного сповіщення про мирні збори від 19 квітня 2001 р. № 4 рп/2001 відмітив, що згідно з частиною третьою статті 8 Конституції України норми Конституції України є нормами прямої дії. Вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти. Право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, закріплене в статті 39 Конституції України, є їх невідчужуваним і непорушним пра-

вом, гарантованим Основним Законом України. Завчасне сповіщення відповідних органів про проведення тих чи інших масових зібрань – це строк від дня такого сповіщення до дати проведення масового зібрання. Тривалість строків завчасного сповіщення має бути у розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого статтею 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Такі строки мають слугувати гарантією реалізації цього права громадян. 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 частиною другою статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань.

Конституційний Суд України вирішив, що положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання 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 статтею 39 Конституції України право громадян, а також мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.

Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання.

Таким чином, порядок проведення зібрань громадян має регулюватися відповідним законом. Європейська конвенція про захист прав і основоположних свобод людини дозволяє встановлювати у національному законодавстві обмеження щодо проведення масових заходів іноземцями та особами без громадянства, а також передбачати спеціальний порядок здійснення зібрань громадянами держави.

Водночас слід звернути увагу на те, що у вітчизняній нормотворчій практиці ці питання мали відповідне регулювання. 28 липня 1988 р. був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР».

Згідно з приписами Указу про проведення зборів, мітингів, вуличного походу чи демонстрації робиться заява у відповідний орган (сповіщення).

Заява про проведення зібрання, мітингу, вуличного походу чи демонстрації подається в письмовій формі не пізніше як за десять днів до призначеної дати їх проведення. У заяві вказуються мета, форма, місце проведення заходу чи маршрути руху, час його початку і закінчення, передбачувана кількість учасників, прізвища, імена, по батькові уповноважених (організаторів), місце їх проживання і роботи (навчання), дата подання заяви.

Орган, що отримав заяву, розглядає її і повідомляє уповноваженим (організаторам) про прийняте рішення не пізніше ніж за п'ять днів до часу проведення заходу, зазначеного в заяві. При необхідності він упевнює зацікавлені особи, що звернулися із заявою, інший час і місце проведення заходу та забезпечити необхідні умови для проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації.

Збори, мітинги, вуличні походи і демонстрації проводяться згідно з цілями, вказаними в заяві, а також у визначені строки і в обумовленому місці. Визначені й інші правила.

Учасникам забороняється мати при собі зброю, а також спеціально підготовлені або пристосовані предмети, що можуть бути використані проти життя і здоров'я людей, для завдання матеріальної шкоди державним, громадським організаціям і громадянам.

Державні і громадські організації, посадові особи, а також громадяни не вправі перешкоджати зборам, мітингам, вуличним походам і демонстраціям, що проводяться з дотриманням встановленого порядку.

Забороняються збори, мітинги, вуличні походи або демонстрації, якщо мета їх проведення суперечить Конституції України або загрожує суспільному порядку і безпеці громадян.

Відповідальність за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій вста-

новлена у ст. 185¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП). За створення умов для організації і проведення з порушенням встановленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій відповідальність визначена у ст. 185² КУпАП. Незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій карається згідно зі ст. 340 КК України.

Стаття 40. *Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.*

Конституційний принцип участі громадян в управлінні державними та громадськими справами знаходить свою реалізацію і в такій важливій формі, як звернення громадян. Конституція гарантує громадянам право направляти як індивідуальні, так і колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Це одна із основоположних засад взаємовідносин держави і людини, важлива ознака демократизму конституційного ладу України.

Питання практичної реалізації цього права врегульовані Законом України «Про звернення громадян», прийнятим ще 2 жовтня 1996 р. За цим Законом громадянам забезпечується право звертатися не лише до органів державної влади і місцевого самоврядування, а й до об'єднань громадян, установ, організацій незалежно від форм власності, до підприємств, засобів масової інформації, до посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних і особистих прав і законних інтересів чи з питань їх порушення.

Закон називає три види звернень громадян – пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги.

Пропозиція – це звернення громадян, в яких надається порада, рекомендація відносно діяльності органів державної влади

і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання правових засад державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави.

Заява — це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією і чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи про недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки про поліпшення їх діяльності. Клопотання — це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод і т. ін.

Скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб.

До рішень у сфері управлінської діяльності, що можуть бути оскаржені, належать рішення, унаслідок яких: порушені права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); незаконно покладені на громадянина які-небудь обов'язки чи він протизаконно притягнутий до відповідальності; створені перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів.

Звернення адресуються суб'єктам, до повноважень яких віднесено вирішення піднятих питань. У зверненнях мають бути вказані прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, який звертається, зміст піднятого питання. Письмові звернення підписуються заявником (заявниками) із зазначенням дати. При недодержанні цих вимог звернення повертається заявнику з відповідними поясненнями не пізніше ніж через 10 днів з дня його надходження. Звернення, що оформлені відповідно до цих вимог і подані в установленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Якщо підняті у зверненні питання не входять до компетенції суб'єктів, до яких воно надійшло, звернення в строк не більше як у 5 днів пересилається за належністю, про що сповіщається заявник. Забороняється розголошувати відомості, які знаходяться у зверненнях. Анонімні звернення не роз-

глядаються. Не розглядаються одним і тим же органом повторні звернення від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше звернення вирішено по суті.

Про результати розгляду звернень повідомляються заявники. У разі відмови в задоволенні їх вимог заявникам роз'яснюється порядок оскарження прийнятого рішення. Звернення Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками особисто.

Особливості розгляду скарг регулюються ст. 16 названого Закону. Скарги подаються в порядку підлеглості вищому органу чи посадовій особі, що не позбавляє громадянина права на звернення до суду. У разі відсутності вищого органу він може звернутись безпосередньо до суду. Скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на колективній власності, а також на рішення вищих державних органів вирішуються в судовому порядку. На жаль, у законодавстві України не визначається, які органи належать до вищих.

Звернення розглядаються і вирішуються в строк не більше одного місяця з дня їх надходження, а ті, що не вимагають додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів з дня їх одержання. Якщо ж у місячний строк вирішити питання, підняті у зверненні, неможливо, цей строк може бути подовжений, але загалом не може перевищувати сорока п'яти днів. Звернення громадян розглядаються безкоштовно.

Дія Закону України «Про звернення громадян» не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, установлений кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним та трудовим законодавством.

Звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відіграють особливу роль у забезпеченні постійного зв'язку між державою та громадянином, вирішенні життєво важливих проблем окремої людини і суспільства в цілому, реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, утвердженні демократичної, соціальної, правової держави. Забезпечення всебічного розгляду звернень громадян, порушених у них проблем, оперативне їх вирішення, задоволення законних прав та інтересів громадян залишаються одним із пріоритетних завдань

державних органів, органів місцевого самоврядування, відповідним обов'язком їх посадових і службових осіб, фактором забезпечення суспільно-політичної та економічної стабільності в державі.

7 лютого 2008 р. Президент України видав Указ «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», яким запроваджується постійний моніторинг додержання законодавства з питань звернень громадян місцевими державними адміністраціями та їх структурними підрозділами, поклавши його здійснення на Адміністрацію Президента України; періодичні, не рідше одного разу на рік, особисті доповіді про стан роботи місцевих органів виконавчої влади зі зверненнями громадян: Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – перед Президентом України; голів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій – перед Радою міністрів АРК, головами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Указом визнається за необхідне для сприяння громадянам у вирішенні за місцем їх проживання питань, з якими вони звертаються до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, утворення при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних державних адміністраціях постійно діючих комісій з питань розгляду звернень громадян на чолі з керівниками відповідних органів із включенням до їх складу представників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, передбачається запровадження єдиної комп'ютерної системи обліку звернень громадян та контролю за вирішенням порушених у них питань в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, а також нових форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, фізичними і юридичними особами, у тому числі можливості реалізації громадянами права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом подання звернень із використанням мережі Інтернет.

Деталізація правил розгляду звернень громадян здійснюється у відповідних інструкціях, які стосуються порядку розгляду звернень громадян та їх особистого прийому в конкретних органах і установах.

Особи, що не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають право на звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами. 28 жовтня 1991 р. для України набув чинності Перший факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. За статтею 1 цього Протоколу Україна визнає компетенцію Комітету з прав людини, створеного на підставі ч. 4 цього Пакту, приймати і розглядати повідомлення від окремих осіб, які твердять, що вони є жертвами порушень якогось із прав, викладених у Пакті про громадянські та політичні права. Відповідно до Протоколу Комітет може визнати неприйнятним повідомлення, що є анонімним або яке, на його думку, являє собою зловживання правом. Комітет не розглядає повідомлень (петицій) від окремих осіб, доки не переконається в тому, що: а) це саме питання не розглядається згідно з іншою процедурою міжнародного розгляду чи врегулювання; б) особа використала всі доступні національні засоби правового захисту. Це правило не діє у випадках, коли застосування таких засобів не виправдано затягується.

Стаття 41. Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом.

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове

відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.

Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Категорія власності посідає особливе місце в суспільній свідомості та загалом у суспільному житті. Беззаперечним є положення про те, що тільки в країні, де недоторканність власності не лише декларується, але й гарантована громадянину, можуть бути забезпечені вільний розвиток особистості, інтелектуальної, творчої діяльності, добробут і спокій.

Держава зобов'язана забезпечити такий правопорядок шляхом створення ефективного нормативно-правового регулювання відносин власності.

Коментована стаття Основного Закону України на політичному рівні закріплює право кожного її громадянина на власність як на важливий атрибут правової держави і демократичного, громадянського суспільства.

Ці конституційні положення створили фундаментальне підґрунтя для їх подальшого розвитку в цивільному законодавстві України.

Правом власності визнається право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону, незалежно від волі третіх осіб. Це право передбачає для власника можливість на свій розсуд володіти, користуватися та розпоряджатися належним йому майном.

Відповідно до ст. 319 ЦК України власник вправі вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону. Водночас законодавець закріплює й певні обмеження цих можливостей: власник не може використовувати своє право на шкоду правам, свободам, гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі. Іншими словами, власник не може зловживати належним йому правом власності. Закон також передбачає, що власність зобов'язує. Це означає, що кожен власник має нести витрати по утриманню майна, а якщо

це обов'язково – здійснювати його страхування, сплачувати встановлені обов'язкові платежі і податки (ст. 322 ЦКУ).

Право власності належить до абсолютних цивільних прав. Кожен, хто не є власником майна, не вправі створювати перешкоди власнику у здійсненні належного йому права, а також вчиняти будь-які дії, що спрямовані на порушення або обмеження правомочностей власника по володінню, користуванню та розпорядженню майном.

Глава 24 ЦКУ розкриває конституційне положення про законні способи набуття права власності. До них належать: створення нової речі (в тому числі в процесі виробничої діяльності), переробка існуючих речей, привласнення загальнодоступних дарів природи, укладення договорів про відчуження речі (купівля – продаж, міна, дарування тощо).

ЦКУ визначає також особливі випадки набуття права власності в разі знахідки; відмови власника від належної йому речі; скарбу; затримання бездоглядної домашньої худоби.

Конституція України визнає непорушність права власності – ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Відповідно до ч. 2 ст. 321 ЦКУ особа може бути позбавлена права власності або обмежена у його здійсненні лише у випадках і в порядку, встановлених виключно законом. Слід особливо підкреслити, що перелік цих випадків, як і порядок вилучення майна у власника, не можуть визначатися іншими нормативно-правовими актами. Частина 3 ст. 321 ЦК також передбачає, що примусове відчуження об'єктів власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього та повного відшкодування їх вартості.

Законодавчими актами України передбачені випадки можливого вилучення майна у власників, зокрема:

– вилучення майна у власника при зверненні стягнення на це майно за зобов'язаннями власника у випадках і в порядку, передбаченими ЦКУ, ЦПК України та іншими законами України;

– вилучення (реквізиція) майна у власника в інтересах суспільства за обставин надзвичайного характеру (стихійне лихо, аварія, епідемія, епізоотія) за рішенням органів державної влади в порядку та на умовах, передбачених ст. 353 ЦКУ;

– оплатне вилучення майна за рішенням суду або іншого компетентного органу у випадках, передбачених законодавчими актами України, з виплатою власникові вартості цього майна в розмірі, встановленому законодавством;

– безоплатне вилучення (конфіскація) майна у власника за рішенням або вироком суду чи іншого компетентного органу як санкція за вчинення правопорушення (злочину).

Стягнення на майно за зобов'язаннями власника, як правило, накладається за рішенням суду або іншого уповноваженого органу в разі відмови або неспроможності власника виконувати свої зобов'язання. Прикладами проведення такого стягнення є звернення стягнення на майно боржника, передане в заставу кредитором; звернення стягнення на майно, яке перебуває в податковій заставі; примусове виконання органами державної виконавчої служби судових рішень про відібрання речі або стягнення грошових сум з боржника на користь кредитора; задоволення вимог кредиторів з майна боржника при проведенні процедури банкрутства тощо.

Реквізиція майна у власника в разі обставин надзвичайного характеру регулюється положеннями низки законодавчих актів. У частині 5 ст. 17 Закону України «Про оборону України» зазначено, що в умовах воєнного стану відповідно до закону допускається примусове вилучення приватного майна та відчуження об'єктів права приватної власності громадян з наступним повним відшкодуванням їхньої вартості у порядку та строки, встановлені Кабінетом Міністрів України. Воєнний стан при цьому визначається як особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» підприємства, установи та організації

зобов'язані виділяти будівлі, споруди, комунікації, транспортні та інші матеріальні засоби згідно з мобілізаційними планами з відшкодуванням збитків у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Стаття 19 цього Закону зобов'язує громадян України надавати на воєнний час будівлі, споруди, транспортні засоби та інше майно, власниками яких вони є, Збройним Силам України, іншим військовим формуванням з наступним відшкодуванням державою збитків.

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», у разі введення надзвичайного стану при виникненні особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, епізоотій тощо), які створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення, уповноважені органи можуть здійснювати низку заходів, у тому числі пов'язаних з обмеженням права власності та реквізицією майна. Зокрема, може здійснюватись мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією зазнаних втрат.

Конфіскація майна є санкцією за вчинення злочину і застосовується виключно у випадках, спеціально передбачених Кримінальним кодексом України, на підставі вироку суду.

Стаття 59 Кримінального кодексу України встановлює, що покарання у вигляді конфіскації майна полягає в примусовому безоплатному вилученні у власність держави всього або частини майна, яке є власністю засудженого. Конфіскація майна передбачена за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених в Особливій частині Кодексу. Слід зазначити, що законодавством України визначено перелік майна, що не підлягає конфіскації, а так само на нього не може бути звернено стягнення за зобов'язанням власника.

Новий Цивільний кодекс України певною мірою впорядкував питання примусового відчуження майна від власника. Так, ст. 321 передбачає, що особа може бути позбавлена права власності або обмежена у його здійсненні лише у випадках і в порядку, встановлених законом. Примусове відчуження об'єктів права власності може бути

застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього й повного відшкодування їх вартості.

У статті 346 ЦКУ наводиться докладний перелік підстав припинення права власності. До цього переліку включені і підстави припинення права власності незалежно від волі самого власника. Такими підставами, зокрема, є:

- а) припинення власності на майно, яке за законом не може належати цій особі;
- б) викуп пам'яток історії та культури;
- в) викуп земельної ділянки у зв'язку із суспільною необхідністю;
- г) викуп нерухомого майна у зв'язку з викупом з метою суспільної необхідності земельної ділянки, на якій воно розміщене;
- г) звернення стягнення на майно за зобов'язаннями власника;
- д) реквізиція;
- е) конфіскація.

Припинення власності на майно, яке за законом не може належати цій особі, полягає в покладенні на особу, котра з підстав, що не були заборонені законом, набула право власності на майно, яке за законом, що був прийнятий пізніше, не може їй належати, обов'язку здійснити відчуження цього майна протягом строку, встановленого законом (ст. 348 ЦК України). У разі невиконання цього обов'язку у відповідний строк це майно за рішенням суду на підставі заяви відповідного органу державної влади підлягає примусовому продажу. Якщо майно не буде продане, воно за рішенням суду передається у власність держави. У цьому разі колишньому власникові майна виплачується сума, визначена за рішенням суду. Це правило поширюється і на випадки, коли законом встановлюється необхідність отримання особливого дозволу для придбання певного майна, а особі, яка володіє таким майном, у наданні дозволу було відмовлено.

Викуп земельної ділянки у зв'язку із суспільною необхідністю регулюється ст. 350 ЦК України. Підставою для викупу є рішення, яке приймається компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування. Здійснюється викуп за згодою власника або за рішенням суду в порядку, передбаченому законом. Викупна ціна за земельну ділянку включає вартість самої ділянки,

нерухомого майна, що розміщене на ній, та упущену вигоду власника.

Право власності на нерухоме майно, яке розміщене на земельній ділянці, що підлягає викупу, може бути припинене за рішенням суду шляхом його викупу і з обов'язковим попереднім відшкодуванням збитків у повному обсязі (ст. 351 ЦК України). Підставою для відповідного рішення суду є неможливість використання земельної ділянки, викупленої у зв'язку із суспільною необхідністю, без припинення права власності на це майно.

Стаття 352 ЦК України регулює питання викупу пам'яток історії та культури. Якщо в результаті дій або бездіяльності власника пам'ятки історії і культури їй загрожує пошкодження або знищення, державний орган з питань охорони пам'яток історії та культури робить власнику пам'ятки відповідне попередження.

Якщо, незважаючи на це, заходи власником не будуть ужиті, за рішенням суду може бути здійснений викуп цієї пам'ятки. У разі невідкладної необхідності забезпечення умов для збереження пам'ятки історії та культури позов про її викуп може бути пред'явлено без попередження. Викупна ціна визначається за згодою сторін, а в разі спору – судом. Викуплена пам'ятка історії та культури переходить у власність держави.

Положення про непорушність права власності, закріплене в Конституції України та деталізоване іншими законодавчими актами, повною мірою кореспондується із Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованою Україною 11 вересня 1997 р.

Відповідно до ст. 1 Першого Протоколу до Європейської конвенції передбачається, що «кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права...».

У силу того, що Україна є учасником Європейської конвенції і її положення імплементовані в національне законодавство України та складають його невід'ємну частину, наведена норма ст. 1 Першого Протоколу може розглядатися як відповідна гарантія забезпечення в нашій державі права власності кожної особи. У разі порушення цього права вона може звертатися за захистом не тільки в національні судові органи, а й у Європейський суд з прав людини.

Стаття 42. *Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.*

Підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом.

Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом.

Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів.

Фіксація в Конституції України 1996 р. права людини і громадянина на підприємницьку діяльність (власне на приватну підприємницьку діяльність) для українського законодавства та суспільного життя має історичне інституційне значення, незважаючи на те, що у світовому досвіді конституційного правотворення та міжнародно-правовій практиці фіксації стандартів прав людини право на підприємницьку діяльність давно набуло значення обов'язкового елемента блоку економічних прав і свобод людини. Дійсно, у процесі реформування адміністративно-командної економіки в економіку ринкового типу, соціальна ціна якого та його наслідків може оцінюватись вельми суперечливо, законодавче закріплення права на підприємницьку діяльність фактично інституціалізувало одну з центральних ланок усього механізму ринкової економіки, звичайно, поряд із приватною формою власності та широким колом організаційно-правових форм здійснення підприємницької діяльності. Необхідно зазначити, що названі базові інституційні засади функціонування ринкових економічних відносин були запроваджені в законах України, що нині втратили чинність, «Про підприємництво», «Про власність», «Про підприємства» тощо. Їх норми створили певну юридико-технічну базу для конституційно-правових узагальнень у відповідній сфері в тексті Конституції 1996 р. Таким чином, слід зазначити, що закріплене право на підприємницьку діяльність у коментованій статті виконує, зокрема, функцію інституціалізації одного з найважливіших елементів ринкової економіки.

Слід також зазначити, що названа конституційно-правова норма достатньо чітко транслює вектор спрямованості правового регулювання економічних відносин у змісті поточного законодавства, і в першу чергу Господарського та Цивільного кодексів України. По-перше, свобода підприємницької діяльності в якості принципу господарювання та загальної засади цивільного законодавства закріплена відповідно у ст. 6 ГК України та ст. 3 ЦК України. Слід зазначити, що названі кодекси містять окремі глави у своєму складі, що системно пов'язані із конституційним правом особи на підприємницьку діяльність, зокрема глава 4 Господарського кодексу та глава 5 Цивільного кодексу України. Відповідні норми Господарського кодексу України, якими, зокрема, визначається зміст підприємництва як виду господарської діяльності (ст. 42), зміст свободи підприємницької діяльності (ст. 43), інших принципів підприємницької діяльності (ст. 44) та організаційних форм підприємництва (ст. 45), а також норми Цивільного кодексу України, якими деталізовано власне право фізичної особи на здійснення підприємницької діяльності (ст. 50), визначено зміст цивільно-правової відповідальності фізичної особи – підприємця (ст. 52) та інші, сукупно дозволяють, так би мовити, у «зворотному порядку» встановити зміст права на підприємницьку діяльність у відповідності до ст. 42 Конституції України. Адже законодавець у межах названої конституційно-правової норми цей зміст не розкриває, обмежуючись лише констатацією права на підприємницьку діяльність. Таку ситуацію слід визнати одним із недоліків конституційного нормотворення, тим більше що суміжні конституційні економічні права, зокрема право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (ст. 41 Конституції України), право на працю (ст. 43 Конституції України), право на відпочинок (ст. 45 Конституції України), право на соціальний захист (ст. 46 Конституції України) тощо, сформульовані з виразним дефінітивним акцентом. Таким чином, слід констатувати, що вищою юридичною силою скоріше забезпечено право громадянина на підприємницьку діяльність в її декларативному значенні, ніж перелік принципів аспектів такої діяльності, як, наприклад, самостійної, ініціативної, систематичної, на власний ризик господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення

економічних та соціальних результатів та одержання прибутку, що власне і дозволяють зробити підприємництво об'єктом правового регулювання та правової охорони в межах усіх шаблів ієрархії національної системи законодавства.

Конституція України як кодифікація конституційно-правового регулювання суспільних відносин вимагає системного підходу до аналізу тих чи інших її норм, зокрема, з метою їх тлумачення тощо. Коментована стаття не є винятком, адже вона є, по-перше, складовою підсистеми економічних прав і повинна аналізуватися в контексті її взаємодії з правом власності, правом на працю, правом на соціальний захист, правом на страйк, правом на свободу наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності тощо. Адже підприємницька діяльність складається з капіталізації матеріальних і нематеріальних активів, що передбачають наявність певного правового титулу або прав інтелектуальної власності, їх подальше використання в процесі створення нових товарів, надання послуг або виконання робіт, а з їх реалізацією через отримання прибутку пов'язано набуття права власності на нові об'єкти цивільних та господарських прав. Аналогічно слід встановити органічний зв'язок між реалізацією права на підприємницьку діяльність та конституційним правом на працю, адже вільний найм підприємцем працівників є одним із принципів підприємницької діяльності. До названої підсистеми тяжіє також конституційно-правовий обов'язок сплачувати податки, передбачений у ст. 67 Конституції України, що може виступати домінуючим мотиваційним аспектом щодо реалізації права на підприємницьку діяльність як такого, адже за певних обставин оподаткування може набувати конфіскаційного характеру.

Системно-структурний підхід також вимагає встановлення органічного взаємозв'язку між змістом ст. 42 Конституції України та підсистемою конституційно-правового визначення правового положення вищих органів державної влади, в першу чергу виконавчої. Так, безперечним є правовий зв'язок між реалізацією права на підприємницьку діяльність та, наприклад, компетенцією Кабінету Міністрів України щодо проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики згідно із п. 3 ст. 116 Конституції України. Цілком зрозуміло, що реалізація Урядом назва-

них напрямів економічної політики через систему державного регулювання підприємницької діяльності фактично створює різноманітні за спрямуванням правові режими діяльності суб'єктів господарювання, реально впливаючи на їх фактичні можливості її здійснення. Зрештою, усі названі підсистемні конституційно-правові алгоритми реалізації права на підприємницьку діяльність виступають складовими спільної для них системи конституційно-правового регулювання загальних засад суспільного ладу країни. У цьому контексті конституційне право на підприємницьку діяльність є елементом більш складного правового механізму, в якому відбувається його активна взаємодія з положеннями, зокрема, статей 13, 14, 15, 17 Конституції України, що визначають відповідно перелік об'єктів права власності Українського народу, правовий механізм його реалізації та права громадян користуватися природними об'єктами; встановлюють обмеження на використання об'єктів права власності, визначають соціальну спрямованість економіки та принцип рівноправності суб'єктів права власності та захисту державою прав усіх суб'єктів господарювання; особливий режим права власності на землю; встановлюють принцип економічної багатоманітності як засадниче положення організації суспільного життя в Україні та визначають економічну безпеку найважливішою функцією держави тощо.

Необхідність системного тлумачення змісту коментованої статті, таким чином, обумовлена тим, що право на підприємницьку діяльність є не тільки елементом правового механізму функціонування ринкової економіки, але і складовою правового господарського порядку як такого, який згідно із ст. 5 Господарського кодексу України формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. У цьому контексті слід зазначити, що категорії «правовий господарський порядок» на галузевому рівні має кореспондувати базова конституційно-правова категорія «конституційний економічний порядок». Але це проблема систематизації норм Конституції України, визначення суспільних пріоритетів і навіть

визнання конкуренції інтересів, пов'язаних із об'єктами конституційно-правового регулювання, їх інституціалізації в системі Конституції України як кодифікованого джерела. У цьому сенсі в процесі майбутньої конституційної реформи необхідно виходити із необхідності закріплення в Основному Законі окремого інституту «конституційних засад правового економічного порядку в Україні». Саме такий підхід може суттєво підвищити кінцеву ефективність конституційно-правового регулювання економічних відносин як таких, і зокрема реалізації права на підприємницьку діяльність, створити системний вплив на зміст поточного законодавства, зокрема господарського, забезпечити його розвитку чіткі конституційно-правові орієнтири та повною мірою включити Конституційний Суд України в процес забезпечення конституційної законності в економічній сфері суспільних відносин.

Відсутність у чинній Конституції України внутрішньої систематизації норм, що мають спільний об'єкт конституційно-правового регулювання – економічну систему та конституційний економічний порядок, слід визнати суттєвим недоліком, що знижує загальну ефективність ст. 42 Конституції України. Адже згідно із цитованим визначенням правового господарського порядку право на підприємницьку діяльність є не тільки елементом ринкового саморегулювання економічних відносин (хоча і базовим), але і знаходиться в системі відносин державного регулювання макроекономічних процесів, що за своїм впливом значною частиною обмежує дію принципу свободи підприємницької діяльності і таким чином суттєво впливає на кінцеву конфігурацію змісту підприємництва. У цьому сенсі ст. 42 Конституції України визначає серед публічно-правових чинників, що встановлюють межі реалізації права на підприємницьку діяльність, лише імперативи дотримання правил добросовісної економічної конкуренції та захисту прав споживачів. Однак такі застереження не охоплюють усіх правових засобів реалізації державою економічної політики, у тому числі і через механізми державного регулювання відносин за участю підприємців, які безпосередньо і визначають реальний правовий режим підприємництва в Україні.

Окремою проблемою конституційно-правового закріплення права на підприємницьку діяльність, що також, як уявляється,

призводить до суттєвого зниження його ефективності, є його фіксація як суб'єктивного права, а не складного суспільно-економічного феномену – об'єкта конституційно-правового регулювання, тим більше що вона відбувається за умови обмеження суб'єктного складу носіїв такого суб'єктивного права тільки фізичними особами. Разом з цим і цивільне право виходить з існування цілої низки юридичних осіб приватного права, що є суб'єктами підприємницької діяльності, зокрема – підприємницьких товариств (ст. 83 та ст. 84 Цивільного кодексу України), і звичайно господарське право передбачає широке коло суб'єктів господарювання, що можуть бути утвореними як юридичні особи у різних організаційно-правових формах (ст. 45 та ст. 55 ГК України). Слід зазначити, що і Цивільним кодексом України, і Господарським кодексом України передбачено, що фізична особа може виступати лише як один із типів суб'єктів підприємницької діяльності, інший тип утворюють різної організаційно-правової форми господарські організації – юридичні особи. У той же час фіксація права на підприємницьку діяльність тільки в розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» надзвичайно звужує сферу її регулювання, обмежуючи її дію тільки суб'єктами – фізичними особами. Відтак підприємці – юридичні особи і підприємництво як інститут ринкових економічних відносин залишаються при такому підході фактично поза прямим конституційно-правовим забезпеченням. До цього слід додати, що згідно із положенням ст. 13 Конституції України «Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання», але в той же час право на підприємницьку діяльність одних суб'єктів вона фіксує на рівні конституційно-правового регулювання, а іншу категорію суб'єктів залишає поточному законодавству, що само по собі створює нерівні можливості правового захисту.

Ця проблема, однак, виходить за межі тільки правоохоронної функції Конституції України, адже фактично мова йде про різну конфігурацію приватних і публічних інтересів, що виникають з приводу діяльності суб'єктів господарювання за критерієм їх віднесення до малого чи середнього бізнесу або до потужних фінансово-промислових груп, що утворені як холдингові компанії і які є суб'єктами економічних відносин у глобальному вимірі.

Цілком зрозуміло, що підприємницька діяльність перших представлена здебільшого фізичними особами — підприємцями, а останніх — виключно цілою низкою асоційованих підприємств — юридичних осіб. Зрозуміло також, що і правові режими регулювання діяльності малого бізнесу та компаній глобального або загальнонаціонального галузевого масштабу мають суттєво відрізнятися і рівно потребують при цьому з'ясування конституційно-правових пріоритетів та фіксації основних правових засобів, що кладуться в основу таких режимів. Відтак, закріплення права на підприємницьку діяльність тільки фізичних осіб створює фрагментарне конституційно-правове регулювання підприємництва, що суттєво знижує його ефективність у цій сфері суспільно-економічних відносин.

Слід також зауважити, що підприємницька діяльність має тісний органічний зв'язок із виникненням та реалізацією корпоративних прав, у тому числі і через заснування та участь в управлінні спеціально створених для здійснення підприємницької діяльності підприємств — юридичних осіб — суб'єктів комерційного господарювання. І хоча корпоративні права за своєю природою та у відповідності до ст. 167 Господарського кодексу України не є підприємництвом, тісний органічний зв'язок між ними також потребує, як уявляється, їх конституційно-правової фіксації, адже вони обумовлюють підприємницьку діяльність корпоративних підприємств, а також є формою реалізації майнових прав, передбачених ст. 41 Конституції України.

Слід зазначити, що ст. 42 Конституції України у змісті своїх положень частково враховує суперечливість і динаміку приватних і публічних інтересів, що виникають з приводу підприємницької діяльності, і тому поряд з фіксацією самого права на підприємницьку діяльність включено застереження, що сферою реалізації права є тільки ті види діяльності, що не є забороненими законом. Слід зазначити, що законодавець указав і на засоби обмеження — пряму заборону шляхом відсилання до поточного законодавства, що не враховує інших господарсько-правових засобів державного регулювання підприємницької діяльності, наприклад ліцензування. Важливо звернути увагу на те, що в цьому випадку Конституція України не вказує на зміст тих чи інших інтересів, для забезпечення яких законодавчо можуть бути застосовані ці за-

борони. Слід також зазначити, що відсутність посилання в Конституції України на можливість обмежень підприємницької діяльності в поточному законодавстві саме на підставі тих чи інших публічних інтересів призводить до колізії з положенням ст. 64 Конституції України щодо того, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією, якими є, зокрема, введення в країні воєнного або надзвичайного стану, тобто конкретні правові режими, можливість введення яких прямо передбачена в тексті Конституції.

Слід також зазначити, що наявність простого застереження у тексті Конституції на можливість заборонити право на підприємницьку діяльність без посилання на визначений публічний інтерес, захист якого має бути підставою для таких заборон, практично призводить до можливості безконтрольного обмеження поточним законодавством наданого Конституцією України такого права, що не є допустимим.

Частина 2 цієї статті містить інший за юридичною технікою засіб обмежень — обмеження за колом осіб. Так, «підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом». У цьому випадку Конституція України вказує на засіб обмеження права на підприємницьку діяльність через суб'єктний склад правовідносин, конкретний зміст якого визначається також шляхом відсилання до поточного законодавства.

У частині 3 ст. 42 Конституції України публічний інтерес, щодо забезпечення якого держава застосовує заборону на окремі види поведінки з боку підприємців, зумовлений необхідністю підтримання економічної конкуренції як системного чинника функціонування ринкової економіки. Слід звернути увагу, що в цій частині ст. 42 Конституції України заборона сформульована у вигляді прямої вказівки на перелік родових складів економічних, господарських правопорушень — зловживання монопольним становищем на ринку; неправомірне обмеження конкуренції; недобросовісна конкуренція. Фактично ця норма також відсилає до поточного конкурентного законодавства, яке містить вичерпний перелік відповідних правопорушень. Слід звернути увагу на те, що Конституція України не забороняє монопольне становище

підприємця на внутрішньому ринку як таке. Це особливо важливо в умовах міжнародної глобальної економічної конкуренції, особливо в умовах членства України у Світовій організації торгівлі. Держава забороняє саме зловживання монополією становити, яке й утворює склад правопорушення. Однак види і межі монополії, що відмежовують правомірну монополію від забороненої, згідно із ст. 42 Конституції України, визначаються законом.

Наступним публічним інтересом, що є чинником публічно-правового регулювання підприємницької діяльності, є права споживачів на якість і безпеку товарів та послуг, що виробляються та видаються підприємцями. У частині 4 цієї статті Конституції України держава фіксує свій обов'язок захищати права споживачів шляхом контролю за якістю та безпекою продукції усіх видів послуг і робіт.

Думається, з точки зору послідовності застосування інструментів законодавчої техніки законодавцю в цьому випадку також було б доцільно вказати на правові наслідки завдання шкоди споживачам та зробити відсилання до спеціального поточного законодавства.

Слід зазначити, що складність змісту економічних відносин, їх регулювання з боку держави та їх правового регулювання вимагає застосування багатьох інших обмежень та заборон у підприємницькій діяльності. Ці обмеження, як правило, не пов'язані із заборонаю окремих видів діяльності, або визначенням сфери державної монополії чи заборонаю окремим особам займатися підприємництвом, або станом економічної конкуренції, або правами споживачів. Вони в першу чергу пов'язані з можливістю реалізації свободи договору, а саме через встановлення обмежень на укладання певних угод, звуження сфери диспозитивності у визначенні тих чи інших договірних умов, наприклад платіжних, цінових умов забезпечення зобов'язань тощо.

Саме в цій сфері реалізується більшість інструментів державного регулювання економіки і саме вони об'єктивно обмежують в тій чи іншій частині право на підприємницьку діяльність. Але саме державне регулювання господарських відносин як невід'ємна складова ринкових відносин та правового господарського порядку не отримало свого власного конституційно-правового забезпечення, чим фактично утворюється прогалина в конституційно-правовому регулюванні економічних відносин як таких.

Стаття 43. *Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.*

Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан.

Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом.

Використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється.

Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом.

Право на працю є визначальним для групи конституційних соціально-економічних прав, серед яких — право на відпочинок, право на страйк з метою захисту трудових прав.

Україна обрала сучасну форму реалізації права на працю, за якою принциповим положенням є не гарантоване надання роботи та забезпечення повної зайнятості, як це було закріплено в Конституції Української РСР 1978 р., а право на вільний вибір праці, тобто свобода праці. Свобода праці більшою мірою відповідає міжнародним стандартам та найпоширенішій зарубіжній практиці в реалізації конституційного права на працю. Так, у ст. 23 Загальної декларації прав людини 1948 р. закріплено право на працю, на вільний вибір місця роботи, на справедливі та сприятливі умови праці та на захист від безробіття. Право на працю, згідно із ст. 6 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., включає право кожної людини на отримання можливості заробляти собі на прожиття працею, котру вона вільно обирає або на яку вона вільно погоджується.

Свобода праці, заборона примусової праці та дискримінації у сфері праці є одним із головних принципів регулювання соціально-трудових відносин. Свобода праці базується на свободі кожної людини у своєму розвитку (ст. 23 Конституції України), а не тільки у відносинах із використання праці. Тому її не слід звужувати до права вільно розпоряджатися робочою силою як економічною категорією, певним майном. З правової точки зору свободу праці можна визначити як свободу від примусу до праці, можливість особи без зовнішнього впливу вирішувати питання — займатися чи не займатися працею, а якщо займатися, то де і якою саме. Практично це означає, що людина наділена виключним правом самій розпоряджатися її здібностями до праці; не можуть існувати як законні підстави засоби для залучення до примусової праці; людина може вільно обирати вид та форму діяльності (робота за трудовим договором, господарська діяльність, робота у власному господарстві та ін.). Для осіб, які реалізують право на працю шляхом укладення трудового договору, воно полягає ще й у тому, що роботодавцю забороняється довільно відмовляти претенденту у прийнятті на роботу; у період виконання роботи за трудовим договором роботодавець не має права вимагати виконання роботи, не передбаченої трудовим договором; розірвання трудового договору з боку працівника не може обмежуватися; підстави розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця мають встановлюватися тільки на рівні закону; щодо окремих категорій працівників (жінки, неповнолітні, інваліди) діють встановлені на базі соціальної політики держави додаткові гарантії та пільги у реалізації права на працю; для захисту порушеного права на свободу праці чи свободу трудового договору працівники наділяються правом звертатися до компетентних органів влади (судової та адміністративної).

Держава гарантує працездатним громадянам, які постійно проживають на території України: вільний вибір виду діяльності; безплатне сприяння державними службами зайнятості у підборі підходящої роботи і працевлаштуванні відповідно до покликання, здібностей, професійної підготовки, освіти, з урахуванням суспільних потреб; надання підприємствами, установами, організаціями відповідно до їх попередньо поданих заявок роботи за фахом випускникам державних вищих навчальних, професійних навчально-

виховних закладів; безплатне навчання безробітних нових професій, перепідготовку в навчальних закладах або у системі державної служби зайнятості з виплатою стипендії; компенсацію відповідно до законодавства матеріальних витрат у зв'язку з направленням на роботу в іншу місцевість; правовий захист від необґрунтованої відмови у прийнятті на роботу і незаконного звільнення, а також сприяння у збереженні роботи (ст. 5¹ КЗпП).

Реалізацію права на працю не слід зводити до права кожного вимагати працевлаштування на підприємстві, в установі, організації, які він обрав для працевлаштування. Трудові правовідносини виникають на основі трудового договору, у процесі укладення якого сторони мають дійти згоди з усіх необхідних умов — місця роботи, трудової функції (роботи за певною професією, спеціальністю, кваліфікацією, посадою), оплати праці тощо. Документально-ознайомча процедура при прийнятті на роботу дозволяє роботодавцю реалізувати право на добір кадрів, що полягає у можливості відібрати для виконання роботи претендента, який найбільшою мірою відповідає вимогам до виконання певної роботи, встановленим законодавством та локальними нормативними актами підприємства, установи, організації.

Разом із тим роботодавець не може вдаватися до необґрунтованої відмови у прийнятті на роботу. Заборона такої відмови є важливою гарантією реалізації права на працю, і вона безпосередньо встановлена у законодавстві про працю (ч. 1 ст. 22 КЗпП). З урахуванням практики необґрунтованою відмовою слід вважати: по-перше, незаконну відмову, причини якої належать до заборонених законодавством; по-друге, ту, що не відноситься до професійних та ділових якостей особи, яка приймається на роботу; по-третє, немотивовану відмову, тобто відмову без посилання на будь-які причини (у тому числі й законні). Наприклад, незаконною слід вважати відмову, пов'язану з порушенням принципу рівності людей, проголошеного Загальною декларацією прав людини та закріпленого у ст. 21 Конституції України, або пов'язану з досягненням пенсійного віку (ст. 11 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16.12.1993 р.).

Законодавством про працю окремо встановлено право на захист у загальних судах від незаконної відмови у прийнятті на ро-

боту осіб, з якими власник або уповноважений ним орган відповідно до чинного законодавства зобов'язаний укласти трудовий договір. Воно, зокрема, поширюється на працівників, запрошених на роботу в порядку переведення з іншого підприємства, установи, організації; молодих спеціалістів, які закінчили вищий навчальний заклад і в установленому порядку направлені на роботу на дане підприємство, в установу, організацію; вагітних жінок, жінок, які мають дітей віком до трьох років або дитину-інваліда, а одиноких матерів — при наявності дитини віком до чотирнадцяти років; виборних працівників після закінчення строку повноважень; працівників, яким надано право поворотного прийняття на роботу (ч. 2 ст. 232 КЗпП України).

Україна забезпечує рівність трудових прав усіх громадян не тільки при прийнятті на роботу, а й при зміні та припиненні трудового договору. Будь-яке пряме або непряме обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг при укладенні, зміні та припиненні трудового договору залежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, роду і характеру занять, місця проживання не допускається (ст. 22 КЗпП).

Однією з гарантій реалізації права на працю є професійна підготовка, підвищення кваліфікації і перепідготовка осіб, що шукають роботу. Зокрема, особи, зареєстровані у службі зайнятості як такі, що шукають роботу, безробітні, мають право на професійну підготовку, підвищення кваліфікації і перепідготовку у випадках: неможливості підібрати підходящу роботу через відсутність у громадянина необхідної професійної кваліфікації; необхідності змінити кваліфікацію у зв'язку з відсутністю роботи, яка відповідає професійним навикам громадянина; втрати здатності виконання роботи за попередньою професією; необхідності підібрати підходящу роботу інваліду, в тому числі з умовою про виконання роботи вдома, відповідно до рекомендацій МСЕК, наявної кваліфікації та з урахуванням його побажань; пошуку роботи вперше і відсутності професії (спеціальності). Професійна підготовка, підвищення кваліфікації і перепідготовка громадян організуються державною службою зайнятості за її направленням у навчальних закладах, на підприємствах, в установах і організа-

ціях (незалежно від їх підпорядкованості) згідно з укладеними договорами або у спеціально створюваних для цього навчальних закладах державної служби зайнятості за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Статтю 43 Конституції встановлено заборону використання примусової праці, але вона не містить визначення примусової праці. Офіційним змістом терміна «примусова чи обов'язкова праця» прийнято вважати те, що викладене у ст. 2 Конвенції № 29 Міжнародної організації праці про примусову чи обов'язкову працю 1930 р.: це «будь-яка робота або служба, що вимагається від будь-якої особи під загрозою якогось покарання, для котрої ця особа не запропонувала добровільно своїх послуг». Ратифікувавши Законом від 05.10.2000 р. Конвенцію № 105 МОП про скасування примусової праці 1957 р., Україна взяла на себе зобов'язання не вдаватися до будь-якої форми примусової або обов'язкової праці: а) як засобу політичного впливу чи виховання або як засобу покарання за наявність чи за висловлювання політичних поглядів чи ідеологічних переконань, протилежних усталеній політичній, соціальній чи економічній системі; б) як методу мобілізації і використання робочої сили для потреб економічного розвитку; в) як засобу підтримання трудової дисципліни; г) як засобу покарання за участь у страйках; д) як заходу дискримінації за ознаками расової, соціальної і національної приналежності чи віросповідання.

Пленум Верховного Суду України у п. 12 постанови № 9 від 1 листопада 1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» висловив думку, що, оскільки використання примусової праці (ч. 3 ст. 43 Конституції) заборонено, не можуть застосовуватися як такі, що суперечать Конституції, правила статей 32, 33, 34 КЗпП, відомчих положень чи статутів про дисципліну тощо, які передбачають можливість тимчасового переведення працівника без його згоди на іншу роботу в порядку дисциплінарного стягнення, у разі виробничої необхідності або простою, а також можливість виконання ним роботи, не передбаченої трудовим договором.

Належними умовами праці в технічному розумінні слід вважати справний стан машин, верстатів і пристроїв; належну якість

матеріалів та інструментів, необхідних для виконання роботи, і їх вчасне подання; вчасне постачання виробництва електроенергією, газом та іншими джерелами енергоживлення; своєчасне забезпечення технічною документацією. Здорові та безпечні умови праці — це додержання правил і норм з техніки безпеки, необхідне освітлення, опалення, вентиляція, усунення шкідливих наслідків шуму, випромінювань, вібрації та інших факторів, які негативно впливають на здоров'я робітників, і т. ін. (ст. 88 КЗпП).

Право на належні, безпечні і здорові умови праці реалізується через охорону праці як систему правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності. Державна політика в галузі охорони праці базується на принципах: пріоритету життя і здоров'я працівників, повної відповідальності роботодавця за створення належних, безпечних і здорових умов праці; підвищення рівня промислової безпеки шляхом забезпечення суцільного технічного контролю за станом виробництв, технологій та продукції, а також сприяння підприємствам у створенні безпечних та нешкідливих умов праці; комплексного розв'язання завдань охорони праці на основі загальнодержавної, галузевих, регіональних програм з цього питання та з урахуванням інших напрямів економічної і соціальної політики, досягнень у галузі науки і техніки та охорони довкілля; соціального захисту працівників, повного відшкодування шкоди особам, які потерпіли від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; встановлення єдиних вимог з охорони праці для всіх підприємств та суб'єктів господарської діяльності незалежно від форм власності та видів діяльності; адаптації трудових процесів до можливостей працівника з урахуванням його здоров'я та психологічного стану; використання економічних методів управління охороною праці, участі держави у фінансуванні заходів щодо охорони праці, залучення добровільних внесків та інших надходжень на ці цілі, отримання яких не суперечить законодавству; інформування населення, проведення навчання, професійної підготовки і підвищення кваліфікації працівників з питань охорони праці; забезпечення координації діяльності органів державної влади, установ, організацій, об'єднань грома-

дян, що розв'язують проблеми охорони здоров'я, гігієни та безпеки праці, а також співробітництва і проведення консультацій між роботодавцями та працівниками (їх представниками), між усіма соціальними групами під час прийняття рішень з охорони праці на місцевому та державному рівнях; використання світового досвіду організації роботи щодо поліпшення умов і підвищення безпеки праці на основі міжнародного співробітництва (статті 1 і 4 Закону України «Про охорону праці»).

Кабінет Міністрів України формує та реалізує програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, головною метою яких є реалізація заходів загальнодержавного значення щодо створення належних, безпечних і здорових умов праці на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності. Приймаються відповідні акти і з питань забезпечення належних умов праці в окремих галузях, де зареєстровано найбільшу кількість постраждалих від нещасних випадків. Так, постановою Кабінету Міністрів від 29.03.2006 р. № 374 затверджено Програму підвищення безпеки праці на вугледобувних та шахтобудівних підприємствах.

Державний нагляд за додержанням законодавства про працю та охорону праці здійснюється такими центральними органами виконавчої влади, як Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державна інспекція техногенної безпеки України, Державна інспекція України з питань праці, та іншими органами.

Для більшості населення України заробітна плата є основним або навіть єдиним джерелом для існування, і тому регулювання оплати праці є одним із найбільш важливих і розроблених напрямів у законодавстві. Працівник має право на оплату своєї праці відповідно до актів законодавства і колективного договору на підставі укладеного трудового договору (ст. 21 Закону «Про оплату праці» від 24.03.1995 р.). Мінімальна заробітна плата — це законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може провадитися оплата за виконану працівником місячну, а також погодинну норму праці (обсяг робіт) (ст. 95 КЗпП). До мінімальної заробітної плати не включаються доплати, надбавки, заохочувальні та компенсаційні виплати. Розмір мінімальної заробітної плати встановлюється

Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України не рідше одного разу на рік у законі про Державний бюджет України. Мінімальна заробітна плата встановлюється у розмірі, не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Її розмір не може бути зменшено в разі зменшення розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Мінімальна заробітна плата є державною соціальною гарантією, обов'язковою на всій території України для підприємств, установ, організацій усіх форм власності і господарювання та фізичних осіб.

Індексація заробітної плати працівникам провадиться відповідно до ст. 33 Закону України «Про оплату праці» у період між переглядами Верховною Радою України розміру мінімальної заробітної плати і здійснюється згідно із Законом України «Про індексацію грошових доходів населення».

Єдність у правовому регулюванні соціально-трудова відносин, коли на всіх суб'єктів трудових правовідносин рівною мірою поширюються абсолютна більшість норм, що гарантують їх права, не виключає диференціації. Одними з головних критеріїв диференціації у регулюванні трудових відносин є вік і стать. З урахуванням особливостей фізичного та психологічного стану неповнолітніх і жінок через механізм спеціального правового регулювання для них встановлюються додаткові гарантії, пільги та переваги. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про охорону праці» забороняється застосування праці жінок на важких роботах і на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці, на підземних роботах, крім деяких підземних робіт (нефізичних робіт або робіт, пов'язаних із санітарним та побутовим обслуговуванням), а також залучення жінок до підіймання і переміщення речей, маса яких перевищує встановлені для них граничні норми, відповідно до переліку важких робіт і робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, граничних норм підіймання і переміщення важких речей, що затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі охорони здоров'я. Праця вагітних жінок і жінок, які мають неповнолітню дитину, регулюється законодавством. У статті 11 цього Закону встановлено заборону допуску неповнолітніх до праці на важких роботах і на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці, на підземних

роботах, до нічних, надурочних робіт та робіт у вихідні дні, а також до підіймання і переміщення речей, маса яких перевищує встановлені для них граничні норми. Важливим застереженням є положення законодавства про те, що неповнолітні приймаються на роботу лише після попереднього медичного огляду.

Законодавством України встановлено систему гарантій, що захищають працівників від незаконного звільнення, — від необхідності обмеження підстав припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця до чітко регламентованого порядку звільнення працівника і права оскарження в суд незаконного звільнення.

Однією з головних гарантій від незаконного звільнення є те, що роботодавець не може діяти довільно, на власний розсуд визначаючи як підстави, так і процедуру звільнення. Вона ґрунтується на загально визначених правилах, встановлених у Конвенції 158 Міжнародної організації праці 1982 р. про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця (ратифікована Україною 04.02.1994 р.): трудові відносини з працівниками не припиняються, якщо тільки немає законних підстав для такого припинення, пов'язаного із здібностями чи поведінкою працівника або викликаного виробничою потребою підприємства, установи чи служби (ст. 4). Не можуть бути законною підставою для припинення трудових відносин такі причини: а) членство у профспілці або участь у профспілковій діяльності в неробочий час або за згодою підприємця в робочий час; б) намір стати представником трудящих, виконання в теперішній час або в минулому функцій представника трудящих; с) подання скарги або участь у справі, порушеній проти підприємця, за звинуваченням у порушенні законодавства чи правил, або звертання до компетентних адміністративних органів; д) раса, колір шкіри, стать, сімейний стан, сімейні обов'язки, вагітність, віросповідання, політичні погляди, національність або соціальне походження; е) відсутність на роботі в період перебування у відпустці по материнству (ст. 5); відсутність на роботі у зв'язку з хворобою або травмою (ст. 6 цієї Конвенції).

В Україні підстави припинення трудових правовідносин встановлюються в нормативних актах рівня не нижче закону. Додаткові, порівняно із законодавством, підстави припинення трудо-

вого договору можуть встановлюватися у трудовому контракті (ч. 3 ст. 21, п. 8 ст. 36 КЗпП).

Незаконне звільнення працівника з роботи з особистих мотивів за ст. 172 Кримінального кодексу України кваліфікується як грубе порушення законодавства про працю і тягне кримінальну відповідальність.

Заробітна плата виплачується працівникам регулярно в робочі дні у строки, встановлені колективним договором або нормативним актом роботодавця, погодженим з виборним органом первинної профспілкової організації чи іншим уповноваженим на представництво трудовим колективом органом (а в разі відсутності таких органів – представниками, обраними і уповноваженими трудовим колективом), але не рідше двох разів на місяць через проміжок часу, що не перевищує шістнадцяти календарних днів, та не пізніше семи днів після закінчення періоду, за який здійснюється виплата (ст. 115 КЗпП).

Затримка виплати заробітної плати навіть на значні терміни не може перешкоджати праву працівника стягнути заборгованість по заробітній платі незалежно від тривалості затримки. У разі порушення законодавства про оплату праці працівник має право звернутися до суду з позовом про стягнення належної йому заробітної плати без обмеження будь-яким строком (ч. 2 ст. 233 КЗпП).

Оскільки затримка заробітної плати не завжди пов'язана з об'єктивними труднощами, що виникають у власника підприємства, установи, організації, чинне законодавство встановлює відповідальність осіб, які без поважних причин не виплачують або затримують заробітну плату. Винні дії керівника підприємства, установи, організації, внаслідок чого заробітна плата виплачувалася несвоєчасно або в розмірах, нижчих від встановленого законом розміру мінімальної заробітної плати, є підставою для звільнення його за п. 1^а ст. 41 КЗпП. Порушення встановлених термінів виплати заробітної плати, виплата її не в повному обсязі є адміністративним проступком з боку посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та громадян – суб'єктів господарської діяльності (ст. 41 КпАП). Статтею 175 Кримінального кодексу України безпідставна невивплата заробітної плати більш як за один місяць, вчинена умисно

керівником підприємства, установи або організації незалежно від форми власності чи громадянином – суб'єктом господарської діяльності, визнається злочином та карається відповідними санкціями. Між тим кримінальне покарання в цих випадках не є самоціллю, і особа звільняється від кримінальної відповідальності, якщо до притягнення до кримінальної відповідальності нею здійснено виплату заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої встановленої законом виплати громадянам (ч. 3 ст. 175 КК).

Стаття 44. Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів.

Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей.

Ніхто не може бути примушений до участі або до неучасті у страйку.

Заборона страйку можлива лише на підставі закону.

Міжнародними актами право на страйк віднесено до основних трудових прав працівників та їх організацій і визнано одним із найважливіших засобів, за допомогою якого вони можуть захищати свої економічні й соціальні права та інтереси і сприяти їх здійсненню. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. зобов'язує держави забезпечити право на страйк за умови його здійснення відповідно до законів кожної країни (ст. 8). Оскільки право на страйк у Міжнародному пакті розглядається як один з елементів права на свободу об'єднання, то, як і останнє, – користування даним правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і які необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки чи громадського порядку або для убезпечення прав та свобод інших. Стаття 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права не перешкоджає введенню законних обмежень користування цими правами для осіб, які входять до складу збройних сил, поліції або адміністрації держави.

Міжнародна організація праці у своїх актах офіційно не визнає право на страйк. Серед конвенцій та рекомендацій МОП

немає жодної, яка б регламентувала питання вирішення трудових конфліктів, включаючи страйки і локаути. Винятком є лише Конвенція № 105 про скасування примусової праці 1957 р. і Рекомендація № 92 про добровільне примирення і арбітраж 1951 р. Конвенція № 105 вимагає заборони будь-якої форми примусової праці «як засобу покарання за участь у страйках» (ст. 1, параграф d). Рекомендація № 92 передбачає, що, якщо трудовий спір був переданий на добровільне примирення чи арбітраж, сторонам «слід рекомендувати утримуватись від страйків» (пп. 4 і 6); далі у Рекомендації зазначається: «Жодне з положень цієї Рекомендації не може тлумачитись як обмеження будь-якою мірою права на страйк» (п. 7).

Цю прогалину в Міжнародному кодексі праці почасти можна пояснити значною різноманітністю національних форм і способів вирішення трудових конфліктів, про уніфікацію яких говорити ще рано. Головна ж причина полягає в іншому. МОП концентрує увагу роботодавців і працівників на принципах соціального діалогу й орієнтує їх уникати спорів і конфліктів, а у разі виникнення останніх — звертатися до справедливого врегулювання і вирішення шляхом примирення.

Оскільки ефективного здійснення права на свободу об'єднання, права на ведення колективних переговорів та укладення колективних договорів є неможливим у разі заборони страйків, МОП непрямым шляхом визнала це право, вважаючи його складовою права на свободу об'єднання. Право на страйк визнано у рішеннях контрольно-наглядових органів МОП, які виробили низку принципів, що розкривають зміст цього права.

У статті 6 Європейської соціальної хартії (переглянутої) право на страйк визнається складовою права працівників на колективні дії, до яких вони можуть удаватися у разі виникнення розбіжностей при укладанні колективних договорів. Пункт 4 ст. 6 Європейської соціальної хартії (переглянутої) покладає на Сторони формально визначені зобов'язання щодо забезпечення права працівників і роботодавців на колективні дії у випадках розбіжності інтересів, включаючи право на страйк, з урахуванням зобов'язань, що можуть впливати з раніше укладених колективних договорів.

У статті 44 Конституції України визначено мету страйку (захист економічних і соціальних інтересів) і декілька принципів

реалізації права на страйк: урахування при здійсненні права на страйк необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей; добровільність участі у страйку; можливість заборони страйку лише на підставі закону. Положення коментованої статті повністю відповідають міжнародним стандартам права на страйк.

Міжнародними актами і законодавством України закріплені такі принципи реалізації права на страйк, зокрема: добровільність участі в страйках, їх мирний характер; тимчасовий характер страйку; оголошення страйку з метою захисту економічних і соціальних інтересів; урахування при здійсненні права на страйк необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших осіб; визначення категорії працівників, які користуються правом на страйк та які позбавлені його; можливість заборони страйку лише законом; встановлення мінімуму необхідних робіт (послуг) за участю організацій працівників і роботодавців, державних органів; відмова від будь-якої форми дискримінації і репресій за організацію законних страйків і участь у них та ін.

Норми національного законодавства щодо забезпечення права на страйк містяться у розділі III Закону України «Про вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 р. Згідно із ст. 17 Закону страйк — це тимчасове добровільне припинення роботи працівниками (невихід на роботу, невиконання своїх трудових обов'язків) підприємства, установи, організації (структурного підрозділу) з метою вирішення колективного трудового спору (конфлікту).

Страйк застосовується як крайній засіб (коли всі інші можливості вичерпано) вирішення колективного трудового спору у зв'язку з відмовою власника або уповноваженого ним органу (представника) задовольнити вимоги найманих працівників або уповноваженого ними органу, профспілки, об'єднання профспілок чи уповноваженого нею (ними) органу. Страйк може бути розпочато, якщо примирні процедури не привели до вирішення колективного трудового спору (конфлікту) або власник чи уповноважений ним орган (представник) ухиляється від примирних процедур або не виконує угоди, досягнутої в ході вирішення колективного трудового спору (конфлікту).

Коментованою статтею, ч. 1 ст. 18 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» встановлено, що страйк може проводитися лише для захисту працюючими своїх економічних і соціальних інтересів. Законодавством України, як і міжнародними актами, не передбачено можливості оголошення страйків за політичними мотивами. Незаконними є також так звані «змішані» страйки. Однією з підстав визнання страйків незаконними є їх вимоги про зміну конституційного ладу, державних кордонів та адміністративно-територіального устрою України, а також вимоги, які порушують права людини (ст. 22 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»). Зазначене положення має своєю метою захист державних інтересів і прав та інтересів інших осіб.

Виходячи зі змісту ст. 2 Закону, розбіжності, що можуть призвести до страйку, стосуються встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту; укладення чи зміни колективного договору, угоди; виконання колективного договору, угоди або окремих їх положень; невиконання вимог законодавства про працю.

Право на страйк є колективним трудовим правом, яке передбачає колективні дії з боку тих, хто бере участь у страйку. Останніх об'єднують колективні інтереси, змістом яких є покращення умов праці або задоволення колективних вимог професійного характеру, а також пошуки вирішення питань економічної та соціальної політики і проблем, що виникають на підприємстві, інших рівнях і безпосередньо стосуються працівників (винятком є страйки солідарності, які є законними за умови законності первісного страйку, який підтримують страйкарі).

Брати чи не брати участь у страйку кожен працівник вирішує добровільно. Відповідне положення коментованої статті відтворено у ч. 5 ст. 19 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», згідно з якою нікого не може бути примушено до участі або до неучасті у страйку. Особи, які примушують працівників до участі у страйку або перешкоджають участі у страйку шляхом насильства чи погрозою застосування насильства, або шляхом інших незаконних дій, покарання за які передбачено законодавством, притягаються до кримінальної відповідальності згідно із законодавством.

Право на страйк не є універсальним. Комітет зі свободи об'єднання Адміністративної ради МОП вважає, що воно може бути обмежено, навіть заборонено, у сфері державної служби, якщо державними службовцями вважаються особи, котрі здійснюють владні повноваження від імені держави, або щодо працівників життєво важливих служб у точному розумінні цього терміна, тобто служб, припинення роботи яких може створити загрозу життю, особистій безпеці або здоров'ю усього населення чи його частини. Що стосується державних службовців, то визнання принципу свободи об'єднання не обов'язково передбачає право на страйк. Що стосується працівників життєво важливих служб, то для визначення випадків, у яких страйк може бути заборонений, критерієм є наявність явної чи неминучої загрози для життя людей, їх особистої безпеки або для здоров'я всього населення чи його частини.

Згідно із ч. 1 ст. 24 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» забороняється проведення страйку за умов, якщо припинення працівниками роботи створює загрозу життю і здоров'ю людей, доквіллю або перешкоджає запобіганню стихійному лиху, аваріям, катастрофам, епідеміям та епізоотіям чи ліквідації їх наслідків.

Положення ст. 24 Закону конкретизовано іншими законами України. Так, відповідно до ст. 18 Закону України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 р. забороняється страйк у випадках, пов'язаних з перевезенням пасажирів, обслуговуванням безперервно діючих виробництв, а також коли страйк становить загрозу життю і здоров'ю людини. Згідно із ч. 3 ст. 35 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 р. персонал ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, не має права на страйк. Статтею 22 Закону України «Про електроенергетику» від 16 жовтня 1997 р. заборонено страйки на підприємствах електроенергетики у випадках, коли вони можуть призвести до порушення сталості об'єднаної енергосистеми України або тепlopостачання в осінньо-зимовий період.

Забороняється проведення страйків працівників (крім технічного та обслуговуючого персоналу) органів прокуратури, суду, Збройних Сил України, органів державної влади, безпеки та правопорядку. Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про держав-

ну службу» державним службовцям заборонено брати участь у страйках. Згідно із ч. 3 ст. 53 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. суддя не може брати участь у страйках.

При оголошенні надзвичайного стану Верховна Рада України або Президент України можуть заборонити проведення страйків на строк, що не перевищує одного місяця. Подальша заборона має бути схвалена спільним актом Верховної Ради України і Президента України. У разі оголошення воєнного стану автоматично настає заборона проведення страйків до моменту його відміни.

Комітет зі свободи об'єднання зазначає, що у разі заборони чи обмеження страйків у сфері державної служби або життєво важливих службах повинні бути передбачені належні гарантії захисту прав та інтересів працівників цих служб. Обмеження права на страйк мають супроводжуватися адекватними і швидкими процедурами примирення й арбітражу, в яких сторони у спорі повинні брати участь на всіх етапах і відповідно до яких прийняті рішення є обов'язковими для сторін та виконуються повністю і негайно.

Законом передбачено вирішення трудового спору (конфлікту) у випадках заборони проведення страйку. У випадках, передбачених ст. 24 Закону України, і коли рекомендації Національної служби посередництва і примирення щодо вирішення спору не враховано, Національна служба посередництва і примирення звертається із заявою про вирішення колективного трудового спору (конфлікту) до суду (ст. 25 Закону).

Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» досить докладно регулює питання про визнання страйків незаконними (статті 22–25, 28), визначаючи підстави та порядок визнання страйку незаконним. Незаконними визнаються страйки:

а) оголошені з вимогами про зміну конституційного ладу, державних кордонів та адміністративно-територіального устрою України, а також з вимогами, що порушують права людини;

б) оголошені без додержання найманими працівниками, профспілкою, об'єднанням профспілок чи уповноваженими ними органами вимог Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» щодо: 1) початку колективного трудового спору не з питань, зазначених у ст. 2 Закону; 2) порядку формування, затвердження і оформлення вимог най-

маних працівників, профспілки (ст. 4 Закону); 3) підстав для початку колективного трудового спору (конфлікту) і надіслання повідомлення про виникнення спору (ст. 6 Закону); 4) відмови найманих працівників (органу, що їх представляє) від участі в роботі трудового арбітражу чи від виконання його рішення, якщо сторони попередньо про це не домовилися (частини 1 і 5 ст. 12 Закону); 5) порушення порядку прийняття на підприємстві рішення про оголошення галузевого чи територіального страйку (ч. 3 ст. 19 Закону); 6) відсутності письмового попередження роботодавця про початок страйку (ч. 6 ст. 19 Закону);

в) порушення найманими працівниками, профспілкою, об'єднанням профспілок чи уповноваженими ними органами правил про порядок формування органу, що очолює страйк, і про припинення його повноважень (ст. 20 Закону), а також оголошення страйку у випадках, за яких забороняється проведення страйку (частини 2 та 3 ст. 24 Закону);

г) оголошення та/або проведення страйку під час здійснення примирних процедур, передбачених Законом.

Рішення про визнання страйку незаконним приймається судом. Із заявою про визнання страйку незаконним управі звернутися власник або уповноважений ним орган. Справа за такою заявою повинна бути розглянута не пізніше семиденного строку, включаючи час підготовки справи до судового розгляду. Рішення суду про визнання страйку незаконним за наявності причин для його прийняття зобов'язує учасників страйку прийняти рішення про припинення чи скасування оголошеного страйку, а працівників розпочати роботу не пізніше наступної доби після вручення копії рішення суду органіві (особі), що очолює страйк.

Законодавством передбачені гарантії для працівників під час страйку. Участь у страйку працівників, за винятком страйків, визнаних судом незаконними, не розглядається як порушення трудової дисципліни і не може бути підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності. Час страйку працівникам, які беруть у ньому участь, не оплачується.

За працівниками, які не брали участі у страйку, але у зв'язку з його проведенням не мали можливості виконувати свої трудові обов'язки, зберігається заробітна плата у розмірі не нижче встановленої законодавством і колективним договором за час простою не з вини працівника.

Стаття 45. *Кожен, хто працює, має право на відпочинок.*

Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час.

Максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки, вихідні та святкові дні, а також інші умови здійснення цього права визначаються законом.

Коментована стаття встановлює саме бажане в економічному сенсі після права на своєчасне отримання винагороди за працю та найбільш приємне у соціально-психологічному аспекті конституційне трудове право — це право кожної працюючої людини мати час на відпочинок, час, коли кожен працівник звільняється від виконання своїх трудових обов'язків і може його використовувати на свій розсуд. Відповідно до зазначеного конституційного положення в чинному трудовому законодавстві кожному працівникові гарантовано надання наступних видів часу відпочинку: перерви протягом робочого дня, щоденний відпочинок, вихідні дні (щотижневий відпочинок), святкові і неробочі дні та щорічні відпустки.

Серед перерв протягом робочого дня найбільш поширеними є: перерва для відпочинку і харчування, перерва для годування дитини, перерва в роботі для обігрівання і відпочинку. Перерва для відпочинку та харчування є однією з гарантій прав працюючих, яка спрямована на створення належних умов праці, недопущення нещасних випадків на виробництві, збереження здоров'я і працездатності людини в процесі трудової діяльності. За загальним правилом надання певного часу на перерву для відпочинку та харчування є обов'язком для власника або уповноваженого ним органу. Контроль за дотриманням указанного обов'язку може здійснювати, зокрема, Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю.

Перерва для відпочинку і харчування надається працівникам протягом робочого часу, а її тривалість визначено лише максимальною межею — 2 години. Відповідно, оскільки мінімальну межу такої перерви в законі не встановлено, то її врегулювання відбувається на підставі правил внутрішнього трудового розпо-

рядку за погодженням із виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи, організації. На практиці тривалість перерви, як правило, встановлюється в межах від 30 хвилин до 1 години.

Перерва для відпочинку і харчування працівникам надається протягом робочого дня, але не враховується при обліку робочого часу робітників і службовців. Указівка у КЗпП України на те, що перерва для відпочинку і харчування повинна надаватись, як правило, через чотири години після початку роботи, сприяє встановленню найбільш раціонального поділу робочого часу працівника, але за своїм змістом вона не має імперативного характеру, що допускає на практиці певні відхилення від загальної норми.

Час початку і закінчення перерви, її тривалість встановлюються на підприємстві правилами внутрішнього трудового розпорядку. У той же час використання перерви для відпочинку і харчування працівником здійснюється на його власний розсуд, але в межах встановленого на підприємстві, установі, організації для цього часу. Оскільки на час такої перерви працівник не зв'язаний з виконанням дорученої йому роботи, то законом передбачена можливість відлучатися з місця роботи на час перерви. Однак він зобов'язаний своєчасно прибути для її продовження. На тих роботах, де перерву зробити не можна через умови виробництва або службової діяльності, працюючим надається можливість прийняти їжу в будь-який час протягом робочого дня. Це є для власника або уповноваженого ним органу обов'язком. Перелік таких робіт, порядок і місце прийому їжі встановлюється власником або уповноваженим ним органом за погодженням із виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи, організації, що знаходить своє відображення в колективному договорі.

Водночас від перерви для відпочинку і харчування слід відрізняти спеціальні перерви на протязі робочого дня, надання яких обумовлено суб'єктивними (ст. 183 КЗпП України «Перерви для годування дитини») або об'єктивними (ст. 168 КЗпП України «Перерви в роботі для обігрівання і відпочинку») чинниками, такі перерви включаються в загальний робочий час.

Наступним видом часу відпочинку, гарантованим у коментованій статті, виступає щотижневий відпочинок, тобто вихідні дні.

Зокрема, при п'ятиденному робочому тижні працівникам надаються два вихідні дні на тиждень, а при шестиденному робочому тижні – один вихідний день, що визначається у колективному договорі. Вибір п'ятиденного чи шестиденного робочого тижня певним чином впливає на тривалість роботи працівника, зокрема ст. 53 КЗпП України встановлює, що напередодні вихідних днів тривалість роботи при шестиденному робочому тижні не може перевищувати 5 годин.

За загальним правилом, особливо при шестиденному робочому тижні, загальним вихідним днем є неділя. Коли на підприємстві, в установі, організації встановлено п'ятиденний робочий тиждень, працівники мають два вихідні дні. У такому разі, якщо другий вихідний день не визначений законодавством, то він встановлюється графіком роботи підприємства, погодженим із виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи, організації. Як правило, другий вихідний день має надаватись поряд із загальним вихідним днем, наприклад ним може бути як субота, так і понеділок. Однак слід зауважити, що загальний вихідний день – неділя, враховуючи специфіку й умови виробництва або службової діяльності підприємства, установи, організації, не завжди може бути вихідним днем для конкретного працівника. Для таких працівників вихідні дні надаються по чергово в різні дні тижня в порядку, передбаченому КЗпП України. Цікаво підкреслити, що у випадку, коли святковий або неробочий день збігається з вихідним днем, вихідний день переноситься на наступний після святкового або неробочого. Ця норма є обов'язком для власника або уповноваженого ним органу та має імперативний характер, а тому її недотримання є прямим порушенням трудового законодавства.

З метою забезпечення права працівника на відпочинок, збереження його здоров'я та відповідної здатності до праці, реалізації працівником інших своїх прав законодавство про працю встановлює тривалість щотижневого безперервного відпочинку. Щодо поняття «відпочинок», то в контексті трудових правовідносин це пов'язується з певним періодом часу, впродовж якого працівник не зв'язаний з виконанням дорученої йому роботи (виконанням трудових обов'язків). Відносно щотижневого безперервного від-

починку, то це певний період часу між п'ятиденним чи шестиденним робочим тижнем, упродовж якого працівник не зв'язаний з виконанням дорученої йому роботи (виконанням трудових обов'язків), а вільний час може використовувати на свій розсуд.

КЗпП України встановлює, що тривалість щотижневого безперервного відпочинку повинна бути не менш як сорок дві години. Хоча ця норма за своїм змістом є імперативною, але у повному обсязі її дотримання неможливе. Це стосується випадків застосування підсумованого обліку робочого часу та залучення працівників до роботи у вихідні на підставі ч. 2 ст. 71 КЗпП України, але постійне порушення загальної тривалості щотижневого безперервного відпочинку можна розглядати як порушення права особи на відпочинок.

Особливістю діяльності деяких підприємств, установ та організацій є те, що їх робота, з огляду на необхідність задоволення соціально значимих потреб населення, надання населенню відповідних послуг соціального характеру, не може бути перервана в загальний вихідний день – неділю. Так, КЗпП України до таких підприємств, установ та організацій, що надають відповідні послуги населенню, відносить: магазини, підприємства побутового обслуговування, театри, музеї. Також до їх числа можна віднести, наприклад, спортивні та розважальні заклади тощо. Вихідні дні на таких підприємствах встановлюються місцевими радами народних депутатів. Водночас на підприємствах, в установах, організаціях, зупинення роботи яких неможливе з виробничо-технічних умов або через необхідність безперервного обслуговування населення, а також на вантажно-розвантажувальних роботах, пов'язаних з роботою транспорту, вихідні дні надаються в різні дні тижня по чергово кожній групі працівників згідно з графіком змінності, що затверджується власником або уповноваженим ним органом за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи, організації.

Додатковою гарантією конституційного права працівників на відпочинок є встановлення у ст. 71 КЗпП України заборони роботи у вихідні дні. Проте враховуючи певні обставини, які можуть виникнути й обумовити необхідність залучення працівників до роботи у вихідні дні, КЗпП встановлює систему відповідних га-

рантій. Такими гарантіями виступають: чіткий перелік випадків, де сам перелік розширеному тлумаченню не підлягає; винятковість випадків, коли є потреба в залученні працівників до роботи у вихідні дні; залучення тільки окремих працівників, а не всього колективу; обов'язкова наявність дозволу профспілкового комітету підприємства, установи, організації; наявність письмового наказу (розпорядження) власника або уповноваженого ним органу. Відсутність якої-небудь з указаних у законі гарантій дає підстави для розгляду такого залучення до роботи у вихідні дні як незаконного.

Згідно з чинним трудовим законодавством залучення окремих працівників до роботи у вихідні дні допускається в таких виняткових випадках:

1) для відвернення або ліквідації наслідків стихійного лиха, епідемій, епізоотій, виробничих аварій і негайного усунення їх наслідків;

2) для відвернення нещасних випадків, які ставлять або можуть поставити під загрозу життя чи нормальні життєві умови людей, загибелі або псування майна;

3) для виконання невідкладних, наперед не передбачених робіт, від негайного виконання яких залежить у дальшому нормальна робота підприємства, установи, організації в цілому або їх окремих підрозділів;

4) для виконання невідкладних вантажно-розвантажувальних робіт з метою запобігання або усунення простою рухомого складу чи скупчення вантажів у пунктах відправлення і призначення. Важливо підкреслити, що залучення працівників до роботи у вихідні дні провадиться за письмовим наказом (розпорядженням) власника або уповноваженого ним органу.

Робота не допускається також й у святкові та неробочі дні. Перелік святкових та неробочих днів установлено у ст. 73 КЗпП України. Відповідно до вказаної статті в Україні встановлено наступні святкові дні: 1 січня – Новий рік; 7 січня – Різдво Христове; 8 березня – Міжнародний жіночий день; 1 і 2 травня – День міжнародної солідарності трудящих; 9 травня – День Перемоги; 28 червня – День Конституції України; 24 серпня – День незалежності України. У свою чергу, до неробочих днів, тобто робота

в які також не провадиться, у чинному трудовому законодавстві віднесені дні релігійних свят, таких як: 7 січня – Різдво Христове; один день (неділя) – Пасха (Великдень); один день (неділя) – Трійця. Крім того, за поданням релігійних громад інших (неправославних) конфесій, зареєстрованих в Україні, керівництво підприємств, установ, організацій надає особам, які сповідують відповідні релігії, до трьох днів відпочинку протягом року для святкування їх великих свят з відпрацюванням за ці дні.

Винятком із правила щодо заборони роботи у святкові та неробочі дні є можливість залучення до роботи у святкові та неробочі дні працівників підприємств, установ, організацій, зупинення роботи яких неможливе з виробничо-технічних умов або через необхідність безперервного обслуговування населення, а також на вантажно-розвантажувальних роботах, пов'язаних з роботою транспорту. Це також відноситься до підприємств, установ, організацій, де робота не може бути перервана в загальний вихідний день у зв'язку з необхідністю обслуговування населення (магазини, підприємства побутового обслуговування, театри, музеї тощо).

Важливо зазначити, що в якості форми компенсації за роботу у вихідні, святкові та неробочі дні трудовим законодавством передбачено надання іншого дня відпочинку або грошової виплати у подвійному розмірі. Вибір форми та порядку надання компенсації здійснюється за згодою сторін. Обчислення оплати за роботу у вказані дні провадиться в такому порядку. Робота оплачується у подвійному розмірі: 1) відрядникам – за подвійними відрядними розцінками; 2) працівникам, праця яких оплачується за годинними або денними ставками, – у розмірі подвійної годинної або денної ставки; 3) працівникам, які одержують місячний оклад, – у розмірі одинарної годинної або денної ставки зверх окладу, якщо робота у святковий і неробочий день провадилася в межах місячної норми робочого часу, і в розмірі подвійної годинної або денної ставки зверх окладу, якщо робота провадилася понад місячну норму. Оплата у зазначеному розмірі провадиться за години, фактично відпрацьовані у святковий і неробочий день.

Право на відпочинок, установлене в коментованій статті, також забезпечується наданням щорічних основних та додаткових

відпусток. Право на відпустки мають громадяни України, які перебувають у трудових відносинах з підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також працюють за трудовим договором у фізичної особи. Іноземні громадяни й особи без громадянства, які працюють в Україні, мають право на відпустки нарівні з громадянами України.

Основним нормативно-правовим актом у сфері регулювання відпусток є Закон України «Про відпустки», у ст. 6 якого встановлено право на отримання щорічної основної відпустки, а у статтях 7, 8, 19 цього Закону передбачається надання таких видів щорічних додаткових відпусток, як: за роботу із шкідливими і важкими умовами праці, за особливий характер праці та працівникам, що мають дітей.

Додатковою гарантією особи, яка скористалася своїм правом на відпустку (основну та додаткову), є збереженням на їх період місця роботи (посади) і заробітної плати. Так, ст. 40 КЗпП України встановлює заборону звільнення працівника на період його перебування у відпустці.

Чинним трудовим законодавством гарантується надання працівникам щорічної основної відпустки тривалістю не менш як 24 календарних дні за відпрацьований робочий рік, який відлічується з дня укладення трудового договору. Особам віком до вісімнадцяти років надається щорічна основна відпустка тривалістю 31 календарний день. Для деяких категорій працівників законодавством України може бути передбачена інша тривалість щорічної основної відпустки, при цьому тривалість їх відпустки не може бути меншою 24 календарних днів.

Необхідно підкреслити, що тривалість щорічної відпустки визначається в добах, а її мінімальна тривалість не може бути менше ніж 24 календарних дні. Право на щорічну відпустку особа отримує після того, як відпрацювала робочий рік, який відлічується з дня укладення трудового договору. Щорічні основна та додаткові відпустки повної тривалості у перший рік роботи надаються працівникам після закінчення шести місяців безперервної роботи на даному підприємстві. У разі надання зазначених відпусток до закінчення шестимісячного терміну безперервної роботи їх тривалість визначається пропорційно до відпрацьованого

часу, крім визначених законом випадків, коли ці відпустки за бажанням працівника надаються повної тривалості. Такі випадки встановлені у ст. 10 Закону України «Про відпустки». Отже, щорічні відпустки повної тривалості до настання шестимісячного терміну безперервної роботи у перший рік роботи на даному підприємстві за бажанням працівника надаються: жінкам – перед відпусткою у зв'язку з вагітністю та пологами або після неї, а також жінкам, які мають двох і більше дітей віком до 15 років або дитину-інваліда; інвалідам; особам віком до вісімнадцяти років; чоловікам, дружини яких перебувають у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами; особам, звільненим після проходження строкової військової або альтернативної (невійськової) служби, якщо після звільнення із служби вони були прийняті на роботу протягом трьох місяців, не враховуючи часу переїзду на постійне місце проживання; сумісникам – одночасно з відпусткою за основним місцем роботи тощо.

Щорічна відпустка – це право працівників на відпочинок і відновлення працездатності, тому, згідно з чинним законодавством, дні тимчасової непрацездатності працівника, відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами не є відпочинком і в рахунок щорічних відпусток не включаються. Також при визначенні тривалості щорічних відпусток не враховуються святкові і неробочі дні, встановлені у ст. 73 КЗпП України, тобто у разі припадання відпустки на святкові та неробочі дні тривалість відпустки автоматично продовжується на відповідну кількість днів.

Важливо зазначити, що тільки встановленням у законодавстві конкретних видів часу відпочинку не можливо досягти належного рівня реалізації права на відпочинок та його відповідного гарантування. Тому з огляду на тісний взаємозв'язок між часом відпочинку та робочим часом реалізація встановленого у коментованій статті права на відпочинок досягається також шляхом встановлення скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час, максимальної тривалості робочого часу та інших гарантій у сфері правового регулювання робочого часу.

У чинному трудовому законодавстві робочий час поділяється на робочий час нормальної тривалості, скорочений робочий час і неповний робочий час. Відповідно до ст. 50 КЗпП України ро-

бочий час нормальної тривалості на підприємствах не може перевищувати 40 годин на тиждень — це є гарантоване у ч. 2 коментованої статті встановлення максимальної тривалості робочого часу в законодавчому акті. Відповідно до цього положення, підприємства і організації при укладенні колективного договору можуть встановлювати тільки меншу норму тривалості робочого часу, ніж передбачено в ч. 1 ст. 50 КЗпП України. Це означає, що нормальна тривалість робочого часу не може бути збільшена колективними та трудовими договорами. Указане положення свідчить про важливість встановлення нормальної тривалості робочого часу як засобу захисту трудових прав працівників. Разом з тим існують випадки, прямо передбачені законодавчими нормами, коли максимальна тривалість робочого часу може бути більшою, ніж визначена у коментованій статті: надурочні роботи, ненормований робочий час, чергування, праця за сумісництвом тощо.

Необхідно вказати, що перша Конвенція Міжнародної організації праці від 29 листопада 1919 р. регулювала саме питання обмеження тривалості робочого часу на промислових підприємствах до 8 годин на день та 48 годин на тиждень, що говорить про визнання МОП питання тривалості робочого часу найголовнішим у трудових відносинах. Визначення нормальної тривалості робочого часу не більшою ніж 40 годин на тиждень в Україні відбулося у 1993 р., коли Законом України від 17 листопада 1993 р. № 3610-ХІІ були внесені зміни у ч. 1 коментованої статті (до цього моменту вона становила 41 годину на тиждень).

У чинному трудовому законодавстві визначено дві групи працівників, для яких встановлюється скорочена тривалість робочого часу. До першої групи належать працівники, для яких встановлення скороченої тривалості робочого часу є обов'язковим. Це, згідно зі ст. 51 КЗпП України, особи, яким не виповнилося 18 років; працівники, зайняті на роботах зі шкідливими умовами праці, а також окремі категорії працівників, для яких законодавчими актами встановлено скорочену тривалість робочого часу, закритого переліку яких у статті не міститься — названо лише дві категорії таких працівників — вчителі та лікарі. Так, відповідно до ч. 1 зазначеної статті КЗпП скорочена тривалість робочого часу встановлюється:

1) для працівників віком від 16 до 18 років — 36 годин на тиждень, для осіб віком від 15 до 16 років (учнів віком від 14 до 15 років, які працюють в період канікул) — 24 години на тиждень. Тривалість робочого часу учнів, які працюють протягом навчального року у вільний від навчання час, не може перевищувати половини максимальної тривалості робочого часу, передбаченої в абзаці першому цього пункту для осіб відповідного віку;

2) для працівників, зайнятих на роботах з шкідливими умовами праці, — не більш як 36 годин на тиждень. Перелік виробництв, цехів, професій і посад з шкідливими умовами праці, робота в яких дає право на скорочену тривалість робочого часу, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2001 р. № 163.

Особливістю другої групи працівників, для яких може встановлюватися скорочена тривалість робочого часу, є відсутність імперативного припису щодо такого встановлення. До цієї групи належать жінки, які мають дітей віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда, при цьому скорочена тривалість робочого часу може встановлюватися на підприємствах і в організаціях за рахунок їх власних коштів.

Наступним видом робочого часу є неповний робочий час. Неповний робочий час встановлюється за угодою між працівником і власником або уповноваженим ним органом як при прийнятті на роботу, так і згодом. Але на прохання вагітної жінки, жінки, яка має дитину віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда, в тому числі таку, що знаходиться під її опікуванням, або здійснює догляд за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку, власник або уповноважений ним орган зобов'язаний встановлювати їй неповний робочий день або неповний робочий тиждень. Оплата праці в таких випадках проводиться пропорційно відпрацьованому часу або залежно від виробітку.

Від скороченого робочого часу неповний робочий час відрізняється за такими ознаками: 1) неповний робочий час встановлюється лише на вимогу (прохання) працівника, а скорочений робочий час такої вимоги (прохання) не потребує; 2) оплата праці при неповному робочому часі здійснюється пропорційно відпрацьованому часу або залежно від виробітку, а при скороченому робочому часі — у повному обсязі, як за робочий час нормальної

тривалості. Так, для робітників віком до вісімнадцяти років норми виробітку встановлюються виходячи з норм виробітку для дорослих робітників пропорційно скороченому робочому часу для осіб, що не досягли вісімнадцяти років (ч. 1 ст. 193 КЗпП).

Важливо підкреслити, що робота на умовах неповного робочого часу не тягне за собою будь-яких обмежень обсягу трудових прав працівників. Отже, обчислення трудового стажу працівникам, що працюють на умовах неповного робочого часу, здійснюється на загальних підставах. Тривалість щорічної основної відпустки для таких працівників не скорочується. До стажу роботи, що дає право на щорічну основну відпустку, зараховується час фактичної роботи (в тому числі на умовах неповного робочого часу) протягом робочого року, за який надається відпустка.

Установлення скороченої тривалості роботи у нічний час також є ефективною гарантією забезпечення конституційного трудового права на відпочинок. Особливості роботи у нічний час безпосередньо визначено у ст. 54 КЗпП України. Зокрема, нічним вважається час з 10 години вечора до 6 години ранку. При роботі в нічний час встановлена тривалість роботи (зміни) скорочується на одну годину. Скорочення тривалості роботи у нічний час обумовлено її негативним впливом на здоров'я працівників. За даними наукових досліджень, порушення природних добових ритмів — зміни дня і ночі — послаблює імунну систему організму, може сприяти виникненню різноманітних захворювань.

Правило про скорочення тривалості робочого часу на одну годину в нічний час не поширюється на працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими умовами праці, та працівників, для яких встановлюється скорочена тривалість робочого часу (п. 2 ч. 1 ст. 51 та ч. 3 ст. 51 КЗпП України). Поширення чи непоширення цього правила на жінок, які мають дітей віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда, вирішується на рівні локального регулювання.

До роботи в нічний час категорично забороняється залучати: вагітних жінок і жінок, що мають дітей віком до трьох років; осіб, молодших вісімнадцяти років; інших категорій працівників, передбачених законодавством. Робота жінок у нічний час не допускається, за винятком випадків, установлених у трудовому законодавстві. Робота інвалідів у нічний час допускається лише за їх

згодою і за умови, що це не суперечить відповідним медичним рекомендаціям.

У частині 2 коментованої статті встановлено дуже важливе положення, відповідно до якого максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки, вихідні та святкові дні, а також інші умови здійснення цього права визначаються законом. Дійсно, питання такої складності та важливості, тобто встановлення мінімальних державних гарантій у сфері правового регулювання часу відпочинку, повинні бути врегульовані у централізованому порядку на законодавчому рівні. Безперечно, що підзаконні та локальні нормативно-правові акти відіграють доволі важливу роль у правовому регулюванні трудових відносин та часу відпочинку, зокрема, оскільки вони конкретизують, деталізують та диференціюють положення централізованих актів, однак вони ні в якому разі не можуть знижувати рівень державного гарантування права на відпочинок. Саме за допомогою локального нормотворення (колективний договір, правила внутрішнього трудового розпорядку) роботодавець за бажанням та наявністю коштів може покращити загальний рівень правового регулювання та підвищити встановлені державою гарантії у сфері реалізації конституційного права на відпочинок шляхом скорочення за свій рахунок максимального робочого часу на підприємстві, подовженням щотижневого відпочинку чи щорічних відпусток за окремі досягнення у роботі, введенням додаткових вихідних днів на підприємстві (день створення підприємства, день народження працівника тощо). Водночас тільки у разі закріплення правового регулювання гарантій реалізації права на відпочинок та відповідного правозахисного механізму на законодавчому рівні кожний працівник буде впевнений у тому, що роботодавець не буде намагатись порушувати положення Конституції та законів України і на свій розсуд, безпідставно, збільшувати гарантовану державою максимальну тривалість робочого часу, зменшувати мінімальну тривалість часу відпочинку та оплачуваних щорічних відпусток, змушувати працювати у вихідні та святкові дні.

Таким чином, конституційне право людини на відпочинок в нашій державі забезпечується шляхом встановлення на законодавчому рівні конкретних видів часу відпочинку (перерви про-

тягом робочого дня, щоденний відпочинок, вихідні дні (щотижневий відпочинок), святкові і неробочі дні, щорічні відпустки), а також, з огляду на тісний взаємозв'язок між часом відпочинку та робочим часом, за допомогою закріплення у централізованому порядку відповідних гарантій у сфері правового регулювання робочого часу (максимальна тривалість робочого часу, скорочений робочий час щодо окремих професій і виробництв, скорочена тривалість роботи у нічний час тощо).

Стаття 46. Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Проголошення України соціальною державою, конституційне визнання людини, її прав і свобод найвищою цінністю висувають особливі вимоги до правового регулювання соціального захисту громадян, його якості й ефективності. Ця сфера діяльності держави має виключне значення для добробуту її громадян, їх сімей і всього суспільства в цілому. Право на соціальний захист посідає важливе місце серед інших соціально-економічних прав людини і є одним із засобів досягнення злагоди. Сприяючи соціальному миру, участі в житті суспільства всіх соціальних груп населення, воно є невід'ємною частиною соціальної політики держави, відіграє важливу роль у недопущенні зниження рівня життя населення. У демократичних суспільствах із соціально орієнтованою ринковою економікою в основі державної політики лежить пріоритет людських цінностей, який визначається через поняття «добробут людей».

У сучасних умовах держава є основним суб'єктом соціальної політики, а тому, визначаючи напрями цієї політики, вона повинна: забезпечувати реалізацію прав громадян на соціальний захист; проводити єдину політику в соціальній сфері; забезпечувати прийняття законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання соціального захисту; визначати організаційно-правові форми соціального забезпечення та створювати умови для їх ефективного функціонування; у законодавчому порядку визначати умови, порядок надання та розміри пенсій, допомог, пільг, соціального обслуговування та інших видів соціального забезпечення; встановлювати розміри обов'язкових страхових внесків, що спрямовуються до відповідного фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування; визначати бюджети загальнообов'язкових страхових фондів; встановлювати обов'язкові вимоги щодо створення страхових резервів з метою забезпечення своєчасності і повноти соціальних виплат; переглядати види та розміри соціальних виплат з метою покращення матеріального забезпечення громадян; визначати умови та забезпечувати дотації відповідному фонду соціального страхування з державного бюджету; надавати соціальну підтримку окремим категоріям непрацездатних громадян за рахунок державного та місцевих бюджетів; встановлювати основні види соціальних стандартів; забезпечувати дотримання суб'єктами права соціального забезпечення вимог законодавства; здійснювати у встановлених формах нагляд і контроль за додержанням законодавства про соціальний захист населення.

Соціальний захист у сучасному демократично організованому суспільстві — це сфера перетинання життєво важливих інтересів громадян, яка стосується відносин власності, правових прийомів і засобів їх регулювання, соціальної політики держави й соціально-економічних прав людини. Це сфера відбиття таких загальнолюдських цінностей, як рівність, соціальна справедливість, гуманізм, моральні засади цивілізованого суспільства. Належна реалізація права на соціальний захист допомагає зміцненню почуття людської гідності, досягненню рівності й соціальної справедливості, має велике значення для політичної і правової інтеграції до міжнародної спільноти, підвищення індивідуального статусу людини й розвитку демократичних засад суспільства.

В умовах ринкових перетворень, коли кожен індивід самостійно приймає рішення про форму участі в економічному процесі і в основному особисто відповідає за своє благополуччя, соціальному захисту населення належить особливе місце. І хоча роль держави в цих умовах змінюється, соціальний захист населення України залишається однією з найважливіших її функцій.

Система соціального захисту населення має будуватися в такий спосіб, щоб не породжувати так званої «зрівнялівки» й утриманських настроїв при розподілі і споживанні життєвих благ, а, навпаки, посилювати мотивацію до праці, створювати умови для її найповнішого виявлення. Організація соціального захисту, а значить, і розвиток законодавства в цій царині повинні охоплювати такі принципи:

– соціальний захист у повному обсязі громадян, які працюють за наймом, членів їх сімей і непрацездатних осіб. На громадян, які самостійно забезпечують себе роботою, включаючи підприємців, осіб, зайнятих творчою діяльністю, членів кооперативів, фермерів, поширюються лише ті види соціального захисту, у фінансуванні яких вони беруть участь згідно з чинним законодавством України;

– диференційований підхід до різних соціально-демографічних груп населення залежно від ступеня їх економічної самостійності, працездатності, можливостей підвищення рівня матеріального добробуту, а також умов праці, географічно-кліматичних та екологічних чинників;

– установа зв'язку між результатами праці кожного працюючого та визначенням розмірів пенсій і рівнем медичних і соціальних послуг при збереженні гарантованого державного мінімуму тим, хто їх потребує;

– ефективна праця, трудова активність і підприємницька ініціатива, що в умовах ринкової економіки мають стати джерелом підвищення добробуту громадян. Для непрацездатних громадян гарантується матеріальне забезпечення й соціальне обслуговування за рахунок виплат із Державного й місцевих бюджетів на рівні не нижче визначених державою соціальних стандартів;

– участь у фінансуванні соціального захисту держави, роботодавців і громадян. За рахунок бюджетних коштів держава повинна забезпечувати лише мінімально гарантований рівень медичного соціального захисту населення, передовсім найменш соціально

захисених громадян. Роботодавці й особи, які самостійно забезпечують себе роботою, беруть участь у фінансуванні соціального захисту на підставі загальнообов'язкового й добровільного соціального страхування;

– визначення рівня соціальних гарантій на підставі соціальних нормативів. Найважливіші нормативи (рівень прожиткового мінімуму, мінімальні розміри заробітної плати й пенсій та ін.) затверджуються Верховною Радою України;

– відповідність рівня соціального захисту населення рівню економічного розвитку й фінансових можливостей держави.

Одним із механізмів реалізації конституційного права на соціальний захист є загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Воно є системою заходів із соціального забезпечення громадян за умовами й видами, встановленими законодавством, за рахунок страхових внесків, що сплачуються роботодавцями і громадянами до відповідного фонду загальнообов'язкового соціального страхування.

Залежно від страхового випадку передбачено такі види страхування: пенсійне; у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й витратами, зумовленими похованням; медичне; від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; на випадок безробіття. Відносини з кожного виду загальнообов'язкового державного соціального страхування регулюються окремими законами.

Запровадження загальнообов'язкового державного соціального страхування дало можливість кожному громадянину реалізувати своє конституційне право на соціальний захист. Концепція загальнообов'язкового державного соціального страхування віддзеркалює принцип солідарності працівників, відповідно до якого кожен повинен робити внесок для підтримки колег по роботі в разі нещасного випадку на виробництві, безробіття, втрати заробітку, працездатності, фінансуючи систему в інтересах обох сторін виробництва – працівника й роботодавця при активній участі держави.

Запровадження загальнообов'язкового державного соціального страхування є одним із головних елементів соціального реформування в Україні та одним із найбільш значних досягнень співпраці Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України та соціальних

партнерів. Система соціального страхування відіграла позитивну роль у підвищенні рівня соціального захисту громадян у разі повної, часткової та тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також старості.

Кожна держава, втілюючи в життя цю організаційно-правову форму, обирала свій шлях розвитку з урахуванням національних особливостей. Існують розбіжності між системами обов'язкового соціального страхування. Проте можна виділити такі основні ознаки соціального страхування:

а) фінансування за рахунок обов'язкових страхових внесків, які солідарно сплачують роботодавці і працівники при можливій участі держави у формі додаткових страхових внесків або дотацій за рахунок загальних податків;

б) обов'язкова участь усіх громадян (за деяким винятком);

в) акумулювання внесків у спеціальних фондах, за рахунок яких виплачуються допомоги і здійснюється підтримка;

г) забезпечення працівників у всіх випадках втрати ними працездатності або в разі втрати заробітку в період безробіття;

д) надлишки у фонді обов'язкового соціального страхування, не використані на сплату допомоги, інвестуються для розвитку економіки й одержання додаткового доходу;

е) особисті права на соціальне забезпечення й отримання допомоги, які визначені законодавством, гарантуються наявністю обліку страхових внесків без перевірки доходів або потреби застрахованої особи;

є) розмір внесків і допомоги часто залежить від того, скільки застрахований працівник заробляє або заробляв;

ж) страхування від трудового каліцтва, а також професійного захворювання фінансується цілком за рахунок роботодавця при можливій участі держави за рахунок податків;

з) управління системою обов'язкового соціального страхування здійснюється на підставі соціального партнерства;

и) надання державою підвищених соціальних гарантій застрахованим особам у системі соціального страхування.

Ця організаційно-правова форма системи має значні переваги порівняно з недержавними формами страхування. Таке страхування є надійнішим, має ширше страхове поле, охоплює ширше коло осіб, більш прийнятне в разі коливань страхових випадків,

дешевше, не є капіталоемким, включає особливо небезпечні випадки, які залишаються за межами комерційного страхування. При обов'язковому соціальному страхуванні державою встановлюються умови, які визначають виплати, що можуть змінюватися і поліпшуватися. Крім того, держава за рахунок Державного бюджету покриває дефіцит коштів соціального страхування, а тому розміри виплат при солідарному механізмі фінансування залежать не тільки від внесків застрахованих.

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування здійснюється на таких засадах: а) обов'язковість соціального страхування усіх працюючих за наймом; б) забезпечення осіб, які працюють самостійно, тільки тими його видами, у фінансуванні яких вони беруть участь; в) надання можливості додаткового добровільного страхування в системі загальнообов'язкового соціального страхування з метою одержання додаткового матеріального забезпечення; г) рівноправність усіх застрахованих осіб стосовно зобов'язань по фінансуванню витрат і одержуваних у результаті цього прав і гарантій; д) державна гарантованість виплат.

Підвалини правового регулювання соціального страхування становлять: Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням».

Державне забезпечення є ще однією організаційно-правовою формою соціального забезпечення, що полягає в наданні соціальних виплат та інших соціальних послуг окремим громадянам за рахунок Державного бюджету. Ця форма має централізований характер, який знаходить своє вираження в тому, що коло забезпечуваних осіб, а також види соціального забезпечення встановлюються виключно законами України, а обсяги його фінансування чітко закріплюються щорічно в Державному бюджеті України.

Специфіка кола забезпечуваних за рахунок бюджетних коштів осіб полягає в тому, що державним забезпеченням охоплюються

особи, які отримують забезпечення у зв'язку з певною суспільно корисною діяльністю, під час якої вони могли й не підлягати загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, при настанні обставин, що визнаються соціально поважними. Це по-перше. По-друге, все населення країни забезпечується певними видами соціального забезпечення без будь-якого зв'язку з працею.

Соціальна допомога — це встановлені законодавством види матеріального забезпечення, які надаються громадянам за певних обставин та у визначених розмірах за рахунок Державного бюджету. Вона надається: на виховання дітей; при народженні дитини й по догляду за дитиною до досягнення нею 3-річного віку; на дітей одиноким матерям; батькам, зайнятим доглядом за дитиною-інвалідом; інвалідам і громадянам похилого віку, які з поважних причин не набули права на пенсію чи інші види допомоги; непрацездатним мало-забезпеченим громадянам; як соціальна підтримка громадян похилого віку й інвалідів; як соціальне обслуговування дітей-сиріт, пенсіонерів, інвалідів, одиноких осіб; як соціальне обслуговування людей похилого віку та інвалідів у будинках-інтернатах та ін.

Соціальна підтримка (піклування) — це система заходів з матеріального забезпечення за рахунок Державного чи місцевого бюджетів чи інших джерел фінансування громадян, які з різних причин не набули юридичного права на пенсії чи інші види допомог, але потребують соціальної допомоги і не можуть самостійно вийти зі скрутного становища. Під останнім слід розуміти обставини, які об'єктивно порушують життєдіяльність особи та які вона не може подолати самостійно. Соціальна підтримка надається у вигляді матеріальної допомоги, соціального обслуговування чи різноманітних пільг найменш захищеним категоріям населення в індивідуальному порядку після перевірки наявності в них засобів для існування. Вид, форма й розмір соціальної підтримки залежать від особливостей кожного окремого випадку.

Надання соціальної підтримки здійснюється на таких засадах, як адресність її надання, доступність отримання, гуманність при визначенні критеріїв допомоги, цільове використання одержаних коштів соціальної підтримки, надання її на підставі встановлених законом соціальних стандартів, безповоротність соціальної підтримки.

Система соціальної підтримки охоплює такі основні види: допомога сім'ям на виховання дітей; допомога непрацездатним громадянам; надання соціально-побутової й медичної допомоги одиноким непрацездатним громадянам та інвалідам; соціальне обслуговування окремих категорій громадян (одиноких осіб, дітей-сиріт тощо); допомога біженцям та ін. Органи місцевого самоврядування можуть встановлювати додаткові види соціальної допомоги за рахунок бюджетних і позабюджетних коштів.

Мета державної політики у сфері соціальної підтримки населення на даний період: 1) пом'якшення негативних наслідків бідності, зниження соціальної нерівності й запобігання соціального утриманства; 2) підвищення ефективності соціальних допомог і надання інших форм допомоги малозабезпеченим сім'ям на основі принципу адресності; 3) розширення ринку соціальних послуг і підвищення їх якості з метою забезпечення громадянам, які користуються безкоштовними або субсидійованими соціальними послугами, свободи їх вибору; 4) розширення свободи вибору відповідними органами тих громадян, які дійсно потребують безкоштовних або субсидійованих соціальних послуг.

Видами соціального забезпечення є певні матеріальні блага, які надаються особам у рамках певної організаційно-правової форми. Усі види соціального забезпечення можна поділити на три групи.

До першої групи належать грошові виплати. Вони видаються у всіх випадках, як разових, так і періодичних, у вигляді грошових виплат. До них відносяться пенсії, допомога у разі тимчасової непрацездатності, при вагітності та пологах, допомоги малозабезпеченим сім'ям, інвалідам, сім'ям з дітьми, грошові надбавки для догляду за хворими, самотніми особами похилого віку, малолітніми дітьми, допомога на поховання тощо. Цінність грошових виплат полягає у тому, що вони створюють усі можливості задовольнити за гроші різноманітні потреби.

Другий вид соціального забезпечення — натуральні види допомог. Ці допомоги надаються у вигляді протезування, надання інвалідам засобів для пересування (автомобілі з ручним або іншим спеціальним управлінням, різні коляски). Ці види допомог призначені для задоволення специфічних потреб осіб похилого віку або інвалідів. Вони часто надаються додатково, понад грошові суми, а інколи частково, на їх заміну.

До натуральних видів допомог слід також віднести забезпечення інвалідів, які перебувають у домашніх умовах, продуктами харчування, овочами, іншими необхідними предметами. Інвалідів забезпечують й іншими предметами першої необхідності — ліками, засобами особистої санітарії, одягом, взуттям, засобами догляду за людьми. Особливу увагу держава надає протезуванню та наданню іншої допомоги особам, які потерпіли внаслідок виробничих травм і професійних захворювань.

До технічних засобів реабілітації, якими потерпілих забезпечують відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, належать: протези верхніх і нижніх кінцівок та пристосування до них; чохла на кукси; шкіряні рукавички на протези верхніх кінцівок; ортопедичні апарати; корсети; татори; бандажні вироби; обтуратори; реклінатори; протези молочних залоз із ліфом для їх кріплення; відвідні пристосування при вроджених вивихах стегна; ортопедичні штани; ортопедичне взуття; взуття на протези; коляски для пересування; крісла-коляски з електричним приводом; палиці та милиці; інші індивідуальні пристрої для компенсації втрачених функцій опорно-рухового апарату або користування з лікувально-профілактичною метою.

Третя група видів соціального забезпечення передбачає надання соціальних послуг. Соціальні послуги — це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Усі види соціального забезпечення, незважаючи на їх різницю, умови надання, мають загальне: вони є складовими соціально-економічних заходів, спрямованих на соціальну реабілітацію осіб, які втратили працездатність. Держава бере на себе турботу про осіб, які втратили можливість проживати у сім'ях і потребують постійної сторонньої допомоги. Ця діяльність держави набуває все більшого значення.

Конституція України гарантує, що всім громадянам, для яких пенсії, інші види соціальних виплат і допомог є основним джерелом існування, має бути забезпечений рівень життя, не нижчий

від прожиткового мінімуму, встановленого законом. При цьому, що принципово важливо, застосовуючи поняття «прожитковий мінімум», Основний Закон не дає його визначення. Поняття, яке застосовується в багатьох нормативно-правових актах, знайшло своє визначення тільки в Законі України «Про прожитковий мінімум», а також має офіційне тлумачення в Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», відповідно до яких прожитковий мінімум — це вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Прожитковий мінімум визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення:

— дітей віком до 6 років;

— дітей віком від 6 до 18 років;

— працездатних осіб. До них належать особи, які не досягли встановленого законом пенсійного віку;

— осіб, які втратили працездатність. До них належать особи, які досягли встановленого законом пенсійного віку, особи, які досягли пенсійного віку, що дає право на призначення пенсії на пільгових умовах, та непрацюючі особи, визнані інвалідами в установленому порядку.

Прожитковий мінімум встановлюється Кабінетом Міністрів України після проведення науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг. Науково-громадська експертиза набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму полягає у визначенні за участю соціальних партнерів наукової обґрунтованості норм і нормативів споживання, належного дотримання принципів формування цих наборів.

Прожитковий мінімум на одну особу, а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення, щороку затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік та публікується в загальнодержавних офіційних виданнях.

Стаття 47. *Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.*

Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

Конституційне право фізичної особи на житло являє собою право на таке благо, завдяки якому вона може реалізувати свої нагальні потреби у фізичній і духовній життєдіяльності. По відношенню до житла складається дихотомія прав – майнове та немайнове. Майнове право на житло полягає у можливості проживання особи в придатному для цього помешканні; особисте немайнове право – це право на недоторканність житла. Право на житло полягає не лише у фізичній можливості для особи перебувати певний час у своїй домівці, прилаштованій для проведення часу у відпочинку, спілкуванні тощо, а є передумовою для створення сім'ї, виховання дітей, що є природним прагненням особи. Це є вельми важливим для побудови соціуму (соціального суспільства), і тому держава має бути зацікавлена в забезпеченні цього права.

Право на житло, крім Конституції та ЦК України, регулюється й ЖК УРСР 1983 р., який, враховуючи соціальні та економічні зміни, що відбулися в країні протягом останнього часу, потребує принципового переосмислення. Проект ЖК України перебуває в процесі постійної переробки. Окремі аспекти права на житло врегульовуються, зокрема, у законах «Про житловий фонд соціального призначення», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та в будівельних нормах і правилах.

У коментованій статті йдеться про право кожного (громадянина) на житло, з чого слідує, по-перше, що житло є об'єктом, право на який мають фізичні особи, по-друге, житло використовується лише для проживання; по-третє, це право належить кожній фізичній особі. Відтак, варто вказати на те, що являє собою житло і яким чином фізичні особи набувають право на нього.

Відповідно до ст. 379 ЦК України житлом фізичної особи є житловий будинок, квартира, інші приміщення, призначені та придатні для проживання. Приміщення, де проживають люди, може являти собою кімнату (в квартирі, гуртожитку, готелі), квартиру або житловий будинок в цілому, при чому останній буває садибного типу (садибою – ст. 381 ЦК). Квартири ж розташовані, як правило, в багатоквартирних житлових будинках (БЖБ). Найголовнішою ознакою житлових приміщень є призначеність їх для проживання без шкоди для життя та здоров'я людини. Це забезпечується технічними (відповідність будівельним нормам та правилам забудови, що закріплюються законодавством) та санітарними вимогами до житла.

Набуття житла у власність відбувається різними шляхами. Якщо, починаючи з 1992 р., найпоширенішим способом виникнення в особи права власності на житло була приватизація (відповідно до Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду») та сплата вартості квартири в будинку житлово-будівельного кооперативу, то згодом набрало обертів будівництво та придбання житла у власність за цивільно-правовими правочинами (купівлі-продажу, дарування, ренти, довічного утримання, успадкування).

Державою та органами місцевого самоврядування певним категоріям громадян житло надається й у користування. Це особи, які потребують соціального захисту (ветерани, інваліди, громадяни похилого віку) та деякі інші особи. Держава опікується інтересами таких осіб, як діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, право на житло яких забезпечується правовими механізмами, передбаченими численними законами, зокрема «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про охорону дитинства» та ін.

Будівництво житла здійснюється як в індивідуальному порядку, так і в централізованому, якщо будується багатоквартирний житловий будинок. Залучення коштів для будівництва житла здійснюється, зокрема, через інвестування, кредитування з відповідним забезпеченням виконання зобов'язань, що регулюється законами України «Про іпотеку», «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати», «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном

при будівництві житла та операціях з нерухомістю», а також іншими нормативно-правовими актами.

Державний вплив на придбання житла втілюється в підтримку житлового будівництва відповідним створенням умов через організацію відведення земельних ділянок для забудови з оформленням відповідного права на них (власності, користування, суперфіцію); опрацювання засад та реалізацію пільгового кредитування. Розроблено програми пільгового кредитування молодих сімей; будівництва житла на селі.

Будівництво повинно відбуватися відповідно до встановлених вимог, передбачених законами України «Про основи містобудування», «Про планування і забудову територій», «Про архітектурну діяльність», «Про пожежну безпеку», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу» та ін., а також правилами забудови. Цими нормативно-правовими актами вимагається здійснення будівництва на земельній ділянці, право на яку забудовник набуває у встановленому порядку, за належним чином затвердженим проектом та з дотриманням будівельних норм та правил. В іншому разі будівництво вважається самочинним і не тягне за собою виникнення права власності. Однак і в разі самочинного будівництва житла можливе набуття права власності на нього за рішенням суду (ст. 376 ЦК) або в адміністративному порядку — шляхом прийняття в експлуатацію інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю збудованих до 31.12.2008 р. без залучення підрядних організацій приватних житлових будинків садибного типу, дачних та садових будинків з господарськими спорудами і будівлями, які споруджувалися без дозволу на виконання будівельних робіт (ч. 1 ст. 30¹ Закону України «Про планування і забудову територій»). Набуття права власності на самочинно збудоване житло можливе лише за умов, передбачених законом.

Громадяни можуть користуватися житловим приміщенням й на умовах оренди з укладенням відповідних договорів з власниками житла. Розмір плати за житло та інші умови визначаються сторонами договору.

Існування ринку житла, як і будь-яких ринків, не виключає, а припускає належний рівень їх державного регулювання. Метою

державної житлової політики є створення умов для реалізації права громадян на житло, розширення житлового будівництва, поліпшення утримання та схоронності житлового фонду. Спорудження, реконструкція та утримання житла є одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку країни, важливим фактором зниження соціальної напруженості в суспільстві. Загальнодержавною програмою реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки передбачається реформування цієї галузі шляхом становлення відповідно до вимог світових стандартів ринку житла, запровадження недискримінаційних економічних відносин між суб'єктами ринку та державою з поступовим обмеженням функцій держави як суб'єкта господарювання та посиленням її впливу на формування ринкової інфраструктури. Законом «Про житлово-комунальні послуги» визначаються основні засади організаційних, господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг між їхніми виробниками, виконавцями і споживачами, а також їхні права та обов'язки.

Різноманітність житла та прав на нього стало підставою його поділу на житлові фонди загального призначення та спеціального призначення. До першого входить житло, що належить різним власникам (тобто на праві приватної власності, а також державної та комунальної власності) і набувається останніми на загальних цивільно-правових підставах. До житлового фонду спеціального призначення належить житло, що надається лише певним категоріям осіб за наявності підстав, передбачених законом. У свою чергу, у цьому фонді виділяють: фонд соціального призначення, професійного та надзвичайного призначення.

Житло з фонду соціального призначення надається тільки певним категоріям осіб — тим громадянам, які потребують соціального захисту (ветерани, інваліди, громадяни похилого віку). До складу цього фонду входить і житло соціального захисту — гуртожитки; спеціалізовані будинки для осіб похилого віку, інвалідів, ветеранів; спеціалізовані будинки для бідних та безпритульних; житло для тимчасового проживання та різноманітні притулки.

Житловий фонд соціального призначення формується органами місцевого самоврядування шляхом будівництва житла; реконструкції житлових будинків; передачі забудовниками місцевим

радам частки житлової площі у новозбудованих будинках; укладення договорів з власниками житла; дарування житла; передання до комунальної власності житла, вилученого на підставі судових рішень або визнаного у передбаченому законом порядку безхазяйним чи відумерлим; переобладнання нежитлових будинків та житлових приміщень у житлові; передачі з державної в комунальну власність соціального житла, побудованого за рахунок коштів державного бюджету, та ін.

Житло у житловому фонді професійного призначення надається в користування працівникам відповідних організацій або особам відповідних професій на підставі договору, а також в інших визначених законодавством випадках. До нього входять службове житло; житло у будинках соціального обслуговування. Житло у фонді надзвичайного призначення покликане негайно забезпечити потребу осіб у проживанні – будинки та/чи квартири маневреного житлового фонду; житлові приміщення із фонду тимчасового проживання; гуртожитки для проживання самотніх громадян, а саме – житлові кімнати для спільного користування кількома особами, що не перебувають у родинних стосунках; гуртожитки, що призначені для проживання сімей, які складаються з однієї чи кількох житлових кімнат та перебувають у користуванні окремої сім'ї. При цьому житлові приміщення тимчасового проживання надаються фізичним особам тільки у разі, якщо таке приміщення є єдиним місцем їхнього проживання за причини відсутності в них коштів для придбання або найму іншого житла.

Держава застосовує різні заходи, покликані забезпечувати житлом певні категорії осіб, зокрема забезпечених житловою площею нижче за встановлений рівень; які проживають в приміщеннях, що не відповідають санітарним і технічним вимогам; які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (відповідно до Закону «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»); суддів; учасників бойових дій в Афганістані та інших інтернаціональних конфліктів; сімей загиблих при виконанні службових обов'язків; офіцерів, звільнених в запас та відставку за вислугою років, станом здоров'я та скороченням штатів та ін. Це також особи, які опинилися в складному становищі без житла внаслідок тих чи інших обставин – які повернулися з державного дитячого закладу, від

родичів, опікуна чи піклувальника; громадяни, незаконно засуджені і згодом реабілітовані, при неможливості повернення займаного раніше житлового приміщення та ін. Зазначені особи набувають житло безкоштовно із подальшим його використанням на умовах найму з укладенням відповідного договору на підставі ордера на зайняття зазначеного в ньому житлового приміщення.

Отже, на забезпечення виконання конституційної норми про надання державою та органами місцевого самоврядування житла громадянам, які потребують соціального захисту, житлове законодавство встановлює основні засади та механізми її реалізації. Це передбачення черговості забезпечення житлом (загальної черги, першочергового та позачергового надання житла); порядку постановки на чергу та підстав для цього, зокрема норм житлової площі, що впливають на прийняття на облік осіб, котрі потребують поліпшення житлових умов або в межах яких повинно надаватися житло, та ін.

Таким чином, житлові приміщення у спеціальному житловому фонді надаються: а) працівникам, які перебувають у трудових відносинах з юридичними особами публічного права, та службовцям з членами їх сімей (службове житло); б) особам, які втратили житло внаслідок звернення на нього стягнення (тимчасове житло); в) особам, які змушені залишити житлове приміщення за причин його аварійного стану, стихійного лиха чи з інших підстав, що загрожують безпеці відповідного житлового приміщення і, як наслідок, – безпеці життя та здоров'я його мешканців (тимчасове житло); г) біженцям (тимчасове житло); д) іншим категоріям громадян, визначеним законом.

Останнім часом загальноприйнято виокремлювати комерційне та соціальне житло. Комерційним житлом є житло з нормованими нижніми і ненормованими верхніми межами площ квартир та одноквартирних житлових будинків (чи котеджів), які забезпечують рівень комфорту проживання не нижче за мінімально допустимий. До соціального житла належать квартири та житлові кімнати гуртожитків з нормованими нижніми і верхніми межами площ, що відповідають чинним санітарним нормам та забезпечують мінімально допустимий рівень комфорту проживання.

Існує суттєва відмінність у правовому режимі житлових приміщень, які належать до загального житлового фонду, та таких, що належать до спеціального житлового фонду.

Право приватної власності на житло – це визначене та гарантоване законом право певної особи здійснювати правомочності відповідно до обсягу володіння, користування та розпорядження житлом на свій розсуд з будь-якою метою, якщо це не заборонено законом. Громадяни, які мають у приватній власності будинок (частину будинку), квартиру, користуються житлом для особистого проживання і проживання членів їх сімей та інших осіб. Власник не має права використовувати житлове приміщення для промислового виробництва; зберігати вибухонебезпечні чи екологічно шкідливі речовини та предмети; виконувати роботи та інші дії, які руйнують, псують приміщення; завдавати підвищеного шуму та вібрації; порушувати умови проживання в багатоквартирному будинку інших осіб в будь-який інший спосіб.

Власники житла мають право здійснювати ремонт, переобладнання (ст. 383 ЦК) і водночас зобов'язані його утримувати в належному стані, вони можуть навіть змінювати правовий режим житлових приміщень – переводити їх у нежитлові за наявності в цьому відповідних підстав та з додержанням установлених законом вимог.

Власники житла мають право розпоряджатися ним, як і будь-яким об'єктом права власності, на свій розсуд: продавати, дарувати, заповідати, здавати в оренду, заставляти, вчиняти інші не заборонені законом правочини.

На відміну від власників житла, особи, які користуються житлом спеціального житлового фонду, не можуть його самостійно продати, приватизувати, подарувати, здати в найом чи здійснити поділ такого приміщення або вселити в нього інших осіб. Тобто вони, не будучи власниками житла, мають право лише на користування і позбавлені права на розпорядження ним.

Право власності на житлове приміщення є абсолютним правом, і ніхто не може бути протиправно позбавлений чи обмежений в його здійсненні. Утім законодавство не виключає й встановлення певних меж та обмежень здійснення цього права. Перш за все вони проявляються в обов'язках власників не порушувати права і законні інтереси інших осіб (у тому числі і власників) та держави, не завдавати шкоди довкіллю, а також не порушувати моральні засади суспільства. Так, власник квартири може на свій розсуд здійснювати ремонт і перепланування житлового приміщення

(квартири), але за умови, що це не призведе до порушень прав і інтересів власників інших квартир у багатоквартирному житловому будинку; технічних, санітарних та гігієнічних норм та правил експлуатації будинку та приміщень.

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» органи державної виконавчої влади, місцевого та регіонального самоврядування, підприємства, установи та громадяни зобов'язані утримувати надані в користування чи належні їм на праві власності житлові приміщення згідно із санітарними нормами.

Позбавлення громадян житла в примусовому порядку за загальним правилом не допускається. Цей принцип послідовно втілюється в законодавстві, яким відпрацьовуються механізми його реалізації. Навіть неналежне виконання договорів найму житлового приміщення (наприклад, по несплаті чи несвоєчасній сплаті коштів за користування нею) чинним законодавством не зазначається як підстава припинення дії договору і виселення громадян із квартири.

Однак мають місце випадки, на підставі яких громадяни можуть втратити свої права на житлове приміщення. Це стосується як приміщень, що належать їм на праві власності, так і тих, що перебувають у їх користуванні на підставі договору (найму або оренди) чи з інших підстав. Так, власник житлового приміщення може позбутися прав на нього внаслідок звернення стягнення на це приміщення. Законом України «Про виконавче провадження» (ст. 69) встановлюється остаточний принцип звернення стягнення на житловий будинок чи квартиру, чому повинно передувати звернення стягнення на кошти, рухоме майно, окрему від будинку земельну ділянку, інше приміщення, що належить боржникові. Житлове приміщення може бути конфісковане на підставах, установлених законом. При цьому іншого житлового приміщення не надається.

Власник житлового будинку чи квартири може позбавлятися прав на нього і з інших підстав, передбачених законодавством: при примусовому викупі земельної ділянки, на якій знаходиться житло, для соціальних потреб (ст. 351 ЦК), внаслідок чого його власнику надається інше житлове приміщення і відшкодовуються збитки у повному обсязі або обирається інший спосіб компенсації на вимогу власника.

Житловим кодексом України передбачаються й випадки, коли громадяни підлягають виселенню з житлових приміщень, що загрожують обвалом, та в інших випадках, які є підставою позбавлення житла осіб (не його власників) із наданням інших житлових приміщень чи без такого. Додержання конституційного принципу забезпечення кожного громадянина житлом відбилосся на тому, що в законодавстві передбачаються різні механізми надання інших житлових приміщень у користування замість тих, з яких громадяни виселяються. Ним диференціюються випадки виселення із наданням іншого упорядкованого житлового приміщення та житлового приміщення без зазначення на це. Існує також варіант повернення в користування житлового приміщення, яким особа користувалася раніш (при визнанні ордеру недійсним).

Наймачі можуть позбавлятися прав на користування житловими приміщеннями без надання інших житлових приміщень, коли вони певний строк не проживають у цьому приміщенні; систематично руйнують чи псують його; використовують не за призначенням; систематично порушуючи правила соціального буття, роблять неможливим для інших проживання з ними в одній квартирі чи будинку з проведенням заходів, що передують виселенню; якщо особи виселяються зі службових житлових приміщень (за деякими винятками). Однак такі випадки трапляються вкрай рідко.

На осіб, які користуються житловими приміщеннями на підставі договору оренди, ці правила поширюються також, але внаслідок застосування не житлового, а цивільно-правового законодавства та умов договору оренди. Члени сім'ї власника житлового будинку або квартири також можуть позбавлятися права на користування ним, якщо більше року не проживають у ньому (ст. 405 ЦК), а також у разі звернення стягнення на квартиру власника за його зобов'язаннями (ч. 2 ст. 39 Закону України «Про іпотеку»).

Стаття 48. Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

Це конституційне положення – яскравий приклад упровадження в національну правову систему міжнародних стандартів у царині прав людини. Адже за ст. 25 Загальної декларації прав

людини кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини. Стаття 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права проголошує, що держави, які беруть участь у ньому, визначають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло. Держави зобов'язані вжити належних заходів щодо забезпечення здійснення цього права, визнаючи важливе значення в цьому відношенні міжнародного співробітництва, ґрунтованого на вільній згоді. Країни, визнаючи основне право кожної людини на свободу від голоду, повинні вживати необхідних заходів індивідуально і в порядку міжнародного співробітництва, які б включали проведення конкретних програм для того, щоб: а) поліпшити методи виробництва, зберігання і розподілу продуктів харчування шляхом широкого використання технічних і наукових знань, поширення знань про принципи харчування і вдосконалення або реформи аграрних систем так, щоб досягти найбільш ефективного освоєння та використання природних ресурсів; б) забезпечити справедливий розподіл світових запасів продовольства відповідно до потреб і з урахуванням проблем країн, як імпортуючих, так і експортуючих продукти.

Конкретизує ці приписи ст. 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої), за якою з метою забезпечення ефективного здійснення права на справедливу винагороду держави зобов'язуються визнати право працівників на таку винагороду, яка забезпечує їм і їхнім сім'ям достатній життєвий рівень.

Поняття «достатній життєвий рівень» чинним законодавством України не визначено, не встановлено також, яким є співвідношення достатнього життєвого рівня з прожитковим мінімумом. Достатній життєвий рівень не є усталеною величиною, тому що змінюється залежно від соціально-економічних та інших чинників. Завдання держави полягає у створенні належних умов для людини, щоб вона могла своєю працею забезпечити гідну матеріальну базу для себе і своєї сім'ї.

Рівень життя – багатогранна і складна категорія, що характеризує сукупність реальних соціально-економічних умов життєдіяльності людей, насамперед у сфері споживання, а тому є найважливішою характеристикою соціального процесу. Передумови для підвищення рівня життя населення країни створюються відповідним економічним розвитком, що є ресурсотворюючим фактором для реалізації соціальних програм. У цьому виявляється тісний взаємозв'язок між економічним зростанням і соціальним прогресом.

Аналіз рівня життя населення передбачає вивчення процесів, явищ і факторів, що впливають на життєдіяльність людей, їх матеріальні умови, при цьому розглядаються ключові проблеми соціально-економічного розвитку, які підлягають першочерговому вирішенню. Добре налагоджена система показників рівня життя населення має велике значення для а) розробки ефективної соціальної політики, б) прийняття обґрунтованих рішень по наданню допомоги малозабезпеченому населенню, в) оцінки соціально-економічних наслідків проведених у країні реформ, г) здійснення контролю за ходом реалізації найважливіших державних соціальних програм.

Статистичні характеристики рівня життя ґрунтуються на широкій системі взаємозалежних показників, що забезпечують його комплексну оцінку. Система містить у собі блок інтегральних і диференційованих показників, що характеризують доступність матеріальних благ, ступінь рівності у їх розподілі, купівельну спроможність громадян, їх доходи, гарантований державою мінімальний рівень забезпеченості, тобто беруться до уваги всі економічні ресурси, що має у своєму розпорядженні населення в цілому та його окремі соціально-економічні групи для реалізації своїх потреб.

Інший блок показників, що займає важливе місце при аналізі рівня життя, включає дані про особисте споживання, і насамперед про задоволення основних фізіологічних потреб, тобто відображає реальні споживчі можливості населення. Демографічні показники, що містяться в системі, призначені для аналізу впливу рівня життя на відтворення населення.

Така система показників рівня життя відповідає світовим стандартам. Зважаючи на підсумки Всесвітньої зустрічі на вищому рівні в інтересах соціального розвитку (Копенгаген, 1995 р.),

у 1997 р. 29-та Статистична Комісія ООН затвердила мінімальний набір соціальних індикаторів, рекомендованих країнам для статистичного спостереження. У їх числі:

а) демографічні показники: чисельність населення; очікувана тривалість життя при народженні; рівень смертності немовлят і материнської смертності; рівень освіти населення;

б) макроекономічні показники матеріального добробуту: реальні наявні ресурси; витрати на кінцеве споживання домогосподарств; середньомісячна заробітна плата та інші види доходів;

в) показники економічної активності населення;

г) показники матеріальної заможності домогосподарств;

д) рівень і структура особистого споживання;

е) житлові умови населення.

Ці показники характеризують: людський і трудовий потенціал, на який розраховує країна; розмір і джерела формування особистих доходів, а також роль кожного з них; розподіл доходів між окремими групами населення; використання доходів для особистого споживання; обсяги і структуру споживання матеріальних благ і послуг.

Склад наведених вище показників і ступінь їх використання може змінюватися залежно від того, які сторони рівня життя населення підлягають аналізу, та від пріоритетності проблем, що розв'язують.

Самостійним об'єктом статистичного виміру є така характеристика рівня життя населення, як бідність. Бідність – це неможливість унаслідок нестачі коштів підтримувати спосіб життя, притаманний конкретному суспільству в конкретний період. Крім відомостей про рівень і диференціацію доходів, прожитковий мінімум, необхідні й інші дані, що дозволяють оцінити масштаби, причини, конкретні прояви і наслідки бідності, а також демографічні характеристики малозабезпеченого населення.

Найважливішою характеристикою рівня життя є задоволення потреб населення в послугах соціальної сфери: житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, культури та мистецтва, відпочинку і туризму та ін. Нині відбувається адаптація соціальної сфери до ринкових умов функціонування економіки. Поряд із безкоштовною освітою, медичною допомогою населенню, окремими видами безкоштовних соціальних послуг активно розвиваються ринки платних послуг, що надаються населенню.

З метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень виключно законами встановлюються основні державні соціальні гарантії. Державні соціальні гарантії — встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму. Вони є обов'язковими для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності.

До числа основних державних соціальних гарантії включаються: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат. Основні державні соціальні гарантії, які є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Рівні основних державних соціальних гарантії визначаються на базі державних соціальних стандартів. Останніми є закони, інші нормативно-правові акти, соціальні норми і нормативи або їх комплекс. Державні соціальні стандарти і нормативи формується, встановлюються та затверджуються у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України за участю та погодженням з іншими сторонами соціального партнерства, якщо інше не передбачено Конституцією України та законами України.

Виключно законами України визначаються: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; величина порогу індексації грошових доходів громадян; пільги щодо оплати житлово-комунальних, транспортних послуг і послуг зв'язку та критерії їх надання.

Надання державних соціальних гарантії здійснюється за рахунок бюджетів усіх рівнів, коштів підприємств, установ і організацій та соціальних фондів на засадах адресності та цільового використання. Державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного і соціального розвитку.

З метою забезпечення надання державних соціальних гарантії обраховуються такі види нормативів витрат (фінансування): нормативи фінансування поточних витрат на одного мешканця, а для окремих видів соціальних послуг — на одну особу, яка підлягає даному виду обслуговування; нормативи фінансування поточних витрат на утримання мережі закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування; нормативи державних капітальних вкладень на будівництво закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування. Окремо визначаються нормативи коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів, що спрямовуються на покриття витрат підприємств, установ і організацій соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування, які не покриваються виплатами населення.

Нормативи фінансування встановлюються під час прийняття Закону України про Державний бюджет України на поточний рік, а також під час формування бюджетів соціальних фондів.

З метою дотримання державних соціальних гарантії, оцінки ефективності державної соціальної політики, її впливу на рівень та якість життя в Україні здійснюється постійний державний моніторинг у сфері застосування та фінансового забезпечення державних соціальних стандартів і нормативів.

Основними засобами здійснення моніторингу є: щомісячна оцінка вартісної величини основних державних соціальних стандартів; ведення державного статистичного обліку щодо дотримання державних соціальних стандартів і нормативів; поточне коригування вартісних величин державних соціальних нормативів та нормативів витрат (фінансування) залежно від зміни цін та інших умов їх формування. За результатами моніторингу здійснюється перегляд розмірів державних соціальних гарантії у порядку, що визначається законами.

Виходячи з нагальної потреби в якнайшвидшому подоланні бідності — однієї з найбільш важливих проблем суспільства, від якої страждає значна частина населення України, насамперед сім'ї з дітьми, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, безробітні, інваліди, пенсіонери, бездомні громадяни, безпритуль-

ні діти, та яка суттєво обмежує можливості людського розвитку, породжує масштабні соціальні конфлікти, становить загрозу єдності суспільства та національній безпеці України, 26 лютого 2010 р. Президентом України був прийнятий Указ № 274/2010 «Про невідкладні заходи з подолання бідності». Подолання бідності, перш за все її найгостріших проявів, визнано найважливішим пріоритетом у здійсненні реформ в Україні — соціальній державі, яка має на меті впровадження європейських стандартів життя.

Стратегічним напрямом подолання бідності є підвищення зайнятості населення та розвиток ринку праці. Бідність не можна подолати лише шляхом підтримки незаможних. Потрібні комплексні підходи, орієнтовані як на бідні, так і на відносно забезпечені верстви населення. Необхідною передумовою подолання бідності є створення працездатному населенню умов для самостійного розв'язання проблем підвищення власного добробуту, що можливо лише в разі забезпечення продуктивної зайнятості, збалансування попиту і пропозиції на ринку праці, запобігання безробіттю.

Наступним стратегічним напрямом подолання бідності є збільшення доходів від трудової діяльності, збільшення рівня заробітної плати як основного джерела доходів населення та забезпечення випереджального зростання номінальної заробітної плати порівняно з ростом споживчих цін, посилення мотивацій до продуктивної праці, запровадження погодинної системи оплати праці із застосуванням мінімального розміру погодинної заробітної плати; розвиток соціального партнерства і договірного регулювання трудових відносин у сфері оплати праці, вдосконалення процедури укладання колективних договорів і угод та контролю за їх виконанням.

Дуже важливим елементом у подоланні бідності є розвиток соціального страхування як спосіб захисту особи від втрат доходу і як організаційно-правова форма соціального забезпечення. Запровадження страхових принципів соціального забезпечення громадян убезпечуватиме їх від ризику потрапити до категорії бідних. Система загальнообов'язкового державного соціального страхування має бути спрямована на посилення соціального забезпечення конкретних осіб і членів їх сімей від імовірної бідності внаслідок неможливості отримувати дохід у разі втрати роботи або працездатності через хворобу, нещасний випадок, каліцтво, старість чи смерть годувальника.

Стаття 49. *Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.*

Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності.

Держава dbaє про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя.

Коментована стаття встановлює таке дуже важливе в житті кожної людини соціальне право, як право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. У всьому світі, мабуть, неможливо знайти хоча б одну людину, яка б ніколи не хворіла та не потребувала медичної допомоги. Отже, будь-яка людина, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, яка постійно або тимчасово перебуває на території України, є суб'єктом зазначеного права. Держава намагається забезпечити належну реалізацію цього права шляхом фінансування відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм, створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. Крім того, держава взяла на себе обов'язок створювати умови для ефективного і доступного для всіх без винятку громадян медичного обслуговування, яке у державних і комунальних закладах охорони здоров'я надається безоплатно. Водночас право людини на охорону здоров'я може бути забезпечено за допомогою системи страхової медицини, яка у майбутньому зможе вирішити питання ефективності та гарантованості надання якісних медичних послуг, а також допоможе залучити додаткові фінансові надходження на розвиток сфери охорони здоров'я.

Положення коментованої статті більш предметно деталізуються в Основах законодавства України про охорону здоров'я, у преамбулі яких вказується, що кожна людина має природне невід'ємне і непорушне право на охорону здоров'я. Суспільство

і держава відповідальні перед сучасним і майбутніми поколіннями за рівень здоров'я і збереження генофонду народу України, забезпечують пріоритетність охорони здоров'я в діяльності держави, поліпшення умов праці, навчання, побуту і відпочинку населення, розв'язання екологічних проблем, вдосконалення медичної допомоги і запровадження здорового способу життя.

З метою реалізації визначених у Конституції пріоритетів у сфері охорони здоров'я населення Основи законодавства України про охорону здоров'я поглиблюють встановлені у коментованій статті положення та закріплюють такі права в галузі охорони здоров'я: а) на життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримання здоров'я людини; б) на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; в) на санітарно-епідемічне благополуччя території і населеного пункту, де особа проживає; г) на безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку; д) на кваліфіковану медико-санітарну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря, вибір методів лікування відповідно до його рекомендацій і закладу охорони здоров'я; е) на достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі і можливі фактори ризику та їх ступінь; є) на участь в обговоренні проектів законодавчих актів і внесення пропозицій щодо формування державної політики в галузі охорони здоров'я; ж) участь в управлінні охороною здоров'я та проведенні громадської експертизи з цих питань у порядку, передбаченому законодавством; з) на об'єднання в громадські організації з метою сприяння охороні здоров'я; и) на правовий захист від будь-яких незаконних форм дискримінації, пов'язаних із станом здоров'я; і) на відшкодування заподіяної здоров'ю шкоди; ї) на оскарження неправомірних рішень і дій працівників, закладів та органів охорони здоров'я; й) на проведення незалежної медичної експертизи у разі незгоди громадянина з висновками державної медичної експертизи, застосування до нього заходів примусового лікування та в інших випадках, коли діями працівників охорони здоров'я можуть бути ущемлені загально визнані права людини і громадянина; к) право пацієнта, який перебуває на стаціонарному лікуванні в закладі охорони здоров'я, на допуск до нього інших медичних працівників, членів

сім'ї, опікуна, піклувальника, нотаріуса та адвоката, а також священнослужителя для відправлення богослужіння та релігійного обряду. Необхідно підкреслити, що наведений перелік прав у галузі охорони здоров'я не є вичерпним, чинне законодавство з питань соціального забезпечення населення в Україні передбачає можливість встановлення інших прав у галузі охорони здоров'я.

Держава гарантує всім громадянам реалізацію їх прав у галузі охорони здоров'я шляхом створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я; організації і проведення системи державних і громадських заходів щодо охорони та зміцнення здоров'я; подання всім громадянам гарантованого рівня медико-санітарної допомоги у обсязі, що встановлюється Кабінетом Міністрів України; здійснення державного і можливості громадського контролю та нагляду в галузі охорони здоров'я; організації державної системи збирання, обробки й аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації; встановлення відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у галузі охорони здоров'я. Водночас громадянам України, які перебувають за кордоном, гарантується право на охорону здоров'я у формах і обсязі, передбачених міжнародними договорами, в яких бере участь Україна.

В Україні створено широку мережу державних та комунальних медичних закладів, які фінансуються переважно за рахунок коштів державного бюджету. Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів і виробів медичного призначення виступає Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ України). Основними завданнями МОЗ України є: забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів і виробів медичного призначення; розроблення, координація та контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги, розвитку медичної та мікробіологічної промисловості; організація надання державними та комунальними

зкладами охорони здоров'я безоплатної медичної допомоги населенню; організація надання медичної допомоги в невідкладних та екстремальних ситуаціях, здійснення в межах своєї компетенції заходів, пов'язаних з подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи; розроблення заходів щодо профілактики та зниження захворюваності, інвалідності та смертності населення; організація разом з Національною академією наук України, Академією медичних наук України наукових досліджень з пріоритетних напрямів розвитку медичної науки.

Відповідно до покладених на МОЗ України завдань цей державний орган безпосередньо забезпечує в межах своєї компетенції додержання закладами охорони здоров'я, установами і закладами державної санітарно-епідеміологічної служби Міністерства, іншими підприємствами, установами та організаціями права громадян на охорону здоров'я; бере участь у розробленні проєктів Державної програми економічного і соціального розвитку України, Державного бюджету України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України; готує пропозиції стосовно визначення пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я, розробляє та організовує реалізацію державних комплексних та цільових програм охорони здоров'я; бере участь у формуванні та реалізації інвестиційної політики у сфері охорони здоров'я; здійснює міжвідомчу координацію щодо боротьби із захворюванням на СНІД; здійснює відповідно до законодавства України функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління; бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики у сфері охорони здоров'я; організовує та здійснює відповідно до законодавства державну акредитацію закладів охорони здоров'я; здійснює координацію діяльності закладів охорони здоров'я, органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби, науково-дослідних установ незалежно від їх підпорядкування і форми власності щодо питань діагностики, лікування і профілактики захворювань, формування здорового способу життя; здійснює заходи щодо розвитку підприємництва у сфері охорони здоров'я; здійснює контроль і нагляд за додержанням санітарного законодавства, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення; забезпечує відповідно до за-

конодавства проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи; вивчає, аналізує і прогнозує показники стану здоров'я населення залежно від стану середовища життєдіяльності людини; бере участь у розробці заходів, спрямованих на недопущення шкідливого впливу факторів довкілля на здоров'я людини; бере участь у визначенні заходів та проведенні разом з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування роботи із запобігання хворобам, а також зниження захворюваності, інвалідності та смертності населення; готує пропозиції щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, запобігання занесенню та поширенню на території України особливо небезпечних (у тому числі карантинних) і небезпечних інфекційних хвороб; здійснює контроль за усуненням причин і умов виникнення та поширення інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань, отруєнь та радіаційних уражень людей; бере участь у розробленні державних соціальних нормативів у сфері охорони здоров'я, затверджує відповідні норми та нормативи у цій сфері; затверджує відповідно до законодавства державні санітарні норми, правила, гігієнічні нормативи; встановлює в межах своєї компетенції державні стандарти якості лікарських засобів, імунобіологічних препаратів, питної води, медичної техніки та виробів медичного призначення; бере участь у розробці та введенні в дію екологічних нормативів та норм радіаційної безпеки; погоджує в установленому законодавством порядку всі державні стандарти, технічні умови, промислові зразки, іншу нормативно-технічну документацію об'єктів, які можуть мати шкідливий вплив на здоров'я населення; затверджує переліки важких робіт, робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок та неповнолітніх, а також підіймання і переміщення ними важких речей; бере участь у підготовці пропозицій до списків № 1 і № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, які дають право на пенсію за віком на пільгових умовах; забезпечує проведення медико-соціальної експертизи втрати працездатності та надання реабілітаційної допомоги населенню; здійснює організаційно-методичне керівництво та координацію роботи державної служби медицини катастроф; у межах своєї компетенції регулює діяльність, пов'язану з трансплантацією органів та інших анатомічних

матеріалів людині; організовує разом з відповідними центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування систематичне медичне обстеження (диспансеризацію) і визначення рівня доз опромінення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; розробляє відповідно до законодавства рекомендації щодо встановлення для громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, додаткових норм раціонального харчування у спеціалізованих лікувальних, лікувально-санаторних і курортних закладах, встановлює медичні та фізіологічні норми харчування для зазначеної категорії осіб; бере участь разом з відповідними центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування у здійсненні державного регулювання радіаційної безпеки, у складанні експертних висновків щодо визначення категорій зон радіоактивного забруднення територій; організовує науково-методичне забезпечення судово-медичної та судово-психіатричної експертної діяльності закладів охорони здоров'я; забезпечує здійснення відповідно до законодавства державної реєстрації та контролю за виробництвом, належним режимом зберігання і реалізації, якістю лікарських засобів, імунобіологічних препаратів, медичної техніки та виробів медичного призначення, підтримує обов'язковий їх асортимент, у тому числі необхідний запас на випадок стихійного лиха, катастроф, епідемічних захворювань; організовує забезпечення населення лікарськими засобами, інформує працівників закладів охорони здоров'я і населення про лікарські засоби та імунобіологічні препарати, дозволені до застосування; забезпечує додержання встановленого порядку надання пільг щодо відпуску громадянам безоплатно або на пільгових умовах медикаментів та імунобіологічних препаратів; забезпечує в межах своєї компетенції розвиток медичної науки, впровадження в практику охорони здоров'я результатів наукових досліджень; реалізовує державну політику зайнятості працівників у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів і виробів медичного призначення; визначає вимоги до професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації медичних і фармацевтичних працівників, затверджує номенклатуру медичних та фармацевтичних спеціальностей і посад;

встановлює єдині кваліфікаційні вимоги до осіб, які займаються медичною та фармацевтичною діяльністю в Україні; забезпечує відповідно до законодавства виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави; забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті Міністерства, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; виконує інші функції, що випливають з покладених на нього завдань.

Забезпеченням та контролем державних заходів у сфері охорони здоров'я на обласному і міському рівнях та у містах Києві і Севастополі займаються управління охорони здоров'я обласних, Севастопольської міської державної адміністрації та Головне управління охорони здоров'я Київської міської державної адміністрації, а на території Автономної Республіки Крим Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим. Дані органи здійснюють свою діяльність відповідно до власних положень, які розроблені на основі Типового положення про управління охорони здоров'я обласної, Севастопольської міської державної адміністрації та Головне управління охорони здоров'я Київської міської державної адміністрації, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. № 1845. Безпосередньо охороною здоров'я населення переймаються санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні та інші заклади охорони здоров'я.

Указані заклади охорони здоров'я можуть надавати такі види лікувально-профілактичної допомоги: а) первинна лікувально-профілактична допомога, б) спеціалізована (вторинна) лікувально-профілактична допомога, в) високоспеціалізована (третинна) лікувально-профілактична допомога, г) медична допомога в невідкладних та екстремальних ситуаціях, д) медична допомога громадянам, які страждають на соціально небезпечні захворювання, е) медична допомога хворому в критичному для життя стані, є) забезпечення лікарськими та протезними засобами, ж) санаторно-курортне лікування.

Держава гарантує подання доступної соціально прийнятної первинної лікувально-профілактичної допомоги як основної

частини медико-санітарної допомоги населенню, що передбачає консультацію лікаря, просту діагностику і лікування основних найпоширеніших захворювань, травм та отруєнь, профілактичні заходи, направлення пацієнта для подання спеціалізованої і високоспеціалізованої допомоги. Первинна лікувально-профілактична допомога подається переважно за територіальною ознакою сімейними лікарями або іншими лікарями загальної практики. Спеціалізована (вторинна) лікувально-профілактична допомога подається лікарями, які мають відповідну спеціалізацію і можуть забезпечити більш кваліфіковане консультування, діагностику, профілактику і лікування, ніж лікарі загальної практики. Високоспеціалізована (третинна) лікувально-профілактична допомога подається лікарем або групою лікарів, які мають відповідну підготовку у галузі складних для діагностики і лікування захворювань, у разі лікування хвороб, що потребують спеціальних методів діагностики та лікування, а також з метою встановлення діагнозу і проведення лікування захворювань, що рідко зустрічаються. Також медичні працівники зобов'язані подавати першу невідкладну допомогу при нещасних випадках і гострих захворюваннях. Медична допомога забезпечується службою швидкої медичної допомоги або найближчими лікувально-профілактичними закладами незалежно від відомчої підпорядкованості та форм власності з подальшим відшкодуванням витрат. Подання безоплатної допомоги громадянам в екстремальних ситуаціях (стихійне лихо, катастрофи, аварії, масові отруєння, епідемії, епізоотії, радіаційне, бактеріологічне і хімічне забруднення тощо) покладається насамперед на спеціалізовані бригади постійної готовності служби екстреної медичної допомоги з відшкодуванням необхідних витрат місцевих закладів охорони здоров'я у повному обсязі за рахунок централізованих фондів. З метою охорони здоров'я населення органи і заклади охорони здоров'я зобов'язані здійснювати спеціальні заходи профілактики та лікування соціально небезпечних захворювань (туберкульоз, психічні, венеричні захворювання, СНІД, лепра, хронічний алкоголізм, наркоманія), а також карантинних захворювань. Порядок здійснення госпіталізації та лікування таких хворих, у тому числі і у примусовому порядку, встановлюється законодавчими актами України. Медичні працівники зобов'язані подавати медичну допомогу

у повному обсязі хворому, який знаходиться в критичному для життя стані. Така допомога може також подаватися спеціально створеними закладами охорони здоров'я, що користуються пільгами з боку держави. Активні заходи щодо підтримання життя хворого припиняються в тому випадку, коли стан людини визначається як незворотна смерть. Порядок припинення таких заходів, поняття та критерії смерті визначаються Міністерством охорони здоров'я України відповідно до сучасних міжнародних вимог.

З метою реалізації права громадян України на охорону здоров'я держава забезпечує доступність найнеобхідніших лікарських засобів, захист громадян у разі заподіяння шкоди їх здоров'ю внаслідок застосування лікарських засобів за медичним призначенням, а також встановлює пільги і гарантії окремим групам населення та категоріям громадян щодо забезпечення їх лікарськими засобами в разі захворювання.

Санаторно-курортне лікування є одним із найважливіших видів медичного обслуговування, метою якого є відновлення та зміцнення здоров'я населення. Потреба у санаторно-курортному лікуванні визначається лікарем за станом здоров'я хворого й оформляється медичними документами відповідно до встановленого Міністерством охорони здоров'я України зразка. Порядок забезпечення застрахованих осіб і членів їх сімей путівками на санаторно-курортне лікування закріплений Інструкцією про порядок забезпечення застрахованих осіб і членів їх сімей путівками на санаторно-курортне лікування, які придбані за рахунок коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

Відповідно до змісту коментованої статті держава взяла на себе обов'язок створювати умови для ефективного і доступного для всіх без винятку громадян медичного обслуговування, яке у державних і комунальних закладах охорони здоров'я надається безоплатно. У сучасних кризових умовах для економіки нашої країни гарантована державою безоплатність медичного обслуговування набуває відносного значення, оскільки видатки з державного бюджету на розвиток галузі охорони здоров'я не в змозі перекрыти її зростаючі потреби. У таких умовах стає практично неможливим надавати безоплатну та ще й якісну медичну допомогу. Водночас з приводу закріпленої у коментованій статті безоплатності медичної допомоги у 2002 р. вже мав місце судовий преце-

дент за результатами звернення 53 народних депутатів України до Конституційного Суду України з приводу офіційного тлумачення положення статті 49 Конституції України, що «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно». Практичну необхідність в офіційній інтерпретації зазначеного положення народні депутати України обґрунтували тим, що сьогодні громадяни України фактично не можуть отримати медичну допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я, не сплативши власні кошти за ліки, харчування та «необхідні витратні матеріали». Значна частина населення не спроможна відшкодувати такі витрати, і тому багато громадян змушені відмовлятися від відвідування закладів охорони здоров'я. Конституційне право громадян на охорону здоров'я і медичну допомогу, на думку народних депутатів України, фактично не реалізується, а безоплатність такої допомоги полягає у відсутності прямого розрахунку пацієнта за медичну допомогу у момент її надання. У результаті розгляду матеріалів справи Конституційний Суд України вирішив, що положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» треба розуміти так, що у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги. Отже, надання медичної допомоги державними і комунальними закладами охорони здоров'я в нашій країні залишається поки що безоплатним.

У частині 3 коментованої статті зазначається, що держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. У зв'язку з цим заклади охорони здоров'я можуть створюватись підприємствами, установами та організаціями з різними формами власності, а також приватними особами при наявності необхідної матеріально-технічної бази і кваліфікованих фахівців. Порядок і умови створення закладів охорони здоров'я, державної реєстрації та акредитації цих закладів, а також порядок ліцензування медичної практики, виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами визначаються чинним законодавством України. Заклади охорони здоров'я здійснюють свою діяльність на підставі статуту, що затверджується власником

або уповноваженим ним органом. Незалежно від юридичного статусу закладу охорони здоров'я керівництво ним може здійснювати тільки особа, яка відповідає встановленим державою єдиним кваліфікаційним вимогам. Кабінет Міністрів України та уповноважені ним органи, а також у межах своїх повноважень органи місцевого самоврядування мають право припинити діяльність будь-якого закладу охорони здоров'я у разі порушення ним законодавства про охорону здоров'я, невиконання державних вимог щодо якості медичної допомоги та іншої діяльності в галузі охорони здоров'я або вчинення дій, що суперечать його статуту.

Таким чином, можливо з впевненістю стверджувати, що у нашій державі існує розгалужена система органів державної влади та медичних закладів, а також доволі розвинута система нормативно-правових актів соціальної спрямованості, які покликані гарантувати належну та ефективну реалізацію громадянами прав у сфері охорони здоров'я.

Стаття 50. Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Для розкриття суті конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля важливе значення насамперед мають два питання: а) що означає термін «довкілля»; б) яке довкілля є безпечним для життя і здоров'я людини.

Стосовно першого питання слід зазначити, що термінові «довкілля» кореспондує більш вживаний у нашому екологічному законодавстві термін «навколишнє природне середовище». Відповідно до Закону України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища» під навколишнім природним середовищем розуміється «...сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів» (ст. 5). Іншими словами, навколишнє природне середовище, а отже і довкілля, — це сукуп-

ність природних і природно-антропогенних умов та процесів, які оточують людину і є сферою її життя та діяльності. Ці умови та процеси справляють як позитивний, так і негативний вплив на життя і здоров'я людини, тобто характеризують довкілля з точки зору його якості.

Тепер щодо другого питання. У найзагальнішому значенні безпечним є довкілля, яке негативно не впливає на здоров'я людей. Більш конкретизоване визначення даної дефініції пов'язане з критеріями безпечності довкілля для життя і здоров'я людини. Такими критеріями є встановлені в законодавчому порядку екологічні нормативи. До них, зокрема, належать нормативи екологічної безпеки (гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин у довкіллі, гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого фізичного впливу на довкілля, гранично допустимий вміст шкідливих речовин у продуктах харчування; гранично допустимі викиди та скиди у довкілля забруднюючих хімічних речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів (ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»)). Законодавством України можуть встановлюватися й інші екологічні нормативи. Відповідність довкілля вказаним нормативам свідчить про безпечну, а невідповідність – про небезпечну якість довкілля для життя і здоров'я людини. Отже, право громадянина на безпечне для його життя і здоров'я довкілля – це, по суті, його право вимагати від відповідних суб'єктів додержання встановлених еколого-правових нормативів.

Недодержання цих нормативів є підставою для відшкодування передбаченої ч. 1 ст. 50 Конституції України шкоди, завданої порушенням права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, за нормами Цивільного кодексу України. Можуть також застосовуватися заходи адміністративної і кримінальної відповідальності. Перші з них передбачені нормами Кодексу про адміністративні правопорушення України (глава «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури»), а другі – нормами Кримінального кодексу України (розділ «Злочини проти довкілля»).

Крім того, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля забезпечується у нас комплексом взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, правових та інших заходів.

Особливе значення має інформація про стан довкілля. Частина 2 коментованої статті закріплює і гарантує, по-перше, право вільного доступу громадян до інформації про стан довкілля, а також про якість харчових продуктів і предметів побуту, по-друге – право на поширення відповідної інформації. Джерелами такої інформації є документи та інші носії інформації, а також повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи тощо. Вільний доступ до цих джерел означає можливість ознайомлення з ними громадян без будь-яких спеціальних дозволів, оскільки ця інформація за Конституцією України не може бути віднесена до секретної.

Порядок одержання, використання, поширення та зберігання екологічної інформації, як і всіх інших видів інформації, регулюється законами України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації». Держава зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення, створювати у державних органах спеціальні інформаційні служби або системи, які у встановленому порядку забезпечували б доступ до екологічної інформації. На Міністерство екології та природних ресурсів України, його органи на місцях та інші спеціально уповноважені державні органи покладений обов'язок по підготовці та поданню щорічно Верховній Раді України Національної доповіді про стан довкілля в країні, а також забезпечення громадян та юридичних осіб інформацією екологічного характеру.

До гарантій закріпленого у ч. 2 коментованої статті права вільного доступу до екологічної інформації належать також державний контроль за додержанням відповідного законодавства, а також юридична відповідальність (цивільно-правова, адміністративна та кримінальна). Державний контроль, зокрема, здійснює Державна екологічна інспекція України та інші інспекційні органи. А за ст. 238 КК України кримінально караними визнаються приховування або умисне перекручення службовою особою відомостей про екологічний, у тому числі радіаційний стан, який пов'язаний із забрудненням земель, водних ресурсів, атмосферного повітря, харчових продуктів і продовольчої сировини і негативно впливає на здоров'я людей, рослинний та тваринний світ, а також про стан захворюваності населення в районах з підвищеною екологічною небезпекою.

Стаття 51. Шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки і чоловіка. Кожен із подружжя має рівні права і обов'язки у шлюбі та сім'ї.

Батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків.

Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою.

Зазначена стаття встановлює основні принципи регулювання сімейних відносин, які знаходять своє втілення в Сімейному кодексі України 2002 р. (далі – СК України) та інших нормативно-правових актах.

Частина 1 коментованої статті закріплює принципове положення, за яким шлюб як сімейний союз жінки та чоловіка, зареєстрований у державному органі реєстрації актів цивільного стану, набуває юридичної сили за умови, що він ґрунтується на вільній згоді жінки та чоловіка. Це положення повністю відтворено в ч. 1 ст. 24 СК України. Вільна згода означає, що і жінка, і чоловік, які, за правилом, досягли шлюбного віку, усвідомлюють значення своїх дій і їх наслідки. Однак згода не може вважатися вільною, коли вона дається під впливом фізичного чи психічного насильства з боку інших осіб.

Згоду на шлюб наречена та наречений оприлюднюють під час реєстрації шлюбу, а тому їх присутність у момент реєстрації є обов'язковою. З цієї причини реєстрація шлюбу через представника не допускається (ст. 34 СК України).

Шлюб, вчинений без вільної згоди жінки або чоловіка, визнається недійсним за рішенням суду (ч. 1 ст. 40 СК України).

Недієздатна особа, а також особа, що формально була дієздатною, але в момент реєстрації шлюбу страждала на тяжкий психічний розлад, перебувала в стані алкогольного, токсичного, наркотичного сп'яніння, у результаті чого не усвідомлювала значення своїх дій і (або) не могла керувати ними, не мають права на укладення шлюбу. Шлюб, зареєстрований з особою, яка визнана недієздатною, є недійсним (ч. 3 ст. 39 СК України).

За заявою особи, яка досягла чотирнадцяти років, за рішенням суду їй може бути надано право на шлюб, якщо буде встановлено, що це відповідає її інтересам (ст. 23 СК України). Реєстрація шлюбу осіб, яким знижено шлюбний вік, провадиться на загальних підставах, тобто при вільній згоді на це жінки і чоловіка.

Принциповим положенням є також і те, що кожен з подружжя має рівні права й обов'язки в шлюбі й сім'ї. Це положення знайшло своє закріплення в ч. 6 ст. 7 та інших статтях СК України. Так, дружина та чоловік мають право на повагу до своєї індивідуальності, своїх звичок та уподобань (ст. 51 СК України); на фізичний та духовний розвиток, на здобуття освіти, прояв своїх здібностей, на створення умов для праці та відпочинку (ст. 52 СК України); на зміну прізвища (ст. 53 СК України); на свободу і особисту недоторканність (ст. 56 СК України). Майно, яке було набуто подружжям за час шлюбу, включаючи і речі для професійних занять одного з них, незалежно від того, що один з подружжя не мав з поважної причини (навчання, ведення домашнього господарства, догляд за дітьми, хвороба тощо) самостійного заробітку, належить їм на праві спільної сумісної власності (статті 60, 61 СК України). Дружина та чоловік мають рівні права на володіння, користування й розпорядження таким майном, якщо інше не встановлено домовленістю між ними (статті 63, 66, 69 СК України). Дружина та чоловік повинні матеріально підтримувати один одного (ст. 75 СК України), брати участь у витратах, пов'язаних із хворобою або каліцтвом другого з подружжя (ст. 90 СК України). Усі найважливіші питання життя сім'ї мають вирішуватися подружжям спільно, на засадах рівності. Таким чином, у сімейних відносинах подружжя не має переваг один перед одним, хоча в окремих випадках законом враховуються біологічні особливості жінки та чоловіка, які перебувають у шлюбі. Так, дружина має право на утримання від чоловіка під час вагітності (ч. 1 ст. 84 СК України).

Частина 2 коментованої статті встановлює, що батьки зобов'язані утримувати своїх неповнолітніх дітей (ст. 180 СК України), тобто забезпечувати інтереси дитини в житлі, харчуванні, відпочинку, лікуванні тощо, незалежно від того, чи є вони працездатними і чи є в них кошти, достатні для надання утримання. За правилом цей обов'язок, а він покладається рівною мірою на обох батьків, виконується добровільно, зокрема, шляхом здійснення фактичних дій. Наприклад, той із батьків, хто проживає окремо від дитини, може брати участь в її утриманні в грошовій і (або) натуральній формі (ч. 2 ст. 181 СК України). Підставою для сплати аліментів може слугувати договір про сплату аліментів на дитину (ст. 189 СК України), відповідні положення в шлюбному

договорі (ч. 2 ст. 93 СК України), заява одного з батьків за місцем роботи, місцем виплати пенсії, стипендії про відрахування аліментів з його заробітної плати, пенсії, стипендії у певному розмірі та на певний строк (ст. 187 СК України) тощо. Аліменти можуть стягуватися і в примусовому порядку за рішенням суду. У цьому випадку кошти на утримання дитини (аліменти) присуджуються в частці від доходу її матері, батька і (або) у твердій грошовій сумі (ч. 3 ст. 181 СК України).

Батьки зобов'язані брати участь і в додаткових витратах на дитину, що викликані особливими обставинами (розвитком здібностей дитини, її хворобою, каліцтвом тощо).

Батьки зобов'язані утримувати своїх повнолітніх непрацездатних дітей, які потребують матеріальної допомоги, але за умови, якщо вони можуть таку матеріальну допомогу надавати (ст. 198 СК України). Якщо батьки спроможні, то на них покладається й обов'язок утримувати повнолітніх дітей, які продовжують навчання і через це потребують матеріальної допомоги, до досягнення ними двадцяти трьох років. Право на утримання припиняється в разі припинення навчання (ст. 199 СК України).

Неповнолітні батьки мають такі ж права та обов'язки щодо дитини, як і повнолітні батьки.

Частина 2 коментованої статті закріплює обов'язок повнолітніх дітей (дочки, сина) піклуватися про своїх непрацездатних батьків, які потребують матеріальної допомоги. Непрацездатність батьків може бути пов'язана або з досягненням пенсійного віку, або з інвалідністю. При цьому батьки повинні потребувати матеріальної допомоги через відсутність джерел для свого існування, у тому числі через відсутність пенсії або незначний її розмір. Суд визначає розмір аліментів на батьків у твердій грошовій сумі або в частці від заробітку (доходу) сина, дочки з урахуванням їх матеріального та сімейного стану. Повнолітні діти можуть бути залучені до участі і в додаткових витратах, викликаних тяжкою хворобою, інвалідністю або немічністю батьків. Проте, якщо мати або батько були позбавлені батьківських прав і ці права не були поновлені, обов'язок утримувати їх у повнолітніх дітей, щодо яких вони були позбавлені цих прав, не виникає (ч. 2 ст. 202 СК України). Повнолітні діти можуть бути звільнені судом від обов'язку по утриманню своїх батьків та обов'язку брати участь у додаткових витратах, якщо в судовому порядку буде встановлено, що батьки

ухилилися від виконання своїх батьківських обов'язків. Проте у виняткових випадках (повна відсутність коштів у батьків, тяжка хвороба, немічність тощо), суд може присудити з дітей аліменти на строк не більше як три роки (ст. 204 СК України).

Слід зазначити, що хоча коментована стаття містить положення щодо обов'язку повнолітніх дітей утримувати своїх батьків, спеціальне законодавство, а саме ст. 206 СК України передбачає право суду у виняткових випадках, якщо мати, батько є тяжко хворими, інвалідами, а неповнолітня дитина має достатній дохід (заробіток), винести рішення про стягнення з неї одноразово або протягом певного строку коштів на покриття витрат, пов'язаних з лікуванням та доглядом за ними.

Частина 3 коментованої статті встановлює, що сім'я, дитинство, материнство й батьківство охороняються державою. Захист сім'ї державою – важливий соціально-правовий інститут, який впливає на стабільність і міцність сімейних відносин і включає проведення широкого кола економічних, соціальних і правових заходів. Це не випадково, бо сім'я захищається державою як природний і основний осередок суспільства, що має значення як для кожної людини, так і для суспільства в цілому.

Велике значення для регулювання сімейних відносин мають Конвенція державної сімейної політики, схвалена Постановою Верховної Ради України від 17 вересня 1999 р., закони України від 15 листопада 2001 р. «Про попередження насильства в сім'ї», від 26 квітня 2001 р. «Про охорону дитинства», Положення про прийомну сім'ю, Положення про дитячий будинок сімейного типу, затверджені постановою Кабінету Міністрів України 26 квітня 2002 р., тощо.

Держава проявляє піклування про сім'ю шляхом створення й розвитку мережі пологових будинків, дитячих садків, інших дитячих закладів, встановлення пільг та різних видів допомоги сім'ям з дітьми. Так, згідно із Законом України від 21 листопада 1992 р. (діє в редакції від 22 квітня 2001 р.) «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» встановлені певні види державної допомоги: по вагітності та пологах; одноразова допомога при народженні дитини; по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням; допомога самотнім матерям; допомога малозабезпеченим сім'ям з дітьми. Відповідно до Закону України від 15 листопада 1996 р. «Про відпустки» вста-

новлена відпустка по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. Причому ця відпустка може бути використана повністю або частинами не тільки матір'ю, а й батьком дитини, бабою, дідом чи іншими родичами, які фактично доглядають за дитиною, або особою, яка усиновила чи взяла дитину під опіку.

Чинне законодавство охороняє й захищає права дитини. Зокрема, Кримінальний кодекс України (далі – КК України) містить ряд статей, що передбачають кримінальну відповідальність за вчинення злочину проти дитини (ч. 2 ст. 136, статті 137, 148, 150, 155, 156, 164, 166, 169 тощо). Так, згідно зі ст. 67 КК України до обставин, що обтяжують відповідальність за вчинення злочину, належать: вчинення злочину щодо малолітнього, вчинення злочину з використанням малолітнього. Крім цього, КК України як обставини, що обтяжують відповідальність за конкретні види злочинів, передбачає їх вчинення проти дитини (ч. 2 ст. 146, частини 2 та 3 ст. 149, частини 3 та 4 ст. 152 тощо).

Стаття 52. Діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним.

Будь-яке насильство над дитиною та її експлуатація переслідуються за законом.

Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Держава заохочує і підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей.

Правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття (ч. 1 ст. 6 СК України). У частині 1 коментованої статті проголошується основний принцип правового положення дитини в сучасному світі – діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони в шлюбі або поза ним. Не має значення, в якій сім'ї народилася дитина, якої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, віку або майнового стану є її батьки, яким є етнічне та соціальне походження дитини, мова або місце проживання, має вона повну сім'ю та родичів чи позбавлена від народження батьківського піклування. Незалежно від свого походження дитина має рівні права з іншими дітьми. Цей принцип передбачає відсутність незаконних

привілей або будь-якої дискримінації щодо дітей залежно від їхнього походження. На виконання ст. 2 Конвенції про права дитини (Конвенцію ратифіковано Постановою Верховної Ради України № 789-ХІІ від 27 лютого 1991 р.) Україна вживає всіх необхідних заходів для забезпечення захисту дитини від усіх форм дискримінації або покарання на підставі статусу, діяльності, висловлюваних поглядів чи переконань дитини, батьків дитини, законних опікунів чи інших членів сім'ї.

У частині 1 коментованої статті вказано, що діти також є рівними у своїх правах незалежно від того, народжені вони в шлюбі чи поза ним. Ця норма відтворюється в ст. 141 СК України, в якій вказано, що мати, батько мають рівні права та обов'язки щодо дитини, незалежно від того, чи перебували вони у шлюбі між собою. Розірвання шлюбу між батьками, проживання окремо від дитини не впливає на обсяг їхніх прав і не звільняє від обов'язків щодо дитини.

Україна ратифікувала Європейську конвенцію про правовий статус дітей, народжених поза шлюбом (Закон України від 14 січня 2009 р. № 826-VI) і зобов'язується привести своє законодавство у відповідність до положень цієї Конвенції. Внутрішнє законодавство України передбачає детальні правила щодо визначення походження дитини, народженої як у шлюбі, так і поза шлюбом її батьків. Згідно із законодавством права та обов'язки матері, батька і дитини ґрунтуються на походженні дитини, засвідченому у встановленому законом порядку (ст. 121 СК України). Вважається, що дитина, яка зачата і (або) народжена в шлюбі, походить від подружжя. Якщо дитина народилася в подружжя, дружина записується матір'ю, а чоловік – батьком дитини. Особа, яка записана батьком дитини, має право оспорити своє батьківство лише в судовому порядку. Законом встановлюється особливий порядок визначення походження дитини, народженої в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій (ст. 123 СК України).

Законодавство встановлює порядок визначення походження дитини, батьки якої не перебувають у шлюбі між собою. У цьому питанні законодавство України відповідає вимогам Європейської конвенції про правовий статус дітей, народжених поза шлюбом (статті 2–4). Походження дитини від батьків, які не перебувають у шлюбі між собою, визначається за заявою матері та батька ди-

тини або за рішенням суду (ст. 125 СК України). Жінка, яка народила дитину, та чоловік, який вважає себе батьком цієї дитини, мають право подати заяву до органу реєстрації актів цивільного стану як до, так і після народження дитини. Така заява може бути подана і неповнолітньою особою. У цьому випадку орган реєстрації актів цивільного стану повинен повідомити батьків (опікуна, піклувальника) неповнолітньої особи про запис її батьком дитини.

За відсутності спільної заяви батьківство щодо дитини може бути визнане за рішенням суду. Підставою для визнання батьківства є будь-які відомості, що засвідчують походження дитини від певної особи і зібрані відповідно до законодавства. Позов про визнання батьківства може бути пред'явлений матір'ю, опікуном, піклувальником дитини, особою, яка утримує та виховує дитину, а також самою дитиною, яка досягла повноліття. Позов про визнання батьківства може бути пред'явлений особою, яка вважає себе батьком дитини, якщо відомості про батька дитини у Книзі реєстрації народжень записувалися за вказівкою матері, а прізвище дитини — за прізвищем матері.

Закон передбачає можливість визнання материнства за рішенням суду. Особа, яка вважає себе матір'ю дитини, може подати до суду заяву про визнання свого материнства (ст. 131 СК України). Це можливо лише у випадку, якщо запис про матір та батька дитини провадився за заявою родичів, інших осіб або уповноваженого представника закладу охорони здоров'я, в якому народилася дитина, у разі смерті матері, а також за неможливості встановити місце її проживання.

Частина 2 коментованої статті забороняє будь-яке насильство над дитиною та її експлуатацію. Це повністю відповідає положенням Конвенції про права дитини, ратифікованої Постановою Верховної Ради України № 789-ХІІ від 27 лютого 1991 р. У статтях 32, 34, 36 Конвенції встановлена пряма заборона економічної, сексуальної та інших видів експлуатації дитини. Законодавство України містить чимало норм, які спрямовані на деталізацію та визначення способів реалізації вимог Конвенції про права дитини. Законодавство України визначає мінімальний вік для прийому на роботу; вимоги щодо тривалості робочого дня й умови праці; заходи в галузі освіти з метою захисту дітей від незаконного зловживання наркотичними засобами та психотропними ре-

човинами; необхідні заходи щодо запобігання примушуванню дитини до будь-якої незаконної сексуальної діяльності, використанню дітей з метою експлуатації в проституції або в іншій незаконній сексуальній практиці. Законодавство України захищає дитину від економічної експлуатації і від виконання будь-якої роботи, яка може становити небезпеку для її здоров'я, бути перешкодою в одержанні нею освіти чи завдавати шкоди її здоров'ю, фізичному, розумовому, духовному, моральному й соціальному розвитку.

Законодавство передбачає засоби для захисту від будь-якого насильства над дитиною в сім'ї. Закон України від 15 листопада 2001 р. «Про попередження насильства в сім'ї» встановлює правові і організаційні засади попередження насильства в сім'ї, включаючи попередження насильства над дитиною. Попередження насильства в сім'ї визначається як система соціальних і спеціальних заходів, спрямованих на усунення причин і умов, які сприяють вчиненню насильства в сім'ї, припинення насильства в сім'ї, яке готується або вже почалося, притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні насильства в сім'ї, а також медико-соціальна реабілітація жертв насильства в сім'ї. Закон визначає органи та установи, на які покладається здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї.

Якщо батьки жорстоко поведуться з дитиною, застосовують тілесні покарання, прилучають дитину до вживання наркотичних засобів, вдаються до психічного насильства або до будь-яких видів експлуатації дитини, примушують дитину до жебракування та бродяжництва, вони можуть у судовому порядку бути позбавлені батьківських прав. У випадку, коли перебування дитини з батьками є небезпечним для її життя, здоров'я і морального виховання, суд може постановити рішення про відібрання дитини без позбавлення батьків або одного з них батьківських прав. Позбавлення батьківських прав та відібрання дитини без позбавлення батьківських прав — це виняткові засоби впливу на батьків з метою всебічного захисту дитини. Якщо поведінка особи, позбавленої батьківських прав, та обставини, що були підставою для позбавлення батьківських прав, змінилися, за рішенням суду батьківські права особи можуть бути поновлені. Якщо відібрання дитини було здійснено без позбавлення батьків батьківських прав, то в разі відпадиння причин, які перешкоджали належному вихован-

ню дитини її батьками, суд за заявою батьків може постановити рішення про повернення їм дитини.

За тих чи інших обставин дитина може втратити батьківське піклування. У частині 3 коментованої статті вказано, що утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Правові, організаційні та соціальні засади державної підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, визначаються спеціальними законами. У статті 25 Закону України від 26 квітня 2001 р. «Про охорону дитинства» встановлено, що діти, які внаслідок смерті батьків, позбавлення батьків батьківських прав, хвороби батьків чи з інших причин залишилися без батьківського піклування, мають право на особливий захист і допомогу з боку держави.

Юридичний статус особливих категорій дітей визначається Законом України від 13 січня 2005 р. «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування». Згідно зі ст. 1 Закону дитина-сирота — це дитина, в якій померли чи загинули батьки. Діти, позбавлені батьківського піклування, — це діти, які залишилися без піклування батьків з різних підстав (у зв'язку з позбавленням батьків батьківських прав, відібранням у батьків без позбавлення батьківських прав, визнанням батьків безвісно відсутніми або недієздатними, оголошенням їх померлими, відбуванням покарання в місцях позбавлення волі та перебуванням їх під вартою на час слідства, тривалою хворобою батьків, а також підкинуті діти, батьки яких невідомі, діти, від яких відмовилися батьки, та безпритульні діти тощо). Відсутність одного чи обох батьків або батьківського піклування визначає юридичний статус дитини та є підставою для одержання такими дітьми матеріального забезпечення й пілг, передбачених законодавством. Оскільки на повне державне забезпечення мають право діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, які мають цей статус, відповідна служба в справах дітей зобов'язана протягом двох місяців підготувати комплект документів, який підтверджує набуття дитиною статусу дитини-сироти.

Закон встановлює державні соціальні стандарти й нормативи щодо: мінімального матеріального забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (витрат на харчуван-

ня, одяг та взуття); житлового забезпечення (на рівні, не нижчому за встановлені в житловому законі нормативи, забезпечення таких дітей після завершення їх виховання в різних формах влаштування після досягнення ними 18-річного віку, якщо вони не мають свого житла відповідно до житлових нормативів або мають житло з характеристиками, нижчими за встановлені житлові нормативи); мінімального стандарту забезпечення гарантованого першого робочого місця; разової державної фінансової допомоги при закінченні такими дітьми виховного, навчального закладу чи при закінченні перебування таких дітей у різних формах влаштування після досягнення ними 18-річного віку; мінімального стандарту щомісячного утримання таких дітей та осіб із їх числа за умови навчання їх у вищих навчальних закладах до досягнення ними 23-річного віку або до закінчення відповідних навчальних закладів; медичного обслуговування; мінімального стандарту забезпечення дитини до надання їй статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування.

В Україні підтримуються та розвиваються різні форми влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування, у сім'ї для виховання. Деякі з них базуються на матеріальній та організаційній підтримці держави (дитячий будинок сімейного типу, прийомна сім'я, патронат). Відносини в таких сім'ях ґрунтуються на договорі між батьками-вихователями та органом, який прийняв рішення про створення дитячого будинку сімейного типу, прийомної або патронатної сім'ї. Держава бере на себе обов'язок надавати мінімальний стандарт грошового забезпечення батькам-вихователям та прийомним батькам.

Державна допомога не може бути єдиним джерелом підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Тому в ч. 3 коментованої статті вказано, що держава заохочує й підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей. У пункті 5 Указу Президента України від 4 травня 2007 р. «Про додаткові заходи щодо захисту прав та законних інтересів дітей» наголошено, що органи місцевої влади повинні забезпечувати всебічну підтримку сімей, які взяли на виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, заохочувати та підтримувати благодійницьку діяльність щодо дітей.

Стаття 53. Кожен має право на освіту.

Повна загальна середня освіта є обов'язковою.

Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Частина 1 коментованої статті закріплює право кожного на освіту без обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Право на освіту розглядається як комплекс специфічних прав, до якого входить: право на обов'язкову й безоплатну початкову освіту для всіх; право на відкритість і доступність середньої освіти з поступовим введенням безкоштовної освіти; право на однакову доступність для всіх на конкурсній основі до вищої освіти; право на інтенсифікацію елементарної освіти для тих, хто не проходив або не завершив повного курсу початкової освіти; право на встановлення задовільної системи стипендій; право дитини на навчання; право батьків і законних опікунів вільно вибирати для своїх дітей засновані державою учбові заклади та приватні заклади, які відповідають вимогам для освіти, що встановлюється державою; право батьків на забезпечення релігійного й морального навчання та виховання своїх дітей відповідно до їх власних переконань; право національних меншин на рівний доступ до освіти усіх рівнів, на створення приватних освітніх та навчальних закладів, на вивчення чи, коли це можливо, викладання мовою меншини; право дітей з вадами здоров'я (зору, слуху та ін.) на

здобуття освіти спеціальними засобами, право не бути свавільно виключеним з учбового закладу та ін.

Основний Закон формулює позитивну відповідальність держави в забезпеченні: 1) доступної й безоплатної дошкільної, повної, загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних й комунальних навчальних закладах; 2) розвитку таких форм освіти, а також позашкільної освіти, післядипломної освіти, різних форм навчання; 3) надання державних стипендій та пільг учням і студентам; 4) права безоплатно здобути на конкурсній основі вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах; 5) навчання рідною мовою чи її вивчення в державних і комунальних навчальних закладах громадянами — представниками національних меншин в Україні та ін.

У своєму рішенні в справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України «державна забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти) Конституційний Суд України так розкрив зміст цих термінів: «доступність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту на принципах рівності, визначених статтею 24 Конституції України, означає, що нікому не може бути відмовлено в праві на освіту, держава має створити можливості для реалізації цього права, безоплатність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту означає можливість здобуття освіти в державних і комунальних навчальних закладах без внесення плати у будь-якій формі за освітні послуги визначених законодавством рівня, змісту, обсягу і в межах тих видів освіти, безоплатність яких передбачена частиною третьою статті 53 Конституції України».

У Конституції розрізняється «повна загальна середня освіта» (яка є обов'язковою) і професійно-технічна, вища освіта в державних і комунальних закладах (яку можна здобути на конкурсній основі).

Виходячи з положень частин 2 та 3 ст. 53 Конституції України, за якими повна загальна середня освіта є обов'язковою і безоплатною, витрати на забезпечення навчально-виховного процесу в державних і комунальних загальноосвітніх навчальних закладах

здійснюється на нормативній основі за рахунок коштів відповідних бюджетів у повному обсязі.

Безоплатність вищої освіти означає, що громадянин має право здобути її відповідно до стандартів вищої освіти без внесення плати в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (ч. 4 ст. 53 Конституції України) в межах обсягу підготовки фахівців для загальних потреб (державного замовлення). Конституція України не забороняє вищим учбовим закладам державної й комунальної форм власності здійснювати підготовку фахівців з вищою освітою окрім державного замовлення і за рахунок інших джерел фінансування, якщо така підготовка не заборонена законом, відповідає створеній в Україні системі безперервної освіти, забезпечена належною кількістю кваліфікованих фахівців, відповідною матеріально-технічною і виробничою базою та ін.

Право на освіту включає чотири фундаментальних положення: 1) конкретне (суб'єктивне) право на освіту; 2) навчання; 3) освіту і 4) релігійні і філософські переконання (ст. 26 Загальної декларації прав людини 1948 р., ст. 2 Протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, ст. 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. та ін.).

Навчання є широким комплексом заходів, які здійснюються за участю та під контролем держави, з надання такого обсягу знань, культурних навичок, професійної орієнтації, який необхідний у суспільстві на період підготовки людини для її нормальної життєдіяльності. Освіта є процесом набуття встановлених державою певного рівня таких знань, навичок і професійної орієнтації. Суб'єкт отримання освіти може: вибирати державну, комунальну, приватну чи конфесійну форму здобуття освіти, але з обов'язковим одержанням загальної середньої освіти; вимагати визнання здобутого рівня освіти, за умови повного засвоєння встановлених програм навчання; отримати для здобуття освіти такі засоби одержання знань, культурних навичок, професійної орієнтації, які існують у державі на час вивчення; вимагати навчання державною мовою й мовою національної меншини, представником якої він є; домагатися, щоб реалізація права на освіту не суперечила іншим гарантованим суб'єкту правам, та ін.

Повага релігійних і філософських переконань у процесі реалізації права на освіту означає: повагу відповідних переконань батьків при здобутті освіти дитиною, але з правом держави надавати в процесі навчання інтегровану інформацію та плюралістичні погляди; надання й отримання в процесі навчання таких знань, навичок і орієнтацій, які відповідають стандартам демократичного суспільства, сумісні з гідністю людини і не суперечать, власне, праву на освіту; надавати інформацію загального характеру, що має суспільний інтерес, на об'єктивній, науковій основі без пропагандистських спрямувань та ін.

Коментовану статтю 53 слід тлумачити системно в першу чергу погоджено з такими статтями Конституції України, як: стаття 3 (про права й свободи людини та їх гарантії як зміст і спрямованість діяльності держави), стаття 8 (про норми Конституції як норми прямої дії), стаття 9 (про чинні міжнародні договори), стаття 10 (про державну мову та мову меншин), стаття 11 (про історичну свідомість, традиції і культуру української нації, корінних народів і національних меншин), стаття 15 (про ідеологічну багатоманітність), стаття 19 (про заборону примушувати робити те, що не передбачено законодавством), стаття 21 (про рівність усіх у своїй гідності і правах), стаття 22 (про гарантованість прав, неможливість їх скасування чи звуження змісту та обсягу), стаття 23 (про вільний розвиток особистості), стаття 24 (про заборону привілеїв чи обмежень за дискримінаційними ознаками), та ін.

Право на освіту забезпечується розгалуженою мережею навчальних закладів, заснованих на державній та комунальній формах власності, наукових установ, закладів післядипломної освіти; відкритим характером освіти, створенням умов для вільного вибору профілю навчання відповідно до здібностей та інтересів громадянина; різними формами навчання – очною (денною), вечірньою, заочною (дистанційною), а також екстернатом та педагогічним патронажем. Розвиток різних рівнів освіти та форм навчання здійснюється як через мережу державних і комунальних навчальних закладів, так і через державне фінансування й підтримку наукових досліджень у галузі освіти, підготовку педагогічних і науково-педагогічних кадрів для всіх видів навчальних закладів, видання підручників, виготовлення наочних і навчальних

посібників, матеріально-технічне забезпечення навчальних закладів на рівні встановлених нормативів.

Для сприяння в забезпеченні конституційного права громадян на освіту держава надає стипендії окремим категоріям учнів професійно-технічних та студентів вищих навчальних закладів. Певна частина учнів середніх інтернатних закладів, професійно-технічних училищ перебуває на повному державному утриманні. Це передусім такі соціально незахищені категорії, як діти-сироти, діти, які залишились без піклування батьків, інваліди та діти, які за станом здоров'я потребують особливих умов навчання.

У розвиток положень Конституції законодавство України визначило необхідність створення при загальноосвітніх навчальних закладах фондів загального обов'язкового навчання для надання матеріальної допомоги учням, їх оздоровлення, проведення культурних заходів, інших витрат. Особливо обдарованим учням держава надає підтримку через мережу спеціалізованих навчальних закладів (гімназій, ліцеїв, училищ, колегіумів тощо), а також у формі виділення стипендій, направлення на навчання і стажування до провідних вітчизняних та закордонних освітніх, культурних центрів тощо. Учням і студентам держава надає ряд пільг, серед яких: безоплатне харчування в початкових школах, безкоштовне підвезення учнів сільських шкіл до місця навчання, знижена оплата проїзду в громадському та залізничному транспорті, пільгова оплата проживання в гуртожитках.

Як вже зазначалося, право на освіту в державних закладах реалізується через проведення конкурсу при прийомі до вищих навчальних закладів всіх рівнів акредитації, загальні умови якого затверджуються Кабінетом Міністрів України і конкретизуються правилами прийому до кожного вищого навчального закладу. Умови прийому на конкурсній основі передбачають фактично єдиний шлях вступу до вищого навчального закладу. Пільги при зарахуванні до вищих навчальних закладів суттєво обмежені і стосуються лише окремих категорій громадян, зокрема випускників шкіл із сільської місцевості, постраждалих внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, учасників бойових дій, інвалідів, переможців всеукраїнських учнівських олімпіад.

Частина 5 коментованої статті гарантує громадянам, які належать до національних меншин, право на навчання рідною мо-

вою чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Рішенням Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. це правило тлумачиться в «негативному» розумінні: «у навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин».

Стаття 53 Конституції України 1996 р. врахувала не лише вітчизняну теорію й практику розвитку права на освіту, а й положення міжнародно-правових актів, які Україна вважає для себе обов'язковими. У першу чергу це Загальна декларація прав людини 1948 р. (ст. 26) і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. (ст. 13). На відміну від попередніх радянських конституцій, вона поширює право на освіту не лише на громадян України, а й на іноземців і осіб без громадянства. Обмеження для іноземців і осіб без громадянства збережені лише у двох випадках: 1) безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах; 2) гарантовано отримувати в системі освіти національних меншин навчання своєю рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства, не будучи громадянином України і членом такої меншини.

Хартія основних прав Європейського Союзу закріплює право на освіту як основоположне право системи свобод людини (ст. 14). Звідси й компактний набір прав, свобод і зобов'язань, що відображають його зміст: право кожного на освіту, доступ до професійно-технічного навчання, право на підвищення кваліфікації, можливість одержувати безоплатну обов'язкову освіту і навчання дітей згідно зі своїми релігійними, філософськими й педагогічними переконаннями, обов'язок дотримуватися національних законів, які регулюють здійснення права на освіту, та ін.

Для України обов'язковими для виконання є ратифіковані нею конвенції трьох категорій: двосторонні, регіонального рівня (загальноєвропейського чи в рамках СНД) і універсальної сфери дії. Двосторонні конвенції України, як правило, надають національний режим у забезпеченні права на освіту. Регіональні кон-

венції загальноєвропейського рівня не рідко надають режим менш сприятливий, ніж передбачено українським законодавством, і в таких випадках слід застосовувати останнє, але знову ж таки у випадках, коли воно встановлює більш сприятливий режим. Так, Європейська соціальна хартія, ратифікована Україною 14 вересня 2006 р., передбачає право на освіту в дещо звуженому контексті, ніж це надає наше законодавство, зокрема, такі права: «кожна людина має право на належні умови для професійної орієнтації, метою якої є допомогти їй вибрати професію згідно зі своїми особистими здібностями та інтересами» (ч. I, п. 9); «кожна людина має право на належні умови для професійної підготовки» (ч. I, п. 10); зобов'язання держави «забезпечувати належну професійну орієнтацію, підготовку та перекваліфікацію або сприяти їм» (ч. II, ст. 1, п. 4); встановлення мінімального віку прийняття на роботу – 15 років, за винятком дітей, яким така робота завдасть шкоди їхній освіті (ст. 7, п. 1); заборона застосування праці осіб, які здобувають обов'язкову освіту, на роботах, що можуть порушити процес їхнього повного навчання (ст. 7, п. 3); обмеження тривалості робочого часу для осіб молодше 18 років відповідно до потреб їхньої професійної підготовки (ст. 7, п. 4); зарахування як робочий час, витрачений підлітками, за згодою роботодавця на професійну підготовку (ст. 7, п. 4); безкоштовна допомога підліткам, включаючи школярів, повнолітнім особам, включаючи інвалідів у вирішенні проблем, пов'язаних із вибором професії та набуттям професійних навичок, з належним урахуванням здібностей кожної особи та потреби в них на ринку праці (ст. 9, право на професійну орієнтацію).

Як окреме право Європейська соціальна хартія передбачає право на професійну підготовку (ст. 10). У ній, зокрема, йдеться про: започаткування професійно-технічної підготовки або сприяння професійно-технічній підготовці всіх осіб, включаючи інвалідів; створення умов для доступу до вищої технічної та університетської освіти виключно на основі особистих здібностей; започаткування системи виробничого навчання та інших регулярних програм професійної підготовки підлітків – хлопців та дівчат – з їхніх різних професій або сприяння функціонуванню такої системи; започаткування чи заохочування належних та

легкодоступних програм професійної підготовки повнолітніх працівників, спеціальних програм професійної перепідготовки повнолітніх працівників, необхідність в яких виникає внаслідок технологічного прогресу або нових тенденцій у сфері зайнятості, а також спеціальних програм перепідготовки та деінтеграції осіб, які є безробітними протягом тривалого часу; заохочення повного використання існуючих програм шляхом вжиття таких належних заходів, як зменшення або скасування будь-яких внесків або зборів; надання у відповідних випадках фінансової допомоги; зарахування до нормованих робочих годин часу, витраченого працівником на вимогу його роботодавця на додаткову професійну підготовку без відриву від виробництва; забезпечення шляхом адекватного контролю, після консультацій з організаціями роботодавців і працівників, ефективності виробничого навчання та інших програм професійної підготовки молодих працівників і в цілому належного захисту молодих працівників.

Крім того, Європейська соціальна хартія вимагає: для забезпечення права інвалідів на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства – вжити необхідних заходів щодо забезпечення інвалідам орієнтування, освіти та професійної підготовки, коли це можливо, у межах загальних програм або, коли це видається неможливим, у державних або приватних спеціалізованих закладах; для забезпечення права дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист – забезпечення дітям і підліткам з урахуванням прав і обов'язків їхніх батьків, догляду, допомоги, освіти та підготовки, яких вони потребують, зокрема, шляхом створення або забезпечення функціонування закладів і служб, достатніх та адекватних для досягнення цієї мети; забезпечення дітям і підліткам безкоштовної початкової, середньої освіти, а також заохочення до регулярного відвідування школи; для забезпечення права на рівні можливості та рівне ставлення у вирішенні питань щодо працевлаштування та професій без дискримінації за ознакою статі – забезпечення професійної орієнтації, підготовки, перепідготовки та перекваліфікації; для забезпечення права працівників із сімейними

обов'язками на рівні можливості та рівне ставлення до них — надання можливості влаштуватися на роботу й працювати, а також повертатися до роботи після відсутності, зумовленої такими обов'язками, включаючи заходи в галузі професійного орієнтування та підготовки; для забезпечення прав на захист від бідності та соціального відчуження — надання таким особам і членам їхніх сімей, в тому числі і ефективного доступу до професійної підготовки й освіти та ін.

Серед угод регіонального рівня, окрім вже згадуваної Європейської соціальної хартії (Переглянутої), можна вказати на: Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 2), Рамкову конвенцію про захист національних меншин (статті 6, 12, 13, 14), Європейську хартію регіональних мов або мов меншин (статті 7, 8, 10, 11 та ін.), Європейську культурну конвенцію (ст. 2), Конвенцію про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні (преамбула, стаття I.1) та ін. Основні стандарти, що стосуються змісту права на освіту в Європейському регіоні, визначені Європейським судом з прав людини в цілому ряді справ, зокрема: «Справа про мови в Бельгії», «Костелло-Робертс проти Великої Британії», «Валсаміс проти Греції», «Єфстратіу проти Греції», «К'елдсен, Буск Мадсен і Педерсен проти Данії», «Кемпбелл і Козанс проти Великої Британії», та ін. З них можна зробити висновок про наявність таких прав: право доступу до існуючих освітніх інститутів, право на ефективну освіту, право офіційного визнання успішного завершення навчання, право здобувати освіту в офіційно визнаних приватних учбових закладах, право навчати дітей відповідно до переконань батьків тощо.

На універсальному рівні, окрім зазначених актів, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити право на освіту згідно з Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенцією ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенцією про права дитини 1989 р., Конвенцією про технічну та професійну освіту 1989 р., Конвенцією про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти 1960 р., Конвенцією МОП № 142 «Про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів» та ін.

Стаття 54. *Громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності.*

Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом.

Держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством.

Культурна спадщина охороняється законом.

Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами.

Підтримка творчих особистостей є суспільною необхідністю, оскільки творча діяльність лежить в основі здобутків людства. Розвиток сучасних технологій, поява нових носіїв інтелектуального продукту із створенням їх відповідного ринку стає можливим внаслідок творчості людей. Актуальність підтримки творчих процесів поглиблюється з триванням проблем «відпливу інтелекту», катастрофічного старіння кадрового та виробничого потенціалів і необхідності інвестування для оновлення виробничих потужностей. Результати творчої діяльності безпосередньо відбиваються на отриманні прибутку суб'єктами підприємницької діяльності, що пов'язується насамперед з новими технологіями. Важливим при цьому є й їх вплив на збереження природних ресурсів, сучасне знищення яких вже призвело до безвідкладного вирішення проблеми виживання людства.

При всій вагомості цих аспектів значущість творчості не зникається на технічних досягненнях. Особливого значення набуває людина як гармонійно розвинута особистість, яка прагне досягнути висот у різних духовних сферах — мистецтві, музиці, поезії тощо. Збагачення внутрішнього світу людини і формування її світогляду, у свою чергу, впливає як на генерування нею нових ідей, так і на можливість сприйняття, використання і запровадження цих ідей іншими особами.

Здатність творити є природною властивістю людини. Виявлення, розвинення та підтримка таких осіб, починаючи з дитинства, є суттєвим завданням суспільства та його інституцій, зокрема, сім'ї, освітніх, навчальних, мистецьких та наукових закладів. Це відбувається забезпеченням права (обов'язку) на виховання (ст. 150 СК України), права на освіту (Закону України від 23 березня 1996 р. «Про освіту»), право на самовираження особи тощо.

Творчість як розумовий процес не піддається регулюванню правовими нормами, він є вільним виразом та станом творчої людини і відбувається в кожного по-своєму. Йому не властиві категорії волі, влади, нормування та ін. Проте право покликане впливати на організацію наукової, технічної та іншої творчої діяльності; визначення умов охороноздатності її результатів, виникнення, здійснення, забезпечення додержання та захист майнових та немайнових прав авторів. У цих аспектах і реалізуються конституційні гарантії свободи творчості, сфера яких поширюється на всіляку підтримку інтелекту, створення сприятливих умов для нього.

Інтелектуальна діяльність здійснюється в різних напрямках творчості: літературної (при створенні літературних прозаїчних, поетичних та інших творів, нею ж охоплюється творчість журналістів, що в сукупності поєднується зі свободою думки, позицій, висловлень); художньої (мистецтво, скульптура, архітектура, дизайн тощо); наукової (твори науки, наукові теорії, відкриття); технічної (рішення різних технічних завдань, результати конструювання, досягнення селекції тощо, які створюються для подальшого використання в промислових цілях або в сільському господарстві).

Наслідком діяльності в різних сферах творчості є твори науки, літератури, мистецтва, відкриття, винаходи, корисні моделі та багато іншого. Виходячи із загальноприйнятого поняття творчості як цілеспрямованої інтелектуальної діяльності людини, що приводить до якісно нового результату, котрий відрізняється неповторністю, оригінальністю і суспільно-історичною унікальністю, такі результати є важливими надбаннями. Так, результати духовної творчості формують духовний світ та світогляд людини, ставлення до навколишнього середовища, загальнолюдські цінності. Результати технічної творчості підвищують не тільки рівень

виробництва, а й потенціал країни в цілому. Тому захист прав на ці результати є загальносуспільним інтересом, що гармонує з приватним інтересом захисту інтелектуальної власності творців, їхніх авторських прав та інших моральних та матеріальних інтересів.

Втілення творчого процесу в певний результат, що є об'єктом авторського права чи визнається таким з додержанням вимог патентного права, породжує в автора (винахідника, інших суб'єктів творчої діяльності) права на цей результат. Такі права, їх порядок виникнення, реалізації та захисту регулюється законами України: від 15 грудня 1993 р. «Про племінне тваринництво»; від 15 грудня 1993 р. «Про охорону прав на промислові зразки»; від 15 грудня 1993 р. «Про охорону прав на знаки для товарів та послуг»; від 5 липня 1994 р. «Про захист інформації в автоматизованих системах»; від 10 лютого 1995 р. «Про наукову і науково-технічну експертизу»; від 4 квітня 1996 р. «Про лікарські засоби»; від 7 червня 1996 р. «Про захист від недобросовісної конкуренції»; від 3 липня 1996 р. «Про рекламу»; від 5 червня 1997 р. «Про видавничу справу»; від 5 листопада 1997 р. «Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем»; від 13 січня 1998 р. «Про кінематографію»; від 23 грудня 1998 р. «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність»; «Про наукову і науково-технічну діяльність» в редакції Закону України від 1 грудня 1998 р.; від 16 червня 1999 р. «Про охорону прав на зазначення походження товарів»; від 23 березня 2000 р. «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм»; «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі в редакції Закону України від 1 липня 2000 р.»; «Про авторське право і суміжні права» в редакції Закону України від 11 липня 2001 р.; від 12 липня 2001 р. «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні»; «Про охорону прав на сорти рослин» в редакції Закону України від 17 січня 2002 р.; від 17 січня 2002 р. «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» та ін.

Останнім часом набула особливої актуальності інноваційна діяльність, якою є діяльність, що спрямована на використання й комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок та зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів

і послуг. Ефективність такої діяльності в Україні покликані забезпечити закони України від 4 липня 2002 р. «Про інноваційну діяльність», від 14 вересня 2006 р. «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій».

Право інтелектуальної власності, згідно зі ст. 420 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), є правом особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності. Право інтелектуальної власності становлять особисті немайнові права та (або) майнові права інтелектуальної власності. Зміст цих прав щодо певних об'єктів права інтелектуальної власності визначається Цивільним кодексом та іншими законами. Зокрема, особистими немайними правами є право на визнання людини творцем (автором, виконавцем, винахідником тощо) об'єкта права інтелектуальної власності; право перешкоджати будь-якому посяганням на право інтелектуальної власності, здатному завдати шкоди честі чи репутації творця об'єкта цього права; вимагати або забороняти зазначення свого імені у зв'язку з використанням твору; обирати псевдонім при використанні твору; право на недоторканність твору.

Майновими правами, в основі яких лежить майновий інтерес, зокрема, в отриманні винагороди, використанні продукту тощо, є право на використання об'єкта права інтелектуальної власності; виключне право дозволяти використання об'єкта права інтелектуальної власності; виключне право перешкоджати неправомірному використанню об'єкта права інтелектуальної власності, в тому числі забороняти таке використання та ін. Наголос в майнових правах інтелектуальної власності робиться на використанні об'єкта, від чого, у свою чергу, залежить отримання винагороди.

Отже, використання та(або) поширення результатів інтелектуальної діяльності є правом їх творця та здійснюється за загальним правилом за його згодою. Але припускається можливість використання й без його згоди, але з обов'язковим додержанням певних умов та механізмів. Так, допускається використання цитат з опублікованих творів; відтворення в каталогах творів, виставлених на доступних публіці виставках, аукціонах, ярмарках або в колекціях; відтворення з інформаційною метою в газетах та інших періодичних виданнях, передача в ефір або інше публічне сповіщення прилюдно виголошених промов, звернень, доповідей та інших подібних творів у обсязі, виправданому поставленою

метою; вільне відтворення творів у особистих цілях тощо. Дозволяється й таке використання об'єктів права промислової власності, якщо воно здійснюється без комерційної мети, з науковою метою або в порядку експерименту, за надзвичайних обставин (стихійне лихо, катастрофа, епідемія тощо) та в інших випадках, передбачених законодавством.

Сприяння державою розвитку науки є її важливим соціальним завданням. Засоби та напрямки державного сприяння містяться в Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність», яким визначаються правові, організаційні та фінансові засади функціонування й розвитку цієї сфери. Державними органами, враховуючи пропозиції науковців та промисловців, формуються державні, галузеві, регіональні та інші програми, проводиться фінансування з бюджету наукових розробок та закладів, випрацьовуються засоби підтримки венчурного бізнесу. Здійснення цієї діяльності відбувається й у структурах Національної академії наук України та галузевих академій наук (Національної академії аграрних наук України, Національної академії медичних наук України, Національної академії педагогічних наук України, Національної академії правових наук України, Національної академії мистецтв України), у системі вищої освіти, через громадські наукові організації.

Глобалізаційні світові процеси, що впливають на економіку, політику і право, передусім відбиваються й на науці, якій завжди притаманні інтеграційні засади. Сьогодні вони набули ще більш значущого характеру і відбуваються на різних рівнях міждержавного співробітництва. Державою підтримуються відносини суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності з іноземними структурами, міжнародними науковими товариствами і об'єднаннями. Таке співробітництво здійснюється шляхом спільних досліджень та розробок, взаємного обміну інформацією, проведення міжнародних заходів (конференцій, конгресів, симпозиумів) тощо.

Дежава піклується як про збереження унікальних наукових об'єктів, колекцій, інформаційних фондів, дослідних установок та обладнання, а також заповідників і дендропарків, наукових полігонів тощо, які мають виняткове значення для української та світової науки, так і про культурну спадщину. Внаслідок цього в Україні створюються Державний реєстр нерухомих пам'яток

України та Перелік об'єктів культурної спадщини, до яких заносяться відповідно пам'ятки історії, археології, містобудування і архітектури, мистецтва, документальні пам'ятки тощо. Законодавством України забороняється приватизація пам'яток культурної спадщини, їх вивезення на межі України, крім випадків експонування за кордоном з додержанням установленого порядку отримання дозволу на це. Загальне регулювання відносин у сфері створення, поширення, збереження та використання культурних цінностей, правових, економічних, соціальних, організаційних засад розвитку культури в Україні міститься в Основах законодавства України про культуру від 14 лютого 1992 р. та в Законі від 8 червня 2000 р. «Про охорону культурної спадщини». Вжиття заходів щодо повернення в Україну культурних цінностей відбувається на підставі Закону України від 21 вересня 1999 р. «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» через сукупність дій по організації звернень та пред'явлення позовів Україною, іншими державами, відповідними уповноваженими органами щодо повернення вивезених з території України на території інших держав культурних цінностей.

Стаття 55. Права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

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

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

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

Коментована стаття закріплює основоположний компонент складного механізму захисту прав і свобод людини в Україні. Нормативну основу його складають, окрім цієї статті: 1) статті

Конституції, які безпосередньо пов'язані зі ст. 55, зокрема: ст. 3, згідно з якою «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»; ст. 8, яка проголошує положення, що безпосередньо формують основу механізму такого правового захисту (а саме: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» і «Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується»); ст. 64, яка закріплює, що положення ст. 55 Конституції України не можуть бути обмежені навіть «в умовах воєнного або надзвичайного стану», а також ст. 124, яка обумовлює ряд положень, закладених у ст. 55, як, наприклад: «Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається» чи «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі»; 2) статті Конституції, що опосередковано пов'язані зі ст. 55, але, однак, суттєво впливають на судовий захист прав і свобод людини й громадянина. Вони складають основний нормативний масив у Конституції України; 3) закони України, які прийняті й приймаються в розвиток положень ст. 55 Конституції. Сюди можна віднести не тільки відповідні положення кодифікаційних актів українського законодавства (Цивільний, Цивільний процесуальний, Кримінальний, Кримінальний процесуальний та інші кодекси України), а й ті закони, які приймаються безпосередньо в розвиток статей Конституції у сфері прав людини (закони України: «Про об'єднання громадян», «Про політичні партії України», «Про звернення громадян» та ін.); 4) закони України, які формують законодавство України шляхом ратифікації міжнародних договорів (сюди, в першу чергу, слід віднести Загальну декларацію прав людини 1948 р., зокрема ст. 8, яка хоча і не підлягала ратифікації, але внаслідок її загального визнання міжнародним співтовариством держав стала найважливішим звичаєвим джерелом права в галузі прав людини. До ратифікованих Україною договорів слід віднести: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., в якому для цілей ст. 55 Конституції України особливо важливою є ст. 2; Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, набув чинності для України 25 жовтня 1991 р.; Конвенція ООН проти

катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведінки і покарання, набула чинності для України 26 червня 1987 р.; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., набула чинності для України 11 вересня 1997 р., та інші міжнародні пакти, конвенції і договори); 5) численні підзаконні акти, що сприяють розвитку механізму судового захисту й гарантій прав людини; 6) рішення Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції та ін.

У цій достатньо розвинутій і розгалуженій сфері захисту прав і свобод людини ст. 55 Конституції України є стрижневою. Частина перша закріплює право на судовий захист, яке в міжнародній практиці отримало назву «право на суд», або «право на правосуддя». Оскільки в цьому праві важлива не проголошена мета, а результат, то вона обумовлюється достатньо жорсткими критеріями й стандартами.

Межею загального права на суд є два основоположні принципи: верховенства права і належного здійснення правосуддя, які гарантують право на справедливий судовий розгляд. Саме ці принципи мають бути визначальними при тлумаченні норми ч. 1 ст. 55. Слід мати на увазі, що обмежувальне тлумачення цієї норми не відповідає її меті й об'єкту. Частково це положення було сформульоване Конституційним Судом України (стосовно суб'єктів цього права і випадків його порушення чи перешкоджання реалізації) у рішенні № 9-зп у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 50, 64, 124 Конституції України (справа за зверненням жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 р. Виходячи зі змісту конституційної норми: «частина перша статті 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для її реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності у законі спеціального положення про судовий захист», Конституційний Суд України визначив суб'єктами цього права громадян України, іноземців, осіб без громадянства.

Захист судом прав і свобод людини можна розглядати як норму, реалізація якої обумовлена наявністю ряду імперативних вимог: надання доступу до правосуддя, заборона відмови в правосудді, захист не теоретичних й ілюзорних можливостей, а конкретного й дійсного права доступу в суд, рівень доступу має бути достатнім для захисту цього права, можливості ясні і конкретні, щоб у випадку їх недотримання можна їх було оспорити, обов'язок держави забезпечити ефективність права доступу до правосуддя, утвердження системи юридичної допомоги для реалізації цього права, спрощення процедури доступу до суду, надання допомоги адвоката та ін.

Разом з тим хоча право на захист прав і свобод у суді є настільки значущим, що не може підмінятися доцільністю, його реалізація відбувається з дотриманням рівноваги між вимогами суспільного інтересу й обов'язковими приписами самого цього права. І як демократичне суспільство не може нехтувати цим правом, оскільки воно є одним із показників його демократизму, так і особа в домаганні реалізації такого права не може ігнорувати існуючий демократичний порядок, що склався в суспільстві. Інакше кажучи, право на суд, навіть коли йдеться про захист прав і свобод, не є абсолютним, а може бути обмеженим (у виборі засобів захисту цього права, рішеннями не порушувати судового переслідування, постановою про припинення справи та ін.). При цьому важливо, щоб такі обмеження не перейшли межу, за якою знаходиться суть права на судовий захист.

Обмеження права на доступ до правосуддя може бути й у формі відмови особи скористатися її існуючим правом. Правда, така відмова має бути законною, недвозначною і висловленою добровільно без будь-якого примусу. Право звернення до суду за захистом своїх прав і свобод за своєю суттю вимагає державного регулювання, і тут держава може скористатися свободою розсуду в плані застосування обмежень, виходячи з потреб і ресурсів суспільства, місця і часу чи конкретних осіб. Обмеження повинні мати законну мету, розумну пропорційність (помірність) між засобами, які використовуються, і поставленою метою, вони можуть стосуватися умов прийнятності скарги, бути більш широкими, скажімо, у захисті репутації, доброго імені для державних чиновників чи публічних ділових людей, ніж стосовно простих приватних осіб.

Обмеження можуть мати місце й у випадку юрисдикційного імунітету (право особи на судовий розгляд її справи має тлумачитися з врахування традиційно визнаного парламентського імунітету, імунітету іноземної держави й міждержавної організації), на підставі строку давності (але не в усіх випадках і стосовно не всіх суб'єктів), недотримання процедурних вимог та ін.

Частина друга коментованої статті є новелою в українському законодавстві. За радянського періоду суд не приймав позовів ні стосовно діянь органів влади й місцевого самоврядування, ні стосовно діянь посадових і службових осіб. З часів прийняття Конституції 1996 р. в Україні прийнято ряд законодавчих актів, які розвивають цю норму Конституції. Аналіз цього законодавства показує, що сфера судової діяльності й судового контролю за законністю рішень, дій чи бездіяльності посадових і службових осіб, органів держави і місцевого самоврядування має тенденцію до розширення. Суспільство переконалося в перевагах судового порядку оскарження над адміністративним. Цьому сприяють кілька факторів: незалежність судових рішень і підлеглість лише принципу верховенства права та закону; професійна підготовленість суддів у питаннях з'ясування суті правових актів; відсутність ієрархічної залежності й підпорядкованості; гласність і відкритість судового розгляду й участь у ньому заінтересованої особи та ін.

До становлення норми частини другої коментованої статті український законодавець підійшов неодноразово: спочатку досвід напрацьовувався в оскарженні в суді дій посадових і службових осіб, потім колегіальних органів державного управління і нарешті всіх органів, в тому числі і місцевого самоврядування, громадських об'єднань, політичних партій тощо. У Конституції цей досвід сформульований як чіткі правила поведінки особи в разі, коли її права порушені не індивідами.

Оскільки Конституція не дає чіткого переліку дій чи бездіяльності державних органів, як і органів місцевого самоврядування, службових і посадових осіб, то звідси презумується, що в суді можна оскаржити будь-яке діяння чи рішення таких органів і осіб. У таких ситуаціях, на відміну, скажімо, від цивільно-правових відносин, є своя специфіка. Сторони в процесі займають нерівні відносини, а тому фізична особа, права якої порушені, вимагає більшої уваги та потреб захисту з боку суду. Суд має ретельно ви-

вчити рішення чи дії або бездіяльність органів держави чи місцевого самоврядування, службових чи посадових осіб, щоб виявити, які з них стали причиною порушення таких прав.

Цій меті підпорядкована й процедура розгляду таких специфічних справ (необхідність оперативного розгляду скарг, пільги щодо сплати мита, неможливість застосування процедури дружнього врегулювання та ін.). Здебільшого відповідальність службових і посадових осіб є дисциплінарною, адміністративною, а у випадках грубого нехтування правами особи – кримінальною. Рішення Конституційного Суду України, прийняте за зверненням громадян щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції, може мати своїм наслідком визнання певних законів чи їх окремих положень такими, що не відповідають Конституції України, а отже, які втрачають чинність з дня ухвалення рішення цього суду.

Так, у рішенні в справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248² Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) № 6 з-п від 25 листопада 1997 р. зазначено: «частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дію чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді.

Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність).

Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду».

В іншій справі (щодо конституційності статті 248³ ЦПК України), беручи до уваги частини першу і другу статті 55 Конституції України у взаємозв'язку із частиною другою статті 124 Конституції України, Конституційний Суд України зробив висновок про невідповідність Конституції України, а отже втрату чинності положень ст. 248³ ЦПК України щодо скарг на: «акти, що стосуються забезпечення обороноздатності держави, державної безпеки, зовнішньополітичної діяльності держави, збереження державної, військової і службової таємниці», «акти і дії службових осіб, органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури» та ін.

У частині 3 ст. 55 Конституції України вперше в українському законодавстві передбачена така форма захисту прав людини, як звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який здійснює на постійній основі парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції. Метою такого контролю, окрім захисту, додержання та поваги до прав і свобод людини, є запобігання їх порушенню, сприяння поновленню таких прав і сприяння приведенню законодавства України щодо прав і свобод у відповідність до Конституції України і міжнародних стандартів, розвиток співробітництва в цій галузі, запобігання дискримінації, інформування населення України про стан захисту таких прав у державі за відповідний період та ін.

Уповноваженому надані надзвичайно широкі права щодо захисту прав і свобод людини (ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»), з ним у разі його звернення зобов'язані співпрацювати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, посадові та службові особи. Виходячи зі статусу Уповноваженого, широкого кола його повноважень і можливості гарантії забезпечення прав і свобод людини, законодавець цілком логічно спростив і захистив порядок звернення до нього індивідів (всіх осіб незалежно від належності до громадянства України). Зокрема, кожен може без обмежень і перешкод звернутися в порядку, передбаченому чинним законодавством, до Уповноваже-

ного. Закон забороняє привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками при зверненні до Уповноваженого. Особам, які позбавлені волі, надано право письмово звернутися до Уповноваженого чи його представників. При цьому забороняються обмеження на таке листування, а саме звернення має бути відправлене Уповноваженому не пізніше 24 годин. Кореспонденція Уповноваженому чи його представникам від затриманих, осіб під арештом чи під вартою, з місць позбавлення волі та місць примусового тримання чи лікування, від інших громадян України, іноземців чи осіб без громадянства незалежно від місця їх перебування не підлягає ніяким видам цензури чи перевірок. Особи, які порушують такі заборони, притягуються до відповідальності згідно із законом.

Система захисту прав і свобод людини в Україні, передбачена ч. 4 ст. 55 Конституції, визначає два рівні такого захисту: національний і міжнародний. Тут важливо з'ясувати два компоненти, що складають зміст ч. 4 ст. 55: 1) право після використання всіх національних засобів правового захисту, 2) звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Оскільки в міжнародному праві, за яким функціонують такі органи і установи, діє правило не розглядати заяви, які за своєю суттю є ідентичними до заяв, що були подані на розгляд до іншого міжнародного органу розслідування чи врегулювання, і якщо вони не містять нових фактів у справі, то слушним може бути питання: які такі міжнародні органи й установи існують сьогодні. Не менш важливим є з'ясування положення: що належить до «всіх національних засобів правового захисту»?

Сучасне міжнародне судочинство умовно можна поділити на дві групи: 1) міжнародні судові установи і 2) квазі-судові органи і установи з правом контролю за виконанням норм чи врегулювання спорів.

До першої групи можна віднести: суди загальної юрисдикції (два) і суди спеціальної юрисдикції (з морського права, з кримінального і гуманітарного права — окрім Міжнародного Кримі-

нального Суду міжнародні трибунали: по колишній Югославії, по Руанді, спеціальний суд по Сьєрра-Леоне, по Кампучії, по Лівану, псевдо міжнародна кримінальна юстиція по Іраку та ін., з торгівлі, комерції та інвестицій, з прав людини — по одному в Європі, Африці і Америці, з регіональної економічної інтеграції — чотири суди в Європі, два в Африці, два на Близькому Сході — арабські країни, і один у Латинській Америці. До квазі-судових органів і установ з правом контролю за виконанням норм чи врегулюванням спорів, що діють на постійній основі, слід віднести: 11 універсальних і регіональних міжнародних адміністративних трибуналів, три інспекційні комітети, 14 універсальних і регіональних органів і установ з питань прав людини, один орган контролю за недотриманням міжнародних зобов'язань (за Монреальським протоколом діє з 1990 р.), сім постійних арбітражних трибуналів і комісій по примиренню, два органи з міжнародних претензій і компенсацій.

Норма вичерпання всіх національних засобів правового захисту визначає: рамки, в яких держава погодилась нести відповідальність перед міжнародним органом чи установою; момент, з якого може наступити відповідальність держави перед такими органами та установами; вичерпання лише ефективних засобів, які здатні надати достатнє відшкодування, виправити становище, що склалося, попередити та виправити порушення прав; використання лише доступних особі засобів правового захисту чи тих, які давали їй шанс добитися розгляду всієї її заяви по суті; необхідність звернення у відповідний національний суд згідно з формальними вимогами і термінами, визначеними законодавством; мету вичерпання — надати можливість державі попередити й вирішити заявлене проти неї до передачі справи в міжнародний орган чи установу; використання лише тих засобів захисту, які мають відношення до порушення, що складає предмет скарги, та ін.

Крім того, слід мати на увазі, що: право вичерпання всіх засобів правового захисту не є абсолютним і не застосовується автоматично, необхідно брати до уваги конкретні обставини справи; правило вимагає гнучкого підходу до справи, без формалізму — слід брати до уваги не лише формальні правові засоби захисту, але й обставини, в яких вони діють, загальний правовий і політичний контекст, в якому вони застосовуються, і обставини життя заявника — чи зробив він все, що розумно від нього (неї) очікувалось, щоб вичерпати такі засоби; можуть бути особливі обставини, які

позбавляють чи позбавили заявника обов'язку вичерпання, як наприклад, адміністративна практика, що показала використання правових засобів захисту марними; засоби правового захисту, неспроможні вирішити справу в необхідний час, не є ефективними; не є ефективними теоретично обґрунтовані, а практично недостатні правові засоби захисту, та ін.

Частина 5 ст. 55 Конституції надає право кожному захищати свої права і свободи всіма засобами, які не заборонені законом. За змістом статті до таких можна віднести: 1) ті, які визначені в Конституції України (статті 29, 32, 34, 36, 39—42, 44, 55, 59, 60, 62, 63 та ін.), що надають особі право: використовувати всі види оскарження; звернутися до суду, органів державної влади, місцевого самоврядування, до громадськості та ін.; використати засоби масової інформації, створити комітет на свій захист, поширювати інформацію; організувати громадську організацію, об'єднатись у політичну партію для захисту своїх прав і задоволення інтересів; збиратись мирно на збори, мітинги, походи і демонстрації, брати участь у страйках, пікетуваннях та ін.; 2) ті, які визначені законодавством (кримінальне право визнає право необхідної оборони та право на крайню необхідність, інші закони передбачають право володіти зброєю і можливість її застосування для самооборони та захисту власності в межах необхідної оборони і самооборони (застосування зброї обмежується щодо жінок, неповнолітніх, осіб з явними ознаками інвалідності та ін.); 3) ті, які впливають з міжнародних стандартів поведінки особи по захисту своїх прав на основі міжнародних договорів, належним чином ратифікованих Верховною Радою України, та ін.

Стаття 56. *Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.*

Положення коментованої статті Конституції встановлюють майнову відповідальність держави та органів місцевого самоврядування за прийняття незаконних рішень, дії чи бездіяльність органів

державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Ця норма розвиває положення ч. 2 ст. 3 Конституції про те, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність», а також положення низки міжнародно-правових актів про захист прав людини й основоположних свобод. Зокрема, відповідно до п. 5 ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням щодо забезпеченого законом права на свободу та особисту недоторканність, має забезпечене правовою санкцією право на відшкодування. Крім того, порушення будь-яких прав людини та основоположних свобод, передбачених Конвенцією, може тягнути відшкодування потерпілій особі шкоди з боку держави. Про це свідчить, зокрема, ст. 41 Конвенції: якщо Європейський суд з прав людини визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливую сатисфакцію.

Значення положень про відшкодування заподіяної шкоди публічними органами підтверджується тим, що відповідно до ст. 64 Конституції права, передбачені коментованою статтю, не можуть бути обмежені, навіть в умовах воєнного та надзвичайного стану. Отже, законом не може бути обмежений обсяг відповідальності публічних утворень у цій частині, тим більше держава та органи місцевого самоврядування не можуть звільнитися від відповідальності у зв'язку із тим, що в тому чи іншому законі стягнення шкоди пов'язується із законом, який не прийнято. Адже положення ст. 56 Конституції є нормою прямої дії.

Положення коментованої статті конкретизуються в положеннях Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України (далі – ГК України) та спеціальних законів, як-от: від 1 грудня 1994 р. «Про відшкодування шкоди, завданої громадянину не законними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду», від 17 квітня 1991 р. «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» тощо.

Питання відшкодування шкоди, у тому числі з боку органів публічної влади, неодноразово ставали предметом роз'яснень ви-

щих судових органів. Зокрема, можна відмітити постанови Пленуму Верховного Суду України № 4 від 31 березня 1995 р. «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди», № 6 від 27 березня 1992 р. «Про практику розгляду судами цивільних справ за позовами про відшкодування шкоди», Роз'яснення Вишого арбітражного суду «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з відшкодуванням шкоди» в редакції Рекомендацій Президії Вишого господарського суду № 04-5/239 від 29 грудня 2007 р. тощо.

Спеціальною нормою до положень коментованої статті виступають положення ст. 152 Конституції України, якими передбачається, що матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку. Як бачимо, ст. 152 Конституції України не є нормою прямої дії, на відміну від положень коментованої статті. Адже шкода, завдана прийняттям акта, визнаного згодом неконституційним, є спеціальним випадком стягнення шкоди за неправомірні рішення, дії чи бездіяльність, яка підлягає застосуванню лише за умови прийняття відповідного закону, що визначає порядок стягнення.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування утворюються та діють відповідно до Конституції та законів України. Згідно зі статтями 170–172 ЦК України держава та територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки, у тому числі в деліктних правовідносинах, через органи державної влади в межах їхньої компетенції, встановленої законом.

Посадовими особами, відповідно до Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. У пункті 3 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 2003 р. № 15 «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень» вказано, що при вирішенні питання про те, чи є особа службовою, потрібно виходити з положень, що містяться в примітках 1 і 2 до ст. 364 КК України, у яких зазначено, що службовими особами є особи, які постійно чи тимчасово здійсню-

ють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Службова особа наділена певним обсягом повноважень і в їх межах має право вчиняти дії, що породжують, змінюють або припиняють конкретні правовідносини (наприклад, право прийняття та звільнення працівників, застосування дисциплінарних чи адміністративних стягнень тощо).

Положення коментованої статті передбачають два суб'єкти, за рахунок яких відшкодовується шкода, заподіяна в результаті прийняття незаконного акта чи вчинення незаконної дії (бездіяльності) публічних органів чи посадових (службових) осіб – держава та органи місцевого самоврядування. Виходячи із логіки законодавця, держава відповідає за протиправні діяння державних органів та їх посадових (службових) осіб, а органи місцевого самоврядування – відповідно за свої протиправні діяння та протиправні діянні своїх посадових (службових) осіб. Ця відповідальність не може бути перекладена державою на її органи чи посадових (службових) осіб, які безпосередньо прийняли незаконне рішення чи вчинили протиправне діяння стосовно особи. Це пояснюється тим, що відповідні посадові (службові) особи здійснюють свої функції не у своїх інтересах, а від імені держави та в межах покладених на них державою функцій. Відповідно, обмеженість кошторису державних органів, що вчинили незаконне діяння, не може слугувати підставою для обмеження розміру стягнення на користь потерпілої особи.

Аналогічним чином неприпустимість перекладення відповідальності на посадових (службових) осіб встановлена й стосовно органів місцевого самоврядування та не може бути змінена законами України. Зокрема, згідно з положеннями ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. встановлюють, що шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за ра-

хунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Але у світлі коментованої статті Конституції, а також установлень ч. 4 ст. 1191 ЦК України щодо права зворотної вимоги до винної особи положення Закону України «Про місцеве самоврядування» (у частині відшкодування шкоди за рахунок власних коштів посадових осіб місцевого самоврядування) необхідно тлумачити як такі, що встановлюють право на регресні вимоги органів місцевого самоврядування до винних осіб у разі відшкодування потерпілій особі завданої шкоди, але не звільнення цих органів від відповідальності перед потерпілим.

Положення коментованої статті, що чітко визначають суб'єкта відповідальності за завдання шкоди незаконними актами чи діями (бездіяльністю) публічних органів та посадових (осіб), мають й інше практичне значення. Відшкодування шкоди за позовами потерпілих від незаконного діяння публічного органу чи його посадової (службової) особи має здійснюватися за рахунок коштів Державного чи місцевого бюджетів. Відповідно до участі в справі про стягнення шкоди судові органи мають залучати органи Державного казначейства, які здійснюють касове виконання відповідного бюджету, згідно з бюджетним законодавством України, як іншого відповідача.

Обов'язковому з'ясуванню при вирішенні спору про відшкодування шкоди підлягають: наявність протиправного діяння у формі прийняття незаконного рішення органом державної влади, органом місцевого самоврядування, посадовою чи службовою особою цих органів або вчинення незаконної дії чи бездіяльності наведеними органами та особами, наявність шкоди, протиправність діяння її заподіювача, наявність причинного зв'язку між шкодою та протиправним діянням заподіювача.

Наявність вини органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, відповідної посадової (службової) особи не враховується при з'ясуванні складу правопорушення, за яке настає відповідальність у вигляді стягнення шкоди за коментованою статтею. Адже відповідно до ст. 1173 ЦК України шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні нею своїх повноважень,

відшкодується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи. Аналогічним чином відповідно до ст. 1174 ЦК не враховується вина посадової чи службової особи при вирішенні питання про відшкодування шкоди, завданої фізичній або юридичній особі її незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю при здійсненні владних повноважень.

Це означає, що орган державної влади чи місцевого самоврядування, їх посадові (службові) особи не можуть доводити відсутність своєї вини в скоєнні правопорушення у вигляді прийняття незаконного рішення чи неправомірної поведінки. Відповідно, не може враховуватися ступінь вини публічного органу чи посадової (службової) особи в прийнятті неправомірного рішення, вчиненні неправомірної дії (бездіяльності).

При з'ясуванні питання про незаконність відповідного рішення, дії чи бездіяльності має бути прийнято до уваги, що відповідно до статей 6, 19 Конституції органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Отже, незаконним буде вважатися рішення органів державної влади (органів місцевого самоврядування) або їх посадових чи службових осіб, що вчинене без відповідних повноважень, з перевищенням повноважень чи пов'язане із зловживанням відповідними правами (користування правами не за їх призначенням).

Протиправне діяння органу публічної влади чи його посадової (службової) особи може ґрунтуватися не лише на дії, але й на бездіяльності. Зокрема, відповідно до ст. 1177 ЦК України майнова шкода, завдана майну фізичної особи внаслідок злочину, відшкодується державою, якщо не встановлено особу, яка вчинила злочин. У даному випадку бездіяльність проявляється у формі невстановлення правоохоронними органами особи, яка вчинила злочин.

Багато з законів конкретизують, які саме рішення, дії (бездіяльність) публічних органів є протиправними, виходячи з їх змісту в контексті спеціальної компетенції цих органів. Наприклад, відповідно до ст. 5 Закону України «Про державний ринковий

нагляд і контроль нехарчової продукції» від 2 грудня 2010 р. принципами ринкового нагляду і контролю продукції є відповідальність органів ринкового нагляду, митних органів та їх посадових осіб, які здійснюють ринковий нагляд та контроль продукції, за шкоду, завдану суб'єктам господарювання внаслідок непропорційного та неправомірного застосування заходів ринкового нагляду та контролю продукції.

У ряді випадків закон не містить прямого посилання на протиправну поведінку саме публічних органів чи посадових (службових) осіб, але виходячи з природи відповідного правопорушення найпоширенішим суб'єктом відповідальності має визнаватися саме держава та органи місцевого самоврядування. Наприклад, відповідно до ст. 15 Закону України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» люди, які живуть з ВІЛ, мають також право на відшкодування шкоди, пов'язаної з обмеженням їхніх прав унаслідок розголошення чи розкриття інформації про їх позитивний ВІЛ-статус.

Компенсація майнової шкоди здійснюється шляхом відшкодування збитків у грошовій формі або іншими способами згідно зі ст. 22 ЦК України. Зокрема, на вимогу особи, якій завдано шкоди, та відповідно до обставин справи майнова шкода може бути відшкодована в натурі (переданням речі того ж роду та тієї ж якості, полагодженням пошкодженої речі тощо).

Під збитками розуміють втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням свого майна, а також витрати, які вона зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки); доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, коли б її право не було порушене (упущена вигода).

При визначенні розміру відшкодування мають враховуватися загальні положення ст. 1166 ЦК України, згідно з якими майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодується в повному обсязі особою, яка її завдала.

Положення про повне відшкодування збитків передбачено й у ст. 22 ЦК України та ст. 226 ГК України.

Крім майнової шкоди особі може бути заподіяна й моральна шкода, що полягає в різних фізичних та душевних стражданнях, у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи (статті 23, 1167 ЦК України, ст. 225 ГК України), яких вона зазнала внаслідок неправомірних рішень чи дій органів держави або органів місцевого самоврядування, їх посадових (службових) осіб.

Відповідно до ст. 23 ЦК України моральна шкода відшкодується незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню, та не пов'язана з розміром цього відшкодування. Моральна шкода відшкодується грішми, іншим майном або в інший спосіб. Розмір грошового відшкодування моральної шкоди визначається судом залежно від характеру правопорушення, глибини фізичних та душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливості їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. При визначенні розміру відшкодування враховуються вимоги розумності й справедливості.

Стягнення шкоди за коментованою статтею може відбуватися в порядку цивільного, адміністративного чи господарського судочинства. Зокрема, відповідно до ст. 21 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС України) вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства залежно від суб'єктного складу сторін деліктного правовідношення. Зокрема, позови фізичних осіб – підприємців чи юридичних осіб про відшкодування шкоди розглядаються господарськими судами України, а позови громадян – негосподарюючих суб'єктів – загальними судами України.

Стаття 57. *Кожному гарантується право знати свої права і обов'язки.*

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Конституційну норму, що проголошує право кожного знати свої права і обов'язки, доцільно розглядати у зв'язку з такими загальними засадами Конституції, як принцип правової держави (ст. 1) і верховенство права (ст. 8).

Так, в умовах існування правової держави, дії верховенства права правові норми та їх джерела повинні відповідати принципу правової визначеності. Згідно з цим принципом, який відштовхується від ідеї передбачуваності, люди повинні мати змогу планувати свої дії із впевненістю, що знають про їх правові наслідки. Він вимагає, зокрема, щоб правові акти заздалегідь оприлюднювалися, діяли на майбутнє (так звана матеріальна доступність права), були ясними, простими, точними, чіткими і несуперечливими (так звана інтелектуальна доступність права). Така передбачуваність збільшує автономію особи щодо держави й врешті-решт забезпечує її свободу. Тому право на визначеність правових норм, яке поза всяким сумнівом включає право знати свої права і обов'язки, нерідко характеризують як одне з найбільш невід'ємних прав людської особистості, яке тільки собі можна уявити.

Слід зауважити, що право знати свої права та обов'язки може бути розглянуте також у контексті ч. 2 ст. 34 Конституції України, яка гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. У даному випадку йдеться про правову інформацію, вільне отримання і поширення якої є вкрай важливим для формування в людей знань про свої права та обов'язки. Крім того, право знати свої права і обов'язки знаходиться в ідейному зв'язку зі ст. 59 Конституції, яка гарантує кожному право на правову допомогу.

Існування конституційної норми, що закріплює право кожного знати свої права та обов'язки, створює відповідні зобов'язання

державних владних органів. Частина 2 ст. 57 Конституції України містить вказівку лише на одне з них — обов'язок доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки громадян. Це пояснюється тим, що вимога про обов'язкове доведення до відома нормативно-правових актів має ключове значення в забезпеченні знання громадянами норм права. Інше зобов'язання, що гарантує право кожного знати свої права та обов'язки, встановлене в ст. 58 Конституції і пов'язане із заборонаю зворотної дії нормативно-правових актів у часі.

Конституційний припис про обов'язок доведення актів до відома населення знаходиться в логічному зв'язку зі ст. 94 Конституції, яка регламентує процедуру набрання чинності законами і вимагає їх офіційного оприлюднення. Завдяки системному тлумаченню ч. 2 ст. 57 Конституції можна дійти висновку, що доведення до відома акта слід розуміти як його офіційне оприлюднення.

Акцент на доведенні до відома населення саме законів та інших нормативно-правових актів обумовлюється тим, що нормативно-правовий акт розглядається як основне джерело, яке містить переважну більшість норм вітчизняного права. Проте це не означає, що держава не повинна докладати зусиль щодо доведення до відома населення інших джерел, з яких громадяни можуть дізнатися про свої права та обов'язки. Наприклад, держава гарантує право на доступ до судових рішень завдяки офіційному оприлюдненню судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади України. Отже, обов'язок забезпечити доступ до судових рішень слід розуміти як гарантію права особи знати свої права та обов'язки, закріпленого ч. 1 ст. 57 Конституції України.

Необхідно також звернути увагу на те, що ст. 57 Конституції вимагає обов'язкового оприлюднення лише тих нормативно-правових актів, які визначають права і обов'язки громадян (термін «громадяни» у даному випадку слід розуміти в широкому значенні, яке охоплює будь-яких фізичних осіб). З цього випливає, що інші нормативно-правові акти, тобто ті, що не визначають права і обов'язки громадян, можуть не доводитись до відома населення. Це легітимує практику видання актів з обмеженим доступом.

Стаття 57 Конституції містить пряму вказівку на необхідність прийняття закону, який би визначав порядок доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів. Насамперед необхідно констатувати, що на сьогоднішній день в Украї-

ні не має спеціального закону, який був прийнятий на підставі ст. 57 Конституції, хоча необхідність і доцільність його прийняття не викликає жодних сумнівів. В умовах законодавчої лакуни Президентом України був ухвалений Указ від 10 червня 1997 р. № 503/97 «Про порядок офіційного обнародування нормативно-правових актів і набрання ними чинності», який визнається практикою актом *praeter legem*. Слід також зауважити, що порядок оприлюднення окремих видів нормативно-правових актів все ж таки унормований на рівні законів (хоча і не завжди повною мірою). Наприклад, порядок оприлюднення законів та постанов Верховної Ради України визначений ст. 94 Конституції України і гл. 25 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 р., актів Кабінету Міністрів України — ст. 52 Закону України від 7 жовтня 2010 р. «Про Кабінет Міністрів України», актів місцевого самоврядування — ст. 59 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

У свою чергу, ч. 3 ст. 57 Конституції містить своєрідну санкцію за порушення обов'язку офіційного оприлюднення нормативно-правових актів. Вона проголошує нечинними не доведені до відома населення закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян. Це означає, що такий неоприлюднений нормативно-правовий акт не є обов'язковим, його приписи не породжують юридичних наслідків. Тому громадяни не можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності за недотримання його приписів, а органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи не мають права керуватися цим актом у своїй діяльності.

Стаття 58. Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення.

Частина 1 ст. 58 Конституції закріплює загальновизнаний принцип права, відповідно до якого закони та інші нормативно-

правові акти не мають зворотної дії в часі. У Рішенні Конституційного Суду України від 19 квітня 2000 р. № 6-рп/2000 у справі про зворотню дію кримінального закону в часі пояснюється, що «суть зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів полягає в тому, що їх приписи поширюються на правовідносини, які виникли до набрання ними чинності...». Тому заборона зворотної дії в часі означає, що приписи законів та інших нормативно-правових актів не поширюються на правовідносини, які виникли до набрання ними чинності. У Рішенні Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 р. № 1-рп/99 у справі про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів наголошується на тому, що «до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце». При цьому не вважається зворотною дією застосування закону або іншого нормативно-правового акта щодо триваючих правових відносин, якщо цей акт застосовується до прав та обов'язків, що виникли з моменту набрання ним чинності (це так звана безпосередня дія нормативного акта в часі).

Заборона зворотної дії є однією з важливих складових принципу правової визначеності (див. коментар до ст. 57 Конституції). На думку Конституційного Суду України, «закріплення названого принципу на конституційному рівні є гарантією стабільності суспільних відносин, у тому числі відносин між державою і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього закону чи іншого нормативно-правового акта» (Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 р. № 1-зп у справі щодо несумісності депутатського мандата).

Слід нагадати, що принцип неприпустимості зворотної дії в часі нормативних актів також знайшов своє закріплення в міжнародно-правових актах, зокрема в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (ст. 15), Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини (ст. 7).

Водночас Конституція передбачає зворотню дію законів та інших нормативно-правових актів у часі у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують юридичну відповідальність особи. Це правило також є загальновизнаним принципом права, що має чітко виражену гуманістичну спрямованість. Згідно з цим прави-

лом «щодо юридичної відповідальності застосовується новий закон чи інший нормативно-правовий акт, що пом'якшує або скасовує відповідальність особи за вчинене правопорушення під час дії нормативно-правового акта, яким визначались поняття правопорушення і відповідальність за нього рішення» (Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 р. № 1-рп/99 у справі про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів).

У цьому Рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку, що «положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, стосується фізичних осіб і не поширюється на юридичних осіб». Цей висновок був зроблений Конституційним Судом України виходячи з того, що ст. 58 Конституції знаходиться в розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Як сказано в Рішенні Конституційного Суду, «про це свідчить як назва даного розділу, так і системний аналіз змісту його статей і частини другої статті 3 Конституції України».

Отже, відповідно до цієї правової позиції закони, які пом'якшують і скасовують відповідальність, завжди мають зворотню силу для фізичних осіб; для застосування цього правила не потрібна спеціальна вказівка про це в тексті закону — воно діє автоматично. Стосовно юридичних осіб закони за загальним правилом теж не мають зворотної дії. Але і тут як виняток зворотна дія все-таки є можливою. Щоправда, на відміну від фізичних осіб, правило про зворотню силу не діє автоматично в тих випадках, коли закон пом'якшує або скасовує відповідальність юридичної особи. Як зауважив з цього приводу Конституційний Суд України, «надання зворотної дії в часі таким нормативно-правовим актам може бути передбачене шляхом прямої вказівки про це в законі або іншому нормативно-правовому акті».

Наведені вище аргументи Конституційного Суду України свідчать про те, що заборона зворотної сили (у всіх інших випадках, крім пом'якшення або скасування відповідальності) теж стосується тільки нормативно-правових актів, що регулюють права й обов'язки громадян. Тому в принципі будь-який норма-

тивно-правовий акт на основі спеціальної вказівки в його тексті може мати для юридичних осіб зворотню дію в часі. Принаймні норма ч. 1 ст. 58 Конституції, за логікою рішення Конституційного Суду України, не стоїть на перешкоді для законодавця.

Слід наголосити на тому, що багато науковців не підтримують зазначену правову позицію Конституційного Суду України, вважаючи, що поширення дії правила про заборону зворотної сили законів і про дозволені винятки не тільки на фізичних, але й на юридичних осіб не суперечить Конституції України. Наприклад, в окремій думці судді Конституційного Суду України Козюбри М. І. у справі про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів слушно наголошується, що «правило «закон зворотної сили не має» (*lex ad praeterian non valet*), сформульоване ще давньоримськими юристами, нині визнано всім цивілізованим світом, незалежно навіть від того, закріплене воно в конституції чи ні. Це правило фактично стало правовою аксіомою. Тим більше це стосується держав, у конституціях яких фіксується їх неухильне прагнення слідувати надбанням цивілізації – принципам правової держави, верховенства права тощо ... Ніяких винятків щодо певних категорій, зокрема юридичних осіб, це правило не передбачає. В цьому відношенні воно є універсальним». Крім того, доцільно взяти до уваги той факт, що більшість нормативно-правових актів, які визначають права й обов'язки юридичних осіб, тим або іншим чином стосуються інтересів громадян (засновників, працівників тощо). Тому гарантії прав юридичних осіб можуть одночасно розглядатися і як гарантії прав фізичних осіб.

Необхідно зауважити, що юридичній практиці відомі приклади широкого розуміння вимоги ст. 58 Конституції про надання зворотної дії в часі законів, що пом'якшують або скасовують відповідальність особи (див. лист Департаменту валютного контролю і ліцензування Національного банку України від 26 лютого 2010 р. № 28-311/599-3019 та лист Державної податкової адміністрації України від 26 лютого 2010 р. № 4014/7/22-5017 з приводу зміни законодавчо встановлених строків розрахунків за експортними, імпорнтними операціями резидентів). Так, на підставі того, що ця вимога є загальновизнаним принципом права, було зроблено висновок, що вона стосується як фізичних, так і юридичних

осіб. Це свідчить про відхилення практики від зазначеної правової позиції Конституційного Суду України.

Слід також звернути увагу на те, що формулювання ч. 1 ст. 58 Конституції ставить під сумнів можливість зворотної дії закону, що передбачає інше поліпшення щодо прав людини і громадянина, ніж пом'якшення або скасування відповідальності. Отже, ми маємо справу з парадоксальною ситуацією: при формальному тлумаченні ст. 58 законодавець позбавлений можливості надати зворотню силу законіві, сприятливого для громадянина.

На нашу думку, враховуючи загальний сенс ст. 58 Конституції, можна зробити висновок про неприпустимість надання законам зворотної дії не тільки шляхом прямої вказівки про це в самому законі, але й через прийняття законів, які за своїм змістом мають таку дію, хоча б і без спеціальної вказівки про це в тексті закону. З цієї ж причини також неприпустимим є надання законам зворотної дії в актах офіційного тлумачення чи правозастосовною практикою.

Згідно з ч. 2 ст. 58 Конституції України ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення. Це правило закріплює базовий принцип європейського правового мислення – *Nullum crimen, nulla poena sine lege* (ніякого злочину, ніякого покарання без закону). Притягнення до відповідальності за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення, представляє собою один із найбільш небезпечних випадків зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів. Тому цю заборону слід розглядати у причинно-наслідковому зв'язку з нормою, закріпленою в ч. 1 ст. 58 Конституції.

Водночас слід пам'ятати, що згідно із ч. 2 ст. 7 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод подібне правило не є перешкодою для судового розгляду, а також для покарання будь-якої особи за будь-яку дію чи бездіяльність, яка на час її вчинення становила кримінальне правопорушення відповідно до загальних принципів права, визнаних цивілізованими націями. У даному випадку йдеться про застосування кримінального права проти держави та її «слухняних виконавців»; заборона зворотної дії не стосується «злочинності, посиленої державою».

Стаття 59. *Кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.*

Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура.

Правовий захист людини й громадянина становить важливу частину функціонування та розвитку правової системи будь-якої сучасної демократичної, правової і соціальної держави й водночас є однією з найважливіших гарантій конституційно-правового статусу людини. Як один з предметів регулювання сучасного конституційного права України, він має складну структуру і включає кілька елементів, одним з яких є правова (юридична) допомога. Правова допомога є багатоаспектною, різною за змістом, обсягом та формами і може включати консультації, роз'яснення, складення позовів і звернень, довідок, заяв, скарг, здійснення представництва, зокрема в судах та інших державних органах, захист від обвинувачення тощо. На власне доктринальному рівні, інститут правової допомоги постає одночасно і як невід'ємне право людини і громадянина, що органічно входить до загальної системи прав людини (у такому разі йдеться про право на правову допомогу), і як гарантія конституційно-правового статусу людини і громадянина. Доволі часто наголос робиться лише на якомусь одному із зазначених аспектів інституту правової допомоги. Втім його адекватне науково-теоретичне і практичне розуміння можливе лише якщо даний інститут тлумачиться як не нерозривна єдність двох зазначених факторів.

На доктринальному рівні конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина прийнято характеризувати як систему умов і засобів, юридичних механізмів забезпечення належної реалізації визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини й громадянина або ж як «систему визначених Конституцією та законами України способів і юридичних механізмів забезпечення належної реалізації громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних і інших, закріплених у Основному Законі прав і свобод людини». Тобто за своїм характером зазначені гарантії є юридичними нормами, які дають мож-

ливість реалізувати права та свободи людини й громадянина в житті. Водночас це умови, які зобов'язана створити держава для реалізації конституційних прав і свобод громадян, система заходів, спрямована на реалізацію відповідних прав і свобод.

Зараз у розділі другому Основного Закону України закріплено не лише основні права та свободи людини й громадянина, а й передбачено відповідні конституційно-правові гарантії їх дотримання та захисту, зокрема заборону скасування конституційних прав і свобод (ч. 2 ст. 22), неможливість обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, крім обмежень певних прав і свобод в умовах воєнного або надзвичайного стану (ст. 64), забезпечення кожному судового захисту його прав і свобод, у тому числі гарантування звернення до суду безпосередньо на підставі Конституції України, та надання при цьому можливості використання будь-яких інших не заборонених законом засобів захисту своїх прав і свобод від порушень і протиправних посягань (ч. 3 ст. 8, частини 2 і 5 ст. 55). Як було зазначено в Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя І. В. щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу) № 23-рп/2009 від 30 вересня 2009 року, важливу роль у забезпеченні реалізації, захисту та охорони прав і свобод людини й громадянина в Україні як демократичній, правовій державі відведено праву особи на правову допомогу, закріпленому у статті 59 Конституції України. Це право є одним із конституційних, невід'ємних прав людини і має загальний характер. У контексті ч. 1 цієї статті «кожен має право на правову допомогу», поняття «кожен» охоплює всіх без винятку осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України.

Здійснення права на правову допомогу засноване на дотриманні принципів рівності всіх перед законом та відсутності дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст. 21, частини 1, 2 ст. 24 Конституції України). Крім того, реалізація кожним права на правову допомогу не може залежати від статусу особи та характеру її правовідносин з іншими суб'єктами

права. Конституційне право кожного на правову допомогу за своєю суттю є гарантією реалізації, захисту та охорони інших прав і свобод людини й громадянина і в цьому полягає його соціальна значущість. Серед функцій такого права в суспільстві слід окремо зазначити превентивну, яка не тільки сприяє правомірному здійсненню особою своїх прав і свобод, а й насамперед спрямована на попередження можливих порушень чи незаконних обмежень прав і свобод людини й громадянина з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Вибір форми та суб'єкта надання такої допомоги залежить від волі особи, яка бажає її отримати. При цьому в передбачених законом випадках, зокрема, для захисту прав і свобод дітей, неповнолітніх батьків та для захисту від обвинувачення, відповідні державні органи, їх посадові та службові особи під час здійснення своїх повноважень зобов'язані забезпечити надання зазначеним особам необхідної правової допомоги.

У згаданому Рішенні Конституційний Суд України чітко зазначив, що гарантування кожному права на правову допомогу покладає на державу відповідні обов'язки щодо забезпечення особи правовою допомогою належного рівня. Такі обов'язки обумовлюють необхідність визначення в законах України, інших правових актах порядку, умов і способів надання цієї допомоги. За змістом ст. 64 Конституції України конституційне право кожного на правову допомогу в жодному випадку не може бути обмежене. Відповідно до Основного Закону України положення «кожен має право на правову допомогу» (ч. 1 ст. 59) є нормою прямої дії (ч. 3 ст. 8), і навіть за умови, якщо це право не передбачене відповідними законами України чи іншими правовими актами, особа не може бути обмежена в його реалізації.

Таким чином, право на правову допомогу має подвійну природу, яка відображає його зміст і конституційне призначення. З одного боку, це одне з фундаментальних прав людини, яке кожна особа отримує як учасник і суб'єкт правовідносин, у які вона вступає у своєму суспільному житті, з другого — це одна з ключових конституційних гарантій прав і свобод людини, а також її конституційно-правового статусу, що дозволяє забезпечувати та реалізовувати визначені Конституцією України права й свободи людини й громадянина.

З огляду на свою теоретичну і практичну значущість, як одне з фундаментальних прав людини і одночасно як гарантія конституційно-правового статусу людини і громадянина, право на правову допомогу набуло свого відображення в чинному міжнародному праві. Зокрема, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Верховною Радою України 17 липня 1997 р., передбачає право кожного обвинуваченого захищати себе особисто або використовувати правову допомогу захисника, вибраного ним на власний розсуд (ст. 6). У Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., ратифікованому Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р., зазначено, що держава повинна гарантувати кожному, чиї права і свободи порушено, ефективний засіб правового захисту, і таке право повинне встановлюватись судовим або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави (ст. 2), та гарантувати можливість вільного вибору обвинуваченим захисника (п. 3 ст. 14). Основні принципи, що стосуються ролі юристів, прийняті восьмим Конгресом ООН з питань попередження злочинності і поведження з правопорушниками 27 серпня — 7 вересня 1990 р., передбачають, що кожна людина має право звернутися до будь-якого юриста за допомогою для захисту й відстоювання своїх прав та захисту їх на всіх стадіях кримінального судочинства (принцип 1); жодний суд чи адміністративний орган, в якому визнається право на адвоката, не відмовляється визнавати права юриста відстоювати в суді інтереси свого клієнта, за винятком тих випадків, коли юристу було відмовлено в праві виконувати свої професійні обов'язки відповідно до національного права і практики та цих принципів (принцип 19). Таким чином, наведені міжнародно-правові акти передбачають невід'ємне право людини захищати себе особисто або через вільно вибраного на власний розсуд захисника з-поміж юристів, які можуть надати ефективний правовий захист. Ці положення міжнародно-правових актів щодо права фізичної особи на захист від обвинувачення відтворені в положеннях ч. 1 ст. 59 Конституції України, які закріплюють право кожної фізичної особи на правову допомогу і право вільного вибору захисника з метою захисту від обвинувачення.

Як було зазначено в Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдато-ва Г. І. щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника) № 13-рп/2000 від 16 листопада 2000 р., з метою забезпечення реалізації закріплених прав і свобод людини та громадянина Конституція України встановлює відповідні правові гарантії. Зокрема, в частині першій статті 59 Конституції України закріплено право кожного на правову допомогу. Право на правову допомогу – це гарантована Конституцією України можливість фізичної особи одержати юридичні (правові) послуги.

Таким чином, держава в особі відповідних органів визначає певне коло суб'єктів надання правової допомоги та їх повноваження. Аналіз чинного законодавства України з цього питання дає підстави визначити, зокрема, такі види суб'єктів надання правової допомоги: а) державні органи України, до компетенції яких входить надання правової допомоги (Міністерство юстиції України, Міністерство праці та соціальної політики України, нотаріат тощо); б) адвокатура України як спеціально уповноважений недержавний професійний правозахисний інститут, однією з функцій якого є захист особи від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах; в) суб'єкти підприємницької діяльності, які надають правову допомогу клієнтам у порядку, визначеному законодавством України; г) об'єднання громадян для здійснення й захисту своїх прав і свобод (ч. 1 ст. 36 Конституції України).

Фактично положення ч. 1 ст. 59 Конституції України гарантує кожному право на вільний вибір захисника своїх прав. Визначення поняття «захисник» у чинному законодавстві України відсутнє. У Конституції України це поняття вживається у ч. 4 ст. 29, положення якої гарантують кожному заарештованому чи затриманому можливість користуватися правовою допомогою захисника. Закріпивши право будь-якої фізичної особи на правову допомогу, конституційний припис «кожен є вільним у виборі захисника своїх прав» за своїм змістом є загальним і стосується не лише підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного, а й інших

фізичних осіб, яким гарантується право вільного вибору захисника з метою захисту своїх прав та законних інтересів, що виникають з цивільних, трудових, сімейних, адміністративних та інших правовідносин, а не тільки з кримінальних. Право на захист, зокрема, може бути реалізоване фізичною особою в цивільному, арбітражному, адміністративному й кримінальному судочинстві. При цьому, як було зазначено у вищезгаданому Рішенні Конституційного Суду України, положення частини першої статті 59 Конституції України про те, що кожен є вільним у виборі захисника своїх прав, треба розуміти як конституційне право підозрюваного, обвинуваченого і підсудного при захисті від обвинувачення, а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, з метою отримання правової допомоги вибрати захисником своїх прав особу, яка є фахівцем у галузі права і за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Водночас судом було вказано, що положення частини другої статті 59 Конституції України про те, що для забезпечення права на захист від обвинувачення в Україні діє адвокатура, треба розуміти як одну з конституційних гарантій, що надає підозрюваному, обвинуваченому і підсудному можливість реалізувати своє право вільно вибирати захисником у кримінальному судочинстві адвоката, тобто особу, яка має право на зайняття адвокатською діяльністю. У такий спосіб держава бере на себе обов'язок забезпечити реальну можливість надання особам кваліфікованого захисту від обвинувачення, якщо цього вимагають інтереси правосуддя. При цьому допуск приватно практикуючого юриста, який займається наданням правової допомоги особисто або за дорученням юридичної особи, як захисника ніяк не порушує право підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного на захист.

Відповідно до Закону України «Про адвокатуру» від 19 грудня 1992 р. адвокатура є добровільним професійним громадським об'єднанням, покликаним згідно з Конституцією України сприяти захисту прав, свобод та представляти законні інтереси громадян України, іноземців, осіб без громадянства, юридичних осіб у всіх органах, підприємствах, установах і організаціях (статті 1, 6). Адвокатура України здійснює свою діяльність на принципах верховенства закону, незалежності, демократизму, гуманізму й конфіденційності.

Адвокатом може бути особа, яка має вищу юридичну освіту, підтвержену дипломом України або відповідно до міжнародних договорів України дипломом іншої країни, стаж роботи в галузі права не менше двох років, володіє державною мовою, склала кваліфікаційні іспити, одержала в Україні свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю та прийняла Присягу адвоката України. Адвокат не може працювати в суді, прокуратурі, нотаріаті, органах внутрішніх справ, служби безпеки, державного управління. Адвокатом не може бути особа, яка має судимість. Адвокат має право займатись адвокатською діяльністю індивідуально, відкрити своє адвокатське бюро, об'єднуватися з іншими адвокатами в колеґії, адвокатські фірми, контори та інші адвокатські об'єднання, які діють відповідно до закону та статутів адвокатських об'єднань. Адвокатські об'єднання діють на засадах добровільності, самоврядування, колеґіальності та гласності. Реєстрація адвокатських об'єднань провадиться в Міністерстві юстиції України в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Порядок утворення, діяльності, реорганізації та ліквідації адвокатських об'єднань, структура, штати, функції, порядок витрачання коштів, права та обов'язки керівних органів, порядок їх обрання та інші питання, що належать до їх діяльності, регулюються статутом відповідного об'єднання.

Адвокати дають консультації та роз'яснення з юридичних питань, усні і письмові довідки щодо законодавства; складають заяви, скарги та інші документи правового характеру; посвідчують копії документів у справах, які вони ведуть; здійснюють представництво в суді, інших державних органах, перед громадянами та юридичними особами; подають юридичну допомогу підприємствам, установам, організаціям; здійснюють правове забезпечення підприємницької та зовнішньоекономічної діяльності громадян і юридичних осіб, виконують свої обов'язки відповідно до кримінально-процесуального законодавства у процесі дізнання та попереднього слідства. Адвокат може здійснювати й інші види юридичної допомоги, передбачені законодавством. При здійсненні професійної діяльності адвокат має право: представляти і захищати права та інтереси громадян і юридичних осіб за їх дорученням у всіх органах, підприємствах, установах і організаціях, до компетенції яких входить вирішення відповідних питань; збирати відомості про факти, які можуть бути використані як докази

в цивільних, господарських, кримінальних справах і справах про адміністративні правопорушення, зокрема: запитувати і отримувати документи або їх копії від підприємств, установ, організацій, об'єднань, а від громадян — за їх згодою; ознайомлюватися на підприємствах, в установах і організаціях з необхідними для виконання доручення документами і матеріалами, за винятком тих, таємниця яких охороняється законом; отримувати письмові висновки фахівців з питань, що потребують спеціальних знань, опитувати громадян; застосовувати науково-технічні засоби відповідно до чинного законодавства; доповідати клопотання і скарги на прийомі в посадових осіб та відповідно до закону одержувати від них письмові мотивовані відповіді на ці клопотання і скарги; бути присутнім при розгляді своїх клопотань і скарг на засіданнях колеґіальних органів і давати пояснення щодо суті клопотань і скарг; виконувати інші дії, передбачені законодавством. При здійсненні своїх професійних обов'язків адвокат зобов'язаний неухильно додержувати вимог чинного законодавства, використовувати всі передбачені законом засоби захисту прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб і не має права використовувати свої повноваження на шкоду особі, в інтересах якої прийняв доручення, та відмовитись від прийнятого на себе захисту підозрюваного, обвинуваченого, підсудного. Адвокат не має права прийняти доручення про подання юридичної допомоги у випадках, коли він у даній справі подає або раніше подавав юридичну допомогу особам, інтереси яких суперечать інтересам особи, що звернулася з проханням про ведення справи, або брав участь як слідчий, особа, що провадила дізнання, прокурор, суддя, секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, представник потерпілого, цивільний позивач, цивільний відповідач, свідок, перекладач, понятий, у випадках, коли він є родичем особи, яка провадить дізнання, слідчого, прокурора, будь-кого із складу суду, потерпілого, цивільного позивача, а також в інших випадках, передбачених ст. 61 Кримінально-процесуального кодексу України (далі — КПК України).

Професійні права, честь і гідність адвоката охороняються законом. Забороняється будь-яке втручання в адвокатську діяльність, вимагання від адвоката, його помічника, посадових осіб і технічних працівників адвокатських об'єднань відомостей, що становлять адвокатську таємницю. З цих питань вони не можуть бути допитані як свідки. Документи, пов'язані з виконанням ад-

вокатом доручення, не підлягають оглядові, розголошенню чи вилученню без його згоди. Забороняється прослуховування телефонних розмов адвокатів у зв'язку з оперативно-розшуковою діяльністю без санкції Генерального прокурора України, його заступників, прокурорів Автономної Республіки Крим, області, міста Києва. Не може бути внесено подання органом дізнання, слідчим, прокурором, а також винесено окрему ухвалу суду щодо правової позиції адвоката в справі. Адвокату гарантується рівність прав з іншими учасниками процесу. Кримінальна справа проти адвоката може бути порушена тільки Генеральним прокурором України, його заступниками, прокурорами Автономної Республіки Крим, області, міста Києва. Адвоката не можна притягнути до кримінальної, матеріальної та іншої відповідальності або погрожувати їй застосуванням у зв'язку з поданням юридичної допомоги громадянам та організаціям згідно з законом.

У такий спосіб, завдяки конституційним гарантіям функціонування інституту адвокатури, держава бере на себе обов'язок забезпечувати можливість надання кваліфікованої правової допомоги особам у правовідносинах з державними органами. Зазначене не виключає і права на отримання особою такої допомоги від інших суб'єктів, якщо законами України щодо цього не встановлено обмежень. Водночас факт звернення за правовою допомогою не може тлумачитись як ознака недостатнього рівня правової обізнаності громадянина або браку правової культури особи. Навпаки, активне застосування різноманітних засобів, механізмів та форм правової допомоги засвідчує високий рівень правової культури, розвиненість суспільної та індивідуальної правової свідомості, якість правового життя суспільства.

Стаття 60. *Ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази.*

За віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність.

Відповідно до загальних правил у сфері управління особа, яка перебуває в умовах підпорядкованості іншій особі (наприклад, військовослужбовець, працівник або службовець підприємства,

установи чи організації), а також особа, яка хоч і не перебуває у відносинах підпорядкованості, проте згідно із законом зобов'язана підкорятися законним вимогам, зокрема представників влади, має юридичний обов'язок виконувати звернені до неї законні накази чи розпорядження.

Терміни «наказ» та «розпорядження» фактично є синонімами. Крім того, визнано, що термін «наказ» є родовим щодо інших актів управління. Наказ (розпорядження) – це акт управління, виданий уповноваженою службовою особою, який приписує певній особі (групі осіб) вчинити обов'язкову для неї (них) певну дію чи бездіяльність.

За своїм юридичним змістом наказ (розпорядження) може бути законним чи незаконним, у тому числі злочинним.

Згідно з ч. 2 ст. 41 КК України «наказ або розпорядження є законними, якщо вони віддані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень і за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина». Підпорядкована особа зобов'язана виконати законний наказ (розпорядження), навіть якщо це пов'язано із заподіянням шкоди правоохоронюваним інтересам. Так, відповідно до ч. 1 ст. 41 КК України «дія або бездіяльність особи, що заподіяла шкоду правоохоронюваним інтересам, визнається правомірною, якщо вона була вчинена з метою виконання законного наказу або розпорядження».

Невиконання особою обов'язку підкорятися законному наказу чи розпорядженню визнається правопорушенням, що має наслідком притягнення цієї особи до юридичної відповідальності. Зокрема, ст. 402 КК України передбачає кримінальну відповідальність військовослужбовця за непокору, тобто відкриту відмову виконати наказ начальника, а також за інше умисне невиконання наказу, а ст. 403 КК України – за необережне невиконання наказу начальника, якщо воно спричинило тяжкі наслідки.

Частина 1 ст. 62 Конституції України передбачає виняток із загального правила виконувати накази й розпорядження, а саме: будь-яка особа не має юридичного обов'язку виконувати адресований їй явно злочинний наказ чи розпорядження. Це означає, що відмова особи від виконання такого наказу чи розпорядження або невиконання його іншим чином не визнається правопору-

шенням і відповідно має своїм правовим наслідком виключення юридичної відповідальності за невиконання злочинного розпорядження чи наказу. Так, згідно з ч. 3 ст. 41 КК України «не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка відмовилася виконувати явно злочинний наказ або розпорядження».

Інститут виключення (звільнення) від кримінальної відповідальності за невиконання злочинного наказу чи розпорядження спочатку знайшов своє відображення в практиці міжнародних кримінальних судів та трибуналів. Так, в принципах Нюрнберзького процесу, що були сформульовані Комісією з міжнародного права ООН, зазначено, що «виконання наказу уряду або начальника не звільняє від відповідальності ... якщо фактично був можливий свідомий вибір». Якщо виконавець не мав можливості свідомо вибрати лінію своєї поведінки, він підлягає звільненню від відповідальності. Згідно зі ст. 33 Римського статуту Міжнародного кримінального суду від 17 липня 1998 р. підставою для звільнення виконавця наказу від кримінальної відповідальності є наявність таких обставин: а) юридичний обов'язок особи виконувати накази уряду та начальника; б) відсутність явного усвідомлення виконавцем незаконності наказу й очевидно незаконного характеру самого наказу; при цьому вочевидь незаконними визнаються накази щодо здійснення акту геноциду або злочину проти безпеки людства.

Таким чином, у міжнародному та національному кримінальному праві діє концепція «умних штиків»: підлеглі повинні оцінювати законність (незаконність) наказу чи розпорядження начальника і підлягають відповідальності за виконання явно злочинних для них наказів чи розпоряджень.

Явно злочинним визнається такий наказ (розпорядження), яким завідомо для особи, якій він адресований, наказується вчинити передбачене КК України суспільно небезпечне винне діяння (дію або бездіяльність) або таке діяння, яке визнається злочином відповідно до загальних принципів права, визнаних цивілізованими націями (ч. 2 ст. 7 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод).

Злочинний зміст наказу (розпорядження) повинен бути очевидним, явним для особи, якій він адресований.

Частина 2 ст. 60 Конституції України передбачає, що за віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність, тобто юридичній відповідальності підлягає як особа, що віддала злочинний наказ (розпорядження), так і особа, яка його виконала.

Ці положення Конституції знайшли свій розвиток у частинах 4 та 5 ст. 41 КК України: «особа, що виконала явно злочинний наказ або розпорядження, за діяння, вчинені з метою виконання такого наказу або розпорядження, підлягає кримінальній відповідальності на загальних підставах. Якщо особа не усвідомлювала і не могла усвідомлювати злочинного характеру наказу чи розпорядження, то за діяння, вчинене з метою виконання такого наказу чи розпорядження, відповідальності підлягає тільки особа, що віддала злочинний наказ чи розпорядження». Таким чином, особа, яка видала злочинний наказ чи розпорядження, завжди підлягає кримінальній відповідальності за таке діяння. Так, службова особа, яка віддала явно злочинний наказ (розпорядження), підлягає кримінальній відповідальності за зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України) і за підбурювання (організаторство) до вчинення злочину, передбаченого в наказі (розпорядженні).

У той же час кримінальна відповідальність особи, яка виконала явно злочинний наказ (розпорядження), залежить від того, чи усвідомлювала вона його злочинний характер.

Якщо, виходячи із зробленої оцінки, для особи було очевидно, що наказ є злочинним, але вона, проте, виконала такий наказ (розпорядження), то така особа підлягає кримінальній відповідальності за вчинений злочин на загальних підставах як виконавець злочину. При цьому вчинення злочину на виконання такого наказу (розпорядження) є обставиною, яка пом'якшує її покарання (п. 6 ч. 1 ст. 66 КК України).

Разом з тим особа, яка одержала злочинний наказ (розпорядження), може і не усвідомлювати його злочинного характеру. Проте якщо вона повинна була і за обставинами справи могла це усвідомлювати, то вчинене нею діяння розглядається як необережний злочин, якщо, звичайно, таке необережне заподіяння шкоди передбачене в КК України як злочин.

Нарешті, якщо особа не усвідомлювала і за обставинами справи не могла усвідомлювати злочинного характеру наказу чи роз-

порядження, то за діяння, вчинене з метою виконання такого наказу чи розпорядження, кримінальній відповідальності підлягає тільки особа, що віддала злочинний наказ чи розпорядження (ч. 5 ст. 41 КК України). У цьому випадку особа, яка виконала наказ (розпорядження), є своєрідним знаряддям у руках того, хто віддав злочинний наказ (розпорядження). Останній підлягає кримінальній відповідальності як виконавець того умисного злочину, вчинення якого передбачалося в наказі і який він вчинив «руками» невинуватого «виконавця».

Стаття 61. *Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.*

Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

Частина 1 ст. 61 Конституції закріплює загально визнаний принцип права «двічі за одне й те саме не карають» («non bis in idem»).

Вимогам Конституції України щодо неможливості бути двічі притягненим до юридичної відповідальності одного виду за те саме правопорушення кореспондують зобов'язання, що прийняла на себе Україна за міжнародними договорами, які є частиною її національного законодавства (ч. 2 ст. 9 Конституції України): «жодна людина не повинна вдруге бути судимою чи покараною за злочин, за який вона вже була остаточно засуджена чи виправдана у відповідності до закону та кримінально-процесуального права кожної країни» (п. 7 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права); «жодна людина не може бути вдруге притягнута до відповідальності або покарана у кримінальному порядку судом однієї і тієї самої держави за злочин, за який вона вже була остаточно виправдана або засуджена відповідно до закону і кримінально-процесуального права цієї держави» (ст. 4 Протоколу № 7 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод). У свою чергу, ч. 3 ст. 2 КК України закріплює положення, що «ніхто не може бути притягнений до кримінальної відповідальності за той самий злочин більше одного разу». Це, зокрема, означає, що виключається: а) повторне і подальше притягнення до кримінальної відповідальності особи за один і той

самий злочин; б) кваліфікація одного й того ж злочинного діяння за кількома статтями КК, якщо положення, що містяться в них, співвідносяться між собою як загальна та спеціальна норма або як ціле і частина; в) подвійне врахування однієї і тієї обставини вчинення злочину, що пом'якшує або обтяжує покарання, одночасно при кваліфікації злочину та при призначенні виду та міри кримінального покарання.

Право особи, що закріплено в ч. 1 ст. 61 Конституції України, внаслідок своєї конституційно-правової природи не підлягає обмеженню навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (ч. 2 ст. 64 Основного Закону України).

За змістом ч. 1 ст. 61 Конституції України в системній єдності, зокрема зі ст. 124 Конституції України, заборона повторного притягнення особи до юридичної відповідальності одного виду звернена не тільки до законодавчої влади, а й до правозастосувача, який на підставі відповідних законів здійснює притягнення винних осіб до юридичної відповідальності та визначає для них вид і міру такої відповідальності.

Оскільки ст. 61 міститься в розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», в якому закріплені конституційні права, свободи й обов'язки людини і громадянина та їх гарантії, то положення ч. 1 ст. 61 стосуються лише фізичних осіб (див. коментар до ч. 1 ст. 58 Конституції України).

Словосполучення «юридична відповідальність» у статті, що коментується, вживається як синонім так званої негативної юридичної відповідальності, яку зазвичай визначають як вид і міру обмежень прав і свобод особи, що вчинила правопорушення, які передбачені законом, індивідуалізуються та здійснюються уповноваженими органами або посадовими (службовими) особами.

Матеріально-правовою підставою юридичної відповідальності є вчинення правопорушення. Згідно з п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Конституційний Суд України у справі про відповідальність юридичних осіб дійшов висновку, що за своїм змістом пункт 22 частини першої статті 92 Конституції України

спрямований не на встановлення переліку видів юридичної відповідальності, а ним визначено, що виключно законами України мають врегульовуватись засади цивільно-правової відповідальності (загальні підстави, умови, форми відповідальності тощо), підстави кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності – діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями (основні ознаки правопорушень, що створюють їх склад), та відповідальність за них. Разом з тим у цьому ж Рішенні Конституційний Суд зауважив, що загальновизнаним є поділ юридичної відповідальності за галузевою структурою права на цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну.

Поняття «притягнення до юридичної відповідальності» не ідентичне поняттю «юридична відповідальність». У мотивувальній частині Рішення в справі про депутатську недоторканність Конституційний Суд України зазначив, що притягнення до юридичної відповідальності передує юридичній відповідальності особи. Форма й порядок притягнення особи до юридичної відповідальності регламентується законом. Зокрема, порядок притягнення особи до кримінальної відповідальності регламентується КПК України. Конституційний Суд України у зазначеній вище справі вирішив, що «притягнення до кримінальної відповідальності, як стадія кримінального переслідування, починається з моменту пред'явлення особі обвинувачення у вчиненні злочину».

Порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності встановлюється Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП України).

Частина 1 ст. 61 Конституції забороняє притягати фізичну особу щонайменше двічі до юридичної відповідальності одного виду (цивільно-правової, кримінальної, адміністративної, дисциплінарної тощо) за одне й те саме правопорушення (цивільно-правовий делікт, злочин, адміністративне або дисциплінарне правопорушення). Звідси випливає, що особа може бути притягнена за правопорушення до різних видів юридичної відповідальності (наприклад, за вчинення злочину особу може бути притягнуто до кримінальної і дисциплінарної відповідальності).

Частина 2 ст. 61 Конституції України закріплює принцип індивідуалізації юридичної відповідальності правопорушника. Цей

принцип знайшов своє відображення в галузевому законодавстві. Так, частина 1 ст. 65 КК України передбачає, зокрема, що суд при призначенні покарання враховує ступінь тяжкості вчиненого злочину, особу винного та обставини, що пом'якшують та обтяжують покарання, а особі, яка визнана винною у вчиненні злочину, суд призначає покарання, необхідне і достатнє для її виправлення та попередження нових злочинів, у межах, встановлених у санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КК України, що передбачає відповідальність за вчинений злочин, відповідно до положень Загальної частини цього Кодексу.

Згідно з ч. 2 ст. 33 КУпАП України при накладенні адміністративного стягнення враховується характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

Стаття 62. Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

У разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням.

Коментована стаття закріплює одно з найважливіших демократичних положень, які характеризують правову державу та її кримінальне судочинство – презумпцію невинуватості особи, яка обвинувачується у вчиненні злочину. Нормативне положення про те, що особа, яка обвинувачується у вчиненні злочину, вважається невинуватою, доки її вину не буде встановлено у визначеному законом порядку, знайшло своє відображення насамперед у найважливіших міжнародно-правових актах, які закріпили універ-

сальні стандарти основних прав і свобод людини, зокрема: Загальній декларації прав людини (п. 1 ст. 11); Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (п. 2 ст. 14); Європейській конвенції прав людини і основоположних свобод (п. 2 ст. 6). Власне, перелічені міжнародні нормативно-правові акти визначили той універсальний перелік прав і свобод, який у своїй єдності має забезпечити нормальну життєдіяльність людини в суспільстві і який знайшов своє закріплення переважно в основних законах держав, що визнали названі акти, в тому числі і в Конституції України. При цьому слід наголосити, що право особи на презумпцію невинуватості у вітчизняній Конституції визначено більш повно і чіткіше, аніж у перелічених міжнародно-правових актах. Крім Конституції України, презумпція невинуватості обвинуваченого у вчиненні злочину знайшла своє закріплення і в галузевому законодавстві, зокрема у Кримінальному кодексі України (ч. 2 ст. 2) та опосередковано в Кримінально-процесуальному кодексі України (ч. 2 ст. 15), хоча в останньому вона б мала бути закріплена в конституційному формулюванні, оскільки презумпція невинуватості істотно впливає на суть і характер вітчизняного кримінального судочинства.

Формула презумпції невинуватості, яка міститься в ч. 1 ст. 62 Конституції – особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду, – це об'єктивне правове положення, констатація і вимога закону, насамперед Основного – Конституції України, звернена до всіх державних і громадських формувань, посадових і службових осіб, громадян, до загальної суспільної думки: обвинувачений вважається невинуватим доти, доки той, хто вважає його винним на суб'єктивному рівні (слідчий, прокурор, потерпілий чи інший суб'єкт процесу), не доведе у встановленому законом порядку (тобто в кримінально-процесуальній формі) його вину перед судом належними, допустимими і достовірними доказами. Лише коли суд погодиться з ними, на їх основі ухвалить обвинувальний вирок щодо обвинуваченого (у суді він підсудний), і цей вирок набере законної сили, лише з цього моменту обвинувачений вважається винним у вчиненні злочину і лише з цього часу можна вважати і називати його злочинцем.

Таким чином, призначення презумпції невинуватості насамперед полягає в тому, щоб протистояти в кримінальному судочинстві обвинувальному ухилу, суб'єктивізму, тенденційності чи навіть свавілля всьому, що перетворює кримінальне судочинство на знаряддя розправи над обвинуваченим, ототожнює обвинуваченого з винуватим, робить його фактично безправним.

Визнання обвинуваченого винним у вчиненні злочину за умови доведеності у встановленому кримінально-процесуальним законом порядку його вини характеризує демократичну суть кримінального судочинства, надійно захищає його від необґрунтованого, свавільного притягнення до кримінальної відповідальності. Увесь сенс презумпції невинуватості полягає не в тому, що слідчий чи прокурор, який погоджується з його висновками про наявність вини обвинуваченого, вважають його винним. Внутрішнє переконання про винуватість особи у вчиненні злочину може сформуватись у них вже на самому початку провадження в кримінальній справі, навіть на стадії її порушення. Воно може зміцнюватись в ході досудового розслідування в результаті одержання все нових доказів вини особи і знайти своє закріплення у відповідних прийнятих ним процесуальних актах (постанові про притягнення особи як обвинуваченого, обвинувальному висновку). І у випадку надходження до суду справи з обвинувальним висновком обвинувачена особа визнається винною у вчиненні злочину у свідомості (на суб'єктивному рівні) слідчого та прокурора, який затвердив обвинувальний висновок, і висновки цих суб'єктів процесу про вину обвинуваченого насправді можуть бути істинними. Але обвинувачений поки що визнається невинуватим перед законом і суспільством. Переконання названих осіб на суб'єктивному рівні (внутрішнє переконання) не спростовує презумпції невинуватості. Для її спростування необхідне зовнішнє переконання у наявності вини обвинуваченої особи, переконання всіх, яке настане лише після встановлення вини особи судом у результаті розгляду та вирішення кримінальної справи і ухвалення ним обвинувального вироку. Визнати ж особу винною у вчиненні злочину, а також піддати її кримінальному покаранню, інакше як за вироком суду в демократичній державі неможливо (ст. 75 КПК України).

Стаття 62 Конституції України є спеціальною правовою нормою, яка зберігає свою дію лише у сфері кримінального судочин-

ства. Вона не поширюється на випадки притягнення особи до будь-якої іншої юридичної відповідальності. Свою регулятивну дію вона поширює не лише на таких учасників кримінального судочинства, як обвинувачений, підозрюваний, підсудний та засуджений (цей до набрання вироком законної сили). Під її захистом перебуває будь-яка особа в кримінальному судочинстві, стосовно якої ведуться дії інкримінаційного характеру. Це, зокрема, особа, щодо якої лише ставиться питання про порушення кримінальної справи, а також свідок, якого допитують про обставини, що можуть бути використані проти нього.

Не припиняє своєї дії презумпція невинуватості й щодо осіб, звільнених від кримінальної відповідальності у зв'язку із закриттям кримінальних справ за так званими нереабілітуючими підставами, зокрема у зв'язку з: амністією або помилуванням; дійовим каяттям; примиренням винного з потерпілим; застосуванням до неповнолітньої особи примусових заходів виховного характеру. Незважаючи на те, що в перерахованих випадках у постанові суду про звільнення обвинуваченого від кримінальної відповідальності та закриття кримінальної справи не констатується висновок про його невинуватість, а радше навпаки — він передбачається, дія презумпції невинуватості поширюється на такого обвинуваченого. У перелічених випадках вина особи встановлюється, але не для визнання її винною вироком суду і покарання, а з метою закриття кримінальної справи. Тож суд при цьому не визнає особу винуватою у вчиненні злочину своїм вироком. Він ухвалює постанову про закриття кримінальної справи, яка не замінює вироку суду, а отже, вона й не є тим судовим актом, яким згідно зі ст. 62 Конституції особа визнається винуватою у вчиненні злочину. Не випадково, що в цих випадках особа визнається такою, що не має судимості (ст. 88 КК України). Саме так тлумачить коло осіб, на яких поширює свою дію презумпція невинуватості, Європейський суд з прав людини (далі — Суд). У справі Хужін та інші проти Росії (2008 р.) він вважає, що кримінальне переслідування настає не лише з моменту затримання особи за підозрою у вчиненні злочину, але й до нього, якщо для неї у цьому зв'язку можуть настати певні негативні наслідки. Власне, у названій справі особа була допитана як свідок про обставини ніби нею вчиненого злочину. В іншій справі (Адольф проти Австрії, 1982 р.) Суд визнав неза-

конною постанову суду, якою стосовно заявника справа була закрита в суді за ініціативою обвинувачення внаслідок зміни обставинки, але при цьому на обвинуваченого були віднесені судові витрати. Таке рішення Суд вважав непрямим підтвердженням вини обвинуваченого, тобто порушенням презумпції невинуватості.

Незважаючи на те, що принцип презумпції невинуватості за своїм регулятивним впливом поширюється на сферу кримінального судочинства, де особа перебуває в статусі підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого (до набрання вироком законної сили), і виходить за його межі в тій мірі, в якій щодо особи вчиняються інкримінаційні дії, він (принцип) впливає на правовий статус особи не лише в кримінально-процесуальних, але й інших правових відносинах, у яких вона виступає суб'єктом. Так, за обвинуваченням у вчиненні злочину до набрання обвинувальним вироком законної сили зберігаються трудові, житлові, сімейні та інші права і свободи людини (п. 7 ст. 36 Кодексу законів про працю, ст. 71 Житлового кодексу). Загалом ст. 62 Конституції України, як норма прямої дії, забороняє поводитися з особою як винною до набрання законної сили обвинувальним вироком. Проте за наявності передбачених законом підстав до неї можуть вживатися заходи процесуального примусу, в тому числі запобіжні заходи, інші заходи, що обмежують деякі права особи. Так, серед заходів процесуального примусу чинне кримінально-процесуальне законодавство передбачає відсторонення обвинуваченого від посади з санкції прокурора в разі, якщо обвинувачений є посадовою особою і завдяки своєму становищу може негативно впливати на хід досудового слідства (ст. 147 КПК України). Якщо в справі є докази того, що такий обвинувачений дійсно вчиняє протиправні дії (знищує чи фальсифікує документи, впливає на інших обвинувачених, потерпілих чи свідків з метою надання ними неправдивих показань тощо), то застосування до нього такого заходу буде ґрунтуватися на легітимній основі, оскільки він викликаний неправомірною поведінкою самого обвинуваченого.

Але нерідко бувають ситуації, коли обвинуваченого не лише без достатніх (передбачених законом) підстав відсторонюють, але й звільняють з роботи відразу після порушення (або й до цього) кримінальної справи, мотивуючи тим, що його дії дискредитують

займану посаду, звання чи установу (організацію), в якій він працює. Такі дії та мотиви, що їх викликали, не можуть узгоджуватися з презумпцією невинуватості. Саме такої позиції дотримується Європейський суд з прав людини. У справі Кузьмін проти Росії (2005 р.) Суд у своєму рішенні про прийнятність скарги на порушення ч. 2 ст. 6 Євроконвенції відзначив, що презумпція невинуватості мала б утримати Генерального прокурора РФ від ствердження про вину заявника у вчиненні злочину у своєму наказі про його звільнення з посади відразу після порушення кримінальної справи і до вирішення її судом.

В іншій справі (Хужін та інші проти Росії, 2008 р.) Європейський суд у своєму рішенні про прийнятність заяви про порушення презумпції невинуватості ще більш широко підтвердив свою позицію. Обставини справи в контексті визначення наявності порушення презумпції невинуватості полягали в такому: заявники стверджували про те, що слідчий у їх справі, інші працівники прокуратури надали телепрограмі необмежений доступ до матеріалів кримінальної справи, а також особисто брали активну участь у телевізійній програмі, під час якої характеризували вчинені заявником дії як «злочини», і що вони є винуватими в їх вчиненні.

У своєму рішенні Суд нагадує, що положення ч. 2 ст. 6 Конвенції (презумпція невинуватості) спрямоване на те, щоб забезпечити обвинувачену особу від порушень її права на справедливий процес упередженими твердженнями, що тісно пов'язані з розглядом її справи в суді. Презумпція невинуватості є одним із елементів справедливого судового розгляду. Цей принцип забороняє формування передчасної позиції суду, яка б відображала думку про те, що особа, обвинувачена у вчиненні злочину, є винуватою ще до того, коли її вина буде доведена відповідно до закону.

Суд чітко дотримується тієї позиції, що презумпція невинуватості буде порушена у випадку, коли твердження посадової особи стосовно обвинуваченого відображає думку про те, що вона є винуватою, тоді як її вина не була попередньо доведена відповідно до закону. Навіть за відсутності формальної думки про винуватість особи достатньо, щоб були певні підстави вважати, що суд чи посадова особа ставиться до обвинуваченого як до винуватого у вчиненні злочину.

Суд звертає свою увагу на те, що всі посадовці в аналізованій ситуації описували вчинені дії саме як «злочин». Такі твердження не обмежувалися повідомленням про стан розслідування справи чи «висловленням підозри» щодо заявника, а чітко і без жодного застереження відображали факт причетності заявників до вчинення інкримінованих їм злочинів.

За часом презумпція невинуватості зберігається до набрання обвинувальним вирокком законної сили. Тільки з цього часу обвинувачений, а тепер він вже є засудженим державою (вирок ухвалюється іменем держави), суспільством, вважається винним у вчиненні злочину. До цього часу будь-які публічні твердження про винуватість особи є протиправними, оскільки вони будуть порушувати принцип презумпції невинуватості. Так, Європейський суд з прав людини в справі Аллене де Рібемон проти Франції визнав порушенням п. 2 ст. 6 Євроконвенції («Кожен обвинувачений у вчиненні злочину вважається невинуватим, доки його вину не доведено в законному порядку») повідомлення поліцейського високого рівня на прес-конференції про те, що заявник є «підбурювачем вбивства». Суд у своєму рішенні наголосив, що названа посадова особа у своєму повідомленні прямо заявила про винність заявника, а це, з одного боку, спонукало громадськість повірити у неї, а з другого – передувало оцінці фактів компетентними судьями.

Суд переконаний, що такі твердження з боку посадової особи правоохоронного відомства є «декларацією/проголошенням винуватості» заявників і що ці висловлювання спотворили оцінку фактичних обставин справи судом. Беручи до уваги той факт, що зазначені особи обіймали важливі публічні посади в місті та регіоні, вони змушені були виявити неабияку увагу і обережність у виборі слів, описуючи процес розслідування кримінальної справи. Виходячи з наведених міркувань, Суд наголосив на необхідності чіткого розмежування між твердженням про те, що особа лише підозрюється у вчиненні певного злочину, і відвертим визнанням того, що особа його вчинила. Він неодноразово наголосив на важливості вибору слів у твердженнях посадових осіб про обвинуваченого (Вогмері проти Німеччини, Нестакі проти Словачії та ін.). Отже, у даному випадку Суд дійшов висновку про порушення презумпції невинуватості заявників.

За часом дія презумпції невинуватості не завершується з набранням сили виправдовувальним вироком. Вона діє і після цього. Тому якщо органи чи посадові особи публічної влади висловлюють думку всупереч виправдовувальному вироку, то вони порушуватимуть принцип презумпції невинуватості (справа Мінеллі проти Швейцарії, 1983 р.).

У той же час, на думку Суду, презумпція невинуватості не захищає представників влади інформувати громадськість про порушення кримінальної справи, що ведеться її розслідування, про наявність підозри, про арешт певних осіб, про визнання ними своєї вини. Але вона вимагає, щоб влада робила це стримано і делікатно, «як цього вимагає повага до презумпції невинуватості».

Таким чином, презумпція невинуватості за своєю правовою природою є гарантією права особи, щодо якої розпочато кримінальне переслідування, на визнання її невинуватою з боку держави в особі її публічних органів та посадових осіб до часу, коли вину її визнає суд своїм вироком, що набрав законної сили.

Важливим щодо розуміння презумпції невинуватості є також питання про те, чи можуть медіа-засоби та журналісти, зокрема у своїх публікаціях, порушити презумпцію невинуватості особи у вчиненні злочину. Оскільки презумпція невинуватості є складовою частиною більш широкого права особи – права на справедливий судовий розгляд, то вважається, що поширення ними інформації щодо ходу кримінального розслідування і вини підозрюваних чи обвинувачених здатне підірвати право особи на справедливий суд. Тому не випадково, що Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № (2003) 13 «Про надання інформації щодо кримінального судочинства через засоби масової інформації» задекларувала окремий принцип № 2 «Презумпція невинуватості» такого змісту: «Повага до принципу презумпції невинуватості є невід'ємною частиною права на справедливий суд. Згідно з цим, погляди та інформація стосовно судових процесів, що відбуваються, мають передаватися або розповсюджуватися через засоби масової інформації тоді, коли це не зашкоджує презумпції невинуватості підозрюваного, обвинуваченого або підсудного».

Серед українського інформаційного законодавства лише в Законі України «Про телебачення і радіомовлення» йдеться фрагментарно про презумпцію невинуватості. Так, у його ст. 59

«Обов'язки телерадіоорганізації» у п. 1-3 на телерадіоорганізацію покладається обов'язок «не поширювати матеріали, які порушують презумпцію невинуватості підсудного або упереджують рішення суду». Буде цілком логічним поширити такий підхід на всі засоби масової інформації.

Європейський суд з прав людини досить гнучко підходить до вирішення питання про те, чи була порушена презумпція невинуватості щодо конкретної особи в контексті її права на справедливий суд, через оцінку збалансування інтересів суспільства мати відповідну інформацію через засоби масової інформації про діяльність певних осіб, особливо тих, які виконують публічні функції, та самих цих осіб. На підставі аналізу його рішень, ухвалених в аналізованому контексті, можна дійти висновку, що Суд використовує принаймні два важливих підходи до оцінки оприлюднення в засобах масової інформації відомостей про злочини та осіб, які їх вчинили. Один з них: якщо стосовно особи ще не була порушена кримінальна справа, то інформація про суспільно-небезпечні діяння та осіб, які їх вчинили, не може порушити презумпцію невинуватості, оскільки вона є частиною права особи на справедливий суд, а про нього ще не йдеться. У такому випадку правова ситуація може знаходитись і вирішуватись під кутом зору захисту честі й гідності особи за нормами цивільного права. Другий підхід: якщо проти особи порушена кримінальна справа і ведеться досудове розслідування чи справа надійшла до суду для її розгляду і вирішення, то «журналісти, які висвітлюють кримінальні процеси, що ще не завершилися, мають впевнитися, що вони не переходять певні межі, встановлені в інтересах правосуддя, і що вони поважають право обвинуваченого на презумпцію невинуватості (справа Дю Рой та Малорі проти Франції, 2000 р.). В іншій справі (Флукс проти Молдови, 2008 р.) Європейський суд зазначив: «...право на свободу вираження поглядів не може сприйматися як таке, що надає газетам необмежене право безвідповідально звинувачувати осіб у вчиненні кримінально караних діянь за відсутності підтвердження фактів на момент публікації... і без надання їм можливості особисто спростовувати обвинувачення. Існують межі права газет розповсюджувати інформацію, а тому потрібно знаходити баланс між цим правом та правом осіб, на яких поширюється інформація».

Таким чином, медійні засоби, журналісти вправі, і як «вартіві демократії» навіть зобов'язані, інформувати громадськість про вчинені злочини та осіб, щодо яких порушені кримінальні справи і ведеться досудове розслідування, а також про перебіг судового процесу, але при цьому вони мають уникати висловлювань та формулювань, які б налаштовували суспільну думку на те, що особа є злочинцем, що вона заслуговує суворої міри покарання ще до розгляду та вирішення справи судом і що від суду очікують саме такого вироку. Саме за таких умов буде збережений баланс між правом суспільства бути проінформованим про суспільно-небезпечні діяння, та осіб, що їх вчинили, з одного боку, та правом осіб, яким інкримінуються ці дії, на презумпцію невинуватості та справедливий суд – з другого.

Крім загального чіткого формулювання поняття (формули) презумпції невинуватості, що міститься у ч. 1 ст. 62 Конституції України, ця конституційна норма закріплює ряд правових положень, що випливають з неї і позначаються не лише на правовому статусі особи, яка обвинувачується у вчиненні злочину, але й є гарантіями від безпідставного та необґрунтованого обвинувачення. До таких, зокрема, належать положення (правила): про недопустимість доказування вини доказами, що одержані незаконним шляхом, та припущеннями; про тлумачення сумнівів щодо вини особи на її користь (ч. 3 ст. 62 Конституції). Перелічені положення конкретизуються і більш детально регулюються кримінально-процесуальним законодавством.

Презумпція невинуватості як об'єктивне право положення покладе на сторону обвинувачення обов'язок підтвердити вину обвинуваченої особи об'єктивними доказами.

Закріплюючи правило, згідно з яким особа, яка підозрюється чи обвинувачується у вчиненні злочину, не зобов'язана доводити свою невинуватість, ч. 2 ст. 62 Конституції тим самим покладе обов'язок (тягар) доказування її вини на сторону обвинувачення. При цьому доказування вини охоплює не лише формування у встановленому законом порядку доказів вини обвинуваченого, але й спростування доводів його невинуватості, поданих стороною захисту. Такий підхід, сформульований у зазначеному правилі презумпції невинуватості, має гуманістичну основу і обумовлений тим, що сторона обвинувачення у справах публічного та приватно-

публічного обвинувачення за своїми матеріальними, організаційними й процесуальними (зокрема, на досудовому розслідуванні) можливостями набагато сильніша у формуванні доказової бази, аніж її опонент – сторона захисту. Завдяки цьому обставини, які їй належать доказати, для неї об'єктивно більш доступніші. Саме тому презумпція невинуватості захищає особу, яка піддається кримінальному переслідуванню, покладаючи обов'язок доведення її вини на сторону обвинувачення, оскільки за своїми можливостями, як вже зазначалось, вона набагато сильніша – на її боці знаходиться вся організаційно-матеріальна сила держави, що забезпечує їй фактичну перевагу особливо при вирішенні питання про порушення кримінальної справи та під час її досудового розслідування, де, власне, й формується обвинувачення особи у вчиненні злочину. Кримінально-процесуальний закон зобов'язує особу, яка проводить дізнання, слідчого і прокурора дослідити обставини справи всебічно, повно і об'єктивно, виявляючи як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують і обтяжують його відповідальність (ч. 1 ст. 22 КПК України). Під загрозою кримінальної відповідальності (ст. 373 КК України) органам, що ведуть кримінальний процес на досудовому розслідуванні, заборонено домагатись показань обвинуваченого та інших осіб, які беруть участь у справі, шляхом насильства, погроз та незаконних заходів.

Проте, звільняючи особу від обов'язку доказування своєї невинуватості, цей же закон наділяє її правом брати участь у доказуванні, в тому числі і своєї невинуватості. Власне, презумпція невинуватості не позбавляє обвинуваченого можливості подавати будь-які докази, але вона забороняє органам, які ведуть процес, вимагати від нього доказів його вини чи невинуватості. Тому й відмова обвинуваченого надати чи вказати, де знаходяться такі докази, не може бути розцінена як підтвердження його вини. Подавати докази будь-які – це право обвинуваченого, яке він використовує на свій власний розсуд.

Обвинувачення не може ґрунтуватись на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях (ч. 3 ст. 62 Конституції). Кримінально-процесуальне законодавство насамперед визначає, що є доказом у кримінально-процесуальній справі. Ним визнаються будь-які фактичні дані (відомості), на підставі яких

у визначеному законом порядку орган дізнання, слідчий, прокурор і суд встановлюють наявність або відсутність суспільно небезпечного діяння, винність особи, яка вчинила це діяння, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються: показаннями свідка, потерпілого, підозрюваного, обвинуваченого, висновком експерта, речовими доказами, протоколами слідчих і судових дій, протоколами з відповідними додатками, складеними уповноваженими органами за результатами оперативно-розшукових заходів, іншими документами (ст. 65 КПК України). Отже, кримінально-процесуальний закон не лише надає поняття доказу, але й перераховує джерела, з яких вони можуть бути одержані, та встановлює чіткий порядок їх збирання та одержання за допомогою відповідних процесуальних дій. Іншими словами, він встановлює вимоги до відомостей, які можуть бути доказом у кримінальній справі. Відповідність цим вимогам дає можливість використовувати ці відомості (фактичні дані) як доказ, робить їх допустимими. І навпаки, порушення таких вимог тягне за собою недопустимість їх використання як доказу. Вимоги стосуються: належного джерела; належного суб'єкта; законності процесуальної форми збирання й закріплення доказів.

Вимога належного джерела полягає в тому, що закон (ч. 2 ст. 165 КПК України) дає чіткий і вичерпний перелік тих джерел, з яких можна одержувати фактичні дані (відомості) як доказ для підтвердження або спростування відповідної обставини. Тому одержання даних не з джерела, передбаченого законом, або з невідомих джерел робить ці дані недопустимими як доказ. Як зазначив Пленум Верховного Суду України у своїй постанові «Про додержання судами України процесуального законодавства, яке регулює судовий розгляд кримінальних справ» від 27 грудня 1985 р. (п. 12): «Посилання суду у вироку або ухвалі (постанові судді) на дані, одержані з інших джерел, є недопустимим, оскільки вони не мають доказової сили».

Недопустимим, тобто одержаним незаконним шляхом, буде і доказ, якщо він був одержаний не уповноваженим на його одержання суб'єктом процесу. До суб'єктів, які уповноважені вчиняти передбачені кримінально-процесуальним законом дії, спрямовані на збирання доказів, належать: особа, яка проводить дізнання, слідчий, начальник слідчого підрозділу, прокурор. Результатом

цих дій (слідчих дій) можуть бути, власне, докази. Інші учасники процесу – підозрюваний, обвинувачений, їхній захисник, потерпілий, цивільний позивач і цивільний відповідач та їхні представники, вправі подавати відомості (документи, речі), які стануть доказами після їх перевірки та долучення до матеріалів справи органом, що веде досудове розслідування, або судом.

Збирання доказів не уповноваженим на це суб'єктом (слідчим, який не прийняв справи до свого провадження, чи підлягав відводу, оперативними працівниками органу дізнання без відповідного доручення слідчого тощо) тягне за собою незаконність одержання такого доказу і його недопустимість для обґрунтування відповідних висновків та рішень.

Вимога законності процесуальної форми збирання і закріплення доказів є гарантією, з одного боку, одержання достовірної доказової інформації, а з другого – дотримання прав і законних інтересів суб'єктів, від яких одержують докази. Недотримання встановленої законом процесуальної форми, її порушення під час проведення слідчих дій, спрямованих на збирання доказів та їх закріплення в матеріалах кримінальної справи, викликає обґрунтовані сумніви в достовірності таких доказів, а права та законні інтереси учасників слідчих дій можуть бути істотно і незворотно порушені. Отже, недотримання цієї вимоги тягне за собою, як правило, недопустимість доказів, одержаних з порушенням процесуальної форми.

Судова практика чітко дотримується такої вимоги. Пленум Верховного Суду України у своїй постанові «Про посилення судового захисту прав та свобод людини і громадянина» від 30 травня 1997 р. (п. 4) зазначив: «Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом. У зв'язку з цим судам при розгляді кожної справи необхідно перевіряти, чи були докази, якими органи досудового слідства обґрунтовують висновки про винність особи у вчиненні злочину, одержані відповідно до норм КПК України».

Обвинувачення не може ґрунтуватись на припущеннях. Це конституційне положення, що впливає з презумпції невинуватості, знаходить свій розвиток у ч. 1 ст. 327 КПК України, яка зазначає: «обвинувальний вирок не може ґрунтуватися на припущеннях і постановляється лише при умові, коли в ході судового розгляду вин-

ність підсудного у вчиненні злочину доведена». Отже, будь-які припущення, думки, догади, якими б вони привабливими не були і кому б вони не належали, при вирішенні питання про вину особи доказами не можуть бути і значення не мають. Вони можуть бути використані лише для висунення версій, але не для обґрунтування вини. Такі припущення лише підтверджують сумнів, а він має бути витлумачений тільки на користь обвинуваченої особи.

Зміст презумпції невинуватості включає серед інших і правило про тлумачення сумнівів щодо доведеності вини особи у вчиненні злочину. Це правило є невід'ємною його частиною, і воно полягає в тому, що такі сумніви тлумачаться на користь обвинуваченої особи. Категорії «сумнів» і «впевненість» характеризують ставлення людини до наявності чи відсутності певної обставини. У кримінальному судочинстві — до наявності чи відсутності хоч би однієї з обставин, які належать до предмета доказування в кримінальній справі, але насамперед події злочину, особи, яка його вчинила, та її вини (ст. 64 КПК України). Впевненість — це психологічний стан особи, яка веде кримінальний процес, і зокрема судді, коли вона без вагань виражає своє ставлення до результату пізнання як істинного або неістинного. Почуття сумніву є протилежним почуттю впевненості, переконаності. Воно характеризується невпевненістю, усвідомленням непереконаності, незадоволенням стосовно того, що приймається за істину, за вирішення певного завдання.

Сумнів не приводить до формування «чистого» внутрішнього переконання про винуватість особи. Будь-який висновок суддів, який містить сумнів, є свідченням невпевненості в істинності знань, на основі яких формується висновок та на його основі рішення. Ухвалювати будь-які рішення про винуватість обвинуваченого без переконання в ній на основі зібраних доказів презумпція невинуватості забороняє категорично.

Зміст терміна «сумнів» не розкривається в законодавстві. Не дають його і роз'яснення Пленуму Верховного Суду, в постановах якого вживається термін «сумнів». Так, в постанові «Про практику застосування судами України законодавства, що регулює повернення кримінальних справ на додаткове розслідування» від 11 лютого 2005 р. Пленум роз'яснив (п. 10), що кримінальна справа не може бути повернена на досудове розслідування «у випадках, коли немає доказів, які б підтверджували обвинувачення, і ви-

черпані всі можливості одержання додаткових доказів. За таких обставин суд має витлумачити всі сумніви на користь підсудного і постановити згідно з ч. 4 ст. 327 КПК виправдувальний вирок».

З наведених роз'яснень найвищого судового органу України вбачаються окремі властивості (ознаки), які має термін «сумнів» при ухваленні судового рішення. Це, зокрема, те, що «сумнів» має бути таким, якого неможливо усунути за допомогою додатково одержаних доказів, оскільки вичерпані всі можливості для їх збирання чи одержання, або ж сторона обвинувачення не вживає всіх можливих у її розпорядженні заходів для їх виявлення. Суд, зрештою, не повинен за власною ініціативою усувати недоліки доказів обвинувачення, оскільки не вправі виконувати в змагальному процесі цю функцію. Звичайно, вживаючи термін «сумнів», який має тлумачитись на користь обвинуваченого, законодавець має на увазі не будь-який, а сумнів непереборний, «розумний».

Непереборний, розумний сумнів — це такий сумнів, який залишається в слідчого, прокурора, судді щодо винуватості обвинуваченого чи підсудного після всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин справи. Такий сумнів ґрунтується на нормальному (звичайному) стані речей, на звичайному ході подій, які характерні для здорового глузду тих, хто обвинувачує чи судить. Наявність розумного сумніву щодо обґрунтованості обвинувачення не дозволяє будь-якій неупередженій людині, яка міркує за належним розумом і сумлінням, визнати обвинуваченого чи підсудного винним.

Непереборний сумнів може виникати як щодо пред'явленого обвинувачення в цілому, так і стосовно окремих його обставин (окремих епізодів злочинної діяльності, причетності до злочину інших осіб тощо). Зрозуміло, що наявність непереборного сумніву щодо пред'явленого обвинувачення в цілому потягне за собою закриття кримінальної справи за недоведеністю участі обвинуваченого у вчиненні злочину на досудовому слідстві (п. 2 ст. 213 КПК України), а в суді — ухвалення виправдувального вироку (ч. 4 ст. 327 КПК України). При цьому ухвалення за таких обставин рішення про закриття кримінальної справи чи постановлення виправдувального вироку судом означає не що інше, як доведення невинуватості особи. Кримінально-процесуальний закон без-

посередньо забороняє в мотивувальній частині виправдувального вироку використовувати формулювання, які ставлять під сумнів невинуватість виправданого (ч. 4 ст. 334 КПК України). Постанова про закриття кримінальної справи за недоведеністю участі обвинуваченого у вчиненні злочину також може бути оскаржена обвинуваченим прокурором або до суду в частині, яка стосується підстав і мотивів закриття справи (ст. 215 КПК України).

Непереборний сумнів щодо окремих обставин, які входять до складу обвинувачення, не тягне за собою виправдання обвинуваченого, але він має правове значення: сумнівні обставини виключаються з обвинувачення, що може мати своїм наслідком перекваліфікацію діяння обвинуваченого на статтю кримінального кодексу з м'якшою мірою покарання, а при збереженні попередньої кваліфікації – відповідне пом'якшення міри покарання.

Таким чином, у судовому пізнанні сумнів відіграє позитивну роль. Правило про тлумачення сумнівів щодо доведеності вини обвинуваченого на його користь стимулює діяльність сторін кримінального процесу – обвинувачення і захисту – на належне виконання покладених на них функцій. Що ж стосується суддів, то оскільки сумнів виникає в них у зв'язку з недостатніми знаннями про певні обставини, які (знання) формуються на підставі зібраних доказів, то для його усунення необхідні додаткові докази, для одержання яких суд вправі вживати відповідних процесуальних заходів: на клопотання сторін, а в передбачених законом випадках і за власною ініціативою, проводити слідчо-судові дії; призначати додаткові або повторні експертизи; дати судові доручення органам, який проводив досудове розслідування; витребувати від різних адресатів відповідні документи тощо. Тож діяльність сторін та суддів, спрямована на усунення сумнівів, сприяє встановленню істини та формуванню обґрунтованого їх внутрішнього переконання в цьому. Коли ж все-таки сумніви щодо вини обвинуваченого не були усунуті й спростувати їх неможливо, він вважається відповідно до презумпції невинуватості невинуватим: недоведена вина рівнозначна й рівносильна доведеній невинуватості.

У разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну й моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням. Ця конституційна норма є правовою гарантією

захисту порушених безпідставним засудженням майнових та особистих немайнових прав особи.

Кримінально-процесуальна діяльність, як і будь-який інший вид людської діяльності, не застрахований від можливих помилок, в тому числі від незаконного, необґрунтованого засудження. Безумовно, такого роду помилки вимагають не лише їх негайного усунення, скасування неправосудного вироку, але й наявності відповідних юридичних способів захисту порушених прав особи. До таких способів захисту прав необґрунтовано засудженого Основний Закон відносить відшкодування державою завданої йому матеріальної та моральної шкоди.

Цей обов'язок держави є втіленням принципу її відповідальності перед особою, який закріплений у ст. 3 Конституції України, де чітко зазначено: «Держава відповідає перед людиною за свою діяльність». Він знаходить свій розвиток в інших нормах Основного Закону, зокрема, в його ст. 56, яка закріплює право кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (див. коментар до ст. 56 Конституції України).

Визначальною при застосуванні ч. 4 ст. 62 Конституції України є та обставина, що відповідальність за безпідставне засудження особи нестиме саме держава, а не її органи, посадові чи службові особи, оскільки останні здійснюють свої функції не як приватні особи у своїх інтересах, а від імені держави та в межах покладеної на них державою компетенції.

Правовою основою реалізації обов'язку держави на відшкодування особі матеріальної і моральної шкоди, завданої їй безпідставним засудженням, крім Конституції України, є КПК України (ст. 53¹), ЦК України (ст. 1176), Закон України від 1 грудня 1994 р. «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду», Положення про застосування Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду», затверджене наказом Міністерства юстиції Укра-

їни, Генеральної прокуратури України і Міністерства фінансів України 4 березня 1996 р. № 6/5,3,41, а також ряд міжнародно-правових актів, зокрема, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (статті 5, 6), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (статті 9, 14), Звід принципів захисту всіх осіб, що піддаються затриманню чи ув'язненню у будь-якій формі (принцип 35 та ін.).

Власне, Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду» (далі — Закон) встановлює випадки, умови та порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину внаслідок незаконного засудження, встановлює порядок поновлення порушених у зв'язку з цим його трудових, службових, пенсійних, житлових, інших особистих і майнових прав, а також визначає органи, на які покладається вчинення дій по забезпеченню відшкодування шкоди.

Стаття 1 Закону наводить перелік підстав відшкодування особи шкоди, з-поміж яких передбачає таку підставу, як незаконне засудження. У разі виникнення права на відшкодування завданої шкоди за цією підставою суд зобов'язаний роз'яснити особі порядок поновлення її порушених прав чи свобод та відшкодування завданої шкоди.

Відповідно до ст. 3 Закону у випадку незаконного засудження громадянину відшкодовуються (повертаються): 1) заробіток та інші грошові доходи, які він втратив внаслідок незаконних дій; 2) майно (у тому числі гроші, грошові вклади й відсотки по них, цінні папери та відсотки по них, частка в статутному фонді господарського товариства, учасником якого був громадянин, та прибуток, який він не отримав відповідно до цієї частки, інші цінності), конфісковане або звернене в доход держави судом, вилучене органами дізнання чи досудового слідства, органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, а також майно, на яке накладено арешт; 3) штрафи, стягнуті на виконання вироку суду, судові витрати та інші витрати, сплачені громадянином; 4) суми, сплачені громадянином у зв'язку з поданням йому юридичної допомоги; 5) моральна шкода.

Розмір сум, які передбачені п. 1 ст. 3 Закону і підлягають відшкодуванню, обчислюється виходячи з середньомісячного за-

робітку громадянина до вчинення щодо нього незаконних дій — неправосудного засудження з заліком заробітку (інших відповідних доходів), одержаного за час відбування кримінального покарання.

Майно, зазначене в п. 2 ст. 3 Закону, повертається в натурі, а в разі неможливості повернення в натурі його вартість відшкодовується за рахунок тих підприємств, установ, організацій, яким воно передано безоплатно. У разі ліквідації підприємств, установ, організацій, яким майно було передано безоплатно, або недостатності в них коштів для відшкодування шкоди, вартість майна (частина вартості) відшкодовується за рахунок державного бюджету.

Крім відшкодування заробітку та інших грошових доходів, реабілітованому громадянину згідно з п. 3 ст. 3 Закону підлягають повернення суми штрафу, стягнуті на виконання вироку суду як міри покарання, судові витрати та інші витрати. Відповідно до п. 4 ст. 3 Закону громадянину підлягають також поверненню суми, сплачені ним у зв'язку з поданням юридичної допомоги.

Підлягає відшкодуванню також завдана необґрунтовано засудженому моральна шкода. У Законі під моральною шкодою визнаються страждання, заподіяні громадянину внаслідок фізичного чи психічного впливу, що призвело до погіршення або позбавлення можливостей реалізації ним своїх звичок і бажань, погіршення відносин з оточуючими людьми, інших негативних наслідків морального характеру. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31 березня 1995 р. № 4 (п. 3) містить більш чітке визначення моральної шкоди: «...під моральною шкодою слід розуміти втрати немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань або інших негативних явищ, заподіяних фізичній чи юридичній особі незаконними діями або бездіяльністю інших осіб».

Розмір шкоди (передбаченої пп. 1, 3, 4 ст. 3 Закону) визначається в місячний термін з дня звернення громадянина тим органом державної влади, який провадив слідчі дії чи розглядав справу. У випадку незаконного засудження розмір шкоди буде визначати суд, який розглядав справу й ухвалив неправосудний вирок, про що виноситься відповідна постанова (ухвала). Якщо справу закрити-

то судом при розгляді її в апеляційному або касаційному порядку, зазначені дії провадить суд, що розглядав справу в першій інстанції. Виплата громадянину суми відшкодування проводиться установою банку на підставі чека, виданого органом Державного казначейства, після подання громадянином копії постанови (ухвали) суду про розмір відшкодування шкоди.

Питання ж про відшкодування моральної шкоди, в тому числі і у зв'язку з незаконним засудженням, в будь-якому випадку буде вирішуватись судом першої інстанції, який розглядав кримінальну справу або якому вона мала бути підсудна відповідно до чинного законодавства. Розмір моральної шкоди визначається з урахуванням обставин справи в межах, встановлених цивільним законодавством. Крім цього, Закон передбачає відновлення тимчасово втрачених прав особи у зв'язку з її незаконним засудженням, зокрема: відновлення на попередньому місці роботи (посаді), повернення житла, відновлення військових та інших звань, повернення державних нагород. У разі незгоди з винесеною постановою (ухвалою) про відшкодування шкоди особа, відповідно до положень цивільного процесуального законодавства, може оскаржити постанову (ухвалу) до суду вищої інстанції в апеляційному порядку.

Таким чином, встановлюючи конституційну норму про відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої безпідставним засудженням особи, повне відновлення порушених її прав і законних інтересів, держава забезпечує дотримання законності та виконання свого головного конституційного обов'язку, закріпленого в ст. 3 Конституції України – утвердження й забезпечення прав і свобод людини.

Стаття 63. *Особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.*

Підозрюваний, обвинувачений чи підсудний має право на захист.

Засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду.

Стаття, що коментується, закріпила новий правовий інститут – імунітет свідка. Чинне законодавство не містить зазначеного тер-

міна, однак він давно уведений у науковий обіг, широко використовується в юридичній літературі і правозастосовній практиці.

Під правом імунітету свідка слід розуміти звільнення деяких категорій громадян від передбаченого законом обов'язку давати показання і пояснення щодо самого себе чи осіб, коло яких визначене законом.

Тривалий час імунітет свідка в такому обсязі, як він тепер закріплений у Конституції України, не одержував у нашій країні офіційного визнання і законодавчого вирішення, що породжувало на практиці велику проблему морального характеру. Саме тому, з огляду на роль цього інституту в суспільстві, його яскраво виражену моральну спрямованість, законодавець відвів йому місце в Основному Законі країни.

Інститут імунітету свідка містить:

1) правові норми, що надають особі право відмовитися від дачі показань чи пояснень у випадках, що торкаються відносин спорідненості й свояцтва;

2) правові норми, що дозволяють особі не давати показання чи пояснення відносно себе особисто (свобода від самозвинувачення);

3) правові норми, що звільняють особу від відповідальності за відмову від дачі показань під час провадження дізнання, досудового слідства або в суді щодо себе, членів її сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначено законом (ч. 2 ст. 385 КК України).

Правило імунітету свідка, що міститься в підп. «q» п. 3 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, сформульовано як одна з гарантій при притягненні громадянина до кримінальної відповідальності. Стаття ж Конституції України, що коментується, не обмежує можливості здійснення права імунітету свідка лише кримінальним судочинством і питаннями встановлення винуватості особи у вчиненні злочину, поширюючи свою дію і на інші сфери – цивільного процесу, адміністративного, дисциплінарного та інших видів провадження. Разом з тим, безумовно, особливої важливості норми розглянутого інституту набувають саме в кримінальному судочинстві, оскільки є гарантією особистої недоторканності, забезпечують право на захист.

Звільнення допитуваного учасника кримінального судочинства від самозвинувачення виражається в його праві відмовитися відповідати на запитання, що викривають його у вчиненні злочину.

Важливою гарантією захисту прав і законних інтересів особи в кримінальному процесі є право особи не давати показання щодо членів своєї сім'ї чи близьких родичів. При цьому не має значення процесуальне положення допитуваного. Законодавство (п. 11 ст. 32, ч. 2 ст. 69 КПК України) до близьких родичів відносить батьків, чоловіків, дітей, рідних братів і сестер, діда, бабку, онуків, усиновителів і усиновлених. Поняття «член родини» КПК України не містить, через що необхідно звернутися до ст. 3 СК України і Рішення Конституційного Суду України в справі від 3 червня 1999 р. № 5-рп/99, де дається офіційне тлумачення терміна «член родини», яке до них відносить також осіб, які перебувають з суб'єктом права у правовідносинах, природа яких визначається: кровними (родинними) зв'язками або шлюбними відносинами; постійним проживанням з ним; веденням з ним спільного господарства.

Право особи не свідчити проти самого себе, членів родини чи близьких родичів припускає не лише відмову від дачі показань, що мають прямо інкримінуючий характер, але поширюється також на відомості про будь-які інші факти, що можуть прямо чи побічно, безпосередньо чи опосередовано бути використані проти інтересів зазначених осіб, а також містить право на відмову від надання органам досудового слідства чи суду інших доказів: документів, об'єктів злочинних дій, знаряддя злочину та інших предметів, що можуть бути засобом викриття винних.

Суд, прокурор, слідчий, особа, яка проводить дізнання, зобов'язані роз'яснити підозрюваному, обвинуваченому, підсудному, потерпілому, свідкам, цивільному позивачу, цивільному відповідачу їх права, що впливають з положень ч. 1 ст. 63 Конституції України, і забезпечити можливість здійснення цих прав (статті 53, 69, 107, 142 КПК України). Державні органи, що ведуть процес, не вправі домагатися показань від осіб, які беруть участь у справі і використовують своє право імунітету свідка, шляхом насильства, погроз та інших незаконних заходів (ч. 3 ст. 22 КПК України).

Гарантією імунітету свідка в кримінальному процесі є визнання доказів, отриманих з порушенням перерахованих вище вимог, неприпустимими, такими, що не мають юридичної сили. Це положення прямо впливає з ч. 3 ст. 62 Конституції України, відповідно до якої «обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом», а також знайшло своє відобра-

ження в п. 20 постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», де роз'яснено судам, що якщо під час проведення дізнання чи досудового слідства підозрюваному, обвинуваченому, його дружині чи близькому родичу не було роз'яснено зміст ст. 63 Конституції, показання зазначених осіб повинні визнаватися судом одержаними з порушенням закону, що має наслідком недопустимість їх використання як засобів доказування.

Крім цього, гарантією імунітету свідка є положення ч. 2 ст. 385 КК України і ч. 2 ст. 396 КК України, якими передбачається звільнення від кримінальної відповідальності особи за відмову давати показання під час провадження дізнання, досудового слідства або в суді щодо себе, членів своєї сім'ї чи близьких родичів, а також за заздалегідь не обіцяне приховування злочину членами сім'ї чи близькими родичами особи, яка вчинила злочин.

Право підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного на захист належить до числа загальноновизнаних принципів міжнародного права і розглядається як необхідна умова забезпечення права на справедливий судовий розгляд (ст. 11 Загальної декларації прав людини, п. 3 ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, ч. 3 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, п. 23.1 Документа московської наради конференції з людського виміру НБСЄ, принцип 17 Зводу принципів захисту всіх осіб, що піддаються затриманню чи ув'язненню у будь-якій формі).

Забезпеченню розглядуваного права надається в державі винятково важливе значення, про що свідчить його конституційне закріплення (ст. 59, ч. 2 ст. 63, п. 6 ч. 3 ст. 129 Конституції України), а також піднесення до рангу основоположного начала (принципу) кримінального судочинства (ст. 21 КПК України).

Широке розуміння розглянутого конституційного права ґрунтується на визнанні певних вихідних положень.

1. Закон наділяє підозрюваного, обвинуваченого, підсудного як учасника кримінального процесу такою сукупністю процесуальних прав, реалізація яких дозволила б йому самому ефективно захистити свої права й законні інтереси.

Якщо навіть у найзагальнішій формі говорити про конкретний зміст права на захист, то необхідно зазначити, що воно як

мінімум включає: право особи знати, у чому і на якій підставі її підозрюють чи обвинувачують; давати показання і відповідати на запитання (у тому числі і своєю рідною мовою чи іншою мовою, якою особа володіє); мати захисника і побачення з ним до першого допиту; представляти докази; заявляти клопотання і відводи; вимагати перевірки судом чи прокурором правомірності затримання; подавати скарги на дії і рішення особи, яка провадить оперативно-розшукові дії, дізнання, слідчого, прокурора, судді і суду; право на забезпечення безпеки при наявності відповідних підстав; знайомитися по закінченні слідства чи дізнання з усіма матеріалами справи; брати участь у судовому розгляді; підсудний має право виступати з останнім словом.

2. Право підозрюваного, обвинуваченого, підсудного на захист містить також право користуватися послугами захисника.

Захисником є особа, що в порядку, встановленому законом, уповноважена здійснювати захист прав і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного (засудженого, виправданого), зобов'язана використовувати передбачені законом засоби захисту з метою з'ясування обставин, що спростовують підозру чи обвинувачення, які пом'якшують чи виключають їхню кримінальну відповідальність, і надавати необхідну юридичну допомогу при провадженні по кримінальній справі.

Відповідно до ст. 44 КПК України як захисники допускаються три групи суб'єктів: особи, які мають свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю в Україні; інші фахівці в галузі права, які за законом мають право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи; близькі родичі обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, його опікуни або піклувальники.

Участь захисника в кримінальній справі можлива на підставі угоди чи за призначенням. Захисник за угодою запрошується підозрюваним, обвинуваченим, підсудним чи засудженим, їх законними представниками, а також іншими особами на прохання чи за згодою підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого (ч. 1 ст. 47 КПК України). Відповідно до ч. 1 ст. 59 Конституції України підозрюваний, обвинувачений, підсудний є вільними у виборі захисника своїх прав. Тому органи, що ведуть про-

цес, зобов'язані забезпечити виконання цього права й доступ саме того захисника чи кількох захисників, яких обрав обвинувачений, підозрюваний, підсудний (засуджений). Це положення відповідає прийнятим на 8-му Конгресі ООН з попередження злочинів у серпні 1990 р. у Нью-Йорку Основним положенням про роль адвокатів, які передбачають, що будь-яка людина вправі звернутися по допомогу для захисту своїх прав на всіх стадіях кримінальної процедури, а обов'язком уряду є забезпечення можливості кожному бути поінформованим компетентною владою про його право одержати допомогу адвоката на вибір при арешті, затриманні чи поміщенні до в'язниці чи обвинуваченні в кримінальному злочині (п. 5). Крім того, на необхідність дотримання конституційного права громадянина, пов'язаного з свободою вибору захисника своїх прав, указав Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 13-рп/2000 від 16 листопада 2000 р. (справа про право вільного вибору захисника).

Захисник за призначенням залучається до участі в справі особою, що проводить дізнання, слідчим, прокурором, суддею чи судом через адвокатське об'єднання, якщо його участь є за законом обов'язковою (ст. 45 КПК України), але підозрюваний, обвинувачений, підсудний не бажає чи не може запросити захисника, а також, якщо особа бажає запросити захисника, але через відсутність коштів чи з інших об'єктивних причин не може цього зробити.

Беручи участь у справі, захисник зобов'язаний діяти тільки в інтересах свого підзахисного. Наявність у захисника широкої можливості оспорювати висновки обвинувачення, представляти докази і доводи на користь підзахисного створює найкращі умови для всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин кримінальної справи, повноцінного функціонування принципу змагальності, захищає судову діяльність від суб'єктивізму й однобічності.

Захисник покликаний не лише особисто захищати обвинуваченого, підозрюваного, підсудного (засудженого), але і, надаючи юридичну допомогу, допомагати йому ефективно використовувати надані законом права. Для успішного виконання обов'язків захисника закон установлює широкий перелік його процесуальних прав (ст. 6 Закону України «Про адвокатуру», ст. 48 КПК України):

до першого допиту підозрюваного чи обвинуваченого мати з ним конфіденційне побачення, а після першого допиту — такі ж побачення без обмеження їхньої кількості і тривалості. Європейський суд з прав людини в справах Кан проти Австрії (1985 р.), Кемпбелл і Фелл проти Великобританії (1984 р.) розцінив як порушення права особи на захист присутність поліцейських та інших охоронців під час переговорів між адвокатом і обвинуваченим, зазначивши, що такі переговори повинні відбуватися наодинці, з метою зберегти конфіденційність їхніх відносин і право на професійну таємницю самого адвоката.

До прав захисника належить також його право знайомитися з матеріалами, якими обґрунтовується затримання підозрюваного чи обрання запобіжного заходу або пред'явлення обвинувачення, а після закінчення досудового слідства — з усіма матеріалами справи; бути присутнім при допитах підозрюваного, обвинуваченого і при провадженні інших слідчих дій, проведених з їхньою участю чи на їхнє клопотання або клопотання самого захисника, а при провадженні інших слідчих дій — з дозволу дізнавача, слідчого; застосовувати науково-технічні засоби при провадженні тих слідчих дій, у яких він бере участь; брати участь у судовому засіданні; ставити запитання підсудним, потерпілим, свідкам, експерту, фахівцю, позивачу і відповідачу, брати участь у дослідженні інших доказів; представляти докази, заявляти клопотання і відводи, висловлювати свої думки про клопотання інших учасників судового розгляду, оскаржити дії і рішення особи, що проводить дізнання, слідчого, прокурора і суду; виступати в судових дебатах; знайомитися з протоколом судового засідання і подавати на нього зауваження; знати про принесені в справі подання прокурора, апеляції, подавати на них заперечення; брати участь у засіданнях суду при апеляційному розгляді справи та інші.

Міжнародне співтовариство надає важливого значення реальному виконанню захисниками покладених на них обов'язків. Так, у справах Артїко проти Італії (1980 р.) і Годді проти Італії (1984 р.) Європейський суд з прав людини констатував порушення прав особи на захист, указавши, що просте призначення захисника ще не забезпечує ефективної допомоги, оскільки він може занедужати чи ухилитися від виконання своїх обов'язків. У пункті 3 ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основополож-

них свобод передбачена необхідність саме надання реальної «допомоги» підзахисному (де факто), а не формального «призначення» адвоката (де юре).

3. Право на захист невіддільне від гарантій його здійснення. Закон не лише надає підозрюваному, обвинуваченому, підсудному (засудженому) ряд прав, використовуючи які вони можуть захищатися від підозрінь, обвинувачення, але і створює гарантії того, що цих прав будуть дотримуватися.

Органи дізнання, слідчий, прокурор і суд зобов'язані до першого допиту підозрюваного, обвинуваченого, підсудного роз'яснити їм право мати захисника і скласти про це протокол, роз'яснити інші передбачені законом права, а також надати їм можливість захищатися встановленими законом засобами від пред'явленого обвинувачення і забезпечити охорону їх особистих і майнових прав (ч. 2 ст. 21, ст. 53 КПК України). Без такого забезпечення права на захист з боку органів держави воно перетвориться на порожню декларацію.

Гарантією забезпечення права на захист є вимога закону, звернена до прокурора, слідчого і особи, що проводить дізнання, вжити всіх передбачених законом заходів для всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин справи, виявити обставини, які як викривають, так і виправдовують обвинуваченого, а також пом'якшуючі й обтяжуючі його відповідальність обставини.

Право на захист забезпечується також і тим, що органи, які ведуть процес, не вправі перекладати обов'язок доказування на обвинуваченого, а також домагатися показань обвинуваченого та інших осіб, що беруть участь у справі, шляхом насильства, погроз та інших незаконних заходів (ст. 22 КПК України). Примушування давати показання при допиті шляхом незаконних дій з боку особи, яка проводить дізнання або досудове слідство, є кримінально караним діянням (ст. 373 КК України).

Особам, що беруть участь у справі і не володіють мовою, якою провадиться судочинство, забезпечується право робити заяви, давати показання, заявляти клопотання, знайомитися з усіма матеріалами справи, виступати в суді рідною мовою або іншою мовою, якою вони володіють, і користуватися послугами перекладача (ст. 19 КПК України). Позбавлення чи обмеження цього права є істотним порушенням кримінально-процесуального закону.

Однією з гарантій здійснення підсудним права на захист є його виступ з останнім словом у судовому розгляді після закінчення дебатів сторін (ст. 319 КПК України). В останньому слові підсудний вправі сказати все, що, на його думку, важливо для справи: висловити своє ставлення до пред'явленого обвинувачення, переоцінити свою поведінку, покаятися чи залишитися на своїй колишній позиції, просити суд про виправдання, врахування обставин, що пом'якшують вину, і призначення більш м'якого покарання тощо. Ненадання підсудному останнього слова є істотним порушенням кримінально-процесуального закону.

Істотною гарантією забезпечення права особи на захист є попередній судовий контроль суду за застосуванням примусових заходів і прийняттям рішень про проведення слідчих дій, пов'язаних з обмеженням конституційних прав людини (статті 155, 177, 178, 187, 190, 205 КПК України).

Як гарантію забезпечення права підозрюваного, обвинуваченого, підсудного на захист можуть розглядатися також і багато інших інститутів кримінального процесу.

Недотримання гарантованого Конституцією України права підозрюваного, обвинуваченого, підсудного на захист є істотним порушенням вимог кримінально-процесуального закону й у передбачених законом випадках може спричинити скасування судових рішень.

За недопущення чи ненадання своєчасно захисника, а також інше грубе порушення прав підозрюваного, обвинуваченого, підсудного на захист, вчинене особою, яка провадить дізнання, слідчим, прокурором або суддею, державою встановлена кримінальна відповідальність (ст. 374 КК України).

Саме в такому сполученні – системи процесуальних прав обвинуваченого з обов'язком органів, що ведуть процес, забезпечити дійсну можливість реалізації прав – принцип забезпечення обвинуваченому права на захист одержує свій найбільш повний, глибокий і дійовий зміст.

Право на захист – не лише гарантія інтересів особи, але й гарантія інтересів правосуддя, це соціальна цінність. Розширення права на захист не є перешкодою розкриттю злочинів, не спричиняє ухилення злочинця від відповідальності, а, навпаки, сприяє здійсненню завдань кримінального судочинства, запобігає слідчим і судовим помилкам.

Засудженим є особа, щодо якої винесений обвинувальний вирок суду. Держава поважає й охороняє права, свободи й законні інтереси засуджених, забезпечує необхідні умови для їх виправлення і ресоціалізації, соціальну й правову захищеність та їх особисту безпеку. Це повністю узгоджується з Основними принципами поводження з в'язнями, прийнятими резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1990 р., зі Зводом принципів захисту всіх осіб, підданих затриманню чи ув'язненню в будь-якій формі, затвердженим резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1988 р., з Мінімальними стандартними правилами поводження з в'язнями.

Одним з важливих положень статті, що коментується, є те, що, навіть відбуваючи покарання, засуджений залишається громадянином України, і це має велике політичне і виховне значення. У політичному значенні це означає, що суспільство не відмовляється від засуджених як від своїх членів, не ставить їх поза законом, а розглядає як осіб, тимчасово обмежених у тих чи інших правах, або при покаранні у вигляді позбавлення волі – фізично ізольованих від зовнішнього світу. З огляду на викладене можна зазначити, що правове положення засудженого регламентується тими ж нормами права, що визначають правовий статус будь-якого громадянина (Конституцією України, нормами цивільного, сімейного, трудового, житлового й іншого законодавства), включає особисті (громадянські), політичні, економічні, соціальні, культурні права. Однак, звичайно, обсяг прав та обов'язків засуджених не може повністю збігатися з обсягом прав та обов'язків усіх громадян, оскільки засуджений відбуває міру державного примусу, стосовно нього права й обов'язки громадянина обмежуються законом, вироком суду, режимом відбування покарання. Різні види покарань зумовлюють відповідно різні за обсягом обмеження в правах і обов'язках засуджених.

Відповідно до статей 8, 10 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України) засуджені мають право: на отримання інформації про свої права й обов'язки, порядок і умови виконання та відбування призначеного судом покарання; на гуманне ставлення до себе і на повагу гідності, властивій людській особистості; звертатися відповідно до законодавства з пропозиціями, заявами і скаргами до адміністрації органів і установ ви-

конання покарань, їх вищестоящих органів, а також до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суду, органів прокуратури, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян; давати пояснення й вести листування, а також звертатися з пропозиціями, заявами й скаргами рідною мовою. Відповіді засудженим даються мовою звернення. У разі відсутності можливості дати відповідь мовою звернення вона дається українською мовою з перекладом відповіді на мову звернення, який забезпечується органом або установою виконання покарань.

Засуджений має право також на охорону здоров'я, соціальне забезпечення, у тому числі і на отримання пенсій, відповідно до законів України. Охорона здоров'я забезпечується системою медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних заходів, а також поєднанням безоплатних і платних форм медичної допомоги. Засуджені, які мають розлади психіки та поведінки внаслідок вживання алкоголю, наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи інших одурманюючих засобів, можуть за їх письмовою згодою пройти курс лікування від вказаних захворювань.

Засудженому гарантується право на правову допомогу. Для одержання правової допомоги засуджені можуть користуватися послугами адвокатів або інших фахівців у галузі права, які за законом мають право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Засуджені мають право також на особисту безпеку. У разі виникнення небезпеки життю й здоров'ю засуджених, які відбувають покарання у вигляді арешту, обмеження волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців або позбавлення волі, вони мають право звернутися із заявою до будь-якої посадової особи чи органу установи виконання покарань з проханням про забезпечення особистої безпеки. У цьому разі посадова особа зобов'язана вжити невідкладних заходів щодо забезпечення особистої безпеки засудженого.

Правовий статус засуджених іноземців і осіб без громадянства визначається законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Обсяг правообмежень, які поширюються на засуджених, суттєво відрізняється залежно від виду кримінального покарання. Найсуворіше з усіх покарань — позбавлення волі, до змісту якого

входять найбільш суттєві обмеження прав громадянина на особисту свободу, свободу пересування, вибір місця перебування і проживання тощо.

Зокрема, істотно обмежуються права людини на свободу й особисту недоторканність, недоторканність житла, таємницю листування, телефонних переговорів, телеграфної й іншої кореспонденції (статті 29, 30, 31 Конституції України). Так, засуджені до позбавлення волі зобов'язані весь строк покарання перебувати в установі виконання покарань, де забезпечується певний ступінь ізоляції. У будь-який момент засуджені, їх речі й одяг, а також приміщення та територія можуть бути обшукані й оглянуті. Адміністрація колонії має право використовувати аудіовізуальні, електронні та інші технічні засоби для попередження втеч та інших злочинів. Уся кореспонденція засуджених підлягає перегляду, а посылки (передачі) і бандеролі, що надходять до них, — огляду (статті 102, 103, 112, 113 КВК України).

Законом установлені також обмеження у використанні таких громадянських прав, як свобода об'єднання в політичні партії і громадські організації, свобода зборів і мітингів, походів і демонстрацій (статті 36, 39 Конституції України). Самодіяльні організації засуджених до позбавлення волі створюються в колоніях тільки з метою розвитку в засуджених корисної ініціативи, соціальної активності, здорових міжособистісних взаємовідносин, участі у вирішенні питань організації праці, навчання, відпочинку, побуту, впливу на виправлення засуджених, розвитку корисних соціальних зв'язків (ст. 127 КВК України). Проте ці організації не є громадськими й існують та працюють під контролем адміністрації. Походи та демонстрації в умовах кримінально-виконавчої установи виключаються через вимоги режиму та ізоляції. Разом з тим адміністрація має право проводити збори чи мітинги засуджених у зв'язку з відзначенням певної події в житті держави.

Засудженим не може бути надане й конституційне право бути обраним народним депутатом. Згідно зі ст. 76 Конституції України 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.

Цілий ряд обмежень стосується економічних, соціальних і культурних прав засуджених. Наприклад, засуджений до позбавлення волі не позбавлений права на працю, яке закріплене в ст. 43 Консти-

туції України, але через режим відбування покарання це право певною мірою змінюється та обмежується. Засуджені обмежені у виборі виду праці та повинні працювати на роботах, якими їх забезпечує адміністрація установи. У вихідні та святкові дні засудженим надається відпочинок, але щорічні відпустки їм не надаються.

Громадянські права й обов'язки засуджених до позбавлення волі обмежені в меншому ступені, ніж права конституційні. Засуджені продовжують залишатися суб'єктами цивільних прав і обов'язків, хоча їх дієздатність, правоздатність і можливість здійснення деяких суб'єктивних прав дещо обмежені.

Залишаючись суб'єктами права власності, засуджені обмежені в праві користування, володіння і розпорядження певними видами майна. Майном, що залишилося за місцем проживання, вони можуть розпоряджатися через представників за дорученням. Щодо майна, яке є при них, вони не можуть складати угоди (купівлі, продажу, застави, дарування, обміну) з іншими засудженими. Зароблені гроші, за винятком сум, установлених законом, а також гроші, отримані у вигляді грошових переказів, на руки не видаються, а зараховуються на особистий рахунок. На гроші, зароблені в колоніях, засуджені мають право придбати в обмеженій кількості та асортименті за безготівковим розрахунком продукти харчування й предмети першої необхідності.

Оскільки обмеження, пов'язані із засудженням, є винятком із загального правового положення особи, то, як уже зазначалося, вони можуть застосовуватися за рішенням суду і відповідно до Конституції України чи інших законів.

Стаття 64. Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції.

Підтверджуючи загальну ідею невідчужуваності прав людини, ст. 64 вказує на відмінність природних прав людини, які є абсо-

лютними і не можуть підлягати обмеженню з боку держави, та інших прав людини. Наразі конституційне законодавство всіх держав світу, включаючи Україну, передбачає можливість обмеження прав і свобод людини на цілком легітимних підставах. При цьому, конституційно-правове регулювання обмеження прав людини має вичерпні правові параметри, які не можуть розширюватися в довільному порядку й мають дискретний характер. Обмеження прав людини може бути: 1) загальним; 2) конкретно-індивідуальним. У першому випадку обмеження прав людини є наслідком настання певного правового режиму чи стану, пов'язаного з потребами захисту національної безпеки і оборони. Так, в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Порядок, строки та процедура обмеження прав людини в цьому випадку визначаються законами України від 16 березня 2000 р. «Про правовий режим надзвичайного стану», від 6 квітня 2000 р. «Про правовий режим воєнного стану» та іншими нормативно-правовими актами у сфері національної безпеки і оборони.

Зокрема, у ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» зазначається, що надзвичайний стан — це особливий правовий режим, який може тимчасово вводиться в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. З огляду на це Указом Президента України

про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи: 1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан; 2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; 3) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; 4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; 5) заборона страйків. Водночас може бути передбачене застосування додаткових заходів режиму надзвичайного стану у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру, до яких належать: 1) тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень; 2) встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій; 3) тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань; 4) встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів; 5) запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності; 6) мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією понесених втрат; 7) зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт; 8) усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних

підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб. При цьому, як зазначається у ст. 24 вищезгаданого Закону, введення надзвичайного стану не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання, для будь-яких обмежень права на життя, на свободу думки, совісті, релігії в розумінні цих прав і свобод, прийнятому в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права і законах України. Таким чином, будь-які спроби використати введення надзвичайного стану для захоплення влади або зловживання нею тягнуть за собою відповідальність згідно із законом.

Водночас, відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» (ст. 15), в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військовому командуванню надається право разом з органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, а якщо це неможливо, самостійно запроваджувати та здійснювати такі заходи правового режиму воєнного стану: 1) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період мобілізації і воєнного часу з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру, які виникли в період дії воєнного стану, і їх наслідків, та залучати їх в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт, що виконуються для задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань і сил цивільного захисту, забезпечення функціонування національної економіки та системи забезпечення життєдіяльності населення і не потребують, як правило, спеціальної професійної підготовки осіб. Працівникам, залученим до виконання суспільно корисних робіт, після закінчення таких робіт надається попередня робота (посада), а в разі її відсутності – інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою працівника, на іншому підприємстві, в установі, організації. Порядок залучення працездатних осіб

в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт з визначенням орієнтовного переліку таких робіт та механізму надання компенсації (винагороди) за їх виконання встановлюється Кабінетом Міністрів України; 2) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їх роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю; 3) вилучати для тимчасового використання необхідне для потреб оборони майно міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, територіальних громад, підприємств, установ і організацій усіх форм власності та громадян, у тому числі, згідно з Положенням про військово-транспортний обов'язок, транспортні засоби, споруди, машини, механізми, обладнання та інші об'єкти, пов'язані з обслуговуванням транспорту та видавати про це відповідні документи встановленого зразка; 4) встановлювати охорону важливих об'єктів національної економіки України, які забезпечують життєдіяльність населення; 5) запроваджувати комендантську годину (заборону перебування в певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світломаскування; 6) встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів; 7) перевіряти документи в громадян, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України; 8) у порядку, визначеному Конституцією і законами України, порушувати питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій, якщо вона загрожує суверенітету, національній безпеці України, її державній незалежності й територіальній цілісності, життю громадян; 9) здійснювати контроль за роботою підприємств зв'язку, поліграфічних підприємств, видавництва, телерадіоорганізацій, театральних, концертно-видовищних та інших підприємств, установ і організацій культури, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; регулювати роботу цивільних телерадіоцен-

трів, забороняти роботу аматорських приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп'ютерні мережі; 10) у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану вилучати в підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян радіопередавальне обладнання, телевізійну, відео- і аудіоапаратуру, комп'ютери, а також у разі потреби інші технічні засоби зв'язку; 11) забороняти торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними й отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі; 12) вилучати в громадян вогнепальну зброю та боеприпаси, холодну зброю, а в підприємств, установ і організацій також навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини; 13) забороняти призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома військового командування; 14) встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців та розміщення військових частин, підрозділів і установ; 15) встановлювати порядок використання сховищ, споруд та інших об'єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб оборони; 16) проводити евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське й культурне значення; 17) запроваджувати в разі необхідності нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами, ліками; 18) усувати з посад керівників державних підприємств, установ і організацій за неналежне виконання ними своїх обов'язків, призначати виконуючих обов'язки керівників зазначених підприємств, установ і організацій.

Утім, як зазначено у ч. 2 ст. 20 цього Закону, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини й громадянина, передбачені ч. 2 ст. 64 Конституції України. У процесі трудової діяльності осіб, щодо яких запроваджена трудова повинність, забезпечується дотримання таких стандартів, як мінімальна заробітна плата, мінімальний термін відпустки та час відпочинку між змінами, максимальний робочий час, врахування стану здоров'я особи, тощо. На час залучення працюючої особи до

виконання трудової повинності поза місцем її роботи за трудовим договором за нею після закінчення виконання таких робіт зберігається відповідна робота (посада).

На відміну від шойно проаналізованого типу правообмежень, обмеження прав людини може мати конкретно-індивідуальний характер. Метою відповідних обмежувальних заходів щодо тієї чи іншої людини є забезпечення конституційних прав і свобод інших людей. До того ж, конкретно-індивідуальні обмеження прав людини можуть стати наслідком застосування до людини процесуальних дій кримінального, адміністративного чи дисциплінарного характеру.

Отже, обмеження прав і свобод людини — це передбачений Конституцією та законами України режим тимчасового загального або конкретно-індивідуального зупинення чи звуження обсягу визначених і гарантованих Основним Законом прав і свобод в інтересах забезпечення прав інших людей, а також забезпечення національної безпеки й оборони України.

Як бачимо зі змісту ст. 64 Конституції України, обмеження конституційних прав і свобод людини не може бути абсолютним і має свої хронологічні, процедурні та врешті предметні межі. По-перше, обмеження прав людини завжди має тимчасовий характер і є вимушеною мірою чи заходом, що застосовуються у виключних випадках; по-друге, обмеження конституційних прав і свобод здійснюється лише в чітко визначеному порядку й встановленим колом суб'єктів, будь-які інші спроби обмежити права людини є незаконними і тягнуть за собою юридичну відповідальність; по-третє, Конституція України передбачає вичерпний перелік прав людини, які не можуть бути обмежені за жодних обставин. Так, не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені такими статтями Конституції України: ст. 24 — рівність конституційних прав і свобод громадян та їх рівність перед законом; ст. 25 — право на громадянство; ст. 27 — право на життя, право на захист свого життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань; ст. 28 — право на повагу до гідності; ст. 29 — право на свободу та особисту недоторканність; ст. 40 — право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцево-

го самоврядування та посадових і службових осіб цих органів; ст. 47 — право на житло; ст. 51 — право на шлюб при вільній згоді жінки і чоловіка; ст. 52 — право на рівність дітей у своїх правах незалежно від походження; ст. 55 — право на захист прав і свобод у судовому порядку; ст. 56 — право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; ст. 57 — право знати свої права і обов'язки; ст. 58 — право не відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення; ст. 59 — право на правову допомогу; ст. 60 — право на невиконання явно злочинного розпорядження чи наказу; ст. 61 — право не бути двічі притягненим до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення; ст. 62 — презумпція невинуватості; ст. 63 — право не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом, право підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного на захист.

Разом із тим Конституцією і законами України передбачається можливість тимчасового обмеження окремих конституційних прав і свобод людини й громадянина з мотивів і підстав, визначених Конституцією України. Так, у випадках, визначених статтями 30, 31, 32 Конституції України, під час проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства допускається обмеження конституційних прав на недоторканність житла, на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, на невтручання в особисте й сімейне життя. Підстави і порядок здійснення заходів, пов'язаних із тимчасовим обмеженням цих конституційних прав і свобод людини й громадянина, визначені КПК України, законами України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про міліцію», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». У випадках, встановлених законом, може бути обмежене право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання для тих, хто на законних підставах перебуває на території України, право вільно залишати територію

України (ст. 33 Конституції України). Такі обмеження визначаються, зокрема, законами України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» та ін.

В інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя законом можуть бути обмежені здійснення права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, здійснення права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ст. 34 Конституції України). Виключно в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей може бути обмежене законом здійснення права на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35 Конституції України). В інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей законом можуть бути встановлені обмеження права громадян України на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36 Конституції України). 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 може встановлюватися обмеження щодо реалізації права громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39 Конституції України). Статтею 41 Конституції України також допускається як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, обмеження права кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю. Законом обмежується право на підприємницьку діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 42 Конституції України). На підставі закону допускається обмеження права тих, хто працює,

на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44 Конституції України).

Необхідно наголосити, що діюча нині система прав і свобод людини і громадянина, що гарантуються Конституцією України, розроблена з урахуванням відповідних міжнародних правових актів: Загальної декларації прав людини 1948 р., Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р., Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., Європейської конвенції про права і основоположні свободи людини 1950 р. Тому наведені випадки можливого обмеження конституційних прав і свобод громадян України повністю відповідають вимогам зазначених міжнародно-правових документів і, відповідно, є легітимними. Натомість, обмеження інших конституційних прав людини з непередбачених Конституцією України мотивів і підстав є нелегітимним. Будь-який суб'єкт конституційного права, причетний до неконституційного обмеження прав людини, несе юридичну відповідальність за відповідну діяльність або поведінку.

Стаття 65. Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України.

Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону.

Захист Вітчизни є конституційним обов'язком кожного її громадянина, оскільки оборона країни належить до найважливіших функцій держави і є справою всього народу. Україна проголосила воєнну доктрину, згідно з якою держава: не визнає війну як засіб розв'язання міжнародних проблем; прагне до нейтралітету й додержання неядерних принципів, не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї; не має територіальних претензій до жодної держави і не бачить в жодному народі образ ворога; ніколи першою не розпочне бойових дій проти будь-якої країни, якщо сама не стане об'єктом агресії.

Оборона України – це передусім захист держави від збройної агресії, що безумовно є справою честі і обов'язком кожного громадянина. Вона поєднує комплекс політичних, економічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення неза-

лежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави і мирного життя народу України. Основи організації оборони України та повноважень державних органів щодо її забезпечення, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб стосовно здійснення обороноздатності країни встановлені Законом України від 6 грудня 1991 р. «Про оборону України» (в редакції від 17 листопада 2000 р.).

Захист Вітчизни — це не лише її оборона. Це і стан захищеності державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, законних інтересів держави та прав громадян від посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, це відповідний рівень громадського порядку та громадської безпеки, збереження національної культури та ін. Усі ці аспекти захисту Вітчизни мають відстоюватись громадянами.

Координацію з питань національної безпеки й оборони України здійснює Рада національної безпеки і оборони України при Президентові України (ст. 107 Конституції України; Закон України від 5 березня 1998 р. «Про Раду національної безпеки і оборони України»).

У статті 20 Конституції затверджені символи України — її Державний Прапор, Державний Герб і Державний Гімн, які визначені після прийняття Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності. Шанування державних символів, повага до них, захист є обов'язком громадян. Чинним законодавством передбачена кримінальна відповідальність за поругу над державними символами (ст. 338 КК України), незаконне підняття Державного Прапора України на річковому або морському судні (ст. 339 КК України).

Військова служба в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, створених відповідно до законодавства України, полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я та віком громадян України, пов'язаній із захистом Батьківщини. Порядок проходження громадянами України військової служби визначається Законом України від 25 березня 1992 р. «Про військовий обов'язок і військову службу» (в редакції від 4 квітня 2006 р.). Положення про порядок проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців затверджуються Президентом України та регулюються іншими

нормативно-правовими актами. Військовий обов'язок устанавлюється з метою підготовки громадян України до захисту Вітчизни, забезпечення особовим складом Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення та Державної спеціальної служби транспорту, посади в яких комплектуються військовослужбовцями.

Військова служба є державною службою особливого характеру, а виконання громадянами України військового обов'язку — почесним обов'язком кожного.

Військовий обов'язок включає: підготовку громадян до військової служби; приписку до призовних дільниць; прийняття в добровільному порядку (за контрактом) та призов на військову службу; проходження військової служби; виконання військового обов'язку в запасі; проходження служби у військовому резерві; дотримання правил військового обліку. У воєнний час загальний військовий обов'язок передбачає також загальне обов'язкове військово навчання громадян.

Комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань військовослужбовцями здійснюється через військові комісаріати. Законом встановлено два види комплектування Збройних Сил України: шляхом призову на військову службу на основі військового обов'язку; шляхом прийняття громадян на військову службу за контрактом.

Для доукомплектування Збройних Сил України та інших військових формувань військовослужбовцями на особливий період проводиться планомірна військова підготовка і забезпечується перебування в запасі та військовому резерві необхідної кількості військовонавчених громадян.

Громадяни України проходять підготовку до військової служби. Із допризовниками і призовниками проводиться робота, пов'язана з підготовкою до військової служби, яка включає патріотичне виховання, допризовну підготовку, підготовку призовників з військово-технічних спеціальностей, підготовку у військових оркестрах, військових ліцях та ліцях з посиленою військово-фізичною підготовкою, підготовку до вступу у вищі військові навчальні заклади та військові навчальні підрозділи вищих навчальних закладів, військову підготовку у вищих навчальних за-

кладах за програмою підготовки офіцерів запасу, фізичну підготовку, лікувально-оздоровчу роботу, підвищення рівня освітньої підготовки, вивчення державної мови.

Альтернативна (невійськова) служба запроваджена замість проходження строкової військової служби. Право на альтернативну службу, як вид виконання загального військового обов'язку, мають за наявності справжніх релігійних переконань громадяни України, які належать до діючих згідно з законодавством релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю. Порядок проходження альтернативної (невійськової) служби врегульований Законом України від 12 грудня 1991 р. «Про альтернативну (невійськову) службу» (в редакції від 18 лютого 1999 р.).

Виконання законодавства про загальний військовий обов'язок і військову службу є обов'язком кожного громадянина України. Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» передбачена відповідальність керівників, інших посадових осіб органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ, організацій незалежно від підпорядкування і форм власності та громадян України, винних у порушенні порядку військового обліку, допризовної підготовки, приписки до призовних участків, призову на строкову військову службу, проходження зборів, мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності, прибуття за викликом до військового комісаріату, а також у вчиненні інших порушень законодавства про військовий обов'язок і військову службу.

За ряд правопорушень передбачена адміністративна відповідальність, яка настає згідно з КУпАП України. За ухилення від призову на строкову військову службу (ст. 335 КК України); ухилення від призову за мобілізацією (ст. 336 КК України) та ухилення від військового обліку або спеціальних зборів (ст. 337 КК України) встановлена кримінальна відповідальність.

Районні (міські) військові комісаріати зобов'язані під час проведення приписки до призовних дільниць, призову на строкову військову службу та проходження зборів ознайомити громадян України з їх правами та обов'язками згідно з вимогами Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Стаття 66. *Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки.*

Коментована стаття відтворює зміст відповідної норми Закону України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища», яка зобов'язує громадян раціонально використовувати природні ресурси, здійснювати заходи щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів, негативному впливу на стан довкілля. Стаття 12 названого Закону серед обов'язків громадян України в галузі охорони навколишнього природного середовища виокремлює обов'язок берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Окрім того, ця норма зобов'язує громадян України компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище. Громадяни зобов'язані виконувати й інші обов'язки в галузі охорони навколишнього природного середовища відповідно до законодавства України. Такі обов'язки передбачені в поресурсових кодексах та законах і визначаються як специфікою окремих природних ресурсів, так і їх режимом використання та охорони.

Закріплений у коментованій статті екологічний обов'язок — це необхідність певної поведінки громадян у галузі охорони, раціонального використання і відновлення довкілля.

Самостійний конституційний обов'язок громадян, який передбачений коментованою статтею, стосується збереження культурної спадщини. Культурну спадщину складає сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів матеріальної і духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення.

Суспільні відносини, які виникають щодо збереження та охорони об'єктів культурної спадщини, врегульовані рядом законодавчих актів: Основами законодавства України про культуру, законами України від 8 червня 2000 р. «Про охорону культурної спадщини», від 13 липня 1978 р. «Про охорону і використання пам'яток історії та культури», від 29 червня 1995 р. «Про музеї і музейну справу» та ін.

Відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» об'єктами культурної спадщини є визначне місце, споруда

(витвір), комплекс (ансамбль), їхні частини, пов'язані з ними території чи водні об'єкти, інші природні, природно-антропогенні або створені людиною об'єкти незалежно від стану збереженості, що донесли до нашого часу цінність з антропогенного, археологічного, естетичного, етнографічного, історичного, мистецького, наукового чи художнього погляду і зберегли свою автентичність. Закон передбачає класифікацію об'єктів культурної спадщини за їх типами та видами.

Культурна спадщина України – невід'ємна частина світового культурного надбання, про збереження якого мають дбати всі громадяни.

Попередження пошкодження об'єктів культурної спадщини, руйнування чи знищення, зміни обліку чи інтер'єру, порушення встановленого порядку їх використання, а також попередження інших дій, що можуть спричинити шкоду об'єктам культурної спадщини, захист цих об'єктів від шкідливого впливу навколишнього природного середовища чи інших шкідливих дій значною мірою забезпечується завдяки правовій регламентації використання та охорони земель історико-культурного призначення.

Вимоги щодо охорони пам'яток історії та культури, які належать громадянам та знаходяться на землях, наданих громадянам у користування, а також при здійсненні будівельних робіт, ведення розкопок і розвідок пам'яток археології та щодо інших випадків користування даного роду пам'ятками визначені Законом України «Про охорону і використання пам'яток історії та культури». Цей Закон передбачає, що особи, які завдали шкоду пам'ятці історії та культури або її охоронній зоні, зобов'язані відновити в попередньому стані пам'ятку або вказану зону, а при неможливості цього – відшкодувати заподіяні збитки.

Невиконання конституційного обов'язку, який закріплений коментованою статтею, як результат неправомірної поведінки громадянина може бути пов'язане із заподіянням шкоди природі та культурній спадщині. Така шкода – складне правове явище, вона охоплює весь матеріальний світ: навколишнє природне середовище, людину, результати діяльності людини тощо. Окрім завданих збитків, які виражені в грошовій формі, в результаті неправомірних дій громадян можливе заподіяння екологічної шкоди. Сутність шкоди, заподіяної навколишньому природному се-

редовищу (екологічна шкода), полягає в тому, що вона являє собою таке погіршення якості навколишнього природного середовища, яке спричинено небезпечними речовинами, матеріалами, енергією, шумами, тиском та іншими елементами, механізмами, препаратами, організмами, що переносяться чи поширюються повітрям, водами через ґрунт, створюють небезпеку як окремим природним ресурсам, так і природним комплексам, а також загрозу для людини шляхом негативного впливу їхнього прямого або непрямого застосування. Шкода, заподіяна навколишньому природному середовищу, – це такі негативні зміни в природних ресурсах або погіршення їхніх корисних властивостей, які можна виміряти за допомогою спеціальних способів дослідження.

Відшкодування завданих природі збитків здійснюється в порядку цивільно-правової відповідальності. Екологічним законодавством України передбачено, що шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів (ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Цивільно-правова відповідальність за заподіяння шкоди природі характеризується своєю специфікою. Її особливості полягають у тому, що: 1) порядок і розміри збитків за шкоду, заподіяну природі, визначаються спеціальними нормативними актами екологічного законодавства України. За відсутності таких актів застосовуються загальні правила щодо відшкодування заподіяної шкоди, передбачені нормами ЦК України; 2) збитки компенсуються за шкоду, заподіяну довік (природним ресурсам, природним комплексам, природним багатствам); 3) при визначенні розміру збитків застосовуються спеціальні такси. Крім того, в окремих випадках порядок та розміри відшкодування збитків, заподіяних довік, визначаються за спеціальними методиками, які є різновидом таксового методу відшкодування збитків.

Такси встановлюються спеціальними нормативними актами екологічного законодавства, які приймаються Кабінетом Міністрів України або ж окремими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Постановами Кабінету Міністрів України та інших органів влади затверджені такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної, наприклад, порушенням законодавства про природно-заповідний фонд України, такси для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України, такси для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства та полювання (крім видів, занесених до Червоної книги України).

Стаття 67. Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом.

Обов'язок по сплаті податків і зборів, закріплений цією статтею Конституції, деталізується податковим законодавством. Передусім це ст. 12 Податкового кодексу України (далі – ПК України), яка закріплює повноваження щодо встановлення і скасування податків і зборів (обов'язкових платежів), а також пільг їх платникам, які здійснюються Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим і сільськими, селищними, міськими радами. Верховна Рада Автономної Республіки Крим і сільські, селищні, міські ради можуть встановлювати додатковий вид пільги щодо оподаткування в межах сум, що надходять до їх бюджетів. Ставки, механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), пільги щодо оподаткування не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування. Це положення базується на ст. 92 Конституції України, в якій підкреслено, що виключно законами України встановлюються система оподаткування, податки і збори.

Треба враховувати, що конституційне закріплення має саме обов'язок сплачувати податки і збори. Тобто податкове законо-

давство уточнює імперативне веління своєчасної сплати податків та зборів у повному обсязі відповідно до податкового обов'язку. Зміст цієї норми передбачає реалізацію однобічних наказів з боку держави, коли їх реалізація не може мати ніяких ознак угоди, ніяких рис реалізації зустрічних зобов'язань. Показово, що ст. 16 ПК України закріплює значну кількість суттєвих обов'язків платників податків та зборів (обов'язкових платежів). При цьому лише після визначення вичерпного переліку обов'язків платників законодавець закріплює в ст. 17 цього ж акта права платників податків.

Податковий обов'язок виникає в платників щодо тих податків і зборів (обов'язкових платежів), які становлять податкову систему України. Вичерпний перелік загальнодержавних податків і зборів встановлено ст. 9 ПК України та місцевих податків і зборів – ст. 10 цього ж акта. Треба враховувати, що законодавчо закріплено лише перелік податків і зборів (обов'язкових платежів), тоді як встановлення їх на відповідних територіях здійснюється законами України (на всій території України відносно загальнодержавних податків і зборів) та Положеннями місцевих органів самоврядування (відносно місцевих податків та зборів). Кожен із податків та зборів (обов'язкових платежів), віднесених до загальнодержавних, вводиться виключно Податковим кодексом України.

Безпосередньо регулюванню податкового обов'язку присвячено статті 36–38 ПК України. У статті 36 визначається загальна конструкція податкового обов'язку, яка охоплює обов'язок із обчислення, сплати та декларування. Цей обов'язок визначається як безумовний та першочерговий стосовно інших неподаткових обов'язків, який може здійснюватись як безпосередньо платником податків, так і його представниками. Підставами для припинення податкового обов'язку є: а) ліквідація юридичної особи; б) смерть фізичної особи, визнання її недеєздатною або безвісно відсутньою; в) втрата особою ознак платника податку, які визначені Податковим кодексом України; г) скасування податкового обов'язку в передбачений законодавством спосіб (ст. 37 ПК України). Згідно зі ст. 38 ПК України виконанням податкового обов'язку визнається сплата в повному обсязі платником відпо-

відних сум податкових зобов'язань у встановлений податковим законодавством строк.

Частина 2 ст. 67 Конституції України закріплює обов'язок декларування. Треба підкреслити, що цей обов'язок стосується усіх податкових резидентів, до яких згідно з підп. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14 ПК України належать фізичні особи, які мають місце проживання в Україні. Фізична особа вважається резидентом, якщо перебуває в Україні не менше ста вісімдесяти трьох днів (включаючи день приїзду та від'їзду) протягом періоду або періодів податкового року. По закінченні податкового року визначається сума сукупного річного оподаткованого доходу. Обчислення податку й перерахунок провадиться підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності до 1 березня року, наступного за звітним.

Облік фізичних осіб, які зобов'язані сплачувати податки та збори, здійснюється шляхом ведення Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та зборів, що деталізується главою 6 ПК України. Безпосередньо порядку ведення державного реєстру фізичних осіб – платників податків присвячено ст. 70 цього акта. Реєстрація фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів проводиться державними податковими інспекціями по районах, районах у містах і містах без районного поділу за місцем постійного проживання платників податків, а для осіб, які не мають постійного місця проживання в Україні, – за місцем отримання доходів або за місцезнаходженням іншого об'єкта оподаткування.

Стаття 68. *Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.*

Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності.

Коментована стаття присвячена загальному регулюванню одного із суттєвих аспектів взаємин людини й держави. У коментарі до ст. 3 вже відзначалося, що ці відносини в Україні будуються на засадах взаємної відповідальності. Там же роз'яснювалося,

у чому саме виявляється відповідальність держави перед людиною. Розглядувана ж тепер стаття присвячена характеристиці «проти-лежного» напрямку цієї відповідальності – відповідальності людини перед державою. Ця відповідальність, знову ж таки (як і відповідальність держави перед людиною), може бути або позитивною, або негативною. У коментованому приписі відповідальність сформульована в позитивному сенсі – як обов'язок людини неухильно додержуватись Конституції України та законів України, тобто найголовніших волевиявлень держави. Цей обов'язок адресовано не тільки громадянам України, а й «кожному», хто перебуває на її території.

Хоча у цій статті згадуються тільки такі нормативно-правові акти, як Конституція України та закони України, це, однак, не означає, що можна не додержуватися норм інших правових актів. Тому зазначений обов'язок слід тлумачити розширено та мати на увазі, що всі інші, тобто підзаконні, нормативно-правові акти можуть (та й повинні) при їх застосуванні й реалізації піддаватись перевірці, оцінці, нагляду, контролю з огляду на їх відповідність закону. У разі виникнення сумнівів щодо такої відповідності підзаконні нормативно-правові акти можуть оскаржуватись (опротестовуватись) у встановленому законом порядку. А ось Конституція України (як було роз'яснено у коментарі до ст. 8) – це акт, зміст якого не підлягає жодним сумнівам та запереченням. Щодо громадян України така ж властивість визнається і за законами України: громадяни України не можуть безпосередньо звертатись до Конституційного Суду України для вирішення питання про відповідність законів Конституції.

У загальній теорії права зазвичай розрізняють три основні форми здійснення, реалізації дозволяючих, забороняючих та зобов'язуючих юридичних норм: їх використання, виконання й додержання. У коментованому приписі йдеться тільки про останню з цих форм правореалізації. Однак, як відомо, будь-яка забороняюча норма може бути сформульована як норма зобов'язуюча (заборона певної дії – це не що інше, як обов'язок утримуватись від вчинення такої дії) і навпаки: будь-який юридичний обов'язок може бути переформульовано на заборону (обов'язок вчинити певну дію є, інакше кажучи, заборонаю утримуватись від її невчинення). Тому коментований припис поширюється не тільки

на забороняючі, але й на зобов'язуючі юридичні норми, що їх вміщено в Конституції України.

І ще одну суттєву заборону (а тим самим і обов'язок) для кожної людини встановлює положення, котре розглядається: не посягати на права і свободи, честь та гідність інших людей. Хоча це положення спрямоване на регулювання людських взаємин, держава все ж покладає на себе підтримку певного режиму, стану цих взаємин (про що вже йшлося у коментарі до ст. 23).

Слід звернути увагу на те, що цей конституційний припис забороняє посягати на права і свободи, честь і гідність людей незалежно від того, закріплені чи не закріплені вони в Конституції, у законах України. З цього надзвичайно важливого положення природно випливає й обов'язок держави забезпечити усе населення інформацією, знаннями про права, свободи та обов'язки. Такий висновок є ще одним аргументом на користь охарактеризованої вище інтерпретації права кожного знати свої права й обов'язки (ч. 1 ст. 57 Конституції України), згідно з якою дане право стосується також і знання загальносоціальних, «природних» (а не тільки юридичних) прав, свобод і обов'язків людини.

До складу забороненого об'єкта посягання включено, крім прав та свобод, також честь і гідність інших людей. Оскільки право на честь і гідність, на їх недоторканність і захист є одним із видів прав та свобод людини, наведене формулювання може бути пояснене прагненням ще раз додатково акцентувати особливу цінність, значущість саме цього різновиду її прав (див. також коментар до ч. 1 ст. 3, в якій честь і гідність піднесено до рівня найвищої соціальної цінності поряд із життям та здоров'ям, недоторканністю і безпекою людини). Наслідком порушення цього права є спричинення людині специфічної шкоди та виникнення в потерпілого права на її компенсацію. Оскільки гідність людини, беззаперечно, належить до сфери моральних явищ, є, так би мовити, моральним «параметром» особи, то існують і підстави позначити поняття про зазначену шкоду терміном «моральна».

Те явище, котре за традицією відображають поняттям моральної шкоди, становить своєрідний соціальний феномен, є проявом і продуктом певних суспільних відносин, що можуть виникати в будь-яких сферах соціуму і мати найрізноманітніший зміст. Тому-то й право людини на компенсацію моральної шкоди — це,

за його генезисом та сутністю, різновид загальносоціального, «природного» (а не виключно юридичного) права. Його юридичне забезпечення та юридичний захист хоча і є найбільш дієвими, ефективними «інструментами», проте аж ніяк не єдино можливими.

Окрім цього, воно — навіть у його державно-юридичному (зокрема, законодавчому) опосередкуванні — є явищем міжгалузевим, так би мовити, всеюридичним, загальноюридичним (а не тільки, скажімо, цивілістичним). Виходячи з таких позицій, видається можливим сформулювати такі положення.

Явище, яке відображається терміно-поняттям «моральна шкода», складається принаймні із двох елементів: соціально-морального та індивідуально-психічного. Сутність першого полягає в приниженні оцінки гідності індивіда — як у його особистій самооцінці, так і в уявленнях інших суб'єктів (тобто в соціальній оцінці його престижу, авторитету, репутації). Причому йдеться не тільки про реальний факт такого приниження, але й про зазіхання, «замах» на останнє, про його загрозу. Другий же складник феномена, що розглядається, має — з огляду на його онтологію, «субстанцію» — іншу природу, є явищем індивідуально-психічним. Йдеться про негативні психічні стани і (чи) процеси людини. Взагалі кажучи, такі стани й процеси (скажімо, психічні травми, «ушкодження» психіки людини, негативних емоцій, переживання) можуть викликатись різноманітними причинами, зокрема неправомірними вчинками інших суб'єктів або ж навіть якимись подіями, а не діями. І вже тому поняття «психічна шкода» є родовим щодо поняття «моральна шкода». Але як би то не було, явище, адекватним категоріальним відображенням котрого здатне слугувати поняття моральної шкоди, має включати водночас обидва згадані елементи: як соціально-моральний, так й індивідуально-психічний.

Спираючись на щойно викладені міркування, видається підставним вважати, що моральна шкода — це приниження оцінки гідності людини, яке викликає в її психіці негативні стани й процеси.

Моральну шкоду можна класифікувати за різними критеріями на певні види. Для цілей коментування найбільш важливим є її поділ на правомірну (не пов'язану із порушенням «природних» та юридичних прав і свобод «потерпілого») і неправомірну (тобто

спричинену саме таким порушенням). Останній різновид шкоди саме і становить підставу для виникнення в людини, що потерпіла, права на її компенсацію, а в суб'єкта, неправомірними діями якого спричинено таку шкоду, – обов'язку компенсувати її.

Компенсація моральної шкоди – це вчинення стосовно людини, котрій спричинено таку шкоду порушенням її загально-соціальних («природних») прав чи свобод, певних дій, які спрямовані на усунення або ж послаблення в неї негативних психічних станів і процесів, викликаних (внаслідок цього порушення) приниженням оцінки її гідності.

Що ж до зазначеного обов'язку, то слід зауважити таке. По-перше, він має насамперед загальносоціальну природу, оскільки коріниться в соціумі, у реальних суспільних відносинах (хоча потім, за певних умов, може набути й юридичного характеру). По-друге, реалізуватись цей обов'язок може цілком добровільно, так би мовити, «природним» чином (а не лише під загрозою державного примусу або ж унаслідок застосування останнього). А по-третє, його реалізація може відбуватись не тільки шляхом сплати грошових коштів, але й у будь-який інший спосіб, не пов'язаний із фінансовими витратами.

Право на компенсацію моральної шкоди – це можливість людини, котрій заподіяно таку шкоду внаслідок порушення її загально-соціальних («природних») прав чи свобод, вимагати від порушника виконання його обов'язку вчинити певні дії, спрямовані на усунення або ж на послаблення у неї негативних психічних станів та процесів, викликаних (внаслідок цього порушення) приниженням оцінки її гідності; а також її можливість звернутись, у разі потреби, до компетентних національних чи міжнародних органів по примусово забезпечення виконання зазначеного обов'язку.

У деяких випадках оцінка гідності людини стає безпосереднім, самостійним і, можливо, навіть єдиним об'єктом умисного, цілеспрямованого її приниження (наприклад, у разі вчинення наклепу, образи).

Але ця оцінка страждає також і тоді, коли відбувається порушення яких би то не було прав чи свобод людини (причому незалежно від того, зафіксовані вони в національному законодавстві чи ні). Підрив, руйнація гідності людини – це неминучий супутник, соціальна «тінь» будь-чийого зазіхання на усяке її пра-

во, оскільки й у таких випадках у потерпілого зазвичай виникають почуття приниженості, образи й інші негативні переживання, стан психічної пригніченості тощо. Щоправда, у цьому випадку гідність вражається, так би мовити, опосередковано, стає непрямим об'єктом правопорушення. Там, де є порушення якогось права людини чи якоїсь свободи, завжди потерпає її гідність. Саме такий різновид неправомірної моральної шкоди є, вочевидь, найпоширенішим (хоча зараз вимога щодо її компенсації висувається потерпілим – принаймні у вітчизняній юридичній практиці – ще не завжди). Отже, немає такого порушення права чи свободи людини, яке не призвело б до виникнення в неї конкретного права на компенсацію моральної шкоди, конкретної можливості вимагати такої компенсації. У цьому й вбачається «наскрізна» гуманістична місія означеного права, покликаного оберігати гідність людини – фундаментальне соціально-моральне джерело усіх без винятку її прав та свобод.

Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності. Припис ч. 2 коментованої статті тісно пов'язаний із прокоментованим положенням ч. 1 ст. 57 Конституції України про гарантування кожному права знати свої права й обов'язки. Ця норма, не перетворюючи згадане право на обов'язок, все ж зобов'язує людину зазнати юридичної відповідальності і «перетерпіти» певні позбавлення, обмеження в разі порушення нею законів – незалежно від того, чи був відомий громадянину їхній зміст, чи ні.

Юридична відповідальність – це закріплений у законодавстві та забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового додаткового позбавлення певних цінностей, що йому належали.

У зв'язку з цим є підстави вирізняти такі ситуації.

З одного боку, є значна частина законів, які безпосередньо втілюють, відображають вимоги моралі – як загальнолюдської, так і тієї, котра панує в даному суспільстві. І тоді, якщо людина поводить себе відповідно до таких моральних вимог (а вони зазвичай стають відомими їй вже з дитинства), вона тим самим додержується і відповідних законів (навіть якщо вона не знайома з їхнім змістом). З другого ж боку, є й такі закони, що вміщують специфічні правила поведіння, скажімо, із технічними засобами, з об'єктами природи – правила, котрі самі по собі не мають

безпосередньо морального змісту. Тому знання й додержання лише принципів моралі не забезпечать «автоматичного» додержання таких законів. У цих випадках певна юридична обізнаність вже стає необхідною передумовою правомірної поведінки.

Отже, коментований припис, окрім усього іншого, стимулює, орієнтує громадян до здобуття юридичних знань. Він також своєрідно зобов'язує державу забезпечити доступність законодавства для найширших верств населення. І держава дійсно «пов'язала» себе таким обов'язком настільки, що задалегідь оголосила нечинними ті закони (та інші нормативно-правові акти), які не доведені нею до відома населення.

У розглядуваному положенні йдеться про незнання законів. Чи можна звідси зробити висновок, що незнання інших нормативно-правових актів вже може бути підставою для звільнення від юридичної відповідальності? Безперечно, ні, але, знову ж таки, за умови, що вони були доведені до відома населення у встановленому законом порядку і тому вважатимуться чинними.

Розділ III Вибори. Референдум

Стаття 69. *Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.*

Однією із ключових засад конституційного ладу є закріплений у ст. 5 Основного Закону принцип народовладдя. Законодавець конструював конституційну модель здійснення демократії в такій спосіб, щоб унеможливити конкуренцію між її безпосередньою та представницькою складовими. «Правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки)» (Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008). Тому норми розділу III Конституції України побудовані таким чином, щоб, з одного боку, гарантувати суверенний характер волі Українського народу, а з другого — повноцінно задіяти інститути представницької демократії в реалізації народовладдя та не допустити перетворення безпосередньої демократії на інструментарій диктатури більшості чи спосіб утвердження тоталітарного режиму.

Коментована стаття має своїм призначенням акцентування уваги на формах безпосередньої реалізації народного суверенітету. Перелік таких форм є відкритим, оскільки після згадування

таких інститутів демократії, як вибори та референдум, використовується конструкція «та інші форми безпосередньої демократії», що має на меті підкреслити можливість існування інших каналів народного волевиявлення.

У науці існує позиція, згідно з якою такими формами можуть бути народні законодавчі ініціативи, мирні зібрання, місцеві ініціативи, консультативні референдуми та інші заходи, які не мають своїм наслідком ухвалення імперативних для органів влади рішень. Вважаємо, що така позиція має право на існування, попри це не може повною мірою стосуватись норми ст. 69 Конституції. У ній ідеться виключно про ті форми, які пов'язані із волевиявленням народу, тобто ті з форм безпосередньої демократії, результати яких є обов'язковими, остаточними і не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади України (Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005; від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008).

Перша із згаданих форм, вибори, має своєю формальною метою обрання глави держави, формування корпусу представницького органу влади чи наділення представницьким мандатом посадової особи. У сучасних умовах вибори є також формою легітимації політичного курсу розвитку держави. Підтвердженням цього є обов'язкова майже для всіх типів виборів вимога для реєстрації кандидата (виборчого списку кандидатів) на виборну посаду подання передвиборної програми. При цьому ця сутність інституту виборів характерна для всіх демократичних країн незалежно від форми правління.

Народне волевиявлення в ході виборів здійснюється через голосування виборців за тих чи інших кандидатів. У такий спосіб вони надають перевагу їм як особистостям та як носіям певних політичних ідей, поглядів тощо. Результати виборів є обов'язковими й остаточними з тієї позиції, що за підсумками підрахунку голосів виборців визначається переможець на виборну посаду (чи здійснюється пропорційний розподіл мандатів колегіального органу між партіями). Окрім цього, жоден владний суб'єкт чи політична сила не вправі переглянути результати виборів. Винятком із цього правила є можливість визнання судом голосування недійсним.

Практика законотворення останніх п'яти років свідчить про намагання законодавця гарантувати остаточність волевиявлення

виборців через невключення до гарантій виборчого права можливості визнання в судовому порядку (чи за рішенням Центральної виборчої комісії) голосування недійсним по країні в цілому (а саме, по загальнодержавному багатомандатному (одномандатному) виборчому округу). Допускається лише визнання голосування недійсним по окремих виборчих дільницях.

Важливим з точки зору розуміння виборів як способу народного волевиявлення є питання про встановлення на рівні закону мінімальної кількості виборців, які повинні взяти участь у голосуванні для того, щоб вибори вважались такими, що відбулись. Сьогодні виборче законодавство не передбачає мінімально необхідної явки виборців (аналогічна ситуація спостерігається і в інших європейських країнах). Таку ситуацію не слід розглядати як вихід за межі демократичної організації виборчої кампанії. Рівень легітимності (з точки зору конституційного права) особи, обраної на виборах, у яких взяло участь 30–40 % виборців, нічим не менший від ситуації, коли участь у голосуванні взяла абсолютна більшість громадян, наділених активним виборчим правом.

Аналогічним чином можна ставити питання і про легітимність обраних осіб незалежно від типу виборчої системи. У даному випадку мажоритарна система відносної більшості (яка передбачає те, що для обрання кандидату достатньо набрати кількість голосів більшу відносно інших претендентів на виборну посаду) з юридичної точки зору має такий же ступінь демократичності та легітимності, як і система абсолютної більшості.

Разом з тим, на думку Конституційного Суду України, неможливим (неконституційним) є закріплення у виборчому законодавстві норми, відповідно до якої «вважається, що виборці, які не брали участі у голосуванні на виборах, підтримують результати волевиявлення тих виборців, які взяли участь у голосуванні на виборах», оскільки «це положення не є визначенням народного волевиявлення, як і волевиявлення окремих громадян, виходячи з того, що виборці повинні здійснити його на виборах особисто» (Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98).

Вибори в Україні є способом формування Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних,

районних, міських, районних у містах, селищних та сільських рад. Пост Президента України, посади міських, селищних та сільських голів заміщуються шляхом проведення виборів.

Слід зауважити, що сформувавши загальнонаціональні органи влади (Верховна Рада України та Президент України), народ України не може використовувати форми безпосередньої демократії (референдум) для дострокового припинення їх повноважень (Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000). Однак ця позиція не стосується можливостей виборців по припиненню повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, про що йтиметься нижче.

Референдум як форма народного волевиявлення полягає в тому, що громадяни шляхом безпосереднього голосування приймають рішення з важливих питань державного та місцевого значення. Референдуму, як і виборам, притаманна остаточність їх результату та неможливість перегляду рішень, прийнятих на референдумі, будь-яким органом влади. Чинне законодавство, а саме Закон України від 3 липня 1991 р. «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», передбачає, що зміна або скасування законів, інших рішень, прийнятих референдумом, проводиться виключно референдумом (ч. 1 ст. 45). Суттєвою відмінністю референдуму від виборів як форми волевиявлення є те, що під час референдуму громадянин може обрати лише із двох варіантів поведінки – підтримати чи ні рішення (питання), що є предметом референдуму. Натомість у ході виборів альтернативність суттєво збільшується за рахунок значної кількості кандидатів (партій), а отже, і курсів розвитку країни (окремої місцевості), серед яких виборець може обрати найбільш прийнятний для нього.

Наступною відмінною ознакою є те, що на противагу виборам явка громадян у день голосування є чи ненайвагомішим фактором визнання легітимності результатів референдуму: згідно з чинним законодавством референдум визнається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування (ч. 8 ст. 41 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»). В окремих країнах участь у голосуванні менше 50 % громадян, внесених до списків виборців,

автоматично перетворює референдум із імперативного на консультативний (Португалія, Польща).

Іншим фактором легітимності є кількість громадян, які висловились «за» щодо питання, котре було предметом референдуму. За загальним правилом вважається, що рішення було підтримане на референдумі, коли за нього висловилось більше 50 % тих, хто взяв участь у голосуванні. У законодавстві окремих країн передбачаються додаткові умови визнання голосування схвальним. Зокрема, у таких федеративних країнах, як Австралія та Швейцарія, рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала не тільки більшість громадян, що взяли участь у плебісциті, але й більшість штатів (кантонів) (правда, йдеться не про всі референдуми, а лише про ті, на які виносяться питання, що стосуються функціонування країни саме як федерації). В окремих випадках законодавець встановлює додаткові вимоги щодо необхідності більшості голосів для ухвалення рішення: передбачається, що ця більшість має становити не менше 30 % від осіб, що наділені активним виборчим правом (зокрема, таке правило існує в Данії).

Референдум може бути використаний для дострокового припинення повноважень, обраних громадянами депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (ч. 2 ст. 78, ч. 3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Що стосується «інших форм безпосередньої демократії», які становлять собою народне волевиявлення, то серед існуючих на сьогодні й таких, що відповідають конституційним механізмам народовладдя, єдиною є відкликання виборцями депутатів місцевих рад. Фактично йдеться про існування імперативного мандата на рівні місцевого самоврядування. Хоча такий тип мандата не є характерним для країн зі сталими демократичними традиціями, попри те за своєю природою, саме як елемент правового статусу членів муніципалітету, не може бути на сто відсотків охарактеризований як рудимент радянського минулого. Останнє пов'язано з відсутністю в місцевих рад статусу суто політичних органів, де свобода голосування дозволяє ухвалювати непопулярні, попри те вагомі для подальшого розвитку рішення.

Сутність інституту відкликання депутатів місцевих рад полягає в тому, що на вимогу місцевої ради чи зборів громадян, підтриману підписами не менш як п'яти відсотків виборців округу, від якого був обраний депутат, проводиться голосування щодо його відкликання.

Матеріальними підставами для проведення такого голосування може бути: порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом; пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів; невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми (після проведення чергових місцевих виборів 31 жовтня 2010 р. останню підставу досить проблематично буде використати, оскільки передвиборна програма не мала подаватись до територіальних комісій для реєстрації кандидатами в депутати).

Депутат місцевої ради вважається відкликаним, якщо за його відкликання проголосувало більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні (ч. 2 ст. 45 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»).

Стаття 70. Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років.

Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними.

Коментована стаття стосується зазначеного в загальній формі в ст. 38 Основного Закону права брати участь у виборах. Право голосу є вагомою конституційною гарантією функціонування демократії, фактично чи не єдиним можливим каналом безпосередньої реалізації народного суверенітету. Право голосу означає гарантовану Конституцією можливість шляхом подачі бюлетенів висловити свою позицію щодо питання, яке виноситься на референдум чи обрати кандидата (виборчий список кандидатів) на виборах.

З урахуванням вагомості цього права законодавець має право застосовувати певні умови, при настанні яких у особи виникає це право. Слід відмітити, що Європейський суд з прав людини, розглядаючи справи про порушення права на вільні вибори, передбаченого ст. 3 Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, досить часто виступав із такою правовою позицією: «Держави у внутрішніх правових системах мають право встановлювати додаткові умови для реалізації права на вільні вибори, однак суд повинен пересвідчитись в тому, що такі умови не обмежують це право настільки, що «посягають на них по суті і не позбавляють їх ефективності, а також пересвідчитись в тому, що вони переслідують законну мету, і що використовувані засоби є співрозмірними» (справа Гітонас (Gitonas) та інші проти Греції (1997)). У Конституції України встановлені три такі умови.

Перша – це наявність громадянства. Така вимога є цілком логічною з огляду на правову природу інституту громадянства як постійного правового зв'язку між особою та державою. Саме громадяни вправі вирішувати питання подальшого державотворення, формувати представницький корпус влади. Окремо стоїть питання щодо участі негромадян (іноземців та апатритів) у голосуванні на місцевих виборах, про що буде зазначено нижче.

У країнах – членах Європейського Союзу наявність громадянства має значення лише при обранні глави держави та законодавчого органу країни. Натомість у місцевих виборах та виборах до Європейського парламенту мають право брати участь всі громадяни країн ЄС незалежно від місця їх проживання.

Друга умова, «вікова», передбачає досягнення громадянином 18-річного віку. Запровадження такого цензу пов'язано із необхідністю залучення до політичних процесів тих осіб, які за своїми фізіологічними здібностями та наявним досвідом перебування в суспільстві здатні на належному рівні оцінити якості кандидатів на виборні посади, їх передвиборні програми та сутність рішень, що виносяться на референдум.

Вісімнадцятирічний вік, передбачений коментованою статтею для реалізації права голосу, є цілком нормальною умовою з огляду на існуючі демократичні стандарти: відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, ухваленого Венеціан-

ською комісією на 52-й сесії, право обирати має бути отримано щонайпізніше з досягненням повноліття.

Третя умова — наявність у особи повної цивільної дієздатності. Детально питання виникнення та втрати дієздатності регламентуються цивільним законодавством. Так, згідно з ч. 1 ст. 30 ЦК України цивільну дієздатність має фізична особа, яка усвідомлює значення своїх дій та може керувати ними. Що стосується визнання особи недієздатною, то це може мати місце виключно за рішенням суду за умови, що вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними (ч. 1 ст. 39 ЦК України). Після набрання законної сили рішенням суду надсилається до органу ведення Державного реєстру виборців для внесення в реєстр відповідних змін (ч. 5 ст. 241 ЦПК України).

Незважаючи на вищезначену тезу про відсутність в Конституції жодних додаткових цензів щодо реалізації активного виборчого права, проявом якого є право голосу, проблемним питанням реалізації коментованого положення Основного Закону є вагомий вплив невирішеності ряду питань щодо забезпечення свободи пересування й вільного вибору місця проживання особи та застосування громадянами згаданого політичного права.

Йдеться про те, що починаючи з 29 вересня 2009 р., коли за інформацією керівника Служби розпорядника Державного реєстру виборців Центральної виборчої комісії України (далі — ЦВК України) почала реально працювати інформаційно-телекомунікаційна система «Державний реєстр виборців», досить чітко проявились проблеми (які, якщо говорити більш точно, існували й раніш) щодо визначення виборчої адреси осіб, які не мають реєстрації місця постійного проживання.

Згідно із Законом України від 22 липня 2007 р. «Про Державний реєстр виборців» виборець вноситься до Державного реєстру, який є основою для складання списку виборців на відповідних виборах, відповідно до своєї виборчої адреси. Під останньою розуміється адреса житла виборця або місця перебування виборця чи інша адреса, що замінює адресу житла виборця, яка є підставою для віднесення виборця до відповідної виборчої дільниці (ч. 1 ст. 8 Закону). При цьому Закон чітко вказує, що виборча адреса виборця визначається згідно із зареєстрованим місцем проживання та адресою житла виборця відповідно до Закону України

від 11 грудня 2003 р. «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Щодо цієї позиції і виникає найбільше ускладнень. Оскільки, незважаючи на імперативний припис ч. 2 ст. 2 вказаного Закону, який говорить, що реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, на практиці виявляється, що без наявності реєстрації місця проживання фактично є неможливим бути включеним до Державного реєстру виборців, а отже, і реалізувати право голосу.

Труднощі пов'язані також із тим, що повідомлювальний характер реєстрації місця проживання, передбачений Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», нівелюється в багатьох випадках неможливістю виконання вимоги щодо подачі заяви про реєстрацію через те, що форма заяви, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 р. «Про затвердження зразків документів, необхідних для реєстрації місця проживання», вимагає згоди власника житла. А це в умовах, коли багато з українців не мають власного житла, призводить до того, що більше 1 млн громадян (за даними омбудсмена Н. І. Карпачової), наділених активним виборчим правом, не можуть проголосувати на виборах.

Іншим достатньо складним питанням реалізації коментованого положення Конституції є те, що воно поширюється як на загальноукраїнські, так і на місцеві вибори. Якщо в ситуації із загальними виборами конституційна характеристика носія влади, тобто народу, дає можливість чітко визначити коло осіб, які наділені правом реалізовувати цю владу в безпосередніх формах, то в ситуації із місцевим самоврядуванням визначення належності тих чи інших осіб до базового суб'єкта самоврядування, тобто територіальної громади, потребує додаткових зусиль законодавця (в тому числі із використання інтерпретаційних засобів) при конструюванні правил проведення місцевих виборів.

У Конституції територіальна громада означена як сукупність жителів міста, селища, села (чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл) (ч. 1 ст. 140). Головним питанням є те, що розуміти під категорією «житель». Відповідно до приписів коментованої статті ним з точки зору реалізації права самостійно або через представницькі органи вирішувати питання місцевого зна-

чення можуть бути лише дієздатні громадяни України, що досягли 18-річного віку. Щодо реалізації інших прерогатив належності до територіальної громади, то такими суб'єктами можуть виступати, як неповнолітні й недієздатні громадяни, так й іноземці та особи без громадянства (апатриди), які на законних підставах постійно проживають на території відповідного населеного пункту. Зокрема, саме такий підхід сповідував законодавець, коли ухвалив 11 липня 2001 р. Закон України «Про органи самоорганізації населення». Згідно з абз. 1 ч. 1 ст. 2 Закону органи самоорганізації населення — представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом.

Зазначене проблемне питання досить яскраво проявило себе під час місцевої виборчої кампанії 2010 р. Відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України від 10 липня 2010 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», право голосу на виборах депутатів сільських, селищних, міських рад, виборах сільського, селищного, міського голови мають дієздатні громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад та яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Це означало, що військовослужбовці строкової служби, громадяни України, що проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах (ч. 6 ст. 3).

Такий підхід законодавця можна визнати виправданим з огляду на те, що проживання в місті (селищі, селі) означає не тільки фізичне перебування в певному населеному пункті, але й наявність у мешканців спільних інтересів, прагнень та зацікавленості в розвитку місцевої інфраструктури, своєчасному та якісному наданні комунальних послуг та вирішенні інших питань місцевого значення. Природно, що в зазначених у ч. 6 ст. 3 Закону категорій осіб, в першу чергу військовослужбовців строкової служби та осіб, що відбувають покарання у місцях позбавлення волі, таких ознак спільності, характерних саме для громади як колективного суб'єкта, немає. До речі, щодо першої із вказаних категорій, то

згідно з ч. 4 ст. 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців» виборчою адресою військовослужбовця строкової служби є адреса дислокації військової частини (формування).

При цьому залишається відкритим питання щодо права голосу на місцевих виборах осіб, які не мають зареєстрованого місця проживання. Відповідно до чинного законодавства виборча адреса виборця, який не має зареєстрованого місця проживання, визначається за погодженням із спеціалізованим закладом, який здійснює відповідно до закону облік бездомних громадян, або органом ведення Реєстру за мотивованим зверненням виборця (ч. 3 ст. 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців»). На практиці частіше має місце перша ситуація. Зрозуміло, що виходячи із таких загальних принципів правового статусу громадян, як принцип рівності конституційних прав і свобод (який, до речі, передбачає рівність незалежно і від місця проживання (ч. 2 ст. 24 Конституції)), та неможливості обмеження реалізації конституційних прав і свобод за винятком встановлення обмежень в умовах воєнного чи надзвичайного стану (ст. 64 Конституції України), позбавлення цієї категорії осіб активного виборчого права на місцевих виборах слід було розглядати як неконституційний крок. Натомість з метою недопущення виникнення подібних колізійних ситуацій у майбутньому бажано б було зробити в процесі подальшого конституційного реформування уточнення щодо носіїв активного виборчого права на місцевих виборах.

Стаття 71. *Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.*

Виборцям гарантується вільне волевиявлення.

Коментована стаття стосується основних демократичних принципів реалізації виборчого права. Незважаючи на той факт, що в цій статті суб'єкти обрання сформульовані в загальній формі з урахуванням інших приписів Основного Закону, йдеться про народних депутатів України та Президента України, як органи державної влади, депутатів місцевих рад та сільських, селищних,

міських голів, як органи місцевого самоврядування (хоча, якщо бути більш коректним, то місцеві голови є головними посадовими особами територіальних громад (ч. 1 ст. 12 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні») і не можуть розглядатись, приміром, як Президент, як одноосібні органи влади). Презумується, що в цей перелік включаються також і депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Однак через відсутність остаточної визначеності щодо правової природи влади Автономної Республіки Крим в контексті коментованої статті Верховну Раду Автономної Республіки Крим можна умовно віднести до органів місцевого самоврядування.

Складовими принципу вільних виборів є свобода формування позиції виборців та вільне волевиявлення громадян під час виборів (ч. 2 ст. 71 Конституції, п. 3 Кодексу належної практики у виборчих справах).

Що стосується першої компоненти, то гарантування свободи вибору включає, зокрема, свободу засобів масової інформації під час проведення передвиборної агітації. Сьогодні виборче законодавство будується на засадах недопущення зловживання засобами масової інформації своїми правами. Зокрема, це проявляється в таких нормах (які є майже типовими для всіх виборчих законів). «Засіб масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку кандидат на пост Президента України вважає явно недостовірною, не пізніше як через три дні після дня оприлюднення таких матеріалів, але не пізніше як за два дні до дня виборів, зобов'язаний надати кандидату на пост Президента України, партії (блоку), щодо яких поширено недостовірні відомості, на їх вимогу можливість спростувати такі матеріали...» (ч. 5 ст. 64 Закону України від 5 березня 1999 р. «Про вибори Президента України»).

Зазначений підхід можна вважати виправданим, оскільки за таких умов фактично не допускається використання засобів масової інформації для проведення недобросовісної агітації (чи застосування так званих «брудних технологій»). Натомість у контексті принципу вільних виборів це означає, що громадянин може робити свій вибір, керуючись інформацією, наданою йому самими кандидатами. Що, у свою чергу, зводить нанівець діяльність ЗМІ по здійсненню громадського контролю за виборчим процесом та формуванню у виборців позиції щодо кандидатів на основі всебічної інформації відносно учасників виборчого процесу.

Відповідну актуальність для питання, що аналізується, має правова позиція Пленуму Верховного Суду України, висловлена ним у постанові від 27 лютого 2009 р. № 1 «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи». На думку Верховного Суду України, при поширенні недостовірної інформації стосовно приватного життя публічних осіб вирішення справ про захист їх гідності, честі чи ділової репутації має свої особливості. Суди повинні враховувати положення Декларації про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації, схваленої 12 лютого 2004 р. на 872-му засіданні Комітету міністрів Ради Європи, а також рекомендації, що містяться в Резолюції 1165 (1998) Парламентської Асамблеї Ради Європи про право на недоторканність приватного життя. Оскільки такі особи вирішили апелювати до довіри громадськості та погодилися «виставити» себе на публічне політичне обговорювання, межа допустимої критики щодо політичного діяча чи іншої публічної особи є значно ширшою, ніж окремої пересічної особи. Публічні особи неминуче відкриваються для прискіпливого висвітлення їх слів та вчинків і повинні це усвідомлювати.

Разом з тим Європейський суд з прав людини неодноразово висловлювався щодо того, що вільні вибори та вільне вираження поглядів два взаємопов'язані принципи будь-якої демократичної системи. Однак «за певних обставин може виникати конфлікт цих двох засад, і застосування певних обмежень на свободу вираження поглядів, неприйнятне за звичайних обставин, може розцінюватися як необхідність під час виборів або в період, що передує їм, для забезпечення «людям свободи вираження поглядів при виборі законодавчих органів». Суд визнає, що «при пошуку рівноваги між вільними виборами та свободою слова, держави наділені певними межами розсуду, які вони зазвичай і використовують для організації їх виборчої кампанії» (справа *Bowman v. UK*, (1998 р.)). Акцентуємо увагу на позиції Суду щодо того, що дискреція держав у цих питаннях має суттєві межі. Так, у цитованій справі, Суд, визнаючи порушення ст. 10 Конвенції, вказав, що непропорційним є обмеження розміру витрат у п'ять фунтів стерлінгів, які може зробити неуповноважена особа (тобто не кандидат у депутати) на публікацію та інші засоби інформування в період виборів. Такі обмеження фактично роблять неможливою

реалізацію права на вільне обговорення громадянами важливих питань у період виборчої кампанії.

Вкрай важливим для гарантування вільності виборів є врахуванням означених підходів у подальшому вдосконаленні виборчого законодавства.

Іншим проявом вільності виборчого права є гарантування свободи безпосереднього волевиявлення. З цією метою законодавець особливим чином регламентує голосування військово-службовців. Передбачається, що військовослужбовці голосують на звичайних виборчих дільницях, розташованих за межами місць дислокації військових частин, за винятком випадків, передбачених законом. Для забезпечення вільного волевиявлення військово-службовцям строкової служби надається відпустка для участі в голосуванні не менш як на чотири години (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про вибори Президента України»).

Відкритим залишається питання щодо свободи волевиявлення осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі. Йдеться про те, що в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах (як, до речі, і в військових частинах) передвиборна агітація обмежується, зокрема забороняється вільне відвідування кандидатами цих місць для проведення агітації. Слід також відмітити, що спроба законодавця взагалі позбавити осіб, що утримуються в місцях позбавлення волі (про що йтиметься далі), була визнана Конституційним Судом України такою, що не відповідає Основному Закону.

Вагомою гарантією принципу вільності виборів є інститут офіційних спостерігачів від кандидатів, політичних партій, громадських організацій (у тому числі й міжнародних) та зарубіжних держав. Ці суб'єкти виборчого процесу забезпечують повноцінне функціонування механізму громадського контролю за виборчим процесом і забезпечує його прозорість та законність.

Наступний принцип – це принцип загального виборчого права. Він означає, що виборче право має належати всім особам, що відповідають умовам, викладеним у ст. 70 Конституції України. До попередньо висловленого коментарю можна додати, що Конституційний Суд України займає принципову позицію щодо встановлення будь-яких додаткових умов, не передбачених Конституцією, щодо реалізації виборчих прав. Так, при ухваленні Закону

України від 21 серпня 2009 р., яким вносились зміни до Закону України «Про вибори Президента України», було передбачено, що громадянин, який проживає або перебуває за кордоном, може реалізувати своє право голосу лише, якщо він перебуває на консульському обліку. Суд, розглянувши це питання, встановив порушення принципів виборчого права, зауваживши, що цим законом громадяни, які не перебувають на обліку, взагалі позбавляються права голосу, тобто встановлено додаткову вимогу щодо реалізації активного виборчого права для громадян, які проживають або перебувають у період підготовки й проведення виборів за межами України, – перебування на консульському обліку, чим звужено зміст та обсяг права громадян обирати Президента України (Рішення Конституційного Суду України від 19.10.2009 р. № 26-рп/2009).

Аналогічно Суд вчинив, коли розглядав питання про зупинення здійснення права голосу на виборах народних депутатів України 1998 р. щодо осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі. Він визнав таке обмеження порушенням основних засад активного виборчого права (Рішення Конституційного Суду України від 26.02.1998 р. № 1-рп/98).

Відкритим в аспекті реформування виборчого законодавства і повернення до комбінованої (мажоритарно-пропорційної) системи залишається питання щодо участі в голосуванні при розподілі депутатських мандатів за мажоритарним принципом громадян України, які проживають (перебувають) за кордоном. У практиці зарубіжних країн це питання вирішується по-різному. За інформацією Міжнародного інституту демократії та сприянням виборів, в окремих випадках для громадян, які проживають за кордоном, встановлюється ценз осілості в тому сенсі, що право голосу мають лише ті особи, які перебувають поза межами країни громадянської приналежності не більше визначеного терміну (Гібралтар – тільки для осіб, які тимчасово перебувають за кордоном, Канада – особи, які максимум 5 років проживають за кордоном, Великобританія – максимум 15 років проживання). В інших випадках активне виборче право визнається виключно в осіб, які перебувають за кордоном у службових цілях (Ірландія та Ізраїль – лише громадяни, які виконують за кордоном службову місію дипломатичного чи військового характеру, Бангладеш – тільки державні посадові особи, які перебувають за кордоном у службових цілях).

Що стосується способу голосування для виборців, що проживають за кордоном, то в таких країнах, як Бельгія та Швеція, дозволяється голосування персональне, поштою та за довіреністю. В Індії та Великобританії – поштою та за довіреністю.

Найбільш проблемним виглядає питання із квотуванням місць у парламенті, які будуть заповнюватись за результатами голосування виборців за кордоном. Кожна країна вирішує це питання на власний розсуд. Так, згідно з виборчим законодавством Італії 12 із 630 місць у нижній палаті та 6 із 315 у верхній палаті парламенту виділяються для закордонних округів, які утворюються за таким принципом: перший округ – країни Європи (включаючи Росію та Туреччину), другий – країни Південної Америки, третій – країни Північної та Центральної Америки, четвертий – країни Африки, Азії, Океанії (та включаючи громадян, що мешкають в Антарктиці). При цьому кількість мандатів із цих 18 (12+6), які підлягають розподілу під час чергових виборів, залежить від кількості виборців, які проживають у тому чи іншому окрузі, але не менше ніж по одному депутату у нижню та верхню палати мають бути обрані від цих округів.

Європейський суд з прав людини у справі *Hilbe v. Liechtenstein* (1999 р.) визнав за можливе ухвалювати виборчі закони, якими позбавляються активного виборчого права громадяни, що проживають за кордоном. Відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, ухваленого Венеціанською комісією на 52-й сесії, наділення такої категорії громадян виборчими правами також належить до дискреційних повноважень держави.

Слід зауважити, що при застосуванні мажоритарного принципу при формуванні Верховної Ради України на виборах 1994, 1998, 2002 рр. (останні дві кампанії мажоритарний принцип застосовувався поряд із пропорційною виборчою системою) подібне питання вирішувалось у такий спосіб. Громадяни, які проживали за кордоном, вносились до списку виборців на дільницях, що утворювались при дипломатичних представництвах України. У свою чергу такі дільниці за рішенням ЦВК України приписувались до виборчих округів на території України. Як правило, їх приписували до округу, на якому розташовувалось Міністерство закордонних справ.

У коментованій статті йдеться також про принцип рівного виборчого права. Насамперед принцип рівності означає, що кожен

виборець має один голос. Окрім цього, рівність також полягає в однаковому значенні голосу кожного виборця для формування представницьких органів влади та наявності в них (виборців) рівних можливостей щодо здійснення свого волевиявлення під час голосування.

Що стосується першої складової рівності, то вона повинна бути одним із основних критеріїв при перевірці конституційності виборчої системи та правил територіальної організації виборців. Так, розглядаючи питання конституційності змішаної (мажоритарно-пропорційної) виборчої системи, Конституційний Суд України зауважив, що визначення типу виборчої системи є питанням політичної доцільності і в даному випадку не є порушенням Конституції встановлення саме такого різновиду. Разом з тим було визнано таким, що порушує принцип рівного виборчого права, положення, згідно з яким при встановленні результатів виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі в списку кандидатів у народні депутати України від політичної партії, виборчого блоку партій пропускаються кандидати, обрані в одномандатних виборчих округах (Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98).

Правильна територіальна організація виборів має вагоме значення для гарантування принципу рівного виборчого права. Зловживання, пов'язані з правом посадових осіб (органів влади) здійснювати поділ території на виборчі округи, навіть отримали в політичній теорії та конституційному праві спеціальну назву *джеррімандерінг* (*джеррімандерізм*), «на честь» губернатора Массачусетса Е. Джеррі, який в 1812 р. зробив такий поділ округів, який сприяв перемозі його партії.

Сьогодні виборче законодавство встановлює такі вимоги для утворення округів, які фактично нівелюють можливості зловживання із цим питанням. Зокрема, передбачається, що одномандатні мажоритарні виборчі округи утворюються відповідною виборчою комісією – з приблизно рівною кількістю виборців у кожному окрузі. При цьому відхилення кількості виборців в одномандатному окрузі не може перевищувати, як правило, десяти відсотків орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних округах.

Як вже зазначалось, рівність має бути дотримана і в частині гарантування однакових можливостей виборцям щодо здійснен-

ня волевиявлення. Найбільше питань виникає при регламентації підстав та порядку голосування виборців за місцем їх проживання (перебування), а також щодо голосування за відкріпними посвідченнями.

У практиці Конституційного Суду України в подібній площині питання ставилось двічі. Перший раз, коли на рівні Закону України «Про особливості застосування Закону України від 8 грудня 2004 р. «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» була встановлена можливість голосування «на дому» лише для виборців, які є інвалідами I групи. Суд визнав таке положення неконституційним, вказавши, що за таких умов унеможливується голосування за межами приміщення для голосування інших виборців, які з тих же підстав, що й інваліди першої групи, не можуть самостійно прибути до виборчої дільниці. Тобто різні групи однієї категорії виборців були поставлені в нерівні умови щодо здійснення виборчого права.

Окрім цього Конституційним Судом України була вироблена правова позиція, яка в подальшому використовувалась при розгляді аналогічних справ: «забезпечення прав і свобод, крім усього іншого, потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод» (Рішення від 24 грудня 2004 р. № 22-рп/2004).

У другому випадку законодавець ліквідував інститут відкріпних посвідчень. Конституційний Суд не побачив у цьому порушення принципу рівності виборчого права, оскільки таке скасування відбувалось в умовах повноцінного функціонування Державного реєстру виборців, який підлягав оновленню до дня голосування (за інформацією компетентних органів влади, наданою не пізніше ніж за шість днів до дня голосування, мали бути внесені зміни до реєстру, які стосувались зміни виборчих адрес громадян). Це, на думку Суду, виступило своєрідним компенсатором тих гарантій рівності виборчого права незалежно від місця перебування, які існували в попередньому законодавстві.

У своїй практиці Суд прямо вказував на порушення принципу рівності також щодо статусу політичних партій та їх кандидатів як суб'єктів виборчого процесу. Зокрема, це стосувалось таких

законодавчих новацій: надання одній і тій же особі права бути включеною до списку кандидатів у народні депутати України від політичної партії, виборчого блоку партій для участі у виборах по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу та одночасно бути висунутою також в одномандатному виборчому окрузі; звільнення від збору підписів виборців у відповідному одномандатному виборчому окрузі на підтримку особи, яка висувається зборами (конференціями) обласних, республіканських в Автономній Республіці Крим, міських в містах Києві і Севастополі осередків політичних партій, виборчих блоків партій, списки кандидатів у народні депутати України яких зареєстровані ЦВК України; ненадання політичним партіям, що не висунули списки кандидатів у народні депутати України і списки яких не зареєстровані ЦВК по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу, права висувати своїх кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах; встановлення неоднакового терміну для висування до списків кандидатів у народні депутати України від політичних партій, виборчих блоків партій для участі у виборах по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу і для висування кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах; встановлення неоднакового терміну для реєстрації списків кандидатів у народні депутати України від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі і для реєстрації кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах; встановлення неоднакового терміну для забезпечення виготовлення передвиборних плакатів політичних партій, виборчих блоків партій, списки кандидатів у народні депутати України від яких зареєстровані, і для забезпечення друкування передвиборних плакатів кандидатів у народні депутати України, зареєстрованих у відповідному одномандатному виборчому окрузі (Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98).

Гарантією реалізації принципу рівності виборчого права є також те, що держава створює умови для волевиявлення осіб із вадами зору: для забезпечення голосування таких осіб виготовляються трафарети для бюлетенів рельєфно-крапковим шрифтом (за методом Брайля), які надаються під час голосування.

Наступним серед принципів, що аналізуються, є принцип прямого виборчого права. Ця засада стосується не стільки демократичності реалізації виборчого права, скільки визначення того способу формування представницьких органів, який допускається Основним Законом. Сьогодні виборні органи можуть формуватись як через прямі, так і шляхом непрямих виборів. Останній спосіб також має демократичний характер. Він використовується, зокрема, для обрання Президента США. Виборці голосують не за конкретного кандидата, вони обирають колегію виборщиків (кожен штат обирає кількість виборщиків, що дорівнює кількості членів Палати представників та Сенату від штату). У свою чергу виборщики обирають главу держави. Чинна Конституція України виключає такий спосіб обрання органів державної влади та місцевого самоврядування.

Згідно з вітчизняним законодавством під час голосування виборець отримує бюлетень, в якому вказуються дані щодо кандидатів на виборні посади (щодо партій та їх виборчих списків). Шляхом подачі бюлетенів виборці безпосередньо обирають кандидатів, які отримають представницькі мандати.

Останнім, попри те не менш важливим у цьому переліку засад виборчого права є принцип таємного голосування. Його основний зміст полягає в тому, що волевиявлення виборця здійснюється в умовах, які гарантують відсутність зовнішнього спостереження та впливу на виборця. Для цього на виборчих дільницях розміщуються кабінети для таємного голосування. У них дозволяється бути присутнім лише виборцю особисто для заповнення бюлетеня для голосування. Як виняток допускається ситуація, коли виборець, який внаслідок фізичних вад не може самостійно заповнити виборчий бюлетень, з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії користується допомогою іншого виборця (крім члена виборчої комісії, кандидата в депутати, уповноваженої особи партії (блоку), офіційного спостерігача). Аналогічно вирішується питання і щодо ситуації, коли виборець через фізичні вади не може самостійно опустити виборчий бюлетень до виборчої скриньки.

Гарантією принципу таємності голосування є також те, що виборча документація виготовляється в спосіб, який унеможливує встановлення змісту волевиявлення конкретного громадянина.

Йдеться про те, що номер бюлетеня типографським способом проставляється лише на його контрольному талоні, який відривається при видачі громадянину бюлетеня (ч. 3 ст. 83 Закону України «Про вибори народних депутатів України»).

Стаття 72. Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією.

Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

Коментована стаття визначає суб'єктів ініціювання та призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму. У багатьох європейських країнах встановлюється така конституційна модель використання інституту референдуму, за умов якої він може бути використаний як за ініціативи громадян, так і за ініціативи вищих органів влади, насамперед глави держави. Зокрема, у Конституції Франції 1958 р. за доктринальною ідеєю одного із «батьків-засновників» 5-ї Республіки генерала де Голля референдум мав стати одним із інструментів «президентського арбітражу». Це, зокрема, проявляється в тому, що згідно зі ст. 11 Конституції цієї країни: «Президент Республіки може за пропозицією Уряду під час сесії Парламенту чи за спільною пропозицією обох палат парламенту, опублікованому в «Офіційному віснику», передати на референдум будь-який законопроект, який стосується публічних влад, чи реформ, які стосуються економічної, соціальної чи екологічної політики Нації, та публічних служб, що їм сприяють, чи передбачає надання дозволу на ратифікацію договору, який, хоча і не суперечить Конституції, відобразився б на функціонуванні інститутів».

Аналіз історичних матеріалів розробки Основного Закону України дозволяє зробити висновок про те, що Верховна Рада України відмовилась від «владноініціативної» моделі. Про це свідчить, зокрема, те, що в проекті Конституції, підготовленому

Конституційною комісією, передбачалось, що всеукраїнський референдум призначається парламентом або Президентом за їхньою власною ініціативою відповідно до Конституції. Однак на етапі підготовки Конституції до другого читання народні депутати вирішили відмовитись від такої моделі і в проекті, винесеному на друге читання Тимчасовою спеціальною комісією, вже була передбачена чинна редакція коментованої норми: зазначалось, що обидві названі владні інституції призначають референдум відповідно до їх повноважень.

Також слід зауважити, що в Концепції нової Конституції України, затвердженій Постановою Верховної Ради України від 19 червня 1991 р., з приводу застосування референдуму в конституційній моделі реалізації народовладдя передбачалось таке. «За порушення Конституції і Законів Президент несе відповідальність (в порядку імпічменту) перед Верховною Радою, а також відповідальність безпосередньо перед народом (вияв недовіри і дострокове припинення повноважень шляхом ініціативного референдуму народу). Як кінцевий спосіб розв'язання кризи у взаємодії законодавчої і виконавчої влади закріплюється право Верховної Ради оголосити референдум з питання дострокового припинення повноважень Президента; при цьому у разі, коли за наслідками референдуму народ висловить довіру Президенту, Верховна Рада підлягає розпуску».

Тому сьогодні маємо такі умови застосування референдумних інститутів, за яких народ не може залучатись до вирішення державно-правових конфліктів із застосуванням цієї форми безпосередньої демократії.

У частині 1 коментованої статті вказані такі два суб'єкти призначення референдуму – Верховна Рада України та Президент України. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України призначає референдум з питання про зміну території України. Президент України призначає референдум з питання про затвердження законопроекту про внесення змін до розділу I, розділу III і розділу XIII Основного Закону (цьому передують прийняття законопроекту парламентом). З інших причин вказані вищі органи влади призначати референдум не вправі.

При цьому відкритим залишається питання про призначення референдуму про затвердження нової Конституції (якщо буде об-

раний такий спосіб ухвалення нового Основного Закону). Чинна Конституція чітко не регламентує порядок визначення нового конституційного ладу. Натомість, з урахуванням ролі Президента в конституційному процесі, визначеній в розділі XIII Основного Закону, саме глава держави як гарант додержання Конституції може виступити суб'єктом призначення такого референдуму.

Частина 2 коментованої статті стосується референдумів за народною ініціативою. Сьогодні Конституція не передбачає такої форми безпосередньої демократії, як народна законодавча ініціатива (хоча на етапі розробки Конституції такі пропозиції вносились неодноразово), тому «народноініціативний» референдум є по суті єдиним способом прийняття сувереном рішень, які становлять суспільний інтерес.

Конституція лише в загальних рисах описує процедуру ініціювання народом референдуму. Більш детально референдумні процедури, як це передбачено п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції, мають бути врегульовані законом. Чинним сьогодні є Закон України від 3 червня 1991 р. «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який в окремих моментах потребує приведення у відповідність до Конституції.

Передбачається, що для ініціювання референдуму мають бути створені на загальних зборах громадян ініціативні групи, які підлягають реєстрації в Центральній виборчій комісії України. Термін збору підписів становить три місяці, після цього їх перевіряє ЦВК України і направляє до Президента (в чинному законі замість Президента вказаний неіснуючий орган – Президія Верховної Ради України). Президент проголошує референдум. Конституційний Суд України висловив правову позицію, згідно з якою слово «проголошення» означає офіційне оголошення, опублікування, доведення до загального відома, офіційне сповіщення про початок та настання певної події, а тому повноваження Президента України проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою залежить від волі визначеної Конституцією України кількості громадян України, які ніким не можуть бути позбавлені права щодо реалізації їхньої ініціативи (Рішення Конституційного Суду України від 15.10.2008 р. № 23-рп/2008).

Слід зауважити, що до цього Конституційний Суд України висловив іншу правову позицію, якою визнав за Президентом

фактично дискреційне повноваження щодо проголошення всеукраїнського референдуму. Суд визнав необґрунтованою думку, висловлену учасниками конституційного провадження, згідно з якою ні Центральна виборча комісія, ні Президент України, ні інші державні органи не повноважні здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України питань, які пропонуються ініціативними групами громадян для всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000). Звертаємо увагу на те, що до механізму гарантування конституційності питань, що пропонується винести на всеукраїнський референдум, Суд включив також ЦВК України.

Це дало підстави ЦВК України звернутись до Суду із поданням, в якому комісія просила Суд розтлумачити наявність у неї (ЦВК України) офіційних повноважень із перевірки конституційності питань, що пропонується винести на всеукраїнський референдум. Суд відмовив у відкритті провадження через те, що у Рішенні від 27 березня 2000 р. вже висловив своє бачення цього питання, зауваживши при цьому, що наявність у Президента та ЦВК таких повноважень впливає з положень ст. 74 та ч. 1 ст. 157 Конституції України (Ухвала Конституційного Суду України від 6 червня 2002 р. № 35-у/2002).

Таким чином, Судом був сформований інституційний механізм гарантування конституційності проведення ініціативних референдумів, до яких він з часом вніс певні корективи після ухвалення Рішення від 15 жовтня 2008 р. № 23-рп/2008. У цьому рішенні, окрім вищезгаданого, йшлося про те, що Президент України зобов'язаний проголосити всеукраїнський референдум за народною ініціативою, якщо його ініційовано з додержанням встановлених Конституцією та законами України вимог щодо організації і порядку проведення.

Фактично сьогодні єдиною інституцією, яка оцінює конституційність питань, що пропонується винести на всеукраїнський референдум, є ЦВК України. Користуючись цими повноваженнями, ЦВК України неодноразово відмовляло в реєстрації ініціативних груп, посилаючись на неконституційність формулювання питань, що можуть стати предметом референдуму. Зокрема, громадяни пропонували винести на референдум питання про недовіру Президенту та Верховній Раді України; надання Луганській області статусу автономної та перетворення України на федерацію;

скасування конституційних норм про недоторканність народних депутатів України, Президента та суддів; запровадження нової форми правління в Україні; зміни статусу Автономної Республіки Крим на обласний та скасування спеціального статусу м. Севастополь та ін.

У багатьох випадках підставою для відмови в реєстрації ініціативних груп, окрім невідповідності питань, що пропонується винести на референдум, Конституції України, було те, що ініційовані питання не передбачають прийняття рішення щодо внесення змін і доповнень до Конституції України, прийняття, зміни або скасування законів України чи їх окремих положень, прийняття рішень, що визначають основний зміст Конституції України, законів України та інших правових актів. Комісія також вказувала на взаємовиключний характер пропонованих питань, відсутність чіткої визначеності щодо понять, які використовуються в питаннях, на неможливість встановлення юридичних наслідків у разі позитивної відповіді на пропоноване питання, а відтак і визначення подальших дій відповідних органів влади.

ЦВК України були зареєстровані ініціативні групи, які в подальшому зібрали необхідну кількість підписів на підтримку проведення референдуму з питань вступу України до НАТО та Єдиного економічного простору. Однак референдум так і не був проголошений Президентом. Окрім цього, при розгляді справи у другій інстанції за позовом ініціаторів референдуму до Президента у зв'язку з невиданням останнім указу про проголошення референдуму Київський апеляційний адміністративний суд побічно (у мотивувальній частині рішення від 30 березня 2010 р.) визнав дії ЦВК України такими, що не відповідають Конституції в частині допустимості предмета референдуму.

Можемо констатувати, що сьогодні активізм органу конституційної юрисдикції призвів до того, що наділення ЦВК України невластивою органам адміністрування виборчого та референдумного процесами функцією із контролю за конституційністю питань, які громадяни пропонують винести на референдум, зводить фактично нанівець будь-які спроби в прямий спосіб ухвалення народом власних рішень. До того ж не слід забувати, що рішення глави держави про проголошення всеукраїнського референдуму може стати предметом подальшого контролю з боку самого Конституційного Суду України, в тому числі і в частині предмета

майбутнього референдуму (статті 78–81 Закону України від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України»). Тому слід було б на рівні Конституції та законів більш чітко виписати гарантії додержання конституційних приписів при ініціюванні референдуму народом з метою усунення зайвих перешкод для реалізації цієї форми безпосередньої демократії (можливо шляхом наділення Конституційного Суду України функцією попереднього контролю з цих питань).

Стаття 73. Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України.

Коментована стаття стосується предмета так званих «обов'язкових» референдумів, які є необхідними стадіями прийняття рішень з певних питань. Таких питань згідно з чинною Конституцією два: перше – означене в коментованій статті, друге – референдум із затвердження законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII Основного Закону. Референдум з першого питання призначає Верховна Рада України (п. 2 ч. 1 ст. 85 Конституції), з другого – Президент України (п. 6 ч. 1 ст. 106).

Чинний Закон України від 3 липня 1991 р. «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачає ще один обов'язковий референдум: «Виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про реалізацію права народу України на самовизначення та входження України до державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід з них» (ч. 2 ст. 5 Закону). Щодо можливості поставлення означених питань в один ряд із питаннями, з приводу яких Конституцією передбачено проведення обов'язкових референдумів, слід зауважити таке.

По-перше, предмет референдуму, вказаний в ч. 2 ст. 5 вищезазначеного Закону, має скоріше історичний характер щодо сучасної конституційної моделі інституту референдуму. Це пов'язано із умовами та часом, коли приймався згаданий Закон. У багатьох моментах ці положення вже втратили свою актуальність з точки зору регулювання референдумних правовідносин. Так, право на самовизначення було реалізоване Українським народом шляхом затвердження на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р. Акта проголошення незалежності України та, як наслідок, створен-

ня власної держави. Таким чином, можна вважати цю норму такою, що вичерпала свою дію, оскільки була повністю реалізована.

Стосовно «входження України до державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід з них», то цей припис також слід розглядати крізь призму історичних умов його запровадження, а саме період, коли наша країна стояла на роздоріжжі – або бути суверенним суб'єктом міжнародного життя або ж бути складовою нового міждержавного утворення, що мало з'явитись на основі СРСР.

По-друге, останню формулу щодо вирішення питань зміни статусу України слід розглядати крізь призму положень розділу I чинної Конституції: вказані питання без внесення відповідних змін до цього розділу (в якому, по суті, визначені основні засади конституційного ладу) не можуть бути вирішені. А як було зазначено раніш, законопроект про внесення змін до розділу I Основного Закону підлягає затвердженню на всеукраїнському референдумі. Виокремлювати ж входження України до федеративних чи конфедеративних утворень, як це пропонують у літературі, означає нівелювати встановлене Конституцією співвідношення форм безпосередньої та представницької демократії в реалізації влади народом. Це досить принципове питання, на якому наголошував Конституційний Суд України у своєму рішенні від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008.

Предмет обов'язкового референдуму, означений у ст. 73 Конституції, не є характерним для західних демократій. Як правило, ці питання вирішуються парламентом (правда, при цьому вимагається кваліфікована більшість голосів парламентаріїв). Більш звичним для європейського конституціоналізму є запровадження обов'язковості проведення референдуму щодо делегування своїх суверенних прав міжнародним організаціям (наприклад, Данія) та вирішення питань, пов'язаних із участю країни в Європейському Союзі (наприклад, Естонія, Франція). Обов'язкові референдуми із вирішення суто «територіальних» питань фактично згадуються в європейських конституціях лише одного разу: згідно зі статтями 132, 133 Конституції Італії виключно місцевим референдумом вирішується питання про злиття областей, утворення нових областей, відділення комун та провінцій від одних областей та приєднання їх до інших.

Вартим уваги в цьому контексті є дослідження нормативних джерел, що передували чинній Конституції, а також історичних документів, пов'язаних із її розробкою та прийняттям. Так, Законом України від 19 червня 1992 р. ст. 70 Конституції (Основного Закону) України 1978 р. була викладена в такій редакції: «Територія України є єдиною, неподільною, недоторканною і цілісною. Будь-які зміни території і державних кордонів України без згоди народу України не дозволяються». Аналогічну норму народні депутати України включили і до проекту Конституції України (ст. 7), винесеного на всенародне обговорення 1 липня 1992 р. Звертаємо увагу, що на цьому етапі коментована норма викладалась поряд із такою засадою конституційного ладу, як територіальна цілісність. Причому йшлося не тільки про зміну території, але і про зміну кордонів, а також не тільки в бік зменшення, але (наскільки формальне тлумачення норми дозволяє зробити такий висновок) і в бік збільшення площі України. З вказаного аналізу можна зробити висновок, що законодавець з урахуванням нової архітекtonіки Основного Закону на етапі остаточного ухвалення Конституції виокремив положення про порядок прийняття рішення про зміну території України.

Що стосується чинного законодавства, то в ньому відсутня законодавча дефініція терміна «територія», оскільки його застосування більш характерне для міжнародного права. Так, у міжнародних угодах, укладених Україною, можна зустріти таке визначення «території»: під територією розуміється «земні поверхні, територіальні та внутрішні води і повітряний простір над ними, які перебувають під суверенітетом цієї держави» (див., наприклад підп. «г» п. 1 ст. 1 Угоди між Урядом України та Урядом Республіки Вірменія про повітряне сполучення від 17 червня 1995 р.).

З приводу території України, тобто її складових, в Конституції вказується її поділ на конкретні області, а також входження до її складу Києва, Севастополя та Автономної Республіки Крим (ст. 133 Основного Закону). У нашому випадку вказані назви існуючих адміністративно-територіальних одиниць, але при цьому не зроблена «прив'язка» території України до історично сформованих місцевостей, що мають свої конкретні просторові межі, як це, наприклад, зроблено в Конституції Латвії: «Територію держави Латвія в межах, встановлених міжнародними договорами, складають Ліфляндія, Латгалія, Курляндія та Земгалія» (ст. 3).

Визначити склад території України можна, з'ясувавши питання про державні кордони України. Згідно із Законом України від 4 листопада 1991 р. «Про державний кордон України», державним кордоном України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України, — суші, вод, надр, повітряного простору. Межі України за державним кордоном визначені в ст. 5 Закону України від 12 вересня 1991 р. «Про правонаступництво України»: державним кордоном України є Державний кордон Союзу РСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 р.

Інших конституційно значимих документів з цього приводу не ухвалювалось, тому можна вважати, що під «територією» в ст. 73 та інших статтях Конституції розуміється територія в межах державного кордону, визначеного ст. 5 Закону України «Про правонаступництво України».

У Конституції України щодо території України неодноразово застосовується така її характеристика, як цілісність: «Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною» (ч. 3 ст. 2); «Захист суверенітету і територіальної цілісності України... є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (ч. 1 ст. 17); «Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на... порушення суверенітету і територіальної цілісності держави» (ч. 1 ст. 37); «Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України (ч. 1 ст. 65); «Президент України є гарантом... територіальної цілісності України» (ч. 2 ст. 102); «Конституція України не може бути змінена, якщо зміни... спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України» (ч. 1 ст. 157).

На останньому положенні хотілось би зупинити увагу, оскільки Конституція визнає «територіальну цілісність» недоторканною цінністю. З урахуванням системного тлумачення норм Конституції, які стосуються території України, збереження її цілісності та недоторканності, можна зробити висновок, що рішення про зміну території в бік її зменшення за площею, з урахуванням визначених законодавством державних кордонів, є неможливим. Оскільки для

цього необхідно буде змінювати ст. 2 Конституції України, а такі зміни через приписи ст. 152 Конституції ухвалювати заборонено.

Натомість, цілком імовірним є проведення референдуму з приводу збільшення території України шляхом входження до складу нашої країни нових територіальних утворень чи навіть держав. Разом з тим не виключається можливість інтерпретувати коментоване положення Конституції в аспекті однієї із ключових засад конституційного ладу – принципу унітаризму. Тобто можна припустити, що потенційним предметом референдуму, передбаченого ст. 73 Основного Закону, може бути зміна форми територіального устрою, однак і тут «на заваді» стоїть недоторканність «територіальної цілісності», яку також можна розглядати як неможливість відходу від принципу унітаризму.

Стаття 74. Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Коментована стаття стосується обмежень предмета всеукраїнського референдуму (йдеться саме про всеукраїнський тип референдуму, оскільки ставиться питання про неможливість прийняття проектів закону, а це належить до відання всього Українського народу (Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008). Встановлення обмежень на питання, що не можуть виноситись на референдум, є звичною практикою конституювання інституту референдуму в європейських демократіях. Так, згідно з ч. 2 ст. 75 Конституції Італії референдум не допускається щодо законів про податки та бюджет, про амністію та помилування, про схвалення ратифікації міжнародних договорів.

З цього приводу не існує універсальних правил. Вважається, що на референдум не доцільно виносити питання, які потребують ґрунтовних фахових знань, питання, які внаслідок своєї багатоаспектності не можуть бути вирішені шляхом референдуму (через єдино допустиму форму відповіді на питання референдуму – «так» або «ні»), питання, які через свою природу неоднозначно сприймаються суспільством та можуть навіть його радикалізувати.

Встановлення таких обмежень щодо предмета референдуму не слід вважати обмеженням народного суверенітету. Вказані питання щодо бюджету, податків та амністії вирішуються Україн-

ським народом через функціонування інститутів представницької демократії, а саме легітимованих шляхом всенародних виборів парламент та Президента.

У коментованій статті зазначається три предмети. Перший із них – податки. Під ними в чинному законодавстві розуміють обов'язкові, безумовні платежі до відповідного бюджету, що справляються з платників податків відповідно до Податкового кодексу України (ст. 6.2 ПК України). Під законопроектами з питань податків слід розуміти акти, якими можуть бути врегульовані один із нижче перерахованих об'єктів, кілька названих об'єктів чи всі разом, а саме: платники, ставка, порядок обчислення, строк і порядок сплати податку, об'єкт та база оподаткування, податковий період, строк та порядок подання звітності про обчислення й сплату податку.

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджетом визнається план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Що стосується змістовного наповнення бюджетного акта, то в ньому мають бути встановлені доходи і видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків (щодо закону про Державний бюджет України).

Державний бюджет України і бюджетна система України, система оподаткування, податки і збори встановлюються виключно законами України, які приймає парламент (п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України).

Складність запровадження податків та ухвалення бюджету полягає в тому, що при прийнятті рішень з означених питань Верховна Рада України має виходити, зокрема, з таких досить непростих для оцінки та застосування громадянами принципів, як принцип збалансованості бюджету (ч. 3 ст. 95 Конституції України) та принцип соціальної справедливості. Останній означає встановлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків (ст. 4.1.6 ПК України).

Амністія – це повне або часткове звільнення від кримінальної відповідальності й покарання певної категорії осіб, які засуджені

за вчинення злочину, або кримінальні справи стосовно яких перебувають у провадженні органів дізнання, досудового слідства чи суду, але не розглянуті останніми, або ж розглянуті, але вирок стосовно цих осіб не набрали законної сили (ч. 1 ст. 1 Закону України від 1 жовтня 1996 р. «Про застосування амністії в Україні»). Амністія оголошується законом України (ч. 3 ст. 92 Конституції України).

Слід зазначити, що інститут амністії має безпосереднє відношення до відправлення правосуддя у сфері кримінального судочинства. У цьому контексті слід нагадати, що до здійснення правосуддя залучається народ, який безпосередньо бере участь у вирішенні таких питань через інститут народних засідателів і присяжних (ч. 4 ст. 124 Конституції України).

Предметом всеукраїнського референдуму може бути як прийняття законів, так і їх зміна та скасування (абз. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»). Законопроект після його прийняття Верховною Радою стає законом (ст. 94 Конституції України). За формальною логікою обмежень на проведення референдумів щодо зміни та скасування законів відносно бюджету, податків та амністії не має. Однак у даному випадку, незважаючи на не зовсім вдалу нормативну конструкцію ст. 74 Конституції, має бути застосоване поширювальне тлумачення: всеукраїнський референдум не допускається щодо питань податків, бюджету та амністії, поставлених у будь-якій формі (чи у формі прийняття законопроекту, чи у формі зміни (скасування) існуючого закону).

Потрібно також визнати, що ст. 74 Конституції не містить вичерпного переліку обмежень на проведення референдуму. Питання, які не можуть виноситись на референдум, можна виокремити шляхом системного тлумачення інших норм Основного Закону. Керуючись такою логікою, Конституційний Суд України у Рішенні від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 вказав, що чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою, Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень. Тому винесення на всеукраїнський референдум питання щодо недовіри Верховній Раді України за відсутності названого інституту в Основному За-

коні України було б порушенням такого конституційного принципу, як здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України, та принципів правової держави, якою проголошено Україну.

Вартим уваги є й той факт, що в Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» встановлений інший, порівняно зі ст. 74 Конституції, перелік питань, що не можуть бути предметом референдуму: «На всеукраїнський референдум не виносяться питання, віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; питання амністії та помилування; питання про вжиття державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України» (ч. 3 ст. 5 Закону).

Встановлення додаткових, не передбачених Основним Законом обмежень щодо використання форм безпосередньої демократії слід було би, на перший погляд, визнати неконституційним кроком. Однак по суті норма ч. 3 ст. 5 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» побудована за логікою правової позиції Конституційного Суду України, процитованої раніш із Рішення від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000, в частині необхідності врахування при визначенні можливості проведення референдуму з того чи іншого питання конституційного принципу «здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України» та принципів правової держави.

Тому сьогодні можемо констатувати, що перелік питань, які не можуть бути винесені на всеукраїнський референдум, сформульований у ст. 74 Конституції України, ч. 3 ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» та Рішенні Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000.

Розділ IV

Верховна Рада України

Стаття 75. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Коментований припис містить визначення Верховної Ради України як парламенту України.

Термін «парламент» має своє коріння в латинській мові: «parlamentum» – співбесіда, переговори від латинського слова «parlare» – говорити. У середні віки цей термін використовувався в різних значеннях: в Італії як назва народних зібрань, на яких право виступати мали всі громадяни, в деяких інших країнах як назва консультативного органу при монархові, де говорили, надаючи поради монарху, у Франції як назва провінційних судів.

Батьківщиною парламенту в його сучасному розумінні вважають Великобританію, де влада короля в XIII–XIV ст. була обмежена зібранням крупних феодалів (лордів), вищого духовенства, представників міст і сільських територій. Поступово утвердилася думка, що тільки такий орган як представництво всього народу може приймати закони – нормативні акти, в яких втілюється воля народу.

Сучасний парламент у демократичній державі має ряд важливих ознак. Це верховний орган держави (1); створений на основі того чи іншого способу представництва народу (2); такий, що виражає його суверенну волю (3); визначаючий засади внутрішньої і зовнішньої політики держави (4); який приймає закони – акти,

що мають вищу юридичну силу (5); який бере участь у формуванні деяких інших вищих органів державної влади (6) та здійснює контроль за діяльністю виконавчих органів державної влади, інших органів та деяких вищих посадових осіб (7). Слід зазначити, що реальний парламентаризм функціонує в системі державної влади, яка ґрунтується на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Стаття 75 конституювала Верховну Раду України парламентом, закріпила за нею статус єдиного органу законодавчої влади. Однак законодавча функція парламенту України є хоча і головною, проте не єдиною. Логічно, що розділ IV називається «Верховна Рада України» і присвячений правовому регулюванню статусу Верховної Ради України як загальнонаціонального, представницького, колегіального, виборного, однопалатного, постійно діючого єдиного органу законодавчої влади. Закладений ст. 75 Конституції України 1996 р. демократичний потенціал дозволив перетворити Верховну Раду України на повноцінний парламент із законодавчою, представницькою, установчою (кадровою), контрольною та іншими функціями. Такий статус Верховної Ради України суттєво й вігідно відрізняє її від Верховної Ради УРСР, яка була найвищим органом державної влади (ст. 97 Конституції (Основного Закону) УРСР 1978 р.), однак ніяк не парламентом у сучасному розумінні.

Верховна Рада є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, оскільки вона наділена правом представляти весь Український народ – громадян України всіх національностей і виступати від імені всього народу. Це впливає як з преамбули Конституції України та її змісту, так і з назви парламенту «Верховна Рада України».

Колегіальний характер Верховної Ради як парламенту полягає насамперед у її складі та порядку роботи. Верховна Рада складається з 450 народних депутатів (ст. 76 Конституції) і є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (ст. 82). Рішення Верховної Ради приймаються на її пленарних засіданнях шляхом голосування (ст. 84). Закони та інші правові акти Верховна Рада приймає більшістю її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією (ст. 91 Конституції).

Виборний характер українського парламенту, як і парламентів інших країн, полягає в тому, що він формується виключно шляхом

виборів. Ці вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного й прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Однією з істотних особливостей українського парламенту є його однопалатний характер. Однопалатна структура українського парламенту зумовлена головним чином тим, що Україна є унітарною державою. Втім, «аналіз сучасної конституційної практики зарубіжних держав свідчить про те, що створення двопалатного парламенту в унітарній державі є питанням доцільності» (Висновок Конституційного Суду України від 11 липня 2000 р. № 2-в у справі про внесення змін до Конституції за ініціативою народних депутатів).

Постійно діючий характер Верховної Ради полягає, зокрема, в тому, що народні депутати здійснюють свої повноваження на постійній основі (ст. 78 Конституції), а сам парламент працює сесійно (ст. 82).

Визначення парламентів як органів законодавчої влади є загально визнаним, але надання їм якостей (властивостей) єдиного органу законодавчої влади – не поширеним. Подібне правило містить Конституція Румунії 1991 р.: «Парламент є верховним представницьким органом румунського народу і єдиною законодавчою владою» (ст. 58). Майже аналогічний припис встановлений ст. 60 Конституції Молдови 1994 р. «Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони» (Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 р. у справі щодо повноважності Верховної Ради України). Таке розуміння зазначеного правила має принципове значення; воно, з одного боку, відображає унітарний характер Української держави (у федераціях, як правило, її суб'єкти здійснюють законодавчу владу), а з другого – виключає «делеговану законотворчість» як можливість глави держави чи Уряду урегулювати своїми актами окремі питання, які мають силу закону. Хоча така практика передбачена багатьма демократичними конституціями.

Слід відмітити, що як до прийняття Конституції 1996 р., так і після існували періоди, коли інші органи наділялись відповідними повноваженнями у сфері законотворчості. Так, до 1992 р. в період між сесіями Верховної Ради законодавчу владу здійснювала Президія Верховної Ради УРСР шляхом внесення змін

і доповнень до чинних законодавчих актів. Відповідно до Закону України від 18 листопада 1992 р. «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання», з метою оперативного вирішення питань, пов'язаних із здійсненням ринкової реформи, Верховна Рада України делегувала Кабінету Міністрів України тимчасово, строком до 21 травня 1993 р., повноваження видавати декрети у сфері законодавчого регулювання з питань, передбачених п. 13 ст. 97 Конституції України 1978 р., щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці й ціноутворення. На сьогоднішній день чинними залишаються 33 декрети із 83, що були прийняті Кабінетом Міністрів у період дії делегованих повноважень. Серед них такі, як Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. «Про державне мито», від 20 травня 1993 р. «Про місцеві податки і збори».

Певні обмежені повноваження по «делегованій законотворчості» мав і глава держави після прийняття Конституції України 1996 р.: згідно з п. 4 Перехідних положень Конституції Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України мав право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому ст. 93 Конституції. Такий указ Президента України вступав у дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не приймала закон або не відхиляла поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і діяв до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань.

Сьогодні Верховна Рада України наділена винятковим правом серед органів державної влади, влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування приймати акти у формі законів. Конституційний Суд України неодноразово роз'яснював, що «право приймати закони, вносити до них зміни у разі, коли воно не здійснюється безпосередньо народом (статті 5, 38, 69, 72

Конституції України), належить виключно Верховній Раді України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України) і не може передаватись іншим органам чи посадовим особам» (п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 р. № 15-рп/2000 (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України)); «права делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади (у даному випадку Кабінету Міністрів України) Конституцією України не передбачено» (підп. 3.3 п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 9 жовтня 2008 р. № 22-рп/2008). Верховна Рада України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів. Проте учасниками законодавчого процесу на його відповідній стадії, а отже, учасниками законотворчості є визначені в ч. 1 ст. 93 Конституції України суб'єкти права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України – зокрема Президент України і Кабінет Міністрів України. Крім того, ч. 2 ст. 94 Конституції України встановлено, що Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, тобто реалізує право вето. Без подолання вето неможливе подальше підписання та офіційне оприлюднення закону Президентом України, а відтак – набрання законом чинності. Реалізація права законодавчої ініціативи і права вето означає лише участь відповідних органів у здійсненні власне парламентської функції законотворчості.

Положення ст. 75 Конституції України, за яким єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, не означає, що народ безпосередньо на референдумі не може приймати закони, оскільки саме народ є єдиним джерелом влади в Україні (ч. 2 ст. 5 Конституції України).

Можливість проведення законодавчого референдуму впливає також зі ст. 74 Конституції України, згідно з якою референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що за змістом статей 5, 72, 74 Конституції України народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через референдум, може в порядку, який

має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони, вносити зміни до чинних законів, скасовувати їх (крім законів з питань податків, бюджету, амністії) (Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі). Важливо при цьому при правовому регулюванні порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму щодо прийняття законів, унеможливити протиставлення форм безпосередньої та представницької демократії.

Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

(Частина перша статті 76 в редакції Закону № 2952-VI від 01.02.2011 р.)

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

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

У коментованій статті передбачається, що Верховна Рада України складається з 450 народних депутатів України. Можна стверджувати, що конституційний склад Верховної Ради України, який визначений у чотириста п'ятдесят народних депутатів України, є верхньою межею кількісного складу Верховної Ради України, але це не виключає, що реальна кількість обраних й повноважних народних депутатів України через різні обставини за результатами виборів може виявитися меншою. Втім Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Коментуючи ч. 1 ст. 76 Конституції України необхідно звернути увагу і на принципи обрання народних депутатів України,

які в ній викладені. Вони деталізовані в Законі України від 25 березня 2004 р. «Про вибори народних депутатів України».

Передбачається, що вибори депутатів є загальними, а право голосу на виборах депутатів мають громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Підставою реалізації виборцем свого права голосу на виборах є його включення до списків виборців на виборчій дільниці. До того ж зазначаються документи, які підтверджують особу та громадянство України. Передбачається, що не має права голосу громадянин, визнаний судом недієздатним.

Вибори депутатів є рівними, тобто громадяни України беруть участь у виборах депутатів на рівних засадах. Кожний виборець на виборах депутатів має один голос. Виборець може використати свій голос тільки на одній виборчій дільниці, де він включений до списку виборців. Досить детально перераховуються гарантії забезпечення рівності.

Передбачається принцип прямого виборчого права, який у даному випадку означає, що громадяни України обирають депутатів безпосередньо шляхом голосування за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку).

Вказується на принцип таємного голосування, згідно з яким голосування на виборах депутатів є таємним, а отже контроль за волевиявленням виборців забороняється. До того ж членам виборчих комісій, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця.

Слід зауважити, що Законом України від 1 лютого 2011 р. «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» термін повноважень Верховної Ради України був збільшений до 5 років.

У частині 2 ст. 76 Конституції України передбачаються умови обрання народним депутатом України, а саме йдеться про те, що:

– по-перше, народним депутатом України може бути громадянин України;

– по-друге, народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року.

Досягнення двадцяти одного року зумовлюється необхідністю набуття відповідного життєвого досвіду, усвідомленням важливості обрання на цю посаду;

– по-третє, народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу. Наявність права голосу свідчить, що це є дієздатна особа, яка володіє активним виборчим правом;

– по-четверте, народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Проживання в Україні протягом останніх п'яти років є необхідним для глибокого усвідомлення сутності політичного, економічного, соціального, духовного та іншого життя в Україні, тих суспільних та державних процесів, які в ній відбуваються, чіткого визначення власного ставлення до них, можливих перспектив їх удосконалення.

Доречно зазначити, що ця остання вимога конкретизується в ч. 2 ст. 9 Закону України від 25 березня 2004 р. «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 7 липня 2005 р. Зокрема, зазначається, що «проживання в Україні за цим Законом означає: 1) проживання на території в межах державного кордону України; 2) перебування на судні, що перебуває у плаванні під Державним Прапором України; 3) перебування громадян України у встановленому законодавством порядку у відрядженні за межами України в дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України, міжнародних організаціях та їх органах; 4) перебування на полярній станції України; 5) перебування у складі формування Збройних Сил України, дислокованого за межами України».

При цьому важливо відмітити, що для обрання народним депутатом України мають бути наявні усі із вищеперерахованих умов.

У частині 3 ст. 76 Конституції України стверджується, що «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». А тому для з'ясування та роз'яснення цієї частини статті є сенс звернути увагу на такі її складові.

По-перше, не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість. Статтею 88 КК України передбачається, що «особа визнається такою, що має судимість, з дня набрання законної сили обвинувальним вироком і до погашення або зняття судимості. Судимість має правове значення у разі вчинення нового злочину, а також в інших випадках, передбачених законами України».

По-друге, у цій частині ст. 76 Конституції України йдеться про судимість за вчинення саме умисного злочину. Кримінальне законодавство передбачає два види умислу: прямий і непрямий. Передбачається, що прямим є умисел, якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його суспільно небезпечні наслідки і бажала їх настання, а непрямим – якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його суспільно небезпечні наслідки і хоча не бажала, але свідомо припускала їх настання.

По-третє, положення, що не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, не стосується тих громадян України, судимість яких погашена і знята у встановленому законом порядку. З приводу цього хотілося б звернути увагу на ч. 3 ст. 88 КК України, у якій регламентується, що особи, засуджені за вироком суду без призначення покарання або звільнені від покарання чи такі, що відбули покарання за діяння, злочинність і караність якого усунута законом, визнаються такими, що не мають судимості. Особи, які були реабілітовані, визнаються такими, що не мають судимості.

Для повноцінного розуміння ч. 3 ст. 76 Конституції України слід звернути увагу на статті 89 та 90 КК України, в яких відповідно встановлюється, що в тому разі коли особа після відбуття покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі зразковою поведінкою і сумлінним ставленням до праці довела своє виправлення, то суд може зняти з неї судимість до закінчення строків, зазначених у ст. 89 цього Кодексу. Зняття судимості допускається лише після закінчення не менш як половини строку погашення судимості, зазначеного у ст. 89 цього Кодексу. Порядок зняття судимості встановлюється КПК України.

У частині 4 ст. 76 Конституції України встановлюється, що повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України, а тому для з'ясування конституційно-правового статусу народних депутатів України, складовим елементом якого є їх повноваження, необхідно насамперед звернути увагу на статті 77, 78, 79, 80, 81, 86, 87, 88, 93 Конституції України.

До того ж повноваження народних депутатів України визначаються Законом України від 17 листопада 1992 р. «Про статус народного депутата України» в редакції від 22 березня 2001 р. У преамбулі цього Закону зазначено, що він визначає статус (права, обов'язки і відповідальність) народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами, встановлює правові й соціальні гарантії здійснення народним депутатом України своїх депутатських повноважень.

Народний депутат України є обраний відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» представник Українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат у порядку, встановленому законом: 1) бере участь у засіданнях Верховної Ради України; 2) бере участь у роботі депутатських фракцій (груп); 3) бере участь у роботі комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, утворених Верховною Радою України; 4) виконує доручення Верховної Ради України та її органів; 5) бере участь у роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України; 6) бере участь у парламентських слуханнях; 7) звертається із депутатським запитом або депутатським зверненням до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування й форм власності в порядку, передбаченому законодавством.

Він зобов'язаний постійно підтримувати зв'язки з виборцями в порядку, встановленому законом, дотримуватися загальнозна-

них норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу.

Народний депутат України має такі права: ухвального голосу щодо всіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано; брати участь у роботі будь-якого органу Верховної Ради України; опрацювання і прийняття законопроектів, постанов та інших актів Верховної Ради України поправок, пропозицій та зауважень; обирати і бути обраним на посади Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України; обирати і бути обраним до органів Верховної Ради України; пропонувати питання для розгляду Верховною Радою України або її органами; виступати із законодавчою ініціативою у Верховній Раді України; звертатися із депутатськими запитами, вимагати відповіді на них; брати участь у дебатах, ставити запитання доповідачам, головуючому на засіданні; висловлювати свою думку щодо кожного питання, яке розглядається на засіданні; висловлювати думку щодо кандидатів, які обираються чи призначаються на посади, звільняються з посад Верховною Радою України, а також щодо яких Верховна Рада України надає згоду на призначення і звільнення з посад; порушувати питання про заміну головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради України; порушувати питання про довіру складу органів, утворених Верховною Радою України, а також посадовим особам, яких обрано, призначено на посади або щодо призначення на посади яких Верховною Радою України надано згоду у випадках, передбачених Конституцією України; 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; 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; законодавчої ініціативи; на депутатський запит та депутатське звернення.

Стаття 24 Закону України «Про статус народного депутата України» передбачає обов'язки народного депутата України: дба-

ти про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави; додержуватися вимог Конституції та законодавства України, присяги народного депутата України; бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано; особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою України та її органами; виконувати доручення Верховної Ради України, відповідного комітету, депутатської фракції (групи), тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, до складу яких його обрано; інформувати Верховну Раду України та її органи, до складу яких його обрано, про виконання доручень Верховної Ради України та її органів; додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики; завчасно повідомляти про неможливість бути присутнім на засіданні Верховної Ради України чи її органів керівників цих органів; 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; інформувати виборців про свою депутатську діяльність через засоби масової інформації, на зборах виборців періодично, але не рідше двох разів на рік; розглядати звернення виборців відповідно до вимог та в порядку, встановленому законодавством України; проводити особистий прийом громадян у дні, визначені Верховною Радою України для роботи з виборцями.

Стаття 77. Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України.

(Частина перша статті 77 в редакції Закону № 2952-VI від 01.02.2011 р.)

Позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом.

Частина 1 коментованої статті визначає умови проведення чергових виборів до Верховної Ради України і чітко визначає день їх проведення – остання неділя жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України.

Вибори є однією з форм народного волевиявлення. Періодичність проведення виборів до органів державної влади та до органів місцевого самоврядування, зокрема до Верховної Ради України та Президента України, строк їхніх повноважень є вагомими чинниками демократії, важливим інститутом гарантії реалізації виборчих прав громадян (Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2009 р. № 14-рп/2009).

Конституційний припис, за яким чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року її повноважень, набув чинності з 1 лютого 2011 р. і змінив раніше діючу редакцію ч. 1 ст. 77, відповідно до якої чергові вибори до Верховної Ради України мали проводитися в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради України. Внесення змін до Конституції України було зумовлене необхідністю уніфікувати строки повноважень Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів для забезпечення безперервності процесу здійснення державної влади і самоврядності та зменшення видатків з Державного бюджету України на проведення виборів. А зміни до розділу XV «Перехідні положення» Конституції України обумовлені потребою у визначенні дат проведення чергових виборів народних депутатів України та Президента України після відновлення положень Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010.

Конституційний Суд України з цього приводу зазначив, що право обирати і бути обраним було реалізовано громадянами України на останніх виборах до Верховної Ради України та Президента України на умовах п'ятирічного строку періодичності

виборів. Передбачені описаними змінами до Конституції дати наступних чергових виборів до Верховної Ради України і Президента України не призведуть до звуження змісту та обсягу виборчих прав громадян (Висновок Конституційного Суду України від 18 листопада 2010 р. № 3-в/2010 (справа про внесення змін до статей 76, 77, 103, 136, 141 та до розділу XV «Перехідні положення» Конституції України)).

Чергові вибори депутатів проводяться у зв'язку із закінченням конституційного строку повноважень Верховної Ради України і не потребують окремого рішення про їх призначення.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про вибори народних депутатів України» виборчий процес чергових виборів депутатів 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.

Частина 2 коментованої статті визначає загальні умови щодо призначення та проведення позачергових виборів до Верховної Ради України. Такі вибори призначає Президент України шляхом видання відповідного указу. Проведення позачергових виборів в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України є обґрунтованим. Такий термін дозволяє, з одного боку, забезпечити розумні терміни фактичної бездіяльності Верховної Ради у зв'язку з проведенням парламентської кампанії, а з другого – належно підготуватися органам, відповідальним за виборчий процес. Позачергові вибори депутатів відбуваються в останню неділю шістдесятиденного строку з дня опублікування Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, виданого відповідно до Конституції України. Виборчий процес позачергових виборів депутатів починається з дня, наступного після дня опублікування Указу Президента України, зазначеного у частині третій цієї статті.

Строки проведення чергових і позачергових виборів обчислюються в календарних днях.

У частині 3 коментованої статті визначено правову форму встановлення порядку проведення виборів народних депутатів, якою є закон. Законодавче регулювання порядку проведення виборів

є загальноприйнятним. Виключно законами визначається організація і порядок проведення виборів (п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України). У країнах молоді демократії тип виборчої системи виборів до парламентів на конституційному рівні не фіксується, а є предметом законодавчого регулювання. «Визначення характеру виборчої системи (мажоритарна, пропорційна, мажоритарно-пропорційна тощо), її певних ознак та особливостей є питанням політичної доцільності і воно має вирішуватися Верховною Радою України» (Ухвала Конституційного Суду України від 29 листопада 2000 р. № 59-у/2000). За чинним Законом України від 7 липня 2005 р. «Про вибори народних депутатів України» встановлено пропорційну виборчу систему.

У світовій конституційно-правовій практиці існує велика кількість різновидів виборчих систем, але усі вони є специфічними модифікаціями одного з трьох типів: мажоритарної, пропорційної та змішаної (мажоритарно-пропорційної).

Першою за часом виникнення та найпоширенішою в сучасному світі є мажоритарна виборча система, в основу якої покладено принцип більшості. За цієї виборчої системи виборці голосують за конкретних осіб, а обраним вважається той з кандидатів, який отримав законодавчо встановлену більшість голосів виборців.

Пропорційну виборчу систему було запроваджено в державно-правову практику з появою політичних партій. У її основі лежить принцип пропорційного представництва політичних об'єднань у представницьких органах влади – політична партія отримує кількість мандатів, яка є пропорційною кількості набраних нею голосів виборців. Особливістю цього типу виборчої системи є те, що виборець голосує не за конкретну особу, а за виборчий список політичної партії чи виборчого блоку політичних партій.

Змішана (пропорційно-мажоритарна) виборча система поєднує позитивні риси обох основних типів виборчих систем.

З часу проголошення незалежності в нашій країні виборча система по виборах до Верховної Ради України еволюціонувала з мажоритарної (1994 р.) до змішаної (1998, 2002 рр.) та пропорційної (виборчі кампанії 2006, 2007 рр.). Найбільш адекватною сучасному стану розвитку політичної системи України є змішана (пропорційно-мажоритарна) виборча система.

Стаття 78. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі.

Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.

Коментована стаття Конституції передбачає, що народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі. Згідно із Законом України від 17 листопада 1992 р. «Про статус народного депутата України» в редакції від 22 березня 2001 р. передбачається, що «народний депутат здійснює свої повноваження на постійній основі». Повноваження народного депутата починаються після складення ним присяги на вірність Україні перед Верховною Радою України з моменту скріплення присяги особистим підписом під її текстом і народний депутат не може брати участі в засіданнях Верховної Ради України та її органів, а також здійснювати інші депутатські повноваження до того часу, поки він не скріпить присягу особистим підписом під її текстом. Відмова скласти та підписати присягу має наслідком втрату депутатського мандата. За загальним правилом повноваження народного депутата України припиняються з моменту відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Аналізуючи ч. 2 ст. 78 Конституції України, яка передбачає, що народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі, хотілося б насамперед зазначити, що вперше принцип несумісності був передбачений Конституційним Договором між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», який набув чинності 8 червня 1995 р. і ст. 13 якого встановила обмеження на поєднання депутатської діяльності з іншою, крім викладацької, наукової та творчої роботи.

При цьому зразу ж хочеться наголосити, що в ч. 2 ст. 76 Конституції України йдеться про несумісність мандата народного

депутата України із: по-перше, іншим представницьким мандатом і, по-друге, можливістю бути на державній службі.

Для повноцінного розуміння несумісності мандата народно-го депутата України з іншим представницьким мандатом чи перебуванням на державній службі та співвідношення між частинами 2 та 3 ст. 78 Конституції України обов'язково необхідно врахувати Рішення Конституційного Суду України у справі щодо несумісності депутатського мандата від 13 травня 1997 р. № 1-зп/1997, у якому Суд установив таке. Словосполучення «інші види діяльності» вживається у ч. 3 ст. 78 і ч. 4 ст. 81 Конституції України в різних значеннях. У частині 3 ст. 78 Конституції України під «іншими видами діяльності» мають на увазі всі її види, не охоплені ч. 2 цієї статті, тобто за винятком діяльності, пов'язаної з іншим представницьким мандатом чи з державною службою. У частині 4 ст. 81 Конституції України словосполучення «іншими видами діяльності» за своїм обсягом є ширшим від такого ж словосполучення ч. 3 ст. 78. Воно включає як види діяльності, передбачені ч. 2 ст. 78, так і види діяльності, які згідно з частиною 3 ст. 78 Конституції України встановлюються законом. Таке тлумачення вживано-го в ч. 4 ст. 81 Конституції України словосполучення «інші види діяльності» підтверджується також аналізом ч. 4 ст. 103, ч. 1 ст. 120 та ч. 2 ст. 127 Конституції України, які встановлюють вимоги несумісності щодо поста Президента України, посад членів Кабінету Міністрів України та професійних суддів.

Таким чином, словосполучення «інші види діяльності», яке вживається в ч. 4 ст. 81 Конституції України, потрібно розуміти так, що ним охоплюються як види діяльності, передбачені ч. 2 ст. 78, так і види діяльності, які згідно з ч. 3 ст. 78 Конституції України встановлюються законом.

У частині 3 ст. 78 Конституції України зазначається, що вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом. При цьому несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності деталізується у ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України». Зокрема, там зазначається, що народний депутат не має права:

1) бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади;

2) мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі;

3) обіймати посаду міського, сільського, селищного голови;

4) займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час;

5) залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, а також займатись адвокатською діяльністю;

б) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

До того ж у частинах 2 та 3 ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України» йдеться про те, що народний депутат зобов'язаний додержуватись інших вимог та обмежень, які встановлюються законом. А також, що народний депутат, призначений (обраний) на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, і повноваження якого не припинено в установленому законом порядку, допускається до виконання обов'язків за такою посадою не раніше дня подання ним до Верховної Ради України заяви про складення повноважень народного депутата України.

Не можна не згадати також ст. 5 Закону України «Про статус народного депутата України», у якій йдеться про порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України і у ч. 2 якої передбачається, що в разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду.

Для реалізації цього положення комітет, до компетенції якого входять питання депутатської етики, розглядає відповідні матеріали і подає висновок Голові Верховної Ради України, який у десятиденний строк звертається до суду або повертає матеріали комітету з обґрунтуванням відмови у зверненні до суду. За дорученням Голови Верховної Ради України до суду з питання дострокового припинення повноважень народного депутата також може звернутися Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України. Комітет, до компетенції якого входять питання

депутатської етики, у разі повернення Головою Верховної Ради України 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 України.

За рішенням Верховної Ради України Голова Верховної Ради України зобов'язаний звернутися до суду для вирішення питання про дострокове припинення повноважень такого народного депутата. Верховна Рада України своїм рішенням також може зобов'язати звернутися до суду з питання про дострокове припинення повноважень народного депутата Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України.

Отже, у ч. 3 ст. 78 Конституції України встановлюється правило, за яким питання стосовно вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності регулюються виключно законами України. З цього приводу, окрім Закону України «Про статус народного депутата України», який уже цитувався, необхідно також проаналізувати частини 3 та 4 ст. 81, ч. 4 ст. 103, ч. 1 ст. 120 та ч. 2 ст. 127 Конституції України, які також регламентують принцип несумісності, повноцінне розуміння якого неможливе без аналізу усіх зазначених статей.

Стаття 79. *Перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу:*

«Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу.

Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників».

Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом.

Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги.

Зазначена стаття передбачає порядок складання народними депутатами України присяги на вірність Україні. Під присягою розуміють офіційну й урочисту обіцянку у вірності і належному виконанні покладених на особу обов'язків. Інститут складення присяги не є чисто формальним моментом, він тягне за собою відповідні правові наслідки. Складаючи присягу, особа офіційно обіцяє належним чином виконувати свої обов'язки впродовж усього періоду перебування на посаді. Таким чином, момент складення присяги пов'язується з моментом початку повноважень відповідної особи.

Слід зазначити, що в конституційному законодавстві деяких країн застосовується термін не «присяга», а «клятва». Цей термін за своєю суттю є синонімом присяги і означає урочисту обіцянку, яка дається при вступі на посаду в присутності визначених у конституції або законах посадових осіб, виконувати певні зобов'язання. Наразі принципової відмінностей між цими термінами не існує.

Історія присяги налічує не одну сотню років. Точно встановити час появи цього інституту неможливо, але можемо припустити, що це відбулося одночасно з появою перших державних утворень. За часів повного домінування у світі країн з такою формою державного правління, як абсолютна монархія особи, що знаходилися на державній або військовій службі, складали присягу на вірність монарху. Ця традиція залишається чинною й у сучасних монархіях як абсолютних (яких зараз залишилося не так вже й багато). Натомість, у країнах з республіканською формою (а такі у сучасному світі становлять абсолютну більшість) присяга складається перед народом як єдиним носієм влади в державі.

Присяга парламентарія має свої особливості.

По-перше, парламентарій, на відміну від решти державних діячів найвищого рангу, за винятком глави держави (у країнах з президентською та напівпрезидентською формами державного правління), отримує свій мандат безпосередньо від громадян країни під час парламентських виборів. Саме прямий представницький мандат покладає на парламентарія тягар додаткової відповідальності. І хоча відмова від імперативного представницького мандата і запровадження вільного суттєво знизила рівень взаємодії парламентарія з виборцями, проте остаточно не ліквідувала такий зв'язок.

По-друге, недотримання депутатом загальнонаціонального представницького органу присяги на вірність народу, який його обрав, є підставою для притягнення парламентарія до політичної відповідальності шляхом відмови в підтримці його кандидатури на наступних парламентських виборах.

По-третє, депутат належить до тієї категорії державних службовців, які мають певний імунітет від переслідування, насамперед кримінального, з боку державних правоохоронних органів. Звичайно, що в різних країнах обсяг такого імунітету варіюється в певних межах, але в будь-якому разі його наявність підвищує значення передусім морально-етичної складової присяги.

По-четверте, момент складення парламентарієм присяги конституції багатьох країн пов'язують із виникненням у нього депутатських повноважень та гарантій їх реалізації.

По-п'яте, присяга має постійно нагадувати парламентарію про його моральний і правовий обов'язок служити суспільству.

Усе це стосується й інституту присяги народного депутата України. Хоча справедливо буде відзначити, що в сучасній Україні інститут присяги є досить поширеним явищем. Чинне законодавство зобов'язує не тільки депутатів, а й главу держави – Президента України, членів Центральної виборчої комісії, суддів Конституційного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, членів Вищої ради юстиції, Рахункової палати та інших посадових осіб складати присягу.

Очевидно, що запровадження інституту присяги має сприяти підвищенню рівня свідомості новообраних представників Українського народу та інших посадових осіб. Завданням інституту присяги є також налаштування парламентаріїв, які своєю працею сприяли б подальшому поступу в усіх сферах суспільного життя, демократичному розвитку країни, її формуванню як правової, соціальної держави.

Відповідно до ст. 79 Конституції України народні депутати України складають присягу перед вступом на посаду. Коментована стаття також визначає процедури складення народними депутатами України присяги. Зокрема, присяга складається народними обранцями перед Верховною Радою України, яка збирається на свою першу сесію. Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України новообраної Верховної Ради України перед від-

криттям її першої сесії. Після цього народні депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом. Основний Закон України, в тому числі і коментована стаття, не визначають термін, протягом якого народний депутат має скріпити присягу своїм підписом. Проте, враховуючи правову природу присяги і юридичне значення акту складення присяги, які пов'язуються з виникненням повноважень у народних обранців, слід вважати, що народний депутат без скріплення присяги своїм підписом не може брати участі в засіданнях Верховної Ради України з правом вирішального голосу.

Незважаючи на невеликий розмір присяги і лаконічність її формулювань, присяга народних депутатів України являє собою не тільки офіційну й урочисту обіцянку у вірності і належному виконанні покладених на народних обранців обов'язків, а й чітко визначає систему завдань, які одночасно є і обов'язками, якими має керуватися народний обранець у своїй професійній діяльності. Основними орієнтирами для народного депутата під час його каденції мають бути захист суверенітету й незалежності України, підвищення рівня добробуту Українського народу, дотримання Конституції України та законів України, виконання обов'язків у інтересах усіх співвітчизників.

Складання присяги перед Верховною Радою України також на формальному рівні покликане засвідчити відданість новообраного народного депутата справі служіння тим громадянам, що обрали його до Верховної Ради, і чий інтереси він представляє в парламенті.

Хоча зазначена процедура й відзначається переважно церемоніальним характером, проте відмова прийняття присяги тягне за собою досить жорсткі санкції у вигляді втрати особою депутатського мандата, тобто втрату статусу народного депутата України.

Інший важливий аспект інституту присяги народного депутата України полягає в тому, що повноваження народних обранців починаються з моменту складення присяги. Таким чином, особа, яка за результатами парламентських виборів отримала відповідний мандат, набуває депутатських повноважень лише після факту складення присяги перед Верховною Радою України. А оскільки повноваження (тобто права і обов'язки) є серцевиною правового становища депутата, то цілком логічним є те, що й відповідного статусу народного депутата України особа набуває лише після виконання вимог ст. 79 Конституції. Разом із статусом вона на-

буває також і решту його структурних елементів, а саме: гарантії і відповідальність.

Хоча Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 27 жовтня 1999 р. № 9-рп/99 (справа про депутатську недоторканність) дав офіційне тлумачення положень ст. 80 Конституції та ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України». У цьому Рішенні єдиний орган конституційної юрисдикції визначив, що «депутатська недоторканність поширюється на народного депутата України з моменту визнання його обраним за рішенням відповідної виборчої комісії і до моменту припинення повноважень народного депутата України». Відтак, за новообраною особою, яка формально ще не приступила до виконання своїх конституційних повноважень, було закріплено один з елементів статусу народного депутата України, а саме депутатську недоторканність. Остання, як вже наголошувалося, є складовою системи гарантій реалізації депутатських повноважень.

Отже, протягом певного часу особа, яку обрано народним депутатом України, але яка ще не склала відповідну присягу, має так званий «усічений» (неповний) статус народного депутата України. Або, як про це зазначається у правовій літературі, Конституція України пов'язує з фактом визнання повноважень народного депутата України виборчою комісією набуття обраним громадянином лише статусу народного депутата (депутатського мандата). Виходячи з цього, складення присяги народним депутатом є юридичним фактом, з яким Конституція пов'язує момент виникнення повноважень народного депутата, що дає йому право на участь у роботі Верховної Ради та на зайняття в її органах тієї або іншої посади.

Як нами уже зазначалося, у багатьох випадках присяга має формальний, декларативний характер, оскільки не підкріплюється дієвим інструментарієм юридичної відповідальності в її негативному розумінні. Іншими словами, людина, складаючи присягу і заздалегідь знаючи про неможливість притягнення її до юридичної відповідальності за недотримання чи неналежне виконання присяги, досить часто ігнорує положення цього акту або взагалі йде на його відверте порушення. У цьому випадку фактично єдиним запобіжником порушення або недотримання присяги виступає внутрішнє сумління і світоглядні переконання кожної окремої людини.

Чинне законодавство України по-різному підходить до розв'язання вищезазначеної проблеми. В одному випадку воно передбачає юридичну відповідальність за порушення чи ігнорування присяги. Так, згідно з ч. 5 ст. 126 Конституції України порушення суддею присяги є юридичною підставою для його звільнення з посади. Процедура звільнення судді з посади за цією підставою визначена у ст. 105 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». У другому випадку порушення присяги або її свідоме ігнорування не розглядається як правова підстава для притягнення посадової особи до юридичної відповідальності. До цієї категорії осіб саме і належать народні депутати (але не тільки вони). Ані Конституція України, ані Закон України «Про статус народного депутата України» не містять жодної згадки про застосування до народних депутатів – порушників присяги заходів юридичної відповідальності. І тому вони несуть тільки моральну відповідальність за порушення присяги.

Таким чином, присяга народного депутата України є юридичною категорією, яка визначає правомірність чи неправомірність поведінки парламентарія в суспільстві під час здійснення ним депутатських повноважень, делегованих йому цим самим суспільством, а складення присяги народним депутатом є не лише правовою формою легалізації його статусу, а й морально-політичним актом, що виявляє суб'єктивне ставлення народного обранця до здійснення ним відповідних депутатських повноважень.

Стаття 80. Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність.

Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.

Ця стаття присвячена депутатській недоторканності – одному з основних елементів конституційно-правового статусу народних депутатів України.

Народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України як єдиному законодавчому органі держави. Конституція та чинне законодавство України визначають необхідні правові умови для безперешкодного й ефективного здійснення ними своїх депутатських повноважень. Положення цієї статті слід розглядати як одну з таких умов, як спеціальну гарантію безперешкодного здійснення депутатської діяльності.

Депутатська недоторканність є елементом статусу народного депутата України і конституційною гарантією, яка спрямована на створення належних умов для безперешкодного й ефективного забезпечення ним депутатської діяльності (депутатських повноважень). Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер. Її мета – не тільки убезпечити народного депутата України від незаконного втручання в його депутатську діяльність, а й сприяти належному функціонуванню парламенту.

Зміст інституту депутатської недоторканності полягає в тому, що громадянин, який має статус народного депутата України, користується у випадках, передбачених Конституцією України, особливим імунітетом щодо його юридичної відповідальності.

Народний депутат України не несе юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, крім відповідальності за образу чи наклеп. Це означає, що народний депутат України і після припинення депутатських повноважень не може бути притягнений до юридичної відповідальності за такі дії. Конституція України гарантує народному депутату України право відстоювати свою позицію під час розгляду тих або інших питань у Верховній Раді України та її органах. Проте цим не виключається відповідальність народного депутата України за його відмову брати участь у голосуванні при прийнятті рішень Верховною Радою України і його вплив таким чином на результат голосування.

Депутатська недоторканність передбачає також особливий порядок притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту народного депутата України. Коментована стаття встановлює, що народний депутат України не може бути притягнений до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований без згоди Верховної Ради України. Це означає, що

одночасно з гарантіями особистої недоторканності людини, встановленими Конституцією України (ст. 29), народні депутати України користуються додатковою конституційною гарантією, яка зумовлена особливим характером їх статусу як повноважних представників народу.

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) від 27 жовтня 1999 р. № 9-рп/99 кримінальна відповідальність настає з моменту набрання законної сили обвинувальним вироком суду. Притягнення ж до кримінальної відповідальності як етап кримінального переслідування починається з моменту пред'явлення особі обвинувачення у вчиненні злочину. Згода Верховної Ради України на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності має бути одержана до пред'явлення йому обвинувачення у вчиненні злочину відповідно до чинного КПК України.

Депутатська недоторканність поширюється на народного депутата України з моменту визнання його обраним за рішенням виборчої комісії і до моменту припинення його повноважень.

У разі пред'явлення громадянину України обвинувачення у вчиненні злочину та (або) його арешту до обрання народним депутатом України подальше провадження в кримінальній справі стосовно такого депутата може бути продовжено за наявності згоди Верховної Ради України на його притягнення до кримінальної відповідальності та (або) перебування під вартою.

У частині 3 ст. 27 Закону України від 22 березня 2001 р. «Про статус народного депутата України» зазначено, що особливості порядку притягнення народного депутата України до відповідальності визначаються Конституцією України, цим Законом та Регламентом Верховної Ради України.

За нинішньої правової ситуації, зважаючи на відповідні рішення Конституційного Суду України, питання про надання Верховною Радою України згоди на притягнення народного депутата України до відповідальності має вирішуватися в порядку, передбаченому главою 35 Регламенту Верховної Ради України.

Так, ст. 218 Регламенту Верховної Ради України передбачено, що подання про надання згоди на притягнення до кримінальної

відповідальності, затримання чи арешт народного депутата ініціюється відповідно органами досудового слідства і судовими органами. При цьому щодо кожного виду запобіжного заходу подається окреме подання. Подання стосовно народного депутата України повинно бути підтримано і внесено до Верховної Ради України Генеральним прокурором України.

Подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата повинно бути вмотивованим і достатнім, містити конкретні факти і докази, що підтверджують факт вчинення зазначеною в поданні особою суспільно небезпечного діяння, визначеного КК України. У поданні ж про затримання чи арешт повинно бути чітко обґрунтування необхідності затримання чи арешту.

Подання, що не відповідає цим вимогам, Голова Верховної Ради України повертає Генеральному прокурору України, про що має повідомити Верховну Раду України на найближчому пленарному засіданні.

Згідно з Регламентом Верховної Ради України Голова Верховної Ради України зобов'язаний запропонувати народному депутату України, щодо якого внесено подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, подати протягом п'яти днів письмові пояснення комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, і доручити зазначеному комітету надати висновок щодо відповідного подання.

Комітет, якому доручено надати висновок щодо питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, визначає, зокрема, достатність, законність і обґрунтованість подання. Підготовку цього питання комітет здійснює в терміновому порядку, але в строк не більш як 20 днів. На засідання комітету обов'язково запрошується депутат, стосовно якого внесено подання. Відсутність запрошеного депутата на засіданні відповідного комітету без поважних причин не є перешкодою для розгляду питання і прийняття рішення комітетом. У засіданнях комітету повинен брати участь Генеральний прокурор України чи особа, яка тимчасово виконує обов'язки Генерального прокурора України.

Комітет у разі необхідності може витребувати додаткові матеріали справи, заслухати пояснення осіб за клопотанням особи, стосовно якої внесено подання.

У разі відсутності достатніх доказів щодо обґрунтування подання Голова Верховної Ради України має право повернути його разом із вмотивованим висновком комітету Генеральному прокурору України з пропозицією подати додаткові обґрунтування. У такому разі комітет зупиняє перевірку, про що повідомляється Голова Верховної Ради України, який інформує про це Верховну Раду України. Подання залишається без розгляду до дня надходження до комітету матеріалів, які ним вимагаються, або вмотивованої відповіді.

Верховна Рада України має розглядати на пленарному засіданні внесені подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата у визначений нею день, але не пізніше семи днів з дня подання відповідного висновку комітетом.

Розгляд відповідного питання згідно із законом починається з інформації головуєчого на пленарному засіданні Верховної Ради України про подання, що надійшло, проведену роботу щодо підготовки висновку комітету, до предмета відання якого належить підготовка висновку щодо внесеного подання. Також на пленарному засіданні головуєчий оголошує внесені подання.

Процедура розгляду подання передбачає надання слова (до 30 хвилин) Генеральному прокурору України (для відповідей на запитання представників депутатських фракцій, народних депутатів) та народному депутату, стосовно якого внесено подання (для пояснення). Якщо на пленарному засіданні Верховної Ради України буде встановлено, що народний депутат, стосовно якого внесено подання, відмовляється від дачі пояснень, Верховна Рада України може розглянути питання про надання згоди на притягнення його до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт без пояснень.

На пленарному засіданні висновок комітету оголошує його голова або визначений комітетом представник комітету. Обговорення питання здійснюється за процедурою, визначеною ст. 30 Регламенту Верховної Ради України.

Відповідно до змісту подання головуєчий на пленарному засіданні ставить на голосування питання про надання згоди на

притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата.

Рішення про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт приймається Верховною Радою України відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу і оформляється постановою Верховної Ради України. Рішення парламенту про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт не переглядаються, крім випадку виявлення обставин, що не були відомі Верховній Раді України під час розгляду відповідного подання.

Про прийняте рішення Голова Верховної Ради України негайно повідомляє Генерального прокурора України.

У коментованій статті Конституції України положення про затримання і арешт не виокремлюється лише як кримінально-процесуальні запобіжні заходи. Оскільки затримання як адміністративно-процесуальний захід, а арешт як вид адміністративного стягнення обмежують право на свободу та особисту недоторканність народного депутата України, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 26 червня 2003 р. № 12-рп дійшов висновку, що адміністративне затримання та адміністративний арешт визначаються частиною третьою статті 80 Конституції України і не можуть бути застосовані без згоди Верховної Ради України. При цьому затримання чи арешт народного депутата України можливі за згодою Верховної Ради України незалежно від наявності її згоди на притягнення цього народного депутата України до кримінальної відповідальності.

Стаття 81. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради 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 недієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) смерті.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду.

У коментованій статті встановлюються підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України.

Відповідно до положень Конституції та законів України повноваження народного депутата України починаються з моменту складення народним депутатом України присяги (ст. 79 Конституції), а припиняються, за загальним правилом, одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України, до складу якої обраний народний депутат України, або в індивідуальному порядку щодо окремих народних депутатів України при достроковому припиненні їх повноважень.

Повноваження Верховної Ради України припиняються в разі закінчення строку її повноважень, що визначається строком, на який обираються народні депутати, тобто п'ять років (ст. 76), або достроково – за рішенням Президента України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися (ч. 2 ст. 90 і п. 8 ч. 1 ст. 106 Конституції України). Припинення повноважень Верховної Ради України у зв'язку із закінченням строку її повноважень Конституція пов'язує з чітко визначеним моментом – днем відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання (ч. 1 ст. 90). Це означає, що повноваження народних депутатів України в діючому складі парламенту припиняються не раніш як у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання і за умови відкриття такого засідання. Порядок відкриття відповідного засідання парламенту нового скликання деталізовано нормами Регламенту Верховної Ради України через визначення, зокрема, процедури відкриття першої сесії Верховної Ради України нового скликання (ст. 15).

Крім цього загального правила, ч. 2 коментованої статті передбачаються випадки дострокового припинення повноважень народного депутата України в індивідуальному порядку

щодо окремих депутатів, а наступними частинами цієї статті встановлюється загальний порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України. Конституцією визначено вичерпний перелік підстав такого припинення повноважень народного депутата України, в тому числі як за власною ініціативою депутата, так і незалежно від його волевиявлення.

Повноваження народного депутата України згідно з Конституцією можуть припинятися достроково за його особистою заявою про складення повноважень. Мотиви, якими керується народний депутат України в цьому випадку, не мають юридичного значення. Заява про складення повноважень має бути подана в письмовій формі на ім'я Голови Верховної Ради України, підписана народним депутатом України особисто. Рішення щодо заяви приймає Верховна Рада України, одночасно доручаючи 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».

Незалежно від волевиявлення народного депутата України його повноваження припиняються достроково в разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього. При цьому не має значення, який вид покарання визначено судом щодо народного депутата України.

Підставою для дострокового припинення повноважень народного депутата України є також визнання його в судовому порядку недієздатним або безвісно відсутнім.

Припинення громадянства народного депутата України або виїзд його на постійне проживання за межі України є самостійними підставами для дострокового припинення повноважень народного депутата України. Підстави припинення громадянства України визначаються Законом України «Про громадянство України» (див. коментар до ст. 25 Конституції).

Повноваження народного депутата України припиняються також у разі його смерті.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України, в тому числі за його особистою заявою, приймає Верховна Рада України більшістю від її конституційного складу. За встановленим Законом України «Про статус народного депутата України» порядком воно приймається в десятиденний

строк за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета видання якого належать питання регламенту.

Прийняте Верховною Радою України рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України перегляду не підлягає, оскільки Конституція і закони України не передбачають можливості поновлення цих повноважень. Таке рішення оформляється відповідною постановою Верховної Ради України і публікується в газеті «Голос України».

У контексті ж порівняння та розкриття підстав і порядку дострокового припинення повноважень народного депутата України слід враховувати Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 р. «Про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата)», яким, зокрема, розтлумачено, що частина третя статті 81 Конституції України, яка передбачає порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України за рішенням Верховної Ради України, стосується виключно випадків, передбачених частиною другою статті 81 Конституції України, і не поширюється на випадки, передбачені частиною другою статті 78 Конституції України. А до випадків, передбачених частинами другою і третьою статті 78 Конституції України, застосовується відповідно до частини четвертої статті 81 Конституції України судовий порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України.

Принциповим є положення про те, яким чином у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються достроково. Так, його повноваження в цьому випадку припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду. Тобто порядок і підстави відповідного дострокового припинення повноважень повинні визначатися виключно законом.

Порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України визначено Законом України «Про статус народного депутата України» (ст. 5) та Регламентом Верховної Ради України. Так, комітет Верховної Ради України, до предмета видання якого належать питання регламенту, 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.

Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання регламенту, у разі повернення Головою Верховної Ради України матеріалів з обґрунтуванням відмови у зверненні до суду розглядає їх і в разі незгоди з ними вносить пропозицію про розгляд цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України.

За рішенням Верховної Ради України Голова Верховної Ради України зобов'язаний звернутися до суду для вирішення питання про дострокове припинення повноважень народного депутата України, який не виконує вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності.

Як у випадку реалізації Головою Верховної Ради України права звернутися до суду, так і в разі здійснення відповідного обов'язку за рішенням парламенту, відповідне право чи обов'язок згідно з законом можуть реалізовуватися (виконуватися) Першим заступником чи заступником Голови Верховної Ради України.

Відповідно до норм чинного Кодексу адміністративного судочинства України (ст. 180) позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до Вищого адміністративного суду України. Рішення ж, прийняте за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, оскарженню не підлягає.

Рішення суду про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі невиконання ним вимог щодо несумісності депутатського мандата, яке набрало законної сили, є остаточним і не потребує затвердження постановою Верховної Ради України. Інформація про таке рішення повідомляється Головою Верховної Ради України на пленарному засіданні парламенту. Відповідне повідомлення публікується в газеті «Голос України».

Стаття 82. Верховна Рада України працює сесійно.

Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.

Перше засідання Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України.

У статті встановлюються головні передумови початку роботи парламенту, визначається загальний порядок і нормативно-процесуальна основа діяльності Верховної Ради України.

У мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002 (справа щодо повноважності Верховної Ради України) визначено, що положення ч. 1 коментованої статті, за яким Верховна Рада «працює сесійно», необхідно розуміти так, що вона працює не безперервно, а під час певних періодів – сесій, на які збирається в конституційно визначені строки, як правило, двічі на рік. Саме під час сесій проводяться пленарні засідання Верховної Ради, засідання її комітетів та комісій. Верховна Рада на сесійний період визначає коло питань, які підлягають розгляду й вирішенню, складає порядок денний чергової сесії, визначає дні й тижні пленарних засідань, роботи комітетів та комісій, народних депутатів у виборчих округах, встановлює кількість і тривалість щоденних пленарних засідань парламенту тощо.

Отже, частина 1 статті визначає основну організаційну форму діяльності Верховної Ради України, яка здійснюється в чітко визначені строки як безпосередньо, так і через сформовані комітети, комісії і фракції. Сесія як організаційно-правова форма реалізації повноважень традиційно притаманна діяльності не лише парламенту, але й іншим представницьким органам загальної компетенції (в Україні – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради). Загалом сесія – це важлива організаційна форма діяльності представницького колегіального органу влади, в межах якої поєднуються різні форми колективної діяльності депутатів щодо підготовки, попереднього обговорення і остаточного прийняття державно-владних рішень. Її сутність полягає в тому, що депутати – члени колегіального органу влади – у встановлений термін збираються разом для спільного обговорення питань, віднесених до їхньої компетенції, і шляхом комбінування різних організаційних форм, що враховують про-

фесійне розмаїття та політичні погляди депутатів, приймають спільні остаточні рішення.

Саме тому «сесія» як форма реалізації повноважень парламенту регламентується на рівні Основного Закону країни. Як зазначив Конституційний Суд України у згаданому Рішенні, «спільна діяльність народних депутатів України у режимі функціонування єдиного органу законодавчої влади – парламенту – можлива лише не засіданнях Верховної Ради під час її сесій і неприпустима поза цими засіданнями і за межами сесій».

Сесія є формою здійснення владних повноважень. Такий порядок діяльності властивий всім сучасним парламентам світу. Основною формою проведення сесій є пленарні засідання Верховної Ради, засідання її комітетів і комісій.

Конституційний Суд України у мотивувальній частині зазначеного Рішення визначає, що пленарні засідання є основною формою діяльності українського парламенту під час його сесій і являють собою регулярні зібрання народних депутатів у визначений час і у визначеному місці, що проводяться за встановленою процедурою, на яких розглядаються питання, віднесені Конституцією до повноважень Верховної Ради, і приймаються відповідні рішення шляхом голосування. Дні і тижні пленарних засідань, їх кількість і тривалість щоденних пленарних засідань, так само як і роботу комітетів і комісій, роботу народних депутатів України у виборчих округах, а також коло питань, які підлягають розгляду і вирішенню на сесійний період, та інше встановлює Верховна Рада України при складенні порядку денного чергової сесії.

Тривалість сесії визначається самим парламентом. Верховна Рада України на початку кожної сесії визначає орієнтовну дату закриття даної сесії, а в кінці сесії – дату відкриття наступної. Верховна Рада може доручити окремим парламентським комітетам і комісіям продовжити їх роботу і після закінчення сесії. Головуючий на засіданні оголошує закриття сесії на підставі рішення Верховної Ради, прийнятого безпосередньо перед закриттям. У разі запровадження режиму воєнного, надзвичайного чи іншого стану, пов'язаного з обмеженням конституційних прав громадян, сесія Верховної Ради України без прийняття спеціального рішення продовжується до його припинення.

Сесійний характер роботи Верховної Ради України враховується при вирішенні окремих особливо важливих для держави

питань, в тому числі і конституційного характеру. Як на це звернув увагу Конституційний Суд України, «питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії (частина друга статті 87 Конституції України). Питання про внесення змін до Конституції України має бути розглянуте і вирішене на двох чергових сесіях Верховної Ради України послідовно (стаття 155 Конституції України)».

Оскільки сесія є основною формою діяльності єдиного органу законодавчої влади, то так само іменують і загальний проміжок часу, протягом якого парламентарі здійснюють свої повноваження в парламенті чи виборчому окрузі. У сесіях здійснюється й відлік часу існування Верховної Ради України. Кожна чергова сесія нумерується, починаючи з першої сесії новообраного парламенту (парламенту відповідного скликання). Скликання парламенту нумеруються, починаючи з Верховної Ради України, яка функціонувала на момент проголошення незалежності України в 1991 р.

Уперше в конституційному законодавстві України закріплено положення про умову набуття повноважності Верховної Ради України. До цього парламент приймав рішення про визнання повноважень депутатів і правомочність вирішувати питання, віднесені до відання держави. Повноваження парламенту – це сукупність його прав і обов'язків, визначених передусім Конституцією України, які закріплені за ним для здійснення законодавчої та інших конституційно визначених функцій.

Частина 2 коментованої статті закріплює умови повноважності новообраної Верховної Ради України. Повноважність – це юридично визначена здатність до подальшого функціонування, можливість реалізовувати повноваження, передбачені Конституцією, шляхом прийняття державно-владних рішень. Конституційно визначено, що Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від конституційного складу парламенту, тобто коли Центральна виборча комісія офіційно оголосить про обрання не менш як 300 народних депутатів України. Це є цілком логічним. Оскільки саме такий фактичний склад парламенту є мінімально необхідним для обговорення і прийняття рішень з будь-яких питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України, за винятком питання про усунення Президен-

том України в порядку імпичменту. При цьому у своєму Рішенні від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002 (справа щодо повноважності Верховної Ради України) Конституційний Суд України роз'яснив, що положення ч. 2 коментованої статті щодо умов повноважності українського парламенту слід розглядати у взаємозв'язку з положенням ч. 4 ст. 79 Конституції України і розуміти так, що Верховна Рада України є повноважною, тобто правомочною приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження, за умов обрання не менш як двох третин від її конституційного складу і складення новообраними народними депутатами України присяги. Ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом всього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії. У разі зменшення з будь-яких причин складу парламенту до кількості, меншої ніж триста народних депутатів, діяльність Верховної Ради України має бути зупинена до складення присяги належним числом відповідно обраних народних депутатів.

Таким чином, між повноваженнями окремого народного депутата України і повноваженнями Верховної Ради України в цілому існує особливий зв'язок. Наявність уповноваженого парламенту залежить від виконання певних вимог, адресованих народним депутатам, від наявності у них повноважень, оскільки ст. 79 Конституції містить вимогу складення народними депутатами України присяги та застереження щодо втрати мандата в разі відмови скласти присягу. Водночас встановлено, що повноваження народних депутатів починаються з моменту складення присяги. Отже, реалізація повноважень Верховної Ради України є можливою лише при повноважності народних депутатів України.

Згідно з Конституцією України повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги. Задля цього Верховна Рада України скликає їх на першу сесію, яка має розпочати роботу не пізніше, ніж на тридцятий день після офіційного оприлюднення результатів виборів. Зазначений термін необхідний для підготовки новообраних депутатів до законодавчої роботи, в першу чергу для їх ознайомлення з умовами і порядком діяльності парламенту і для здійснення комплексу підготовчих робіт з організації і проведення першої сесії.

Підготовка народних депутатів в основному має інформаційно-ознайомчий характер. Для цього, згідно з Регламентом Верховної Ради України (ст. 12), апарат Верховної Ради не пізніше як через сім днів після офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів надсилає народним депутатам: 1) Конституцію України; 2) текст офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів народних депутатів України; 3) Регламент Верховної Ради України та інші необхідні документи та нормативні акти.

Що стосується комплексу підготовчих робіт з організації й проведення пленарних засідань першої сесії Верховної Ради нового скликання, то тут йдеться в першу чергу про формування та організацію роботи Підготовчої депутатської групи. На неї покладається обов'язок підготувати пропозиції для новообраного парламенту, зокрема: щодо формування Тимчасової президії першої сесії і обрання лічильної комісії; стосовно складення повноважень Кабінету Міністрів України перед новообраною Верховною Радою і обрання Голови Верховної Ради України; а також висловити пропозиції щодо кількості комітетів і предмета їх відання, обрання голів комітетів, перших заступників, заступників голів, членів комітетів і секретарів; щодо порядку формування і реєстрації депутатських фракцій, заслуховування позачергового послання Президента України і доповіді Голови Верховної Ради України попереднього скликання, доповіді Підготовчої депутатської групи та ін.

Новообрана Верховна Рада є організаційно неструктурованою, поки не будуть сформовані її керівні органи. Тому ч. 4 коментованої статті визначає, хто має відкривати перше засідання парламенту нового скликання. Таке право надається найстаршому за віком народному депутату України. Це є цілком виправданим, оскільки за умов, коли новообрані депутати не знають ділових та організаційних якостей один одного, перевага надається найбільш досвідченій і поважній людині з огляду на її вік. Такий підхід повністю вкладається в усталені морально-етичні уявлення Українського народу про організацію суспільного співжиття, що базується на повазі до старших.

Слід зауважити, що його також дотримуються не тільки в парламентах зарубіжних країн, а й у міжнародних органах і установах,

які формуються шляхом виборів. У Конституції України і Регламенті Верховної Ради, як і в конституційному законодавстві інших країн, цей порядок не деталізується, але зазвичай дотримуються такого: коли неможливо визначити найстаршого, оскільки два чи більше кандидати на відкриття першого засідання народилися в ту ж саму дату, місяць і рік, то перевага надається жінці, за відсутності такої серед кандидатів, перевага надається більш досвідченому і підготовленому до ведення таких засідань.

Найстарший за віком народний депутат веде лише одне засідання Верховної Ради України, після чого головує на засіданнях парламенту голова Підготовчої депутатської групи (до формування Тимчасової президії першої сесії Верховної Ради України).

Частина 5 коментованої статті надає перелік правових актів, у яких містяться процесуальні норми щодо організації роботи Верховної Ради України в цілому. Крім Конституції, до цього переліку внесено закон про регламент. Конституція найбільш загальним чином визначає відповідні засади організації роботи Верховної Ради України, а закон про регламент їх деталізує.

Регламент Верховної Ради України встановлює порядок скликання та проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування органів державної влади, визначає законодавчу процедуру, порядок здійснення контрольної діяльності Верховної Ради України та інші процедури, а також функції органів Верховної Ради України та її посадових осіб.

Слід зауважити, що порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді встановлюється не тільки Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України, а й законами України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України».

Отже, перелік нормативних актів, зазначений у ч. 5 ст. 82 Конституції України, включає тільки ті правові акти, які стосуються організації роботи парламенту як цілісного органу влади. Фактично ця частина вирішує одне принципове завдання: вона надає «порядку роботи Верховної Ради України» статус конститу-

ційного. Слід згадати, що до ухвалення Конституції України 28 червня 1996 р. порядок роботи Верховної Ради України визначався Регламентом парламенту, який не мав статусу законодавчого акта. Виходячи з юридичного значення «порядку роботи Верховної Ради України», зростає вимога й до її Регламенту як до правового документа за формою, так і за змістом. Саме цим можна пояснити численні рішення Конституційного Суду України (див., наприклад, рішення: № 17-рп/98 від 3 грудня 1998 р., № 2-уп/2000 від 27 червня 2000 р., № 4-рп/2008 від 1 квітня 2008 р., № 16-рп/2008 від 17 вересня 2008 р., № 30-рп/2009 від 26 листопада 2009 р. та ін.), в яких Регламент Верховної Ради України визнавався неконституційним як за формою цього правового акта (на час прийняття рішення), так і за змістом його положень.

У рішенні № 4-рп/2008 Конституційний Суд України зазначив, що оскільки Регламент «встановлює порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій, коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради України, її засідання, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради України..., регулює і низку інших важливих питань, які стосуються статусу народних депутатів України, відносин між парламентом та іншими органами державної влади, надання згоди та призначення на посаду та звільнення з посад посадових осіб, вирішення питання «про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України тощо», то він має прийматися виключно як закон України. Очевидно, що за такого тлумачення конституційне значення «порядку роботи Верховної Ради України» не ототожнюється з юридичною силою Регламенту, який є законом і має відповідати Конституції. Це слід мати на увазі, оскільки думка окремих суддів Конституційного Суду України, що Основний Закон України визначив «нову форму нормативно-правового акта, що регулює порядок Верховної Ради України: Регламент – самостійний нормативно-правовий акт Верховної Ради України, а не закон» (див. Окрему думку судді Маркуш М. А. до Рішення № 30-рп/2009

від 26 листопада 2009 р.), з правової точки зору не аргументована і цілком слушно Конституційний Суд України її не підтримав.

Саме з наведених причин Конституційний Суд України в Рішенні № 16-рп/2008 дійшов висновку, що «положення Тимчасового регламенту не можуть бути взяті до уваги, оскільки він в цілому не відповідає Конституції України у зв'язку з затвердженням його Постановою Верховної Ради України, а не законом», а в Рішенні № 4-рп/2008 зауважив, що оскільки Регламент прийнятий як додаток до Постанови «Про Регламент Верховної Ради України», то Постанова Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16 березня 2006 р. № 3547-VI з наступними змінами і доповненнями має бути визнана такою, що повністю не відповідає Конституції України (є неконституційною). З таких же мотивів Конституційний Суд України визнав неконституційними Закон України № 30-рп/2009 «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» від 4 вересня 2008 р. і Регламент Верховної Ради України від 19 вересня 2008 р. (див. Рішення Конституційного Суду України від 26 листопада 2009 р.).

Стаття 83. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.

Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України або на вимогу Президента України.

Уразі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання.

Уразі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Конституція України закріплює проведення кількох видів сесій (перша сесія, чергова сесія, позачергова сесія, позачергова

сесія в разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні), порядок скликання яких для кожної свій.

Коментована стаття виокремлює три з них: як найбільш типові для роботи Верховної Ради України – чергові і позачергові та сесію, на яку скликаються народні депутати України в разі введення воєнного чи надзвичайного стану.

Конституція України запровадила інститут чергових сесій роботи парламенту для забезпечення постійного, безперервного характеру його роботи в умовах, коли народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі (ст. 78), а безпосередньо здійснюють законотворчу роботу (обговорюють і голосують за конкретні законопроекти) на їх періодичних зібраннях.

Правові норми, які містяться в ст. 83 Конституції України, спрямовані на забезпечення ефективного функціонування Верховної Ради України, головним повноваженням якої як єдиного органу законодавчої влади в державі є законотворча діяльність. Ці норми, поряд з деякими іншими конституційними положеннями, визначають постійно діючий характер діяльності парламенту. Вони спрямовані на гарантування недопущення будь-яких відхилень щодо календарних строків початку чергових сесій Верховної Ради, можливого неправомірного намагання порушення цих строків, від кого б вони не виходили або в звичайних, або навіть у надзвичайних ситуаціях.

В Основному Законі визначено, що чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року. У зв'язку з такою конституційною визначеністю початку роботи парламенту чергові сесії не скликаються. Для загальнонаціонального органу, яким є Верховна Рада України, встановлення в Конституції єдиних строків початку роботи її чергових сесій, крім гарантій від довільного визначення подібних строків, містять також і раціональні установлення, спрямовані на додержання необхідного порядку в роботі українського парламенту, забезпечення узгодженості його діяльності з роботою різних державних органів, здійснення будь-яких державних заходів, планування своєї діяльності.

Якщо початок чергової сесії Верховної Ради України жорстко регламентується Основним Законом, то її завершення залежить

від рішення Верховної Ради України. Парламент може приймати рішення про різні строки її завершення. При цьому він має брати до уваги, чи вирішені ті питання, які планувалось розглянути на черговій сесії, щоб міжсесійні канікули тривали розумний період (згідно з Регламентом вони можуть тривати не більше 45 днів і не менше 10 днів до початку наступної сесії). Практика завершення сесій показує, що осіння сесія парламенту триває до середини – кінця січня наступного року, а весняна – до половини липня – початку серпня. Питання продовження і завершення чергової сесії належить до повноважень Верховної Ради України.

Початок чергової сесії парламенту не потребує ні спеціального рішення Верховної Ради чи рішення її Голови, ні спеціальної процедури скликання народних депутатів України. На визначення дати початку чергової сесії впливає обсяг запланованої і виконаної роботи, невідкладність питань, що їх має вирішити парламент, та інші обставини.

Не пізніше ніж за три дні до початку чергової сесії парламенту відповідна інформація має бути опублікована в газеті «Голос України». Разом з тим на апарат Верховної Ради України покладено обов'язок надіслати всім народним депутатам України, згідно зі строком, визначеним Регламентом Верховної Ради України, інформацію про дату і час початку чергової сесії, місця і час реєстрації народних депутатів.

У статті 83 Конституції йдеться також про скликання позачергових (екстраординарних) сесій Верховної Ради України. Вони скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, тобто не менш як ста п'ятдесяти народних обранців, або на вимогу Президента України. При цьому обов'язково зазначається порядок денний сесії, що скликається.

Основний Закон України не перераховує підстав, з яких уповноважені на то суб'єкти можуть вимагати скликання позачергової сесії. Отже, це питання покладено на розсуд самих суб'єктів. Разом з тим те, що цим правом можуть скористатися лише Президент України і сто п'ятдесят народних депутатів України, ставить певні перепони для скликання позачергових

сесій зі слабо аргументованих, дріб'язкових, державно незначних питань. Додатковою перепорою для скликання невмотивованих позачергових сесій є вимога аргументувати ініціаторами її скликання свою пропозицію, підписати її (при цьому підписи ініціаторів не можуть бути відкликаними). До вимоги суб'єктів скликання позачергової сесії мають бути додані на розсуд ініціаторів проекти законів, постанов, які слід розглянути на сесії. Такі документи слугуватимуть підставою для визначення вмотивованості ініціативи. Зміна позиції суб'єктів ініціативи скликання позачергової сесії (заяви про відкликання підпису чи відмова від своєї ініціативи Президента України) не впливатимуть на скликання позачергової сесії. Право на скликання позачергової сесії не тільки важливий засіб підвищення ефективності управління в державі, а й можливість опозиції акцентувати увагу суспільства на нагальності вирішення певних проблем загальнодержавного значення.

Згідно з Регламентом Верховної Ради України позачергова сесія парламенту має бути скликана не пізніше ніж у семиденний строк після дня надходження вимоги про її скликання. На Голову Верховної Ради України покладено обов'язок видати розпорядження про скликання позачергової сесії, яке має бути опубліковане в газеті «Голос України» не пізніше як за три дні до її відкриття. У розпорядженні зазначаються питання, які мають бути розглянуті на такій сесії. Чітко визначений порядок скликання позачергової сесії пов'язаний з її характером і, як правило, нетривалістю проведення.

Якщо позачергова сесія проводиться у зв'язку з оголошенням указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні чи в певній частині території держави, народні депутати України мають зібратися на її засідання не пізніше як у дводенний строк після оголошення указу без скликання. Це конституційне положення є нормою прямої дії і не потребує додаткових організаційно-правових заходів для відкриття такої сесії. Проведення такої сесії пов'язане із повноваженнями Верховної Ради України щодо затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про

загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації (п. 31 ст. 85 Конституції України).

Якщо засідання Верховної Ради відбуватиметься поза офіційним залом засідань, про це має бути повідомлено кожного народного депутата із зазначенням адреси проведення парламентських зборів. У такому разі сесія Верховної Ради збирається у дводенний строк, коли воєнний чи надзвичайний стан оголошується на всій території України, а не лише в окремих її місцевостях.

Враховуючи екстремальність ситуації, у зв'язку з якою видаються укази Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в державі, зрозуміло, що порядок реалізації таких екстраординарних повноважень має бути врегульований на рівні закону. До основних законодавчих актів, які регламентують дії посадових осіб у таких випадках, окрім Конституції України і Регламенту Верховної Ради України, слід віднести Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» і Закон України «Про правовий режим воєнного стану».

Як у разі введення воєнного стану, так і в разі оголошення надзвичайного стану на керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності покладено обов'язок сприяти народним депутатам України прибуттю у дводенний строк на засідання Верховної Ради України і здійсненню ними своїх повноважень під час засідання. На Голову Верховної Ради України, а в разі його відсутності – на Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України, який виконує обов'язки Голови Верховної Ради України, покладається обов'язок визначити місце і час проведення засідання парламенту, про що народні депутати мають бути терміново поінформовані.

Якщо дія воєнного чи надзвичайного стану збіглася із закінченням встановленого строку діяльності Верховної Ради даного скликання, її повноваження без прийняття спеціального рішення продовжується до дня засідання першої сесії Верховної Ради України новообраного парламенту після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Оскільки під час дії воєнного чи надзвичайного стану вибори до Верховної Ради України не можуть проводитися, то строк її діяльності продовжується на час виборів після дії надзвичайного і воєнного стану і до першої сесії новообраного парламенту.

Стаття 84. Засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України.

Рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування.

Голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто.

Вимога ч. 1 коментованої статті не є нововведенням у конституційне законодавство і політико-правову думку України. У Пактах і Конституції законів вольностей Війська Запорозького йшлося про те, що «дотримуватися похвального і корисного для публічної рівноваги порядку, а саме... збирати приватні і публічні ради, обмірковуючи спільне благо батьківщини» завжди вважалося основоположним у Війську Запорозькому, що «він існував... у давні часи за старим правом вольностей». У проєкті Правительственої Комісії по виробленню Конституції Української Держави «Основний державний закон Української Народної Республіки» ст. 73 закріплювала: «Засідання Державного Союму є прилюдні. Вони можуть бути таємні тільки на жадання Голови Державного Союму, представника Правительства або не менш як 10 членів Державного Союму, на підставі окремої ухвали, що приймається після того, як публіка опустила салю нарад». Проєкт Конституції (Основних державних законів) Української Народної Республіки закріплював, що «засідання обох Палат Парламенту як загальне правило відбуваються прилюдно. Ті випадки, коли для охорони державних інтересів або з міркувань етичного характеру засідання Палати повинне відбуватися без присутності сторонньої публіки, – визначаються регуляміном, що нормує порядок роботи кожної Палати. Зазначене в першому уступі § 51 стосується також до Об'єднаного Зібрання Палат Парламенту» (§ 51).

У Конституціях радянського періоду не врегульовувались питання щодо порядку засідань Верховної Ради Української РСР. І лише в Конституції УРСР від 20 квітня 1978 р. чи не вперше побічно згадується, що «діяльність Рад народних депутатів будується на основі колективного, вільного, ділового обговорення і вирішення питань, гласності...» (ст. 83). Але це не стосувалось засідань Верховної Ради чи інших рад, оскільки ч. 2 цієї статті вводила інший порядок: «Ради народних депутатів і створювані ними органи систематично інформують населення про свою роботу і прийняті рішення».

Стаття 84 Конституції України присвячена організаційним аспектам проведення засідань Верховної Ради України. Справжня відкритість її роботи становить неодмінну умову належної реалізації принципу гласності в її діяльності. Ця відкритість передбачає право бути присутніми на засіданнях Верховної Ради представників ЗМІ, різних державних і недержавних організацій, проводити трансляції роботи сесій по радіо і телебаченню. Порядок висвітлення парламентських засідань, їх час та обсяг визначаються самою Верховною Радою.

Реалізація принципу гласності на рівні парламенту здійснюється через відкриті засідання, висвітлення його діяльності (у межах встановлених законом чи постановами Верховної Ради) в ЗМІ; укладення договорів апаратом законодавчого органу з телерадіокомпаніями, іншими засобами масової інформації про інформування суспільства стосовно діяльності парламенту; встановлення державного замовлення на предмет висвітлення його діяльності; відкриті взаємини з іншими державними органами, політичними партіями, профспілками, громадянами та юридичними особами; оприлюднення на постійній і періодичній основі матеріалів про свою діяльність, діяльність комітетів, комісій, фракцій; публікацію стенографічних бюлетенів засідання Верховної Ради; відкритий доступ до вебсайту парламенту; доступ до парламентських засідань (як парламенту в цілому, так і його комітетів, комісій) представників громадськості й зарубіжних громадян і делегацій; участь у засіданнях акредитованих журналістів і технічних працівників ЗМІ; подачу інформації про роботу Верховної Ради через парламентський супутниково-кабельний телеканал,

газету «Голос України», журнал «Віче», Відомості Верховної Ради України та інші видання.

Реалізація принципу відкритості й гласності роботи Верховної Ради України на рівні народних депутатів України проводиться через їх постійний зв'язок з виборцями, звітування перед ними і виконання запитів, залучення до такого виконання представників інших державних органів, посадових осіб; висвітлення роботи народних депутатів через ЗМІ та ін.

Стаття 84 Конституції передбачає можливість проведення й закритих засідань Верховної Ради. Такі засідання відбуваються за рішенням більшості народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, тобто якщо за таке рішення проголосують більш як 225 депутатів. Закриті засідання відбуваються, коли обговорюються питання, пов'язані з державною таємницею, або інші питання, розгляд яких з поважних причин вимагає закритого режиму. У таких засіданнях можуть брати участь Президент України, члени Кабінету Міністрів України, а також інші особи, якщо необхідність цього визначена Верховною Радою або її Головою. Порядок поширення матеріалів закритого засідання, їх публікації визначається в рішенні парламенту України.

Оскільки закриті засідання це скоріш виняток, ніж правило в діяльності парламенту, то і порядок їх проведення регламентується чітким визначенням усіх факторів і умов здійснення. Регламент Верховної Ради України (ст. 4) встановлює, що Президент України і Прем'єр-міністр України мають право бути присутніми на закритих засіданнях. Всі інші особи, присутність яких визнана парламентом необхідною, зобов'язані з'явитися на такі засідання. На головуючого на закритому засіданні покладено обов'язок поінформувати народних депутатів про всіх, кого запрошено на засідання.

Особам, які беруть участь у закритому засіданні, заборонено використовувати кіно-, фото-, відеотехніку, засоби зв'язку, звукозапису та обробки інформації (п. 4 ст. 4 Регламенту). По завершенні закритого засідання Верховна Рада приймає рішення про необхідність публікації стенографічного бюлетеня, результатів голосування, прийнятого рішення по суті обговорених питань на закритому засіданні.

Стенографування, підготовка протоколу закритого засідання проводиться представниками апарату Верховної Ради України із зобов'язанням не розголошувати інформацію, оприлюднену на такому засіданні.

Відносно прийняття рішень Верховної Ради в Основному Законі вказується, що вони ухвалюються виключно на пленарних засіданнях шляхом голосування, причому кожний депутат має один голос. Він повинен брати участь у голосуванні особисто і не може доручати голосувати від свого імені іншим депутатам. Така вимога впливає з того, що пленарні засідання є основною формою діяльності Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади в Україні. Надзвичайна важливість цієї діяльності обумовлює її детальну регламентацію в спеціальному правовому акті – Регламенті Верховної Ради України. Питання, які виносяться на розгляд у пленарних засіданнях, повинні обов'язково включатися до порядку денного цих засідань і попередньо ретельно готуватися до їх розгляду.

Порядок денний чергової сесії Верховної Ради затверджується на кожну чергову сесію. Зміна чи виключення питань із затвердженого порядку денного оформляється окремим рішенням, яке після відповідного обговорення приймається не менш як двома третинами голосів депутатів від конституційного складу Верховної Ради. У разі, коли із зазначеного питання є пропозиція погоджувальної ради депутатських фракцій, груп, рішення щодо неї може прийматись без обговорення більшістю голосів депутатів від конституційного складу.

Перед кожним пленарним засіданням відбувається поіменна реєстрація народних депутатів. Кожний з них одержує проекти законів, постанов та інші документи, які розглядатимуться на засіданнях сесії.

Рішення Верховної Ради після ретельного обговорення питань, що розглядаються, приймаються відкритим голосуванням за допомогою електронної системи підрахунку голосів, а з деяких питань – таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Голосування здійснюється депутатами особисто в залі засідань або у відведеному для таємного голосування бюлетенями місці біля зали засідань. Порядок голосування відносно тих чи інших питань діяльності Верховної Ради визначається Регламентом Верховної Ради України.

Стаття 85. *До повноважень Верховної Ради України належить:*

1) *внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;*

2) *призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;*

3) *прийняття законів;*

4) *затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;*

5) *визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;*

6) *затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;*

7) *призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;*

8) *заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;*

9) *оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;*

10) *усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленої статтею 111 цієї Конституції;*

11) *розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;*

12) *надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;*

13) *здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції;*

14) *затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;*

15) *призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених цією Конституцією;*

16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

25) надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення третини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів безстроково;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Коментована стаття Конституції України визначає основні функції та повноваження Верховної Ради України. Серед основних функцій Верховної Ради України слід виокремити представницьку, установчу, законодавчу, програмну, безпекову та оборонну, зовнішньополітичну, бюджетно-фінансову, контрольну, арбітражну, інституційну, кадрову та ін. Відповідні функції Верховної Ради України є взаємодоповнюючими і знаходять своє продовження та реальне втілення в правотворчій і правозастосовній діяльності, яка здійснюється на реалізацію системи повноважень, визначених у коментованій ст. 85 та інших статтях Основного Закону.

Стаття 85 Конституції України складається з двох частин. Перша частина містить 36 пунктів, які визначають основні кон-

ституційні повноваження Верховної Ради України, а друга вказує на те, що визначені в першій частині цієї статті повноваження парламенту не є вичерпними.

Характерною особливістю ч. 1 ст. 85 Конституції України є те, що більшість повноважень Верховної Ради України, закріплених у ній, отримують свій розвиток в інших положеннях Основного Закону, законах України, інших правових актах, а також у правових позиціях Конституційного Суду України. До того ж окремі конституційні повноваження Верховної Ради України реалізуються через прийняття нею законів України, тобто поєднуються із законодавчою функцією парламенту, котра виступає не лише основною, але й універсальною щодо інших його функцій.

Пріоритетними в системі повноважень парламенту слід вважати його права та обов'язки, спрямовані на здійснення установчої влади, зокрема внесення змін до конституції, призначення загальнодержавного референдуму, законодавче регулювання суспільних відносин, призначення виборів представницьких органів державної влади і органів місцевого самоврядування, встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Пункт 1 ч. 1 коментованої статті закріплює за Верховною Радою України повноваження вносити зміни до Основного Закону в межах і в порядку, які встановлені розділом XIII Конституції України. Відповідне повноваження парламенту отримало свій розвиток у статтях 154–159 Конституції України, у главі 26 «Розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України» Регламенту Верховної Ради України, інших правових актах. Слід враховувати, що внесення парламентом змін до Основного Закону диференціюється залежно від предмета конституційної ревізії. Так, законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділів I «Загальні засади», III «Вибори. Референдум» і XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу парламенту. Натомість внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції відбувається за більш жорсткою процедурою, яка передбачає подання відповідного законопроекту до

парламенту Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту, винесення його на всеукраїнський референдум, який призначається Президентом України.

Вітчизняна конституційна практика засвідчує необхідність неухильного дотримання вимог Конституції при внесенні до неї змін. Так, Закон України від 8 грудня 2004 р. «Про внесення змін до Конституції України» був визнаний Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) неконституційним у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття і втратив чинність.

Пунктом 2 ст. 85 Конституції України встановлюється повноваження парламенту призначати обов'язковий всеукраїнський референдум з питання про зміну території України. Утім, за роки незалежності Верховна Рада України жодного разу не реалізувала це повноваження, зокрема, внаслідок як неоднозначності дефініції «питання про зміну території України», так і недосконалості відповідних положень Закону України від 3 липня 1991 р. «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Пункт 3 коментованої статті визначає, по суті, основне повноваження Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (ст. 75 Конституції) — прийняття законів. Предметом законодавчої діяльності парламенту є прийняття законів України з питань віднесених ст. 92 Основного Закону до виключного регулювання законом, а також з інших питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України, зокрема, з питань, визначених у ч. 1 ст. 85 Конституції України. Порядок здійснення законодавчої діяльності Верховною Радою України регулюється Регламентом Верховної Ради України, затвердженим Законом України від 10 лютого 2010 р.

До установчих слід віднести й повноваження Верховної Ради України щодо визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, яке узгоджується з конституційними повноваженнями Президента України на здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави (п. 3 ч. 1 ст. 106 Конституції) та Кабінету Міністрів України на здійснення внутрішньої і зовнішньої

діяльності України (п. 1 ст. 116 Конституції). Реалізуючи повноваження встановлені п. 5 ч. 1 ст. 85 Основного Закону, Верховна Рада України прийняла 1 липня 2010 р. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», який визначив основні принципи внутрішньої політики України у сфері розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України.

Окремий блок установчих повноважень Верховної Ради України, визначених у коментованій статті Основного Закону, стосується призначення виборів Президента України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також виборів до органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 85 Основного Закону, Верховна Рада України призначає вибори Президента України в строки, передбачені ч. 5 ст. 103 Конституції України. Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року його повноважень, а у разі дострокового припинення повноважень Президента України – у період дев'яноста днів із дня припинення повноважень.

Верховна Рада України також наділена повноваженнями щодо призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (п. 30 коментованої статті) та призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 28 коментованої статті). Прикладом реалізації відповідних положень коментованої статті є постанова Верховної Ради України від 1 квітня 2010 р. № 2032 «Про призначення позачергових виборів Оріхівського сільського голови (Оріхівська сільська рада Лутугинського району Луганської області)» та ін.

Відповідно до п. 29 ч. 1 коментованої статті Верховна Рада України також наділена установчими повноваженнями щодо утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів. Прикладами реалізації цього конституційного повноваження парламенту є постанови Верховної Ради України від 22 жовтня 2009 р. «Про вста-

новлення меж міста Путивль Путивльського району Сумської області», від 18 грудня 2008 р. «Про присвоєння найменування новоутвореному населеному пункту Запорізького району Запорізької області» та ін.

Верховна Рада України також наділена повноваженнями установчого характеру щодо затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, та визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності. Реалізуючи ці повноваження, парламент прийняв закони України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації» та ін.

Установча функція парламенту тісно пов'язана з його програмною діяльністю щодо законодавчого затвердження деталізованих планів подальшої розбудови державотворення та правотворення, розвитку різних сфер державного та суспільного життя на середньо- та довгострокову перспективу. Відповідно до повноважень, визначених у п. 6 ч. 1 ст. 85 Конституції України, Верховна Рада України затверджує загальнодержавні програми, спрямовані на економічний, науково-технічний і соціальний, національно-культурний розвиток, а також охорону довкілля. Як приклад, реалізуючи зазначені повноваження, Верховна Рада України прийняла закони України від 30 вересня 2008 р. № 608-VI «Про затвердження Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2008–2012 р.»; від 23 грудня 2009 р. № 1794-VI «Про затвердження Загальнодержавної програми боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 р.» та ін.

До повноважень парламенту у сфері національної безпеки і оборони коментована стаття відносить оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України (п. 9). Згідно з п. 31 ч. 1 ст. 85 Верховна Рада України також уповноважена затверджувати протягом двох днів з моменту звернення Президента України укази про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місце-

востях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. Правові режими воєнного та надзвичайного стану, а також підстави й порядок їх введення регулюють закони України від 6 квітня 2000 р. «Про правовий режим воєнного стану», від 16 квітня 2000 р. «Про правовий режим надзвичайного стану», від 10 лютого 2010 р. «Про Регламент Верховної Ради України» та ін.

Окрім того, до безпекових і оборонних повноважень Верховної Ради України належать повноваження щодо затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України (п. 22 ч. 1 ст. 85 Конституції) і схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України (п. 23 ч. 1 ст. 85 Конституції). Реалізація Верховною Радою України своїх конституційних повноважень у сфері національної безпеки і оборони України здійснюється насамперед через прийняття нею відповідних законів. Наприклад, чисельність Збройних сил України на сьогодні регулюється Законом України «Про чисельність Збройних Сил України на 2008 рік» від 12 лютого 2008 року зі змінами і доповненнями, а загальна структура та функції Збройних Сил України, Служби безпеки України та інших військових формувань регулюється законами України від 6 грудня 1991 р. «Про Збройні Сили України», від 25 березня 1992 р. «Про Службу безпеки України» та ін.

Порядок здійснення Верховною Радою України конституційних повноважень у сфері національної безпеки й оборони регламентується положеннями глави 31 «Розгляд питань про затвердження указів 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 та оголошення за поданням Президента України стану війни чи укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі

збройної агресії проти України» Регламенту Верховної Ради України, іншими актами чинного законодавства.

Важливе місце в системі функцій і повноважень Верховної Ради України займає її правосуб'єктність у сфері зовнішньополітичної діяльності. Коментована стаття Основного Закону уповноважує парламент визначати засади зовнішньої політики (п. 5 ч. 1), схвалювати рішення про надання військової допомоги іншим державам (п. 23 ч. 1) тощо. Не менш важливе значення для зовнішньополітичної діяльності Української держави загалом має й реалізація Верховною Радою України свого конституційного повноваження щодо надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України (п. 32 ч. 1 коментованої статті). Адже міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, відповідно до ч. 1 ст. 9 Основного Закону є частиною національного законодавства України. Це дає підстави відносити відповідне повноваження Верховної Ради України одночасно й до повноважень у сфері парламентського контролю.

Порядок надання Верховною Радою України згоди на обов'язковість міжнародних договорів України (ратифікація, затвердження, прийняття, приєднання) та їх денонсація здійснюється відповідно до Конституції України, Закону України «Про міжнародні договори України», Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. та глави 32 Регламенту Верховної Ради України.

Життєво важливими для суспільства та держави є повноваження Верховної Ради України затверджувати Державний бюджет України та вносити зміни до нього, а також інші повноваження в бюджетно-фінансовій сфері. Державний бюджет України на наступний рік приймається у формі закону України, а його проект розробляється з урахуванням основних прогнозних макропоказників економічного й соціального розвитку України на наступний бюджетний період із зазначенням показників обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін, прогнозованого офіційного обмінного курсу гривні в середньому за рік та на кінець року, прогнозованого рівня безробіття та інших показників і подається в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України Урядом України. Представлення Державного бюджету на на-

ступний рік здійснюється на пленарному засіданні Верховної Ради України Міністром фінансів України. Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік розглядається в парламенті за процедурою трьох читань з урахуванням вимог глави 27 «Затвердження Державного бюджету України і контроль за його виконанням» Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Реалізуючи свою бюджетну функцію, парламент також здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України і приймає рішення щодо звіту про його виконання. Відповідний контроль Верховна Рада України здійснює як безпосередньо (щомісячні, шоквартальні, річні звіти), так і через спеціальний орган. Від імені Верховної Ради України згідно зі ст. 98 Конституції України контроль за виконанням Державного бюджету України здійснює Рахункова палата, правовий статус якої унормовує Закон України від 11 липня 1996 р. «Про Рахункову палату». Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України за попередній рік розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України не пізніше як у двотижневий строк із дня отримання висновку Рахункової палати про використання коштів Державного бюджету.

До повноважень Верховної Ради України в бюджетно-фінансовій сфері слід віднести і передбачене п. 14 ч. 1 ст. 85 Конституції України повноваження щодо затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням. Окрім того, коментована стаття Основного Закону покладає на парламент здійснення й бюджетно-фінансових повноважень у частині затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату (п. 35 ч. 1).

Очевидно, що реалізація основних функцій і повноважень Верховної Ради України не в останню чергу залежить від ефективності здійснення нею парламентського контролю, який реалізується парламентом як безпосередньо (на пленарних засіданнях, через парламентські комітети, народних депутатів України), так і через Рахункову палату (бюджетно-фінансовий контроль) і Упов-

новаженого Верховної Ради України з прав людини (парламентський контроль за додержанням прав і свобод людини в Україні) у межах, визначених Основним Законом. Частина 1 ст. 85 Конституції України встановлює систему повноважень Верховної Ради України, реалізація яких забезпечує здійснення нею функцій парламентського контролю.

Так, Верховна Рада України має ряд контрольних повноважень щодо діяльності Президента України. Вона повноважна заслуховувати щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 8 ч. 1 ст. 85). При цьому, щорічне послання глави держави за звичайних обставин проголошується до 31 березня кожного поточного року, а позачергове – на розсуд Президента України. У новітній історії України були приклади, коли Президент України ігнорував цей обов'язок, встановлений п. 2 ч. 1 ст. 106 Конституції, і не представляв парламенту щорічну доповідь. Так, 11 травня 2007 р. Верховна Рада України, реалізуючи свою контрольну функцію, прийняла постанову № 1011-V «Про щорічне Послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України», якою зобов'язала Президента України «подати до Верховної Ради України щорічне Послання про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 році».

Верховна Рада України також повноважна щодо прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України (п. 34 ч. 1 ст. 85). Порядок розгляду Верховною Радою України питань, пов'язаних із депутатськими запитами, унормовано в гл. 37 Регламенту Верховної Ради України.

Значні контрольні повноваження Верховна Рада України зберігає й щодо діяльності Кабінету Міністрів України. Зокрема, п. 11 ч. 1 ст. 85 Конституції закріплює компетенцію парламенту розглядати і приймати рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, а п. 13 – здійснювати контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції. Так, відповідно до ч. 1 ст. 87 Основного Закону Верховна

Рада України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Прийняття резолюція недовіри, згідно з ч. 4 ст. 115 Конституції, має наслідком відставку Кабінету Міністрів України. Порядок розгляду питань, пов'язаних із парламентським контролем за діяльністю Кабінету Міністрів України, унормовано в главі 38 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Окрім того, Верховна Рада України, здійснюючи свої контрольні повноваження, наділена повноваженнями заслуховувати щорічні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (п. 17 ч. 1 ст. 85) і висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (п. 25 ч. 1 ст. 85).

Контрольні функції парламенту отримують свій розвиток і логічне продовження в його арбітражних повноваженнях, коли Верховна Рада України, по-суті, стає «квазісудовим» органом, а її рішення встановлюють міру конституційно-правової відповідальності відповідних суб'єктів. Так, у разі вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину Верховна Рада України повноважна усунути главу держави з поста в порядку особливої процедури (імпичменту) (п. 10 ч. 1 ст. 85). Це арбітражне за своїм змістом повноваження парламенту деталізоване в ст. 111 Конституції України та у главі 30 Регламенту Верховної Ради України. Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Висновки й пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України, яка, за наявності підстав, не менш як двома третинами голосів приймає рішення про звинувачення Президента України. Рішення про усунення Президента України в порядку імпичменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної

процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. За роки незалежності України інститут імпичменту не застосовувався.

Пункт 28 ч. 1 коментованої статті Основного Закону також закріплює за Верховною Радою України арбітражне повноваження щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України. Порядок розгляду парламентом питання про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим визначається главою 40 Регламенту Верховної Ради України.

Частина 1 ст. 85 Конституції України також наділяє Верховну Раду України значними інституційними й кадровими повноваженнями, які вона реалізує як самостійно (призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати (п. 16), призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (п. 17), призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України (п. 19), призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 20), висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (п. 25), призначення третини складу Конституційного Суду України (п. 26), обрання суддів безстроково (п. 27), призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України (п. 35)), так і солідарно із Президентом України. До останніх слід віднести повноваження щодо: надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України (п. 12), надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України (п. 24), надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України (п. 25), призначення та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України (п. 18), призначення на

посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента (п. 21). Порядок здійснення парламентом його кадрових повноважень унормований у главі 33 Регламенту Верховної Ради України.

При цьому коментована стаття Основного Закону засвідчує, що встановлені нею інституційні та кадрові повноваження парламенту не є вичерпними, оскільки Верховна Рада України також здійснює призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення й звільнення з посад осіб у випадках, передбачених цією Конституцією (п. 15).

Як уже зазначалося, ст. 85 Конституції України визначає систему основних, але не вичерпних повноважень Верховної Ради України. Парламент здійснює й інші повноваження, віднесені Конституцією до його відання, зокрема, в різних сферах суспільного та державного життя, організації своєї внутрішньої діяльності тощо.

Стаття 86. Народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом 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.

Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

Коментована стаття присвячена одній з найстаріших форм парламентського контролю – депутатському запиту. Саме завдяки цій формі народний депутат України отримує можливість звертатися до Уряду, міністерств, інших посадових осіб з вимогою дати роз'яснення щодо їх політичного курсу або будь-якої іншої проблеми. Історично цей інститут було започатковано ще в англійському парламенті в 1721 р. Право запиту згадувалося також у декреті Установчих зборів Франції від 21 липня 1791 р., що встановлював обов'язок міністрів повідомляти депутатам ті відомості, якими вони зацікавляться.

На сьогоднішній день депутатський запит широко використовується у світовій парламентській практиці. Як правило, вирізняють два його види: інтерпеляція (від латин. *interpellatio* – переривання мови) і запитання. Інтерпеляція існує переважно в законодавстві країн – членів ЄС, зокрема в Італії, Польщі, Бельгії, Іспанії. Суттєвими її ознаками є те, що предметом інтерпеляції можуть бути принципові проблеми зовнішньої та внутрішньої політики, суб'єктом відповіді на інтерпеляцію є лише уряд, а за наслідками її розгляду парламент може прийняти резолюцію недовіри, що, як відомо, тягне за собою відставку всього складу уряду або окремого урядовця. Запитання ж, на відміну від інтерпеляції, є більш оперативним контрольним засобом: відповідь на нього дається урядовцем одразу на пленарному засіданні (наприклад, під час так званої «години запитань»). При цьому сама проблема, яку піднімають у запитанні, може бути менш значущою, ніж у випадку з інтерпеляцією.

У вітчизняному законодавстві норма щодо депутатських запитів вперше була включена до Конституції УРСР 1937 р. Згідно з нею Уряд УРСР або Міністр УРСР, до якого направлений запит депутата Верховної Ради УРСР, повинен був у строк не пізніше трьох днів надати усну або письмову відповідь. Аналогічні приписи містилися й у Конституції УРСР 1978 р. Але за радянських часів цей інститут не спрацьовував належним чином, оскільки в умовах партійного диктату нівелювалося його основне призначення. Адже і депутат, і урядовець належали до однієї політичної сили, що унеможлиблювало сам факт здійснення неупередженого контролю за діяльністю виконавчої влади.

Сучасне українське законодавство не використовує термін «інтерпеляція», але розрізняє депутатський запит (ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України») і депутатське звернення (ст. 16 цього ж Закону) – письмову пропозицію народного депутата до суб'єктів права здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з певних питань, віднесених до їх компетенції. Основна різниця між цими формами парламентського контролю полягає не тільки в імперативності запиту і рекомендаційному характері звернення, а й у тому, що депутатський запит може бути подано лише на пленарному засіданні Верховної Ради України, яка повинна підтримати його певною кількістю голо-

сів, у той самий час як звернення є індивідуально-вольовим актом народного депутата, направлення якого не потребує узгодження з парламентом. Таким чином, депутатське звернення може спиратися лише на політичний авторитет депутата, а не парламенту в цілому. У статтях 229, 230 Регламенту Верховної Ради України передбачена також можливість усного чи письмового запитання представників депутатських фракцій (груп) до членів Кабінету Міністрів України під час «години запитань до Уряду» на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Отже, депутатський запит визначається в українському законодавстві як вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до органів Верховної Ради, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції. До його структурних елементів можна віднести: а) предмет запиту. Звертає на себе увагу та обставина, що в законодавстві відсутнє чітко визначене коло питань, щодо яких народний депутат може направити свій запит.

Частково це питання було вирішено за рахунок тлумачення, здійсненого Конституційним Судом України. Так, у своєму Рішенні від 5 березня 2003 р. у справі про звернення народних депутатів до Національного банку України Суд сформулював правову позицію, згідно з якою у разі надходжень депутатських запитів або звернень, зміст яких не відповідає закону або виходить за межі компетенції адресата, останній не зобов'язаний задовольняти вимоги запиту або приймати пропозицію, яка міститься у зверненні; б) спосіб заявлення запиту: виключно і безпосередньо на сесії Верховної Ради України; в) суб'єкти направлення запиту: народний депутат, народні депутати чи комітети Верховної Ради України; г) широке коло адресатів запиту: фактично будь-який орган державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації будь-якої форми власності.

Разом з тим Конституційний Суд України в ряді своїх рішень звужив коло адресатів депутатського запиту.

Зокрема, згідно з Рішенням від 19 травня 1999 р. у справі про запити народних депутатів України народний депутат не може звертатися з вимогами чи пропозиціями до судів, голів судів та до суддів стосовно конкретних судових справ. Така позиція пояснюється тим, що відповідно до частин 1, 2 ст. 126 Конституції України незалежність і недоторканність суддів гарантується Конституцією і законами України, а вплив на них у будь-який спосіб забороняється. Викладені ж у запиті чи зверненні відповідні вимоги чи пропозиції можуть опосередковано справити певний вплив на суддів. Саме тому, що запит має контрольний характер, його заборонено адресувати представникам судової влади, адже суди не повинні бути підконтрольними ні законодавчій, ні виконавчій владі, ні главі держави.

У зазначеному Рішенні вказується, що вимога чи пропозиція народного депутата до керівників органів СБУ не може бути дорученням щодо перевірки будь-якої інформації про окремих громадян, а в разі відсутності в зазначених документах достатньої інформації про злочин така вимога чи пропозиція не може бути підставою для прийняття рішення про проведення оперативно-розшукових заходів.

У Рішенні Конституційного Суду України від 11 квітня 2000 р. у справі про запити народних депутатів до прокуратури вказано, що народний депутат не має права звертатися до органів прокуратури і прокурорів з вимогами, пропозиціями чи вказівками в конкретних справах з питань підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства в конкретних кримінальних справах. У разі ж надходження таких вимог, пропозицій чи вказівок до працівників прокуратури останні мають діяти відповідно до чинного законодавства. При цьому Конституційний Суд особливо підкреслив, що народні депутати не мають права втручатися в діяльність органів прокуратури, а запити народних депутатів можуть стосуватися лише питань, пов'язаних

саме з депутатською діяльністю. Оскільки законодавчо визначена компетенція органів прокуратури не є питанням, що пов'язане з депутатською діяльністю, то й такі запити не можуть бути направлені до прокуратури. Отже, прокуратура за ступенем самостійності фактично аналогічна судам.

У Рішенні Конституційного Суду України від 20 березня 2002 р. у справі про запити і звернення народних депутатів до органів дізнання і досудового слідства викладена правова позиція, згідно з якою 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 конкретних кримінальних справ. У разі ж надходження до зазначених органів таких вимог і пропозицій їх керівники, слідчі і посадові особи мають діяти з дотриманням вимог, передбачених КПК України, і не пов'язані обов'язком розглядати їх у порядку розгляду запитів і звернень, а також не несуть відповідальності за невиконання викладених у них вимог та пропозицій.

Разом з тим Конституційний Суд визнав за можливе звернення депутатів із запитом до Міністра внутрішніх справ України, керівників головних управлінь, управлінь і відділів МВС України як керівників органів державної влади, а також до керівників тих підприємств і установ, що належать до сфери управління МВС. Але ці запити знову ж таки не повинні стосуватися конкретних кримінальних справ. У згаданому Рішенні Конституційний Суд особливо підкреслив, що народний депутат взагалі не може адресувати ніякі запити іншим працівникам внутрішніх справ, окрім вищевказаних, зокрема слідчим органів внутрішніх справ і працівникам міліції, які здійснюють функцію органу дізнання.

У Рішенні від 5 березня 2003 р. у справі про звернення народних депутатів до Національного банку України Конституційний Суд виклав правову позицію, згідно з якою народний депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до Голови Нацбанку України про надання інформації, яка становить банківську таємницю, а також про здійснення наглядових дій та застосування заходів впливу до банків та осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Нацбанку. Також народний депутат може звернутися із депутатським зверненням до Нацбанку або його посадових осіб про надання інформації, яка становить бан-

ківську таємницю, а також про здійснення наглядових дій та застосування заходів впливу до банків та осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Нацбанку. При цьому Голова та інші посадові особи Нацбанку мають діяти з дотриманням вимог чинного законодавства і дати письмову вмотивовану відповідь про результати розгляду запиту (звернення) незалежно від того, чи будуть задоволені викладені в них пропозиції, чи ні.

У поточному законодавстві визначаються механізм внесення депутатського запиту і процедура його проходження. Так, у ч. 3 ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України» вказується, що депутатський запит вноситься в письмовій формі народним депутатом, а у випадку направлення запиту до Президента України — також на вимогу народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, і розглядається на засіданні Верховної Ради. Відповідно до ч. 2 ст. 224 Регламенту Верховної Ради України короткий зміст належним чином підготовленого і внесеного депутатського запиту оголошується головуєчим на найближчому після дня його внесення пленарному засіданні Верховної Ради, на якому відведений час для оголошення депутатських запитів. При чому на одному пленарному засіданні може бути оголошено не більше двох депутатських запитів одного народного депутата.

Закон України «Про статус народного депутата України» передбачає дві принципово різні процедури внесення депутатських запитів: одну — для запитів до Президента України, другу — до усіх інших органів державної влади й місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підприємств, організацій, установ. Так, у ч. 4 ст. 15 вказаного Закону міститься положення, згідно з яким Верховна Рада приймає рішення про направлення депутатського запиту відповідному органу або посадовій особі, до яких його звернуто, однією п'ятою від її конституційного складу. Ця норма повністю відповідає світовій парламентській практиці, адже функцією контролю наділений не окремий депутат, а парламент в цілому або одна з його палат; депутат або група депутатів лише ініціює акт контролю. Ось чому депутатський запит завжди повинен бути підтриманий певною кількістю голосів від складу парламенту. Ця норма є певним запобіжником низькій якості запитів, їх формальному використанню, маскуванню в них особистих інтересів народних обранців. Разом з тим Конституційний Суд України у сво-

єму Рішенні від 14 жовтня 2003 р. у справі про направлення запиту до Президента України встановив, що направлення запиту народного депутата до органів Верховної Ради, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, не потребує прийняття рішення Верховною Радою України. Наявна колізія між приписами Закону та Рішенням Суду від 14 жовтня 2003 р. в парламентській практиці вирішується сьогодні на користь правової позиції Суду.

Що стосується направлення депутатських запитів до Президента України, то згідно з ч. 2 ст. 225 Регламенту Верховної Ради України після оголошення короткого змісту запиту головуючий на пленарному засіданні оголошує голосування щодо попередньої підтримки такого запиту. У зв'язку з цим варто зазначити, що п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції встановив, що прийняття такого рішення можливо лише на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу парламенту. Як роз'яснив у своєму Рішенні від 14 жовтня 2003 р. Конституційний Суд України, рішення про направлення запиту до Президента України приймається Верховною Радою більшістю від її конституційного складу. Саме тому в ч. 4 ст. 225 Регламенту Верховної Ради України з'явилася норма, згідно з якою рішення про направлення попередньо підтриманого не менш як однією третиною від складу парламенту депутатського запиту до Президента вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, і оформлюється постановою Верховної Ради. Апарат Верховної Ради надсилає текст депутатського запиту до Президента України разом з відповідною постановою Верховної Ради.

У законодавстві детально врегульований порядок надання відповіді на запит. Так, згідно з ч. 5 ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України» Президент України, керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, до яких звернуто запит, зобов'язані повідомити народного депутата, групу народних депутатів,

комітет Верховної Ради України у письмовій формі про результати розгляду 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 України, які внесли запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати одного місяця після одержання запиту.

Народний депутат має право брати безпосередньо участь у розгляді внесеного ним запиту керівником органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації. 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, а відповідь на депутатський запит, внесений групою народних депутатів, комітетом Верховної Ради України, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, підпис якого під запитом значиться першим, голові комітету Верховної Ради України. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено запит, за підписом його керівника чи посадової особи, керівником підприємства, установи та організації, об'єднання громадян, на ім'я яких було направлено запит.

Народний депутат, представник групи народних депутатів, комітет Верховної Ради України мають право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. За відповіддю на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на ньому наполягає не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради

України. При обговоренні відповіді на депутатський запит на засіданні Верховної Ради України повинні бути присутні в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України, керівники, до яких звернуто запит. Вони можуть уповноважувати інших осіб бути присутніми при обговоренні відповіді на запит лише у виняткових випадках із вмотивованим обґрунтуванням. За результатами обговорення відповіді на депутатський запит Верховна Рада України приймає відповідне рішення.

Як бачимо, депутатський запит є ефективним засобом парламентського контролю за станом справ у різних сферах суспільного життя, що широко застосовується як у вітчизняній, так і зарубіжній конституційно-правовій практиці.

Стаття 87. Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Стаття 87 Конституції України встановлює важливу прерогативу Верховної Ради України у відносинах, які мають безпосереднє значення щодо політичної оцінки ефективної, відповідальної діяльності Кабінету Міністрів України. Саме парламент у разі виявлення явних прорахунків, кризових явищ, які спричинені діяльністю Кабінету Міністрів України і позначаються на житті суспільства, наділений конституційним правом прийняття резолюції недовіри. Це означає, що конституційна норма визначає безпосередню залежність і взаємозв'язок між виконанням Кабінетом Міністрів України своїх повноважень та практичними результатами, які має отримувати суспільство. Верховна Рада України повинна регулярно контролювати діяльність Уряду в досягненні соціально-економічних результатів, а головне — виявляти

наскільки виконуються завдання, передбачені Програмою діяльності Кабінету Міністрів України. Вона розробляється Урядом і схвалюється Верховною Радою України. Питання про притягнення до відповідальності Кабінету Міністрів України належить до безпосередньої і виключної компетенції парламенту, зокрема, його контрольних функцій стосовно виконавчої влади і безпосередньо Кабінету Міністрів України. За відсутності норм Конституції України про «повновладдя представницьких органів влади», а також конституційних вимог, які встановлюють підзвітність і підконтрольність їм центральних органів виконавчої влади, відповідальність Кабінету Міністрів України є політичною оцінкою висновку Верховної Ради України про неспроможність діючого Уряду виконати окреслені Верховною Радою України завдання, наявність суттєвих прорахунків державного управління, які призвели до загрозливого стану економіки, зростання внутрішнього і зовнішнього боргу, тощо. Важливо враховувати також, що в ч. 1 ст. 87 Конституції України постановка перед Верховною Радою України питання про відповідальність Уряду безпосередньо стосується раніше реалізованого парламентом повноваження щодо надання згоди для призначення Президентом України кандидатури Прем'єр-міністра України. У політико-правовому вимірі це є проявом взаємодії законодавчої та виконавчої влади, символізує їх спільну політичну відповідальність за стан соціально-економічного розвитку країни. Фактично при цьому Верховна Рада України не стільки оцінює особисті якості кандидатури Прем'єр-міністра України, яка подавалася Президентом України для призначення, скільки виражає ставлення парламенту до політичного курсу, який буде реалізовуватися новосформованим Кабінетом Міністрів України.

Разом з тим важливе значення для постановки питання на пленарному засіданні Верховної Ради України щодо відповідальності Кабінету Міністрів України має попереднє здійснення заходів парламентського контролю за його діяльністю. Відповідно до Регламенту Верховної Ради України щорічно розглядається звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленної Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Крім того, Урядом надаються на розгляд Верховної Ради України звіти про виконання Державного бюджету України разом з доповідями

про хід і результати виконання затверджених Верховною Радою України загальнодержавних програм економічного, науково-технічного та інших, які також можуть розглядатися на пленарному засіданні парламенту. Відповідно до п. 3 ст. 228 Регламенту Верховної Ради України за пропозицією Голови Верховної Ради України або не менш як трьох комітетів, або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу парламенту Верховна Рада може в будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт Кабінету Міністрів України з питань результатів виконання схваленої нею Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Після заслуховування звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання Програми його діяльності, відповідних співдоповідей комітетів та обговорення звіту за підсумками розгляду цього питання Верховною Радою України приймається відповідна постанова. Проте прийняття такої постанови Верховна Рада України при негативних оцінках діяльності Кабінету Міністрів України, включаючи визнання незадовільного ставлення до конкретних дій Уряду за результатами звітної діяльності, не означає недовіри Кабінету Міністрів України, що тягне конституційну відставку Уряду.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України повинно розглядатися Верховною Радою України виключно за умови додержання вимог ст. 87 Конституції України з прийняттям резолюції недовіри Кабінету Міністрів України. Це означає, що питання про відповідальність Уряду вноситься за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, підтриманою їх підписами. Особливість і надзвичайна важливість розгляду цього питання полягає в тому, що таке питання включається до порядку денного сесії Верховної Ради України без голосування. За своїм процесуальним порядком відповідно до Регламенту (п. 2 ст. 231) встановлено, що після винесення на розгляд Верховної Ради України питання про відповідальність Уряду комітети Верховної Ради України відповідно до предметів їх відання не пізніш, як у чотириденний строк формулюють і направляють через Апарат Верховної Ради України питання до Кабінету Міністрів України, на які вони б хотіли отримати відповіді до розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. Таким чином, Верховна Рада України не може штучно спричинити урядову кризу, а приймаючи відповідне рі-

шення керуватися лише політичною оцінкою наслідків діяльності Уряду. Слід зазначити, що в цьому полягає одна з умов стабільності конституційного режиму в державі.

Процедура отримання від Уряду відомостей комітетами Верховної Ради України передбачає триденний строк, у межах якого Кабінет Міністрів повинен надати відповіді на поставлені запитання. Узагальнений варіант інформації Кабінету Міністрів України разом з відповідями на запитання направляється до апарату Верховної Ради України, після чого в терміновому порядку надається народним депутатам України. До обов'язків Уряду належить відправка одного примірника такої інформації до Рахункової палати для підготовки висновків. Тільки після виконання вказаних дій Кабінетом Міністрів України парламентські комітети можуть розглядати на своїх засіданнях питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. Відповідно до ст. 231 Регламенту Верховної Ради України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України не пізніше ніж через 10 днів після внесення пропозицій. Прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України відбувається як завершальний акт розгляду питання Верховною Радою України про відповідальність Уряду.

Розгляд питання починається з доповіді народного депутата, уповноваженого з числа народних депутатів, які ініціювали подібне питання. Після вмотивованої доповіді доповідач зобов'язаний відповідати на усні запитання представників депутатських фракцій та інших народних депутатів. Після закінчення відповідей на запитання Прем'єр-міністру України, а в разі його відсутності з поважних причин — Першому віце-прем'єр-міністру України надається право виступу. Проте процедура цим виступом не завершується.

На пропозицію депутатської фракції, комітету Верховна Рада України може прийняти рішення про заслуховування інформації членів Кабінету Міністрів України. Для надання народним депутатам інформації члену Кабінету Міністрів України надається теж право виступу. Після інформації член Кабінету Міністрів відповідає на запитання представників депутатських фракцій.

Передбачено також після доповіді та відповідей на запитання надання слова для виступу представникам комітетів та депутатських фракцій. Таким чином, проводиться з'ясування всіх аспектів питання про відповідальність Уряду.

Голосування щодо прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України вважається позитивним, якщо за резолюцію проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

Конституцією передбачається, що це питання не може розглядатися Верховною Радою більше одного разу протягом однієї чергової сесії Верховної Ради України, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Це повноваження парламенту розглядається органами конституційної юрисдикції як самостійний і окремих вид політичної відповідальності Уряду перед парламентом поряд з встановленим правом Президента України приймати рішення про припинення повноважень Прем'єр-міністра України, що тягне його відставку та всього складу Кабінету Міністрів України. Регламент Верховної Ради України встановлює (п. 6 ст. 3), що засідання з питання про відповідальність Кабінету Міністрів України в повному обсязі транслюється в прямому ефірі.

Стаття 88. Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх.

Голова Верховної Ради України:

- 1) веде засідання Верховної Ради України;
- 2) організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України;
- 3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України;
- 4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;
- 5) організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому законом про регламент Верховної Ради України.

Щоб забезпечити безперервність своєї діяльності, парламенти більшості держав світу заснували керівні органи, створили власні адміністративні служби і відстояли право на незалежну організацію. У 1376 р. (в архівах англійського парламенту ця подія

датується 1377 р.) члени англійської Палати громад визнали необхідність призначити зі свого складу парламентарія, який би виступав від їх імені. Так з'явилась посада спікера (від англ. speaker – буквально оратор). З часом обов'язки цієї посадової особи поступово еволюціонували, зазнавши багато змін. У даний час керівники палат (однопалатного парламенту) належать до вищих посадових осіб держави і посідають нерідко друге-третє місце в ієрархії після глави держави. Голова парламенту стежить за дотриманням регламенту парламенту, підтримує порядок під час його роботи. Нерідко на нього покладаються й інші завдання, наприклад, керівництво роботою апарату парламенту, тлумачення деяких процедурних правил, якщо вони чітко не прописані в регламенті.

Палати парламентів зазвичай очолюються головами. У державах, що сприйняли вестмінстерську модель парламентаризму, – Австралії, Канаді, Новій Зеландії, Ірландії, Індії та ін., а також у США, голова нижньої палати іменується спікером. Уся компетенція щодо керівництва палатою зосереджується в руках цієї посадової особи. Якщо парламент однопалатний, то керівник палати іменується головою парламенту. У більшості держав для керівництва палатами (однопалатним парламентом) утворюється колегія осіб (різна за чисельністю), яка допомагає голові палати (парламенту) у виконанні вищевказаних функцій.

Частина 1 коментованої статті Конституції України визначає посадовців, які належать до керівного складу Верховної Ради України, – Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України. Чітке конституційне закріплення переліку цих посадових осіб є юридичною гарантією від необґрунтованого розширення складу керівництва Верховною Радою України. Не менш важливе значення має закріплений тут принцип виборності керівництва парламенту. У Конституції визначено коло осіб, які можуть претендувати на ці посади, – вони повинні бути народними депутатами України.

Згідно зі статтями 74 і 75 Регламенту Верховної Ради України процедура обрання керівництва парламенту складається з кількох етапів. На першому етапі відбувається висунення кандидатур на цю посаду. Пропозиції щодо кандидатур вносяться на пленарному засіданні Верховної Ради депутатськими фракціями, народни-

ми депутатами. Можливе і самовисування. Після завершення цього етапу Верховна Рада приймає рішення про перехід до обговорення цих кандидатур і може робити перерву в пленарному засіданні на визначений нею строк для попереднього обговорення запропонованих кандидатур у депутатських фракціях. До початку обговорення висунутих кандидатур у депутатських фракціях апарат Верховної Ради надає народним депутатам відомості про кожного з них (дані про освіту, фах, належність до політичної партії, витяг із трудової книжки про трудову діяльність; автобіографію; декларацію про доходи та про свій майновий стан та членів своєї сім'ї за попередній рік; відомості про входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку). Відомості мають бути власноручно підписані кандидатом на посаду. Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про включення до відомостей й інших даних про кандидатів на посаду.

Наступний етап – виступи кандидатів на пленарному засіданні Верховної Ради з доповідями щодо програм майбутньої діяльності та їх обговорення. Вони виступають на пленарному засіданні в порядку внесення їх кандидатур з доповідями щодо програм своєї майбутньої діяльності – до 20 хвилин. Після цього проводиться обговорення кандидатур. Загальний час для обговорення кандидатур визначається Верховною Радою, але має становити не менше однієї години. Усі кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України обговорюються одночасно. Народні депутати мають право ставити запитання кандидатам на посаду Голови Верховної Ради України, висловлювати думку щодо їх програм, політичних, ділових та особистих якостей, агітувати за або проти кожного з них. Головуючий на пленарному засіданні з дотриманням черговості запису на виступ надає рівні можливості промовцям для виступу на підтримку того чи іншого кандидата на цю посаду. Кожний кандидат у будь-який час може заявити про самовідвід.

На заключному етапі відбувається голосування по кандидатурах на посаду Голови Верховної Ради України. Воно є таємним і відбувається шляхом подачі бюлетенів.

Обраним Головою Верховної Ради України вважається кандидат на посаду, який отримав більшість голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (не менше 226),

якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності. Про обрання Голови Верховної Ради України оформлюється відповідна постанова Верховної Ради, яку підписує обраний Голова Верховної Ради України.

У Регламенті (ст. 79) конкретизується також процедура обрання Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України. Вони обираються на строк її повноважень з числа народних депутатів. Кандидатури вносяться в порядку, передбаченому для внесення кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України. Запропоновані кандидатури попередньо обговорюються в депутатських фракціях, а потім – на пленарному засіданні. Попередня підготовка та обговорення кандидатур на посаду здійснюються в порядку, передбаченому для обговорення кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України: по кожній кандидатурі окремо або разом. Рішення про їх обрання приймаються відкритим поіменним голосуванням більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради і оформляються відповідними постановами.

Голова Верховної Ради України може бути в будь-який час відкликаний з посади Верховною Радою на його прохання, а також 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 сесії Верховної Ради, або через інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків. Пропозиції про відкликання Верховною Радою Голови з посади (крім відкликання за його особистою письмовою заявою) можуть вноситися: 1) народними депутатами на підставі висновку комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, у разі відсторонення Голови Верховної Ради України від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії; 2) не менш як однією третьою народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради за їх підписами.

Головує на такому пленарному засіданні один із заступників Голови Верховної Ради України або обраний Верховною Радою за процедурою (ad hoc) головуєчий на пленарному засіданні з числа народних депутатів, який не підписав пропозицію про відкликання Голови Верховної Ради України.

Рішення про включення до порядку денного сесії Верховної Ради питання про відкликання з посади Голови Верховної Ради України приймається на пленарному засіданні, наступному за днем внесення такої пропозиції. Одночасно Верховна Рада дає 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. У разі необхідності для збору та перевірки інформації, що стосується питання відкликання з посади Голови парламенту, 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 пізніш як на десятий день після включення цього питання до порядку денного сесії.

Верховна Рада заслуховує доповідь представника народних депутатів, які ініціювали відкликання Голови Верховної Ради України з посади, і відповіді доповідача на запитання; звіт Голови парламенту про його діяльність на цій посаді та його відповіді на запитання. Народні депутати мають право ставити запитання і брати участь у обговоренні питання. З урахуванням черговості запису на виступ надаються рівні можливості для промовців, які виступають як за, так і проти особи, яка є Головою Верховної Ради України. Рішення Верховної Ради України про відкликання Голови Верховної ради України з посади приймається таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів і оформляється постановою Верховної Ради. Голосування вважається таким, що відбулося, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності.

У разі, якщо особиста заява Голови Верховної Ради України про його відкликання з посади не задовольняється Верховною Радою, він має право припинити виконання посадових обов'язків Голови Верховної Ради України через 15 днів після дня розгляду цього питання Верховною Радою.

Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України можуть бути в будь-який час відкликані з посад за рішенням Верховної Ради в порядку, передбаченому для відкликання Верховною Радою з посади Голови Верховної Ради України. Водночас 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.

Практика зарубіжного парламентаризму демонструє певну сталість у здійсненні керівництва парламентом. Прикладом може слугувати досвід парламенту Франції, де за 30 років 5-ї Республіки змінилися п'ять голів Національної Асамблеї. Проте Ж. Шабан Дельмас обіймав цю посаду в п'яти легіслатурах (1958-1969 рр., 1978 р.) і був обраним ушосте в 1986 р. Для порівняння: в Україні з 1990 р. по даний час 10 разів змінювались Голови Верховної Ради України, 9 разів – Перші заступники і 7 разів заступники Голови Верховної Ради.

Частина 2 коментованої статті регулює правовий статус Голови Верховної Ради України. Насамперед у п. 1 ч. 2 коментованої статті закріплюються права та обов'язки Голови Верховної Ради щодо ведення пленарних засідань парламенту, адже саме ця ділянка роботи є пріоритетною в його діяльності. У теорії конституційного права під засіданням парламенту розуміють збори членів парламенту, скликані в установленому порядку для здійснення своїх повноважень. Необхідною вимогою для надання законності засіданню є наявності кворуму, тобто певної кількості народних депутатів, за наявністю якої засідання органу вважається правомочним для прийняття рішень, що входять до його компетенції. Оскільки для прийняття законів та інших нормативних актів вимагається більшість від конституційного складу – 226 і більше голосів народних депутатів, то й кворум Верховної Ради в цілому прирівнюється до цієї цифри. Обов'язковими елементами засідання Верховної Ради є встановлення порядку денного, обговорення розглядуваних питань (дебати) і голосування з приводу них, найчастіше з приводу законопроектів. Названі три елементи завжди регулюються Регламентом. Відповідно до його приписів пленарні засідання Верховної Ради відкриває, веде і закриває Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради. Для

здійснення цього повноваження головуєчий наділяється відповідними правами, як-от: внесення пропозицій з процедурних питань; об'єднання обговорення кількох пов'язаних між собою питань порядку денного; проведення підсумків обговорюваних питань, оголошення повідомлень; оголошення перерви; надання розпоряджень апарату Верховної Ради; проведення рейтингових голосувань тощо. Водночас Закон покладає ряд обов'язків на головуєчого: дотримуватись норм Конституції та Регламенту; повідомляти про результати реєстрації народних депутатів; попереджувати присутніх на закритому засіданні про процедуру проведення пленарного засідання; оголошувати назву документів та ініціаторів внесення проектів законів, постанов; оголошувати про запис виступів з місця; надавати слово для виступу та доповіді; створювати рівні можливості депутатам для участі в дебатах; утримуватись від коментарів та оцінок; вживати заходів для підтримки порядку на засіданні; організовувати розгляд питань; оголошувати результати голосування; оголошувати офіційні повідомлення та запити народних депутатів; здійснювати інші повноваження відповідно до положень Регламенту.

У пункті 2 ч. 2 коментованої статті встановлено повноваження Голови Верховної Ради України щодо організації підготовки питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України. Зміст цього повноваження розкривається в правах і обов'язках Голови Верховної Ради, визначених у Регламенті, щодо організації розробки річного і перспективного планів законопроектних робіт Верховної Ради України, скликання і проведення нарад з головами комітетів, представниками депутатських груп і фракцій, Погоджувальної ради депутатських груп і фракцій для узгодження позицій народних депутатів щодо планування роботи Верховної Ради України, проектів порядку денного сесій, розкладу пленарних засідань, питань про направлення законопроектів на розгляд у комітети, депутатські групи та фракції, на наукову, юридичну та іншу експертизу, про готовність законопроектів до розгляду в пленарному режимі.

Досить важливим є закріплене у п. 3 ч. 2 коментованої статті повноваження Голови Верховної Ради щодо підписання актів, прийнятих Верховною Радою України, оскільки цим засвідчується відповідність змісту актів прийнятим парламентом рішенням. Зазначене повноваження доповнюється встановленим у Регла-

менті обов'язком голови парламенту щодо забезпечення оприлюднення актів Верховної Ради, які не потребують подальшого підписання Президентом України. У розвиток нормативних положень Конституції Регламент у статтях 46 і 138 встановлює види актів Верховної Ради, якими є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення та заяви. З-поміж тих, що підписуються та оприлюднюються Головою Верховної Ради, найбільш поширеними є її постанови, які приймаються з конкретних питань з метою здійснення установчої, організаційної, контрольної та інших функцій. Вони набувають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено самою постановою.

Пункт 4 ч. 2 коментованої статті закріплює представницькі повноваження Голови Верховної Ради України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав. У статті 78 Регламенту до цього переліку додається ще один суб'єкт – міжнародні організації. Це повноваження не регламентується належним чином у законодавстві. Практика організації взаємодії Верховної Ради з іншими органами державної влади значно випереджає її нормативне регулювання. У зовнішньополітичній сфері не знайшли відповідної регламентації питання співробітництва Верховної Ради України з парламентами інших держав. Між тим міжнародні парламентські зв'язки передбачають численні офіційні зустрічі керівника українського парламенту з іноземними політичними і громадськими діячами, послами держав, дають змогу обмінюватися парламентськими делегаціями, досвідом роботи й відповідною інформацією. Тому це питання потребує найскорішого врегулювання.

Пункт 5 ч. 2 коментованої статті закріплює повноваження Голови Верховної Ради України щодо організації роботи апарату Верховної Ради України. На апарат Верховної Ради України покладена функція об'єднання інтелектуальних і матеріальних ресурсів, які є в розпорядженні парламенту. Апарат Верховної Ради України є органом, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Верховної Ради України, народних депутатів України. До його складу входять такі структурні підрозділи: головні управління, управління, відділи, секретаріати Голови Верховної Ради України та його заступників, секретаріати комітетів Верховної

Ради України, секретаріати зареєстрованих депутатських фракцій і груп та інші структурні підрозділи. Сьогодні його чисельність складає 1135 штатних одиниць. Крім того, утворено Інститут законодавства Верховної Ради України як самостійну науково-дослідну і прикладну державну установу в структурі апарату з чисельністю працівників 70 штатних одиниць. Голова Верховної Ради визначає чисельний склад структурних підрозділів парламентського апарату у межах витрат, передбачених кошторисом Верховної Ради України, забезпечує дотримання апаратом розпорядку роботи та контролює його діяльність, вносить подання Верховній Раді України про призначення і звільнення з посади керівника апарату, а також подання керівнику апарату про призначення і звільнення заступників керівника апарату, затверджує положення про апарат Верховної Ради України та документообіг у Верховній Раді, дає доручення керівнику і працівникам парламентського апарату.

Стаття 89. Верховна Рада України затверджує перелік комітетів Верховної Ради України, обирає голів цих комітетів.

Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.

Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом.

Коментована стаття Конституції України деталізує правовий статус робочих органів Верховної Ради України – парламент-

ських комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій.

Частини 1 та 2 ст. 89 Основного Закону встановлюють, що Верховна Рада України затверджує перелік комітетів Верховної Ради України, які здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень парламенту. До повноважень парламенту також віднесено повноваження щодо обрання голів цих комітетів. Наведені положення Конституції України отримують свій нормативний розвиток у Регламенті Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р., Законі України від 4 квітня 1995 р. «Про комітети Верховної Ради України», Законі України від 17 листопада 1992 р. «Про статус народного депутата України», інших законах України, постановах Верховної Ради України, включаючи постанови, якими затверджуються положення про комітети парламенту. При розгляді питань про комітети Верховної Ради України також слід взяти до уваги зміст Рішення Конституційного Суду України від 5 березня 2003 р. № 5-рп у справі про звернення народних депутатів України до Національного банку України.

Комітети Верховної Ради України є органами парламенту, відповідальними і підзвітними йому, які утворюються з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту, виконання контрольних функцій парламенту. За своїм конституційним статусом комітети Верховної Ради України є органами, які мають предметно визначену компетенцію та забезпечують здійснення парламентом його повноважень. При цьому, будучи органами Верховної Ради України, комітети парламенту не складають самостійну систему органів державної влади.

Діяльність комітетів Верховної Ради України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, гласності, їх рівноправності, доцільності, функціональності, плановості, наукової обґрунтованості, колегіальності, вільного обговорення та вирішення питань та ін.

Система парламентських комітетів, їх завдання, функції та компетенція визначаються на першій сесії Верховної Ради Украї-

ни нового скликання з урахуванням конституційно визначених завдань і повноважень парламенту, а також актуальних питань державотворення та правотворення в усіх сферах суспільного та державного життя України. Це обумовлює створення як галузевих (предметних), так і функціональних комітетів Верховної Ради України. Перші з них наділені повноваженнями щодо здійснення законопроектної роботи, підготовки й попереднього розгляду питань у певних сферах формування державної політики, віднесених до повноважень Верховної Ради України, а другі – покликані забезпечити оптимальну організацію та діяльність Верховної Ради України, її взаємозв'язки з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Сьогодні система комітетів Верховної Ради України VI скликання визначена Постановою Верховної Ради України від 4 грудня 2007 р. № 4-VI «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» і представлена 27 комітетами парламенту: комітет із питань аграрної політики та земельних відносин; комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства; комітет з питань бюджету; комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; комітет з питань економічної політики; комітет з питань європейської інтеграції; комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; комітет у закордонних справах; комітет з питань культури і духовності; комітет з питань науки і освіти; комітет з питань національної безпеки і оборони; комітет з питань охорони здоров'я; комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки; комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів; комітет з питань податкової та митної політики; комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин; комітет з питань правової політики; комітет з питань правосуддя; комітет з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва; комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України; комітет з питань свободи слова та інформації; комітет з питань сім'ї, молодіжної

політики, спорту та туризму; комітет з питань соціальної політики та праці; комітет з питань транспорту та зв'язку; комітет з питань фінансів і банківської діяльності.

Згідно з п. 2 Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» у Верховній Раді України також утворено Спеціальну контрольну комісію Верховної Ради України з питань приватизації. До предмета її відання належать: контроль за дотриманням законодавства про приватизацію, реприватизацію; контроль за виконанням Державної програми приватизації; контроль за діяльністю органів приватизації; аналіз наслідків приватизації; систематичне інформування Верховної Ради України про хід приватизації.

Верховна Рада України може вдосконалювати систему своїх комітетів, реагуючи на нові завдання та проблеми, які виникають у процесі реалізації нею своїх конституційних повноважень. Парламент повноважний утворити або ліквідувати раніше створений комітет, змінити назву чи предмет його відання.

Важливим елементом правового статусу комітетів Верховної Ради України є порядок визначення їх персонального складу. Верховна Рада України створює комітети в складі голів, перших заступників, заступників голів, секретарів і членів комітетів, які обираються більшістю голосів народних депутатів України від конституційного складу парламенту.

До складу кожного з комітетів Верховної Ради України VI скликання, згідно із ч. 2 ст. 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання», на час утворення може входити не менше дев'яти і не більше 30 народних депутатів України, крім Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, до складу якого можуть входити до 35 народних депутатів України, за умови представлення не менш як по одному народному депутату України від кожної депутатської фракції (у разі якщо чисельність депутатської фракції є меншою, ніж кількість комітетів).

За умови, коли персональний склад комітету Верховної Ради України стає меншим від вищезазначеної нижньої межі граничної

чисельності комітету, чинним законодавством передбачена процедура ліквідації такого комітету за ініціативою Голови Верховної Ради України на основі попереднього подання голови профільного комітету парламенту. Разом із тим станом на 30 квітня 2011 р. два комітети Верховної Ради України (Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів і Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин) мають чисельність менше дев'яти народних депутатів України.

Чисельність комітетів Верховної Ради України впливає на кількість заступників голів цих комітетів. За кількості членів комітету не більше 10 народних депутатів України обирається один заступник голови комітету, від 10 до 30 народних депутатів України – перший заступник і заступник голови комітету, а більше 30 народних депутатів – перший заступник і два заступники голови комітету.

При формуванні керівництва комітетів Верховної Ради України та їх персонального складу застосовується квотний підхід. Квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою. Облік квот пропорційного представництва депутатських фракцій у комітетах здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту.

Список кандидатур на посади голів, перших заступників, заступників та секретарів комітетів по одній кандидатурі на кожну посаду за поданням депутатських фракцій схвалюється Погоджувальною радою. Цей список повинен містити: назви всіх комітетів; прізвища, імена та по батькові відповідних кандидатів на посаду; назви депутатських фракцій, які запропонували відповідних кандидатів на посаду згідно з розрахунковою квотою. Голови комітетів, перші заступники і заступники голів та секретарі комітетів обираються за списком у цілому, без обговорення на пленарному засіданні, шляхом відкритого поіменного голосування. При цьому персональний склад усіх комітетів Верховної Ради України нового скликання визначається одночасно шляхом прийняття відповідної постанови Верховної Ради України.

Чинне законодавство встановлює обмеження щодо кандидатів на виборні посади в комітетах. Так, голови комітетів, перші заступники і заступники голів та секретарі комітетів не можуть бути членами однієї депутатської фракції (депутатської групи) і не можуть бути одночасно головами депутатських фракцій (депутатських груп). До складу комітетів також не можуть бути обрані Голова Верховної Ради України, його Перший заступник і заступник.

Персональний склад комітетів Верховної Ради України може бути змінений внаслідок: 1) обрання нового члена комітету; 2) відкликання члену комітету; 3) обрання чи відкликання голови комітету, першого заступника, заступника голови, секретаря комітету; 4) дострокового припинення повноважень народного депутата України, який входив до складу комітету. Відповідні зміни здійснюються шляхом прийняття постанови Верховної Ради України, з урахуванням принципу пропорційного представництва в комітетах депутатських фракцій і визначених відповідно до принципу квот.

Наступним, стрижневим елементом конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України є їх функції – основні напрямки і види діяльності, а також права й обов'язки щодо їх реалізації. Так, ч. 2 ст. 89 Конституції України встановлює, що комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України. Закон України «Про комітети Верховної Ради України», Регламент Верховної Ради України деталізують наведене конституційне положення та визначають функції, права та обов'язки комітетів, а також процедурно-процесуальні форми їх реалізації.

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» відповідні комітети здійснюють такі функції: 1) законопроектну; 2) організаційну; 3) контрольну. Законопроектна функція комітетів полягає в розробці проектів законів, інших актів Верховної Ради України; попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд парламенту; доопрацюванні за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів в ціло-

му); попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; узагальненні зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів; внесенні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи.

Задля здійснення наведених законодавчих функцій комітети Верховної Ради України наділені правами розробляти за власною ініціативою законопроекти й проекти інших актів Верховної Ради з питань, що віднесені до предметів відання комітетів, з подальшим внесенням їх на розгляд Верховної Ради України членами комітету за його рішенням; визначати завдання щодо розробки законопроектів чи їх структурних частин із питань, віднесених до предмета їх відання; опубліковувати за своїм рішенням у ЗМІ проекти законів до внесення їх на розгляд парламенту; вносити пропозиції та поправки під час розгляду на своєму засіданні проекту закону чи іншого акта Верховної Ради України; створювати робочі групи й призначати їх керівників із числа членів комітету для підготовки актів парламенту, питань, що обговорюються на засіданнях комітетів, проектів рішень, рекомендацій, висновків комітетів; звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян з проханням висловити пропозиції щодо проектів законів; ініціювати укладання в межах коштів, передбачених у кошторисі видатків на здійснення повноважень Верховної Ради України, договорів з науковими установами, навчальними закладами й спеціалістами на науково-інформаційний пошук, розробку, доопрацювання та експертизу законопроектів та ін. При цьому, здійснюючи свою законодавчу функцію, комітети парламенту зобов'язані: організовувати розробку проектів законів й інших актів за дорученням Верховної Ради України; розглядати в порядку і в строки, установлені Регламентом Верховної Ради України, проекти актів парламенту та подавати їх на розгляд Верховної Ради України; готувати висновки щодо проектів актів Верховної Ради України, внесених суб'єктами права законодавчої ініціативи; доопрацьовувати проекти актів парламенту за дорученням Верховної Ради України за результатами розгляду їх у першому та наступних читаннях тощо.

Не менш важливою для забезпечення ефективної діяльності парламенту є й організаційна функція комітетів Верховної Ради України. Її основними напрямками є: планування роботи комітетів; проведення збору та аналізу інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організація слухань із цих питань; попереднє обговорення відповідно до предметів відання кандидатур посадових осіб, яких відповідно до Конституції України обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України, або надає згоду на їх призначення, підготовка до розгляду парламентом відповідних висновків щодо цих кандидатур; підготовка питань на розгляд Верховної Ради України відповідно до предметів їх відання; участь у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України; прийняття рішень, надання висновків, рекомендацій, роз'яснень; розгляд звернень, що надійшли до комітету в установленому порядку; участь відповідно до предметів відання в міжпарламентській діяльності, взаємодія з міжнародними організаціями; підготовка письмових звітів про підсумки своєї діяльності та забезпечення її висвітлення в засобах масової інформації.

Реалізуючи організаційну функцію, комітети Верховної Ради України наділені правами і обов'язками отримувати від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ й організацій, їх посадових осіб, а також вивчати та досліджувати інформацію з питань, які належать до їх компетенції; готувати і розглядати питання про призначення, звільнення, затвердження та надання згоди на призначення посадових осіб Верховною Радою України; готувати висновки й інші матеріали у межах своєї компетенції щодо призначення всеукраїнського референдуму з питання зміни території України, виборів Президента України, позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування; вносити пропозиції щодо порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України з питань, віднесених до їх компетенції; надання відповіді на депутатські запити, підготовка висновків і роз'яснень щодо пропозицій, поданих до комітету в установленому порядку, та ін.

Контрольна функція комітетів Верховної Ради України полягає в: аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб із питань, віднесених

до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків і рекомендацій на розгляд парламенту; участі за дорученням Верховної Ради України в проведенні «Дня Уряду України»; контролі за виконанням Державного бюджету України у частині, що віднесена до предмета відання конкретного комітету, з метою забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів; організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань, а також слухань у комітетах; підготовці та поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету; взаємодії з Рахунковою палатою та з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам тощо.

Стосовно здійснення своїх контрольних функцій комітети Верховної Ради України наділені широким колом прав і обов'язків. Так, глава 3 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» встановлює, що комітети парламенту, здійснюючи свої контрольні функції, аналізують практику застосування законодавчих актів у діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів їх відання; беруть участь у підготовці питань на розгляд Верховної Ради України у зв'язку з виконанням нею контрольних повноважень, передбачених Конституцією України, зокрема, у проведенні «Дня Уряду України»; беруть участь у бюджетному процесі; направляють депутатські запити до Президента України тощо.

Реалізуючи свої функції та повноваження, комітети Верховної Ради України діють відповідно до предмета свого відання. Зміст предмета відання кожного окремо взятого комітету Верховної Ради України VI скликання визначається в документі «Предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання та Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації», затвердженому Постановою Верховної Ради України від 4 грудня 2007 р. № 4-VI «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання».

Важливим елементом конституційно-правового статусу комітетів Верховної Ради України є їх внутрішня побудова. Основ-

ними структурними елементами комітетів парламенту є такі посадові особи й органи комітетів: голова комітету, перший заступник і заступники голови комітету, секретар комітету, голови підкомітетів, члени комітету, підкомітети й робочі групи комітету. Їх повноваження визначає розділ IV Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Наприклад, голова комітету уповноважений вносити пропозиції на засідання комітету щодо розподілу обов'язків між першим заступником, заступником (заступниками) голови комітету; забезпечувати складання плану роботи комітету та виконання плану-графіка робіт над законопроектами та проектами інших актів Верховної Ради України, щодо яких комітет визначений головним; головує на засіданнях комітету тощо.

Комітети Верховної Ради України реалізують свої функції, права та обов'язки в законодавчо встановлених організаційно-правових формах. Основними формами роботи комітетів є: відкриті або закриті засідання та слухання в комітетах. Крім того, комітети можуть організовувати «круглі столи», конференції та інші організаційно-правові заходи.

Основною організаційною формою роботи комітетів парламенту є засідання, які є повноважними, коли на них присутні більше половини членів комітету. Засідання парламентського комітету скликає його голова на підставі затвердженого комітетом плану роботи, доручення Верховної Ради України, її Голови або ж за власною ініціативою. Засідання комітетів проводяться відкрито й гласно, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання, присутні на якому попереджаються про непоширення інформації з обмеженим доступом і про відповідальність згідно із законом. Голосування на засіданні комітету здійснюється членами комітету особисто й відкрито, окрім таємного голосування шляхом подачі бюлетенів в установлених законом випадках.

Законодавством також передбачена така форма роботи комітетів Верховної Ради України, як їх спільні засідання, які скликаються за ініціативи відповідних комітетів або за дорученням парламенту. Головує на спільному засіданні комітетів один із голів цих комітетів або, за дорученням парламенту чи голови парламенту, Голова Верховної Ради України або його заступники. Голосування з обговорюваних на спільному засіданні комітетів питань проводяться окремо кожним комітетом.

За результатами розгляду питань на засіданнях комітетів більшістю голосів присутніх приймаються такі акти: 1) рішення – з організаційних питань; 2) висновки, у випадках передбачених чинним законодавством, та 3) рекомендації – щодо контрольної діяльності комітетів та щодо осіб, які пропонуються для обрання, призначення, надання згоди на призначення чи звільнення Верховною Радою України, а також щодо результатів слухань у комітетах. Рішення, висновки і рекомендації комітетів складаються із мотивувальної та регулятивної частин. Порядок оформлення актів комітетів парламенту та протоколів засідань комітетів детально унормований у Законі України «Про комітети Верховної Ради України» та Регламенті Верховної Ради України.

Комітети Верховної Ради України інформують громадськість про свою діяльність через офіційний веб-сайт Верховної Ради України, у газеті «Голос України» та інших ЗМІ.

Організаційне, правове, наукове, інформаційне, документальне та матеріально-технічне забезпечення діяльності комітетів здійснюється апаратом Верховної Ради України.

Частина 3 коментованої статті Основного Закону встановлює, що Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки й попереднього розгляду питань, а також для підготовки й доопрацювання проектів законів, інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою України. Питання про створення тимчасової спеціальної комісії включається окремим пунктом до порядку денного сесії Верховної Ради України.

Тимчасова спеціальна комісія утворюється із числа народних депутатів України, які дали на це згоду, з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій. Утворення відповідної комісії затверджується постановою Верховної Ради України із зазначенням назви тимчасової спеціальної комісії; мети, завдання та кола питань, для підготовки і попереднього розгляду яких утворюється тимчасова спеціальна комісія; кількісного і персонального складу цієї комісії, терміну її діяльності тощо.

Головою тимчасової спеціальної комісії не може бути голова парламентського комітету. Народний депутат України, з дозволу

своєї депутатської фракції, може одночасно бути членом тимчасової спеціальної комісії та членом парламентського комітету. Голова тимчасової спеціальної комісії, заступник голови і секретар комісії не можуть належати до однієї депутатської фракції. Секретар тимчасової спеціальної комісії обирається на першому засіданні цієї комісії з числа її членів.

Тимчасова спеціальна комісія утворюється на визначений час, який не може перевищувати одного року з дня її утворення. У визначений термін, але не пізніше ніж через шість місяців з дня її утворення, тимчасова спеціальна комісія подає до Верховної Ради України письмовий звіт про виконану роботу, а також підготовлені народними депутатами – членами цієї комісії відповідні проекти актів парламенту та інші матеріали. Після обговорення результатів роботи тимчасової спеціальної комісії у відповідних комітетах і на пленарному засіданні Верховна Рада України приймає рішення щодо завершення роботи такої комісії чи її продовження на певний термін.

Прикладом відповідної комісії є Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України (з правами головного Комітету Верховної Ради України) для підготовки пропозицій щодо змін чинного законодавства у зв'язку з прийняттям Конституційним Судом України Рішення щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., створена Постановою Верховної Ради України від 6 жовтня 2010 р. № 2585-VI.

Частина 4 коментованої статті Конституції України визначає повноваження Верховної Ради України щодо проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, та створення тимчасових слідчих комісій, якщо за це проголосувала не менш ніж одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Сьогодні у Верховній Раді України VI скликання діють Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування обставин та причин сучасного стану справ у системі кредитної кооперації, Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування законності прийняття рішень Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення щодо проведення конкурсів та встановлення переможців конкурсів на отримання (переоформлення) ліцензій на мовлення

з використанням відповідних частот у 2005-2010 роках, Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування випадків цензури у засобах масової інформації, тиску на свободу слова в Україні та перешкоджання законній професійній діяльності журналістів та ін.

Окрім того, згідно зі ст. 111 Конституції України для проведення розслідування в порядку порушення Верховною Радою України процедури імпічменту Президентові України утворюються спеціальні тимчасові слідчі комісії. Їх повноважність, склад і порядок діяльності визначаються Конституцією та законами України.

Порядок утворення тимчасових слідчих комісій загалом є аналогічним порядку створення тимчасових спеціальних комісій, за винятком деяких особливостей. Так, до складу тимчасової слідчої комісії не може входити народний депутат України, який: є родичем або свояком посадової, службової особи, яка працює в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі чи організації, або особа, яка входить до керівного органу об'єднання громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією, або посадової, службової особи, щодо якої повинно проводитися зазначене розслідування; має самостійні або через членів сім'ї майнові цивільно-правові інтереси в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі чи організації, об'єднанні громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією; був або є учасником судового процесу, в якому учасниками були або є державний орган, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа чи організація, їх посадові, службові особи, а також об'єднання громадян, окремі громадяни, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією; до набуття повноважень народного депутата України брав участь у ревізії, аудиторській чи іншій перевірці, результати якої стали підставою для створення тимчасової слідчої комісії.

Результати розслідування тимчасова слідча комісія викладає в письмовому звіті, який повинен містити висновки й пропозиції про: 1) факти й обставини, які стали підставами для проведення розслідування; 2) відомості чи обставини, встановлені тимчасовою

слідчою комісією, і докази, якими це підтверджується; 3) відомості та обставини, що не підтвердилися; 4) факти і обставини, які не були перевірені, та причини цього. У пропозиціях тимчасової слідчої комісії, викладених у проекті постанови чи іншого акта парламенту, зазначається, яким чином мають бути використані її висновки в разі прийняття Верховною Радою України рішення щодо них.

За результатами розгляду висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада України повноважна прийняти рішення щодо: 1) взяття до відома висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії; 2) припинення повноважень тимчасової слідчої комісії; 3) продовження роботи тимчасової слідчої комісії на визначений парламентом час, але не більше одного року з дня її утворення. До того ж Верховна Рада України за необхідності вирішує питання щодо: направлення матеріалів тимчасової слідчої комісії до Генеральної прокуратури України для їх вивчення та відповідного реагування; направлення висновків тимчасової слідчої комісії Президенту України, Прем'єр-міністру України, а також направлення таких висновків для реагування відповідному органу державної влади і органу місцевого самоврядування чи посадовій особі; публікації висновків тимчасової слідчої комісії в газеті «Голос України».

Разом із тим коментована стаття Основного Закону в ч. 5 містить застереження про те, що висновки й пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства та суду. Це положення узгоджується зі змістом частин 1 та 3 ст. 124 Конституції України про те, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами – Конституційним Судом України і судами загальної юрисдикції – і делегування цих функцій, або ж їх привласнення іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Частина 6 ст. 89 Основного Закону встановлює, що організація й порядок діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій має бути урегульовані законом, що корелюється й із п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України. Сьогодні цей конституційний припис реалізований частково, й правовий статус відповідних комісій парламенту унормовується в Регламенті Верховної Ради України, за відсутності спеціальних законів про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії.

Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

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 в останні шість місяців строку повноважень Президента України.

У Конституції України встановлено, що Верховна Рада України працює сесійно (ч.1 ст. 82), а народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі (ч.1 ст. 78). Це означає, що Верховна Рада України функціонує як постійно діючий орган, статус якого закріплюється Конституцією, з визначеними повноваженнями єдиного органу законодавчої влади в Україні. Він характеризується постійним характером діяльності, а тому Верховна Рада України не може бути ліквідована як інституція за будь-яких причин, оскільки парламент є представницьким органом всього Українського народу. Створення в Україні постійно діючого представницького і законодавчого органу державної влади слід розглядати як одне із найважливіших досягнень періоду демократичних реформ. Водночас саме з парламентом пов'язано формування громадянського суспільства та правової держави. Прийняття легітимної Конституції України, ухвалення найважливіших законів стало можливе лише завдяки існуванню постійно діючого законодавчого органу, обраного народом.

Конституцією передбачається, що новообрана Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів, що є встановленим у ч. 4 ст. 82 Конституції строком підтвердження повноважності Верховної Ради України. Народні депутати України скликаються на своє перше засідання «автоматично». Це є традиційною конституційною практикою.

Конституційне положення ч. 1 ст. 90 Конституції України передбачає, що повноваження Верховної Ради України минулого скликання припиняються незалежно від того, чи був новий склад парламенту обраний на чергових чи на позачергових виборах.

До цього моменту діє принцип безперервності в роботі єдиного органу законодавчої влади. Народні депутати України виконують свої обов'язки на постійній основі, працюючи в комітетах, фракціях, тимчасових спеціальних та слідчих комісіях, виконують інші завдання, які обумовлені статусом народного депутата України, тощо.

Таким чином, з моменту проведення виборів і до відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання народні депутати України минулого скликання мають повноваження проводити засідання й приймати рішення. Разом з тим слід зазначити, що в парламентській практиці виникла своєрідна традиція після проведення виборів до початку роботи новообраної Верховної Ради України, як правило, утримуватись від прийняття законів, інших нормативно-правових актів, які б суттєво впливали на правову систему, стосувались найважливіших питань внутрішнього й зовнішнього становища держави.

Період набуття повноважень новообраним складом народних депутатів України повинен бути мінімальним. Цього вимагає правило про припинення повноважень Верховної Ради України минулого скликання з моменту відкриття першого засідання парламенту нового скликання, яке спрямовано на безперервність здійснення законодавчої і представницької функцій єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Щоб гарантувати дотримання цього важливого принципу, за Президентом України закріплено право припиняти повноваження Верховної Ради України. Обов'язковою умовою застосування такого повноваження Президентом України є неспроможність парламенту протягом тридцяти днів однієї чергової сесії розпочати пленарні засідання. Це стосується як засідань першої, так і всіх наступних сесій парламенту. Надання такого права Президенту пов'язано з тим, що він є главою держави та гарантом додержання Конституції України (ст. 102 Конституції України).

Отже, Президент України відповідальний за своєчасне виконання конституційних повноважень Верховною Радою України, яка не може ухилитися з різних причин (політичних, орга-

нізаційних неузгодженостей або внутрішніх конфліктів між політичними фракціями в парламенті тощо) відмовлятися від виконання конституційних функцій. Бездіяльність парламенту і, як наслідок, неможливість розпочати протягом встановленого Конституцією строку пленарні засідання однієї чергової сесії вимагає від Президента України реагувати на такі порушення Основного Закону України.

Можливість дострокового припинення повноважень – один з основних принципів, які визначають статус виборних представницьких органів державної влади та виборних посадових осіб. Якщо в конституційній нормі вказуються підстави застосування відповідальності, то це не може розглядатися як втручання в діяльність органу законодавчої влади з боку Президента, оскільки Конституція України саме таким чином визначає спосіб захисту суспільних і державних інтересів від шкоди, яка завдається бездіяльністю вищих органів влади.

Вирішуючи справу щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 90, п. 8 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Конституційний Суд України в Рішенні від 19 травня 2004 р. № 11-рп/2004 дійшов, зокрема, таких висновків. Словосполучення «протягом тридцяти днів» слід розуміти як перебіг тридцятиденного строку підряд, тобто в календарних днях. Обчислення строку починається з дня, коли заплановані пленарні засідання однієї чергової сесії не змогли розпочатися, а якщо останній день строку припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, то днем його закінчення є наступний робочий день.

Конституційний Суд України також зазначив, що виникнення в Президента України права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України пов'язане не з кількістю пленарних засідань, а з кількістю днів, протягом яких пленарні засідання не можуть розпочатися.

Таким чином, у двох перших частинах ст. 90, яка коментується, закладений механізм забезпечення конституційного правопорядку в частині належної діяльності Верховної Ради України, а саме – гарантії безперервності та ефективної діяльності єдиного органу законодавчої влади. Важливою гарантією проти бездіяльності Верховної Ради України виступає конституційне

повноваження Президента України з дострокового припинення повноважень парламенту.

У конституційному розумінні виконанню повноважень Верховною Радою України можуть завадити та перешкоджати різні причини, серед яких, як свідчить парламентська практика, переважними є недосягнення політичних домовленостей, намагання отримати переваги в певних посадах, які мають ключове значення в організації роботи Верховної Ради України та її органах, тощо. Проте існування парламенту як постійно діючого органу законодавчої влади обумовлено ще його важливою ознакою існування як єдиного суб'єкта законотворення, і без реального здійснення цієї функції державна влада в цілому може опинитися на шляху руйнації і некерованості у всіх інших сферах виконавчої і судової діяльності, що призведе до вкрай негативних наслідків для суспільства. Таким чином, Конституція України враховує, що за особливих обставин, а саме, коли діяльність Верховної Ради України, яка обрана на позачергових виборах після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, може бути не адаптована до завдань і функцій, які було складно опанувати за короткий термін, необхідно надати можливість організувати стабільну роботу комітетів, народних депутатів України і сприяти ефективній сесійній роботі Верховної Ради України. Гарантією від зловживань правом розпуску парламенту є заборона ухвалювати рішення про дострокове припинення повноважень протягом року з дня обрання Верховної Ради України на позачергових виборах (ч. 3 ст. 90).

Заборона в такий спосіб впливати Президенту України на Верховну Раду України орієнтує народних депутатів України на використання всіх можливостей досягати результативності у своїй спільній діяльності, спонукає їх до сумлінного ставлення при виконанні своїх конституційних повноважень і головне цей конституційний строк «недоторканності» новообраної на позачергових виборах Верховної Ради України не дозволяє перетворювати відповідальність за неефективну діяльність на інструмент самочинного втручання глави держави у сферу законодавчої діяльності парламенту. Конституційно закріплений строк – один

рік для новообраної на позачергових виборах Верховної Ради України, є необхідним часовим проміжком для повного усвідомлення депутатським корпусом своєї відповідальності перед суспільством і державою.

Важливо зазначити, що ч. 4 ст. 90, яка має пряме відношення до гарантій парламентаризму, забезпечення принципу поділу влади і встановлення її балансу у взаємодії при виконанні самостійних функцій кожною гілкою, передбачає конституційний принцип встановлення однакового строку діяльності обраних інститутів державної влади та здійснення ними конституційних повноважень. Разом з тим за змістом положення статті Конституції, яка коментується, заборона дострокового припинення повноважень Верховної Ради України також припадає на останні шість місяців строку повноважень Президента України. Звідси випливає велике значення збереження балансу на рівні функціонуючих в останні шість місяців до виборів Президента України вищих органів державної влади як Президента, так і Верховної Ради, що виступає необхідною умовою збереження стабільності в державі, протидією будь-яким спробам авторитарного правління за відсутності напередодні виборів Президента, Верховної Ради України, повноваження якої можна припинити достроково у встановленому Конституцією порядку і за визначених нею умов.

Стаття 91. Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією.

Коментована стаття розглядає види правових актів, які приймаються парламентом України. Конкретизація видів правових актів, які уповноважена приймати Верховна Рада України, продовжена в Регламенті Верховної Ради України, затвердженому Законом від 10 лютого 2010 р., відповідно до якого актами Верховної Ради є «закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви» (ч. 2 ст. 46). Конституційний Суд України у своєму рішенні від 14 жовтня 2003 р. № 16-рп/2003 зазначив, що термін

«акти», який вживається в коментованій статті, слід розуміти як «рішення Верховної Ради України у формі законів, постанов тощо, які приймаються Верховною Радою України визначеною Конституцією України кількістю голосів народних депутатів України».

У Регламенті акти парламенту поділені на акти, що містять положення нормативного характеру, й інші акти, які впливають з установчих, організаційних, контрольних та інших функцій Верховної Ради України.

Під законопроектами розуміються проекти законів і постанов, які містять положення нормативного характеру (п. 1 ч. 6 ст. 89 Регламенту), під проектами інших актів – проекти постанов, резолюцій, декларацій, звернень, заяв, що впливають з установчих, контрольних та інших функцій Верховної Ради України (п. 2 ч. 6 ст. 89 Регламенту). Таким чином, законодавець надав парламенту України можливість визначати вид акта парламенту залежно від специфіки проблеми, яка вирішується. Такий підхід є виправданим з огляду на прийняття Верховною Радою актів з різних сфер державного та суспільного життя.

Верховна Рада приймає рішення виключно на її пленарних засіданнях після обговорення питань більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, крім випадків, передбачених Конституцією України та Регламентом (ч. 1 ст. 47 Регламенту).

У сучасній правовій системі України діють прийняті парламентом України акти з такими назвами: Конституція, закон, основи законодавства, кодекс, декларація, Акт проголошення незалежності України, заява, звернення, постанова. Більшість з них охоплюється таким загальним поняттям, як законодавчі акти. Ратифіковані Верховною Радою України міжнародні акти стають частиною національної правової системи.

Закон – нормативний акт вищої юридичної сили, прийнятий згідно з чітко визначеною законодавчою процедурою представницьким органом влади і підписаний главою держави. Законами регулюються найбільш важливі суспільні відносини. В ієрархії правових актів закон посідає найвище місце після конституції. Право приймати закони в усіх країнах належить до виключних

повноважень представницьких органів влади. У демократичній державі не може бути паралельного органу, який би мав право приймати акти аналогічної юридичної сили. Оскільки порівняно з іншими нормативно-правовими актами в державі закон має вищу юридичну силу, то всі підзаконні акти не повинні суперечити його положенням. Закон регулює найбільш важливі суспільні відносини загального характеру. Закони в Україні можуть прийматися також шляхом всеукраїнського референдуму. Закон — основне джерело права національної правової системи України. До формальних ознак закону належить особливий порядок його прийняття парламентом. Цей порядок включає обов'язкові стадії законодавчого процесу, передбачені Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Прийняття закону обов'язково включає в себе такі стадії: внесення законопроекту в законодавчий орган; обговорення законопроекту; прийняття закону; підписання закону; його опублікування (обнародування).

Закони України можуть бути змінені або скасовані лише Верховною Радою України, тобто органом, яким вони були прийняті. Конституційний Суд України може визнати закон неконституційним повністю або в окремі частині, внаслідок чого весь текст закону або окремі його положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність. Але це не означає скасування або зміни самого закону. Скасувати або змінити закон може тільки сам парламент України і ніхто інший, тому що тільки Верховна Рада України — єдиний орган законодавчої влади в Україні і тільки їй серед органів державної влади властива законодавча функція. Це виключна прерогатива парламенту України.

В Україні ще жоден закон не був прийнятий шляхом всеукраїнського референдуму. Така можливість не виключається, і якщо вона буде реалізована, то стадії і процедури прийняття закону в такий спосіб повинні відбуватися у відповідності до норм Конституції України і Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Постанова Верховної Ради України — правовий акт парламенту, що приймається більшістю від його конституційного складу і підписується Головою Верховної Ради України.

Постанови Верховної Ради приймаються з конкретних питань з метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій. Такі постанови Верховної Ради набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено самою постановою.

Постанови, як і інші акти (резолуції, декларації, звернення, заяви) Верховної Ради, визначені ст. 46 Регламенту, Верховна Рада приймає більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, крім випадків, визначених Конституцією України.

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, які містять положення нормативного характеру, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше.

Постанови, зокрема, приймаються з питань призначення всеукраїнського референдуму, з питання, визначеного ст. 73 Конституції України; прийняття рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету України; призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад у випадках, передбачених Конституцією України; призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови Національного банку України; обрання суддів; призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування; призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; утворення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України з відповідних питань тощо. Порядок прийняття постанов парламенту України визначається Регламентом Верховної Ради України.

Постанови Верховної Ради України розглядають в основному регулювання внутрішньопарламентських взаємовідносин, призначення і звільнення відповідних посадових осіб, контроль Верховної Ради за станом виконання відповідних урядових програм, реалізацію Кабінетом Міністрів України конкретних проблем. Прийняття постанов парламенту пов'язане з реалізацією Верховною Радою законодавчої, установчої і контрольної функцій. Без прийняття постанов неможливо забезпечити оптимальну організацію роботи парламенту.

Серед інших актів Верховної Ради України особливе значення мають декларації, у яких найбільшою мірою поєднуються політичні та правові аспекти регулювання суспільних відносин. Декларація – політико-правовий акт, який офіційно проголошує певні наміри держави, обумовлює напрями, принципи державної правової політики, що реалізуються в Конституції і законах України. Декларація в загальній формі визначає спрямованість конституційно-правового регулювання у відповідній сфері суспільних відносин. Так, Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. визначила демократичний вектор розвитку Української держави і суспільства, утвердження України як незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, визначила демократичну спрямованість національної правової системи України на сучасному етапі. Концептуальні положення Декларації лягли в основу чинної Конституції України. Декларація прав національностей України від 1 липня 1991 р. визначила вектор державної політики України у сфері національних відносин, гарантування прав національних меншин. Положення декларацій реалізуються за допомогою більш конкретних правових приписів. Так, положення Декларації прав національностей України знайшли втілення насамперед у Законі України від 25 червня 1992 р. «Про національні меншини в Україні».

Заяви та звернення – акти Верховної Ради України, які містять заклики до парламентів, інших вищих органів іноземних країн здійснити певні дії або утриматись від певних дій з метою підтримання миру, подальшого розвитку двосторонніх та багатосторонніх відносин, усунення підстав ускладнення міжнародного становища в цілому чи двосторонніх відносин. Наприклад, у Заяві

Верховної Ради України від 5 липня 1991 р. давалась оцінка Заяві парламенту Румунії «Про пакт Ріббентропа-Молотова і його наслідки для Румунії», де були висунуті територіальні претензії до України. У Заяві Верховної Ради України були сформульовані пропозиції щодо розвитку двосторонніх відносин з Румунією відповідно до загальноєвропейських принципів міжнародного права. Заклик до розвитку двосторонніх зв'язків між Україною та Росією міститься у Зверненні Верховної Ради України до Верховної Ради і Президента Росії від 24 серпня 1991 р.

Для розвитку української державності і правової системи особливе значення має прийнятий 24 серпня 1991 р. Акт проголошення незалежності України, у якому було визначено, що Верховна Рада урочисто проголошує незалежність України та створення самостійної української держави – України, що територія України є неподільною і недоторканою і що віднині на території України мають чинність виключно Конституція і закони України. Положення цього документа знайшли втілення в Конституції України 1996 р., інших законах та підзаконних актах.

Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, тобто не менш як 226 голосами. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважень Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002 Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією необхідна для прийняття відповідного рішення. Конституційний Суд також вирішив, що положення частин 2, 3 ст. 84 та ст. 91 Конституції України щодо участі народних депутатів у прийнятті Верховною Радою України рішень треба розуміти так: коли за пропонуване рішення проголосувала визначена Конституцією України кількість народних депутатів України, воно вважається прийнятим незалежно від того, скільки народних депутатів України не брали участі в голосуванні. У Рішенні Конституційного Суду України від 7 липня 1998 р. № 11-рп/98 у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів зазначається, що рішення Верховної Ради України, зокрема закони,

постанови, інші акти, приймаються лише на пленарному засіданні Верховної Ради України за умови особистої участі народних депутатів України в голосуванні та при набранні встановленої Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України кількості голосів на їх підтримку. Народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України. Порушення встановленої Конституцією України процедури ухвалення законів та інших правових актів Верховної Ради України є підставою для визнання їх неконституційними.

Конституція України встановлює деякі винятки із загального правила щодо прийняття рішень більшістю від конституційного складу парламенту. Так, не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України приймаються закони щодо державних символів (ст. 20), не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України може бути подолане вето Президента України (ст. 94). Така ж кількість голосів необхідна для прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції (статті 155 і 156). Три чверті голосів потрібно для прийняття рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (ст. 111).

Не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може бути прийнято рішення про створення тимчасової слідчої комісії (ст. 89). Такі розбіжності в конституційному закріпленні необхідної кількості депутатів для підтримання тих чи інших актів зумовлені різними чинниками, але основоположна мета такого підходу в нормативній регламентації організації і діяльності Верховної Ради України — забезпечення стабільності Конституції, нормального функціонування всього державного механізму, насамперед парламенту, створення умов для оптимізації контрольної діяльності Верховної Ради України.

Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

- 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина;
- 2) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства;

- 3) права корінних народів і національних меншин;
- 4) порядок застосування мов;
- 5) засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- 6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;
- 7) правовий режим власності;
- 8) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;
- 9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- 10) засади регулювання демографічних та міграційних процесів;
- 11) засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- 12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;
- 13) територіальний устрій України;
- 14) судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури;
- 15) засади місцевого самоврядування;
- 16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст;
- 17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;
- 18) правовий режим державного кордону;
- 19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;
- 20) організація і порядок проведення виборів і референдумів;
- 21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;

22) *засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.*

Виключно законами України встановлюються:

1) *Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи;*

2) *порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умов перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;*

3) *одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів;*

4) *порядок використання і захисту державних символів;*

5) *державні нагороди;*

6) *військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;*

7) *державні свята;*

8) *порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального.*

Законом України оголошується амністія.

У цій статті реально відбивається домінуюча роль закону в системі інших нормативно-правових актів, за допомогою якого здійснюється правове регулювання найважливіших суспільних відносин. Тим самим уточнюється предметний перелік питань, з яких Верховна Рада України здійснює законодавче регулювання, хоча вона може приймати закони й з інших питань своєї компетенції (див. ст. 85 Конституції).

Найважливіше коло питань, що мають регулюватись виключно законом, стосується прав людини і громадянина, основних обов'язків громадянина, прав корінних народів і національних меншин (пп. 1–3 ч. 1). Це означає, що всі основні рішення, які

стосуються вказаних конституційних прав і свобод, повинні прийматись у формі закону.

Другою великою групою питань виключного регулювання законом є питання економічної та соціальної основи держави і суспільства, які є визначальними для формування соціально-економічного ладу і соціальної держави: основи соціального захисту, форми і методи пенсійного забезпечення; засади регулювання праці та зайнятості, шлюбу і сім'ї; материнства і дитинства; виховання; правовий режим власності; правові засади підприємництва; засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, освоєння космічного простору, організації та експлуатації транспорту і зв'язку; порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального (пп. 5–8 ч. 1, п. 8 ч. 2).

З огляду на важливу роль у політичній системі суспільства виключно законом регулюються засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації (п. 11 ч. 1).

Враховуючи важливість демографічних та міграційних процесів, Конституція теж відносить їх засади до виключного визначення законом (п. 10 ч. 1).

Велика група питань стосується організації і функціонування органів законодавчої і державної виконавчої влади, тобто найважливіших елементів механізму держави, а також місцевого самоврядування: організація і діяльність органів виконавчої влади; організація і порядок проведення виборів і референдумів, статус столиці, спеціальний статус інших міст (пп. 12, 15, 16 ч. 1).

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 роз'яснив, що положення пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України про виключне визначення законами України «територіального устрою України» треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом. Окремі повноваження з цих питань можуть

бути надані законом органам місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України). У цьому зв'язку положення п. 41 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що до компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, треба розуміти так: вирішення цих питань не віднесено виключно до повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених цим та іншими законами України.

Межі таких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, зазначеним та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада.

До цієї ж групи належать питання, пов'язані з забезпеченням функціонування правоохоронних органів держави: питання судострою, судочинства, статусу суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань, основи організації та діяльності адвокатури, засади цивільно-правової відповідальності, діяння, які є злочинами, адміністративними та дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них, оголошення амністії (пп. 14, 22 ч. 1, ч. 3). До цієї групи належать також питання, пов'язані з виконанням спеціальних державних функцій: одиниці ваги, міри і часу, порядок встановлення державних стандартів, порядок використання і захисту державних символів, державні нагороди, військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання, державні свята (пп. 3–7 ч. 2).

Конституційний суд України у своєму рішенні від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 роз'яснив, що положення пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України треба розуміти так, що ним безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності. За цим положенням виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності, а також діяння, що є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями як підстави кримінальної, адміністратив-

ної, дисциплінарної відповідальності, та відповідальність за такі діяння. Зазначені питання не можуть бути предметом регулювання підзаконними нормативно-правовими актами.

Пункт 1 ч. 2 ст. 92 Конституції спрямований на забезпечення виконання бюджетно-фінансової функції парламенту, яка знаходить вираження у праві парламенту затверджувати Державний бюджет України, регулювати систему оподаткування, податків і зборів, визначати статус національної валюти, функціонування фінансового, грошового, кредитного ринків; порядку погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу тощо.

Чільне місце займають питання забезпечення національної безпеки (п. 17 ч. 1), законодавчого забезпечення функцій держави, пов'язаних зі збройним захистом чи надзвичайними ситуаціями: правовий режим державного кордону (п. 18 ч. 1), воєнний і надзвичайний стан, зони надзвичайної екологічної ситуації (п. 19 ч. 1), порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, порядок допуску та умови перебування підрозділів Збройних Сил інших держав на території України (п. 2 ч. 2).

Крім законів, у поняття законодавства включаються також нормативно-правові акти органів державної влади (Президента, Кабінету Міністрів, міністерств тощо). Основою для такого висновку є рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98, в якому Суд роз'яснив, що термін «законодавство», уживаний у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так: ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України.

Такого роду акти мають підзаконний характер, тобто повинні видаватись на основі закону та не суперечити йому. В цьому відношенні положення ст. 92 Конституції визначають межі та рамки законних дій органів державної влади. У разі видання незаконного акта тим чи іншим державним органом, Президентом, Кабіне-

том Міністрів, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, іншим органом публічної влади він може бути оскаржений до суду. Відповідні судові інстанції можуть визнати ці акти такими, що не відповідають законам України.

Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Коментована стаття визначає коло суб'єктів законодавчої ініціативи в парламенті України.

Право законодавчої ініціативи — це право на подання до Верховної Ради України на обов'язковий розгляд нею проекту закону, постанови, пропозиції чи поправки до законопроекту. Процедура здійснення цього права встановлюється насамперед Регламентом Верховної Ради України (гл. 18).

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.

Проекти резолюцій, декларацій, звернень, заяв вносять народні депутати.

Право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради: 1) проектів законів, постанов; 2) проектів інших актів Верховної Ради; 3) пропозицій до законопроектів; 4) поправок до законопроектів.

Пропозицією є 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;

поправкою — внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту.

Пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання, у редакції, яка передбачає конкретну зміну, доповнення або виключення певних положень із тексту законопроекту.

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, проект іншого акта має бути оформлений відповідно до вимог закону, цього Регламенту та інших прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.

Законопроект, проект іншого акта подається до Верховної Ради за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом.

Якщо законопроект, проект іншого акта 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, чие прізвище є наступним.

Ініціатор внесення чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи має право на доповідь законопроекту, проекту іншого акта на пленарному засіданні 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 в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті.

До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття.

Законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом 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:

1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства;

2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття;

3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.

У разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, реалізація якого впливає на видаткову та/або доходну частину державного чи місцевих бюджетів, до нього додаються фінансово-економічне обґрунтування (розрахунок розміру витрат) та пропозиція щодо покриття цих витрат.

У разі внесення законопроекту, остаточне прийняття рішення щодо якого можливе лише за результатами референдуму, ця обставина повинна бути зазначена в 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, проект іншого акта вноситься за погодженням з відповідними органами виконавчої чи судової влади, до нього додається таке погодження.

Голова Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Перший заступник, заступник Голови Верховної Ради України за наявності передбачених цією статтею підстав за пропозицією головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії

або Погоджувальної ради повертає внесений законопроект, проект іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та без розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради. Підставами для повернення законопроекту, проекту іншого акта без його включення до порядку денного та без розгляду на пленарному засіданні є:

1) висновок комітету, до компетенції якого належать питання конституційного права, про те, що законопроект суперечить положенням Конституції України, крім випадків, коли він стосується внесення змін до Конституції України; 2) висновок комітету, до компетенції якого належать питання регламенту, про те, що внесений законопроект, проект іншого акта оформлений та/або зареєстрований без дотримання вимог закону, цього Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів;

3) відсутність фінансово-економічного обґрунтування законопроекту, проекту іншого акта, 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, проекту іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи здійснюється в 15-денний строк після отримання висновку головного комітету чи відповідної тимчасової спеціальної комісії з повідомленням про причину повернення.

Повернені законопроекти, проекти інших актів можуть бути повторно внесені на розгляд Верховної Ради за умови усунення недоліків, що стали підставою для їх повернення.

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 утратив 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.

Законодавча пропозиція чи законопроект можуть бути відкликані їх ініціатором, якщо питання про їх розгляд ще не включено до порядку денного сесії Верховної Ради, а після того – лише за згодою Верховної Ради.

На пленарному засіданні Верховної Ради, за винятком випадку, передбаченого частиною четвертою цієї статті, 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 головний комітет у визначений Регламентом строк (ч. 3 ст. 93 Регламенту) не ухвалить висновку щодо включення відповідного законопроекту до порядку денного сесії, Верховна Рада в 15-денний 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 сесії Верховної Ради 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 такими Президентом України або рішенням Верховної Ради.

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 цим Регламентом, і скоротити строки внесення альтернативних законопроектів, внесення пропозицій і поправок, а також строки надання законопроекту народним депутатам до його розгляду в тому чи іншому читанні. Не допускається скорочення зазначених строків більш як наполовину.

Законопроект, визначений як невідкладний, після завершення його попереднього розгляду чи доопрацювання включається до порядку денного найближчого пленарного засідання Верховної Ради і розглядається позачергово.

Законопроект може бути відкликаний суб'єктом права законодавчої ініціативи, який його вніс, до включення такого законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради.

Законопроект, включений до порядку денного сесії Верховної Ради, до його прийняття Верховною Радою в першому читанні за основу може бути відкликаний за рішенням Верховної Ради і знятий з розгляду.

Порушення питання про відкликання законопроекту здійснюється шляхом подання письмової заяви ініціатором внесення – суб'єктом права законодавчої ініціативи на ім'я Голови Верховної Ради України.

Відкликаний законопроект знімається з розгляду із відповідним зазначенням про це в базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.

Законопроекти, внесені та не прийняті до закінчення строку повноважень Верховної Ради відповідного скликання в першому читанні, вважаються відкликаними.

Законопроект вважається відкликаним, якщо до його прийняття в першому читанні повноваження народного депутата – ініціатора його внесення достроково припинено.

Законопроект, внесений Президентом України або Кабінетом Міністрів України, вважається відкликаним, якщо до його прийняття в першому читанні за основу повноваження Президента України або Кабінету Міністрів України були припинені. Такий законопроект знімається з розгляду із відповідним зазначенням про це в базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.

Стаття 94. Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

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.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів.

Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Поняття «закон» (lex) у власному юридичному значенні — це акт, прийнятий в особливому порядку загальнонаціональним представницьким органом законодавчої влади або безпосередньо народом шляхом референдуму, який регулює найбільш важливі суспільні відносини.

Згідно з підходом, виробленим світовою практикою, основна законотворча діяльність покладається, як правило, виключно на парламент. Разом із тим у низці держав (наприклад, у Бельгії, Великобританії, Данії, Індії, Ірландії, Ісландії, Нідерландах, Норвегії, Фінляндії, Швеції та ін.) закріплена конституційна формула, згідно з якою «законодавча влада» здійснюється спільно парламентом і главою держави. Правотворчі повноваження глави держави в доктрині та зарубіжній конституційній практиці виявляються в тому, що цій найвищій посадовій особі надаються: 1) право законодавчої ініціативи; 2) право санкціонування (схвалення, затвердження) прийнятого парламентом законопроекту; 3) право промульгації закону. При цьому зазначимо, що як право санкціонування, так і право промульгації у більшості випадків не зводиться до чистої формальності.

Аналіз сучасного стану розглядуваної проблеми в Україні не дає підстав для оптимістичних поглядів. Зокрема, параметри компетенції на різних етапах правотворчої діяльності залишаються недостатньо визначеними, розмитими. Між владними структурами йде прихована боротьба за правотворчі повноваження. Принцип компетентності підмінюється «принципом» самоуправного корегування чинного законодавства. Теоретичні засади правотворчої праксеології (з урахуванням світового досвіду) не розроблені. Правозастосувачу іноді важко розібратися, чим відрізняється той чи інший закон від тієї чи іншої постанови законодавчого органу, від указу Президента, урядової постанови. Закон у таких умовах втрачає свій регулятивний потенціал. На жаль, ця проблема не знаходить свого вирішення і в теоретичних дослідженнях. Із таких позицій деякі моменти, пов'язані з тлумаченням частини першої коментованої статті, вимагають додаткових пояснень.

Докладно конкретні юридичні дії Голови Верховної Ради України, пов'язані з підписанням закону і направленням його Президентові України, визначені у статтях 130 і 131 Регламенту Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. (із внесеними змінами станом на 18.11.2010 р.). Ця процедура складається з кількох стадій. На першій стадії, яка полягає у підготовці тексту для підписання Головою Верховної Ради України, Регламент передбачає, що текст закону, прийнятий Верховною Радою, не пізніше як у десятиденний строк оформляється головним комітетом, візується головою комітету та керівником секретаріату цього комітету чи особами, які виконують їх обов'язки, керівником юридичного підрозділу та керівником підрозділу, на який в установленому порядку покладено функцію з оформлення на підпис Голові Верховної Ради України прийнятих Верховною Радою актів, і подається на підпис Голові Верховної Ради України. Якщо текст закону завізований із зауваженнями, вони разом із текстом закону подаються Голові Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України підписує поданий на підпис закон не раніше двох і не пізніше п'яти днів з дня його подання. Підписаний закон Голова Верховної Ради України невідкладно направляє Президентові України. Водночас Регламент передбачає випадки, коли Голова

Верховної Ради не підписує закон, а саме в разі виявлення порушень законодавчої процедури, а також у разі подання на підпис тексту закону, не ідентичного тексту законопроекту, прийнятого Верховною Радою.

У разі виявлення в поданому на підпис тексті закону редакційних неточностей або явних неузгодженостей між його положеннями Голова Верховної Ради України може внести на розгляд Верховної Ради пропозиції щодо усунення таких неточностей чи неузгодженостей. Питання щодо усунення неузгодженостей чи редакційних неточностей у прийнятому законі розглядається Верховною Радою без попереднього включення його до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради в день внесення його Головою Верховної Ради України, якщо попередньо народні депутати отримали необхідні документи для розгляду цього питання та прийняття рішення.

Під час розгляду пропозицій щодо усунення неузгодженостей чи неточностей головуєчий на пленарному засіданні доповідає про суть питання. Обговорення та голосування кожної із внесених Головою Верховної Ради України пропозицій відбувається в порядку голосування пропозицій і поправок. Пропозиції, внесені Головою Верховної Ради України, не підтримані більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, вважаються відхиленими. Якщо Верховна Рада прийняла хоча б одну з пропозицій, внесених 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.

Для забезпечення термінового направлення закону главі держави відповідно до розпорядження Голови Верховної Ради України від 25 березня 2002 р. № 153 підписані Головою Верховної Ради України закони протокольний відділ парламентського апарату невідкладно фельдзв'язком надсилає до Адміністрації Президента України на підпис Президентіві України.

Одночасно й паралельно з діями Верховної Ради відповідні практичні заходи вживаються з боку Адміністрації Президента

України. Згідно з розпорядженням Президента України «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентіві України законів України» від 30 травня 1997 р. № 221/97-рп Служба постійного представника Президента України у Верховній Раді України наступного дня після прийняття Закону України подає заступникові глави Адміністрації Президента України з правових питань дані про прийнятий Закон, доводить до його відома інформацію про доповідача, який представляв цей Закон на пленарному засіданні Верховної Ради України, про особливості обговорення проекту, на які слід звернути увагу під час опрацювання Закону перед поданням його на підпис. Закон України, що офіційно надійшов на підпис, у той самий день доповідається главі Адміністрації Президента України, і його копія надсилається до Кабінету Міністрів України для вивчення й візування. За дорученням глави Адміністрації Президента України Закон України передається для експертизи до Державно-правового управління та іншого підрозділу Адміністрації, до компетенції якого належать питання, що регулюються цим Законом.

Частина 2 коментованої статті визначає обов'язкові дії Президента України після отримання закону. Конституційна норма встановлює п'ятнадцятиденний строк, протягом якого Президент має визначити подальшу долю закону. Цей строк необхідний для того, щоб глава держави та його апарат могли ретельно проаналізувати закон, провести необхідні консультації, юридичну експертизу, залучаючи до цього вчених і фахівців.

Докладно процедуру проведення експертизи закону, що надійшов на підпис Президентіві України, в Адміністрації Президента регламентується вищевказаним Розпорядженням Президента України, а в Кабінеті Міністрів України – Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 (у редакції від 08.07.2009 р. № 712) «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» (далі – Регламент). Регламент передбачає, що Секретаріат Кабінету Міністрів не пізніше ніж через три години після надходження до Кабінету Міністрів від Адміністрації Президента України копії прийнятого Верховною Радою закону надсилає її для вивчення центральним органам виконавчої влади, до компетенції яких належать питання, що регулюються таким законом, а також Мін'юсту. Центральні органи виконавчої влади визна-

чають економічну доцільність прийняття такого закону, проводять аналіз очікуваних соціально-економічних результатів його реалізації і перевірку відповідності положень закону Конституції України та їх узгодженості з іншими законами. За результатами аналізу закону центральні органи виконавчої влади готують пропозиції щодо доцільності його підписання Президентом України або застосування Президентом України права вето щодо такого закону і подають їх разом із завізованою копією закону центральному органу виконавчої влади, визначеному в супровідному листі Секретаріату Кабінету Міністрів першим, не пізніше 48 годин з моменту надходження копії закону, якщо інший строк не визначено в супровідному листі Секретаріату Кабінету Міністрів. Зауваження і пропозиції стосовно необхідності застосування Президентом України права вето щодо прийнятого Верховною Радою закону повинні бути вмотивовані та обґрунтовані з економічної, правової і соціально-політичної позиції, містити нову редакцію відповідних норм закону, а в разі необхідності — його нову редакцію в цілому.

Відповідальний центральний орган виконавчої влади подає Кабінетові Міністрів узагальнені зауваження і пропозиції не пізніше ніж за 48 годин до закінчення семиденного строку, якщо інший строк не визначено в супровідному листі Секретаріату Кабінету Міністрів.

За результатами розгляду Прем'єр-міністром зауважень і пропозицій щодо закону позиція Кабінету Міністрів доводиться до відома Адміністрації Президента України листом. Копія закону, який за результатами вивчення пропонується підписати, повертається Адміністрації Президента України з візою Прем'єр-міністра. Якщо стосовно закону пропонується застосувати право вето Президента України, копія повертається з умотивованими зауваженнями і пропозиціями до нього. Загальна тривалість процедури не може перевищувати п'яти днів з моменту надходження тексту закону до Секретаріату Кабінету Міністрів.

Одночасно Державно-правове управління Адміністрації Президента України здійснює правову експертизу закону, перевіряє відповідність його положень Конституції, іншим законам України, узагальнює пропозиції і зауваження, висловлені Кабінетом Міністрів України, структурними підрозділами президентського

апарату та готує остаточний текст пропозицій і зауважень до Закону. Пропозиції і зауваження візуються Керівником Державно-правового управління і разом з проектом листа до Верховної Ради України передаються до Управління документального забезпечення та інформатизації Адміністрації Президента України для доповіді Главі Адміністрації. Про підготовлені пропозиції і зауваження до Закону повідомляється Постійному представникові Президента України у Верховній Раді України.

У разі коли зауважень до Закону немає, оригінал Закону візуються Главою Адміністрації Президента України, заступником Глави Адміністрації з правових питань, Керівником Державно-правового управління і разом з копією Закону, завізованою Прем'єр-міністром України, Міністром юстиції України й міністром, до компетенції якого належать питання, що регулюються цим Законом, передається на підпис Президентові України.

Норми, що містяться в ч. 2 коментованої статті, передбачають два варіанти дій глави держави після отримання закону від Верховної Ради України на підпис. Насамперед він може підписати отриманий закон. Навряд чи це можна розглядати як затвердження закону главою держави (про таке право в конституціях не говориться). В іншому випадку Президент України може відмовитися від підписання закону, повернувши його до парламенту, скориставшись тим самим правом відкладального вето (термін «вето» використовується у вищеназваних нормативних актах Президента і Кабінету Міністрів України). Використання цього права в доктрині конституційного права розглядається як один з елементів системи стримувань і противаг, необхідних для реалізації принципу поділу влади. Використання цього права є досить сильним та ефективним засобом впливу на парламентську діяльність (в минулому Президент України неодноразово користувався цим правом: у 1998–2002 рр., наприклад, вето застосовувалося стосовно 49 законів).

При цьому Конституція України не закріплює переліку підстав повернення Президентом закону для повторного розгляду Верховною Радою України, зазначаючи лише про можливість такого повернення тільки разом із вмотивованими і сформульованими главою держави пропозиціями. Тобто в разі відхилення закону Президент України повинен повернути його до парламенту, а також викласти і направити до Верховної Ради свої зауваження та

пропозиції, які можуть стосуватися закону в цілому або його окремих розділів, підрозділів, статей. Отже, мотиви відмови глави держави від підписання закону можуть бути різні – наприклад, суперечність прийнятого закону Конституції України з точки зору Президента, можливість обмеження даним законом прав і свобод людини і громадянина, можливість негативно вплинути на обороноздатність, стан національної безпеки України, на взаємовідносини з іншими державами та суб'єктами міжнародного права і т. п.

Частина 3 коментованої статті встановлює, що в разі неповернення Президентом України протягом п'ятнадцятиденного строку закону для повторного розгляду Верховною Радою України він вважається схваленим главою держави і тому має бути підписаний та офіційно оприлюднений. Це вже є його обов'язком.

При цьому Конституційний Суд України у своєму рішенні від 7 липня 1998 р. № 11-рп / 98 (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) визначив, що перебіг п'ятнадцятиденного строку, передбаченого ч. 2, а також десятиденного строку, передбаченого ч. 4 коментованої статті, слід обчислювати в календарних днях. Указані строки починаються з наступного дня після отримання закону Президентом України. Якщо закінчення п'ятнадцятиденного строку, передбаченого ч. 2 коментованої статті, а також десятиденного строку, передбаченого ч. 4 статті, припадає на вихідний або святковий день, то днем закінчення цього строку є наступний робочий день.

У частині 4 коментованої статті містяться норми, що регламентують дії Верховної Ради України і Президента України під час повторного розгляду закону. Докладно повторний розгляд Верховною Радою України законів, повернутих Президентом України, визначається Регламентом (гл. 23).

У разі якщо Президент України застосував право вето щодо прийнятого Верховною Радою закону і у визначеній 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. Регламент встановлює такий порядок:

– пропозиції Президента України до поверненого ним закону розглядаються на пленарному засіданні Верховної Ради в порядку голосування за пропозиції і поправки;

– розгляд пропозицій Президента України починається з доповіді цих пропозицій посадовою особою, визначеною Президентом України. Після доповіді заслуховується співповідь головного комітету. Доповідач та співповідач відповідають на запитання народних депутатів;

– голосування за пропозиції, запропоновані Президентом України;

– 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 випадку 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 менше двох третин голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, після чого закон підписується Головою Верховної Ради України і направляється на підпис Президенту України. За таких умов Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів.

Частина 5 коментованої статті встановлює норму, що визначає момент набуття чинності законом, відповідно до якої через десять днів з дня офіційного оприлюднення закону цей акт набирає чинності, якщо інше не передбачено самим законом. Тобто передбачається виняток із загального правила набуття законом чинності, коли цим актом встановлюється якийсь інший варіант вступу в силу (наприклад, указана календарна дата, з якої закон набуває чинності, або передбачене настання інших обставин, з якими пов'язується набуття чинності), але при цьому чітко закріплено, що в будь-якому випадку закон не може набрати чинності раніше дня його опублікування.

Коментована стаття містить два взаємопов'язані терміни – «оприлюднення» і «опублікування». Оприлюднення закону означає офіційне доведення його до відома населення, яке може проводитися за допомогою різних засобів – шляхом опублікування, обнародування по телебаченню, радіо, передачі по каналах зв'язку,

безпосереднього направлення виконавцям та зацікавленим суб'єктам і т. п. Опублікування – це один із сучасних засобів оголошення закону, акт його офіціалізації і надання публічного характеру.

Регламент встановлює, що підписані Президентом України закони публікуються в газеті «Голос України» та у Відомостях Верховної Ради України. Публікація законів у цих друкованих виданнях вважається офіційною. В Указі Президента України від 10.06.1997 р. встановлено, що закони України у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в таких офіційних друкованих виданнях, якими є «Офіційний вісник України», «Урядовий кур'єр», «Голос України», «Відомості Верховної Ради України».

Стаття 95. Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цілове спрямування цих видатків.

Держава прагне до збалансованості бюджету України.

Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені.

Коментована стаття розглядає принципи формування бюджетної системи України.

Без бюджету не може існувати держава і органи місцевого самоврядування, оскільки без фінансового опосередкування не можна виконати функції щодо соціально-економічного розвитку, забезпечення оборони й безпеки країни, правопорядку, виконати управлінське рішення в будь-якій іншій сфері державного життя.

При формуванні й виконанні державного та місцевих бюджетів реалізується загальний (публічний) фінансовий інтерес держави, області, району, села, селища. У бюджетах концентрується значна частина фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування. Бюджетний кодекс визначає бюджет як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпе-

чення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (ст. 2 Бюджетного кодексу України). Слід зазначити, що цей основний фінансовий план держави або певної території обов'язково затверджується актом органу, який приймає бюджет. Право на затвердження бюджету своєї території є виключним правом органу законодавчої влади або представницького органу місцевого самоврядування, оскільки ці органи втілюють загальний (публічний) фінансовий інтерес. Частина 2 ст. 92 Конституції України визначає, що Державний бюджет України і бюджетна система встановлюються законами. Державний бюджет України щороку затверджується Верховною Радою України, а бюджетна система та її принципи встановлені на підставі Конституції України Бюджетним кодексом України від 8 липня 2010 р.

Закон «Про Державний бюджет України» затверджує план утворення і використання загальнодержавного фонду коштів, тобто бюджет можна розглядати як централізований фонд коштів держави, причому кожна адміністративно-територіальна одиниця має свій централізований фонд коштів – місцевий бюджет. У Законі про Державний бюджет або рішенні ради про місцевий бюджет органом держави або місцевого самоврядування встановлюється завдання досягнути певних наслідків – протягом бюджетного року мобілізувати затверджену Верховною Радою України суму доходів (не менше ніж затверджено) та використати суму коштів (не більше ніж затверджено) для безперебійного функціонування суспільства.

Джерела доходів та склад видатків установлені Бюджетною класифікацією, а порядок надходження доходів і їх витрачання визначається чинним фінансовим законодавством. Протягом року передбачені актом про бюджет (законом або рішенням місцевої ради) доходи повинні планомірно надходити до бюджету і відповідно до їх надходження використовуватися для виконання функцій держави в цілому й органів місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях, які виражають публічний фінансовий інтерес і надають послуги фізичним та юридичним особам. Якщо вони не мають у розпорядженні фонду коштів у ви-

гляді бюджету, вони не зможуть виконувати свої функції, тому кожна держава має свій бюджетний устрій і бюджетну систему, побудовану на принципах, закріплених законодавством.

Під бюджетним устроєм держави розуміють організацію бюджетної системи і принципи її побудови. Бюджетний устрій визначається державним устроєм. Україна — унітарна держава, тому бюджетна система складається з двох рівнів — державного й місцевих бюджетів, причому кожна адміністративно-територіальна одиниця повинна мати свій бюджет.

Стаття 5 Бюджетного кодексу України встановила, що бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Бюджетна система України визначається як сукупність державного та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права (ст. 2 Бюджетного кодексу України). Кожна ланка бюджетної системи формується і затверджується представницьким органом певного рівня — сільською, селищною, районною, міською, обласною радою. Державний бюджет затверджується Верховною Радою України.

Для можливості розрахунків мінімальних соціальних і фінансових норм бюджетного забезпечення громадян, для аналізу і прогнозування економічного й соціального розвитку держави складаються зведені (консолідовані) бюджети на рівні держави, Автономної Республіки Крим, області, району. Відповідно до ст. 6 Бюджетного кодексу України зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави. Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів областей і міст Києва та Севастополя. Зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського значення. Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведені показники бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області. Зведений бюджет району включає показники районних бюджетів,

бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району. Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. У разі коли місту або району в місті підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району в місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл. Зведені бюджети не затверджуються. У них відображаються наслідки проведення фінансової політики й умови збалансованості доходів і видатків бюджетів.

У статті 7 Бюджетного кодексу України сформульовані принципи побудови та функціонування бюджетної системи держави: єдність; збалансованість; самостійність; повнота; обґрунтованість; ефективність; субсидіарність; цільове використання бюджетних коштів; справедливість і неупередженість; публічність та прозорість; відповідальність учасників бюджетного процесу.

Принцип єдності означає єдність правової бази, грошової системи, бюджетної класифікації, принципів бюджетного процесу, форм бюджетної документації, єдиного порядку фінансування видатків з усіх ланок бюджетної системи України.

Принцип збалансованості означає, що обсяг передбачених бюджетних видатків, які визначають повноваження на здійснення витрат бюджетних коштів, повинен відповідати обсягу доходів бюджету на бюджетний період.

Принцип самостійності передбачає, що бюджет затверджується законодавчим (Верховною Радою України) або представницьким органом місцевого самоврядування. Кожна ланка бюджетної системи має визначені законодавством дохідні джерела, а органи державної влади й місцевого самоврядування самостійно визначають напрями витрачання коштів свого бюджету.

Принцип повноти вимагає включення всіх надходжень і витрат бюджетів до складу відповідних бюджетів.

Принцип обґрунтованості передбачає формування бюджету на реалістичних макропоказниках макроекономічного й соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил.

Принцип ефективності та результативності обумовлює при складанні та виконанні бюджетів усіма учасниками бюджетного процесу досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату за умови використання визначеного бюджетом обсягу коштів.

Принцип субсидіарності (*subsidiarius* – резервний, допоміжний) передбачає розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами так, щоб суспільні послуги надавалися при максимально можливому наближенні до їхнього безпосереднього споживача.

Принцип цільового використання коштів визначає виділення коштів у розпорядження одержувачів і з визначенням скерованості їх на фінансування конкретної мети.

Принцип справедливості і неупередженості передбачає побудову бюджетної системи на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами.

Принцип публічності та прозорості означає, що бюджети всіх ланок бюджетної системи України затверджуються відповідними радами. Ними ж приймаються звіти про виконання бюджетів. Акти про бюджети оприлюднюються для відома всіх юридичних і фізичних осіб.

Прозорість бюджету означає, що дані, вміщені в статтях бюджету на поточний рік, повинні показати, звідки і скільки буде надходити доходів, як вони перерозподілятимуться і на що витратяться, тобто будь-який громадянин України як платник податків може із закону про Державний бюджет зробити висновок, як витрачаються його кошти, внесені до бюджету. На жаль, тепер із закону про Державний бюджет таких деталей не можна з'ясувати, оскільки законодавець відсилає громадян до доповнень до бюджету, які є його невід'ємною частиною. Ці доповнення в засобах масової інформації не публікуються, а офіційні видання до відома широкого читача не доводяться.

Конституція України встановлює, що будь-які видатки держави на загальні потреби, розмір та їх цільове спрямування визначаються виключно законами про Державний бюджет України. Те саме можна сказати і про видатки органів місцевого самоврядування, які визначаються рішеннями місцевих рад про відповідні бюджети.

Стаття 24 Бюджетного кодексу України передбачає існування в державному бюджеті та місцевих бюджетах резервних фондів. Розмір резервного фонду не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету. Резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету. Порядок використання коштів із резервного фонду бюджету визначається Кабінетом Міністрів України. Рішення про виділення коштів з резервних фондів відповідних бюджетів приймається Кабінетом Міністрів України, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування. Ці органи щомісяця звітують відповідно перед Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами про витрачання коштів резервного фонду відповідного бюджету.

Держава прагне збалансованості бюджету України, тобто намагається скласти проект і затверджувати так, щоб першочергові витрати, заплановані в бюджеті, можна було покрити за рахунок запланованих доходів. Не завжди це можливо, але небагато держав світу мають бюджети без дефіциту. Добре, коли держава прагне збалансованості і знає, як боротися з дефіцитом. Стаття 14 Бюджетного кодексу України встановила, що прийняття Державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевого бюджету на відповідний бюджетний період із дефіцитом дозволяється в разі наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту.

Бюджетний кодекс України визначив джерела фінансування дефіциту бюджетів – державні внутрішні й зовнішні запозичення. Кабінет Міністрів України може брати позики в межах, визначених законом про Державний бюджет України, однак запозичен-

ня не використовуються для забезпечення фінансовими ресурсами поточних видатків держави, за винятком випадків, коли це необхідно для збереження загальної економічної рівноваги в країні.

Одним із принципів бюджетної системи України є публічність, тому Конституція вимагає оприлюднення регулярних звітів про доходи та видатки Державного бюджету України. У зв'язку з цим повідомлення про хід виконання дохідної і видаткової частин Державного бюджету регулярно публікуються у засобах масової інформації.

Стаття 96. Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період.

Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року.

У коментованій статті встановлюється процедура затвердження Державного бюджету України і контролю за його виконанням. Будь-який бюджет стає таким тільки після затвердження його представницьким органом влади. Конституція України в п. 4 та в п. 22 ст. 92 визначила, що Державний бюджет України встановлюється виключно законом і затверджується Верховною Радою України. Конституція України (ст. 143) наділила правом затверджувати обласні і районні бюджети відповідно обласні та районні ради. Бюджет Автономної Республіки Крим затверджується Верховною Радою.

Світова практика свідчить, що бюджет кожної держави або органу місцевого самоврядування затверджується на один бюджетний (фінансовий) рік. З початком нового бюджетного року починає діяти новий бюджет, затверджений відповідним органом представницької влади. Термін дії бюджету має назву бюджетного періоду. Його тривалість встановлюється законодавством держави, в Україні – Конституцією, яка закріпила, що бюджетний

період – це час, протягом якого діє Державний бюджет, затверджений Верховною Радою України. Він триває з 1 січня по 31 грудня. Таким чином, в Україні бюджетний період, або фінансовий рік, збігається з календарним роком.

Державні бюджети затверджуються парламентами держав у формі законів на один бюджетний період. Бюджетні періоди в різних країнах тривають рік, але починаються і закінчуються залежно від строків скликання бюджетних парламентських сесій. Так, у США бюджетний період триває з 1 жовтня до 30 вересня, у Великобританії – з 1 квітня по 31 березня, у Франції – з 1 січня по 31 грудня.

Бюджетний кодекс України (ст. 41) передбачає можливість несвоєчасного прийняття закону про Державний бюджет України. Але це не є підставою для встановлення нового бюджетного періоду. Якщо на початку нового бюджетного періоду не набрав чинності закон про Державний бюджет України, то Кабінет Міністрів України має право здійснювати щомісячно витрати Державного бюджету лише на цілі, які були передбачені в минулому році Законом про Державний бюджет і передбачені проектом закону про Державний бюджет, розробленим Кабінетом Міністрів України. Ці витрати не повинні перевищувати однієї дванадцятої обсягу витрат за минулий рік.

До прийняття закону про Державний бюджет на поточний рік забороняється фінансування капітальних видатків, крім видатків, 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 України інформує Верховну Раду України про здійснені платежі, якщо бюджетні призначення у затвердженому Державному бюджеті відсутні. До прийняття закону про Державний бюджет на поточний бюджетний період запозичення можуть здійснюватися лише з метою погашення основної суми державного боргу.

Нормативно-правовий акт про бюджет (закон чи рішення органу місцевого самоврядування) – особливий акт, який зберігає силу тільки протягом одного бюджетного періоду – в Україні з 1 січня по 31 грудня. У ньому вміщені узагальнені бюджетні показники по доходах і видатках.

Згідно зі ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів наділений правом зі складання і виконання бюджету України. Він має право мобілізувати до Державного бюджету вказану в законі суму доходів і забезпечувати витрати цих коштів на заходи, передбачені в цьому законі. Закон про Державний бюджет вміщує тільки узагальнені бюджетні показники, яких необхідно досягти протягом бюджетного періоду. Обов'язкові платежі (у вигляді податків, зборів тощо) мобілізуються на підставі бюджетної класифікації доходів і видатків. Ним же визначаються нормативи витрат на видатки, пов'язані з функціонуванням держави та її органів. При цьому сума доходів, яка повинна збиратися на території держави, дається як мінімальна, і чим більшою вона буде, тим краще. І навпаки, обмеженість доходів примушує Верховну Раду України встановлювати граничні суми витрат і притягати до відповідальності розпорядників бюджетних коштів у випадках перевищення суми видатків.

Згідно з Конституцією України бюджетний період для Державного бюджету за особливих обставин може бути іншим. Бюджетний кодекс України (ст. 3) встановлює, за яких обставин бюджетний період в Україні може бути іншим, а саме: 1) введення воєнного стану; 2) оголошення надзвичайного стану в Україні. У разі прийняття Державного бюджету України на інший, ніж передбачено ст. 96 Конституції України, термін місцеві бюджети можуть бути прийняті на такий же період.

Кабінет Міністрів України подає в установлений Конституцією України термін – не пізніше 15 вересня кожного року – до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Проекти законів подаються до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи. Оскільки право законодавчої ініціативи – це право подання законопроекту і обов'язок Верховної Ради України розглянути його, ст. 93 Конституції наділяє таким правом Президента України, народних депутатів України, Кабінет Міністрів України та Національний банк України. Що ж до проекту закону про Державний бюджет України, то правом на подання його проекту наділений тільки Кабінет Міністрів України. Це не виключає права інших суб'єктів права законодавчої ініціативи подавати зауваження, доповнення

і зміни до розробленого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет у встановленому законодавством порядку. В цілому ж проект закону про Державний бюджет України до Верховної Ради подає тільки Кабінет Міністрів України.

Кабінет Міністрів України не тільки подає проект про Державний бюджет до Верховної Ради. Пункт 6 ст. 116 Конституції України наділяє його повноваженнями на розроблення проекту про Державний бюджет України, забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України та подання Верховній Раді України звіту про його виконання.

Розробка проекту Державного бюджету і проекту закону про державний бюджет – дуже складна і тривала робота. Безпосередньо складає проект державного бюджету, зведеного бюджету та проект закону про державний бюджет Міністерство фінансів України. Міністр фінансів на підставі основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період та аналізу виконання бюджету в поточному бюджетному періоді визначає загальний рівень доходів та видатків бюджету і дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання пропозицій до проекту Державного бюджету України.

На підставі цих пропозицій складається проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, який Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді України для розгляду і схвалення або взяття до відома (ст. 33 Бюджетного кодексу України). Кабінет Міністрів України організовує роботу, пов'язану зі складанням проекту Державного бюджету України на кожний наступний рік. Кабінет Міністрів України розглядає проект Закону України про Державний бюджет України на наступний рік, приймає рішення щодо його схвалення і не пізніше ніж 15 вересня подає до Верховної Ради України. Конституція України (ст. 92 та п. 6 ст. 116) встановила виключне право Кабінету Міністрів України на розробку і подання проекту Закону України «Про державний бюджет України».

Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року. Це положення розвивається в ст. 9.1.10 Регламенту Верховної Ради України,

де говориться про загальний фінансовий контроль за виконанням державного бюджету, який здійснює Верховна Рада України та її Комітет з питань бюджету. На засіданні Верховної Ради хід виконання бюджету розглядається двічі на рік — у липні та грудні. Під час розгляду заслуховується доповідь уряду (частіше цю доповідь робить Міністр фінансів), приймається постанова про затвердження доповіді уряду. Верховна Рада в разі затвердження доповіді уряду може вирішити питання про його відповідальність або його членів. За пропозицією Комітету Верховної Ради з питань бюджету Верховна Рада в цьому разі може також розглянути і прийняти закон про внесення змін і доповнень до закону про Державний бюджет України. На засіданнях Комітету з питань бюджету Верховної Ради виконання бюджету розглядається чотири рази протягом терміну його виконання: у квітні, липні, жовтні й січні. Комітет може схвалити бюджетну політику Уряд або ініціювати розгляд Верховною Радою питання про недовіру Кабінету Міністрів України.

Стаття 97. Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України.

Поданий звіт має бути оприлюднений.

У коментованій статті встановлюється процедура звіту уряду України перед Верховною Радою України про виконання Державного бюджету України.

Кабінет Міністрів України згідно з п. 6 ст. 116 Конституції України та ст. 61 Бюджетного кодексу України подає Верховній Раді України звіт про виконання закону про Державний бюджет не пізніше 1 травня року, наступного за звітним. Бюджетний кодекс України визначив складові частини звіту уряду. Річний звіт Кабінету Міністрів України про виконання Державного бюджету України включає такі складові: звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України; звіт про виконання Державного бюджету України; звіт про рух грошових коштів; інформацію про виконання захищених статей видатків Державного бюджету України; звіт про бюджетну заборгованість; звіт про використання

коштів із резервного фонду Кабінету Міністрів України; інформацію про стан державного боргу; звіт про кредити та операції, що стосуються державних гарантійних зобов'язань; зведені показники звітів про виконання бюджетів; інформацію про використання місцевих бюджетів; іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту.

Звіт про виконання закону про Державний бюджет України у двотижневий термін після його подання Кабінетом Міністрів України розглядає Рахункова палата і готує висновки щодо використання коштів бюджету. Рахункова палата може не погодитися із звітом Кабінету Міністрів України і визнати деякі витрати нецільовими, виявити перевитрати резервного фонду Кабінетом Міністрів України тощо. У співдовіді, з якою виступає у Верховній Раді України Голова Рахункової палати, викладаються висновки Рахункової палати щодо звіту про виконання закону про Державний бюджет.

У двотижневий термін з дня отримання висновків Рахункової палати щодо використання коштів Державного бюджету України Верховна Рада заслуховує звіт Міністерства фінансів України про виконання Закону про Державний бюджет. На засідання Верховної Ради можуть запрошуватись головні розпорядники бюджетних коштів, особливо ті, за кошторисами яких контролюючі органи робили зауваження. Представляє звіт про виконання закону про Державний бюджет Верховній Раді України безпосередньо Міністр фінансів України. Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та Голова Рахункової палати на пленарному засіданні виступають із співдовідями. За результатами розгляду Верховна Рада України приймає рішення щодо звіту про виконання закону про Державний бюджет України. Верховна Рада України має право прийняти й негативне рішення щодо затвердження звіту про виконання бюджету за минулий рік. Вона з'ясовує причини невиконання приписів, вміщених у законі про Державний бюджет України, може не погодитися зі звітом і матеріали з перевірки, складені Рахунковою палатою, передати слідчим органам.

Розгляд Верховною Радою України звіту про виконання бюджету є вищим контролем, який здійснює законодавчий орган за діями Кабінету Міністрів України та органами виконавчої влади у сфері мобілізації доходів до державного та місцевого бюджетів

і використання їх на фінансування пріоритетних витрат, пов'язаних із функціонуванням держави.

У статті 28 Бюджетного кодексу України встановлено, що інформація про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту: Державного бюджету України – у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр», місцевих бюджетів – у газетах, визначених відповідними радами.

Стаття 98. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

Коментована стаття стосується механізму парламентського фінансового контролю. Верховна Рада України відповідно до п. 4 ст. 85 Конституції затверджує бюджет, вносить зміни до нього, контролює його виконання і приймає рішення щодо звіту про його виконання. Організація контролю за використанням бюджетних коштів, як і за своєчасним і повним надходженням коштів до бюджету, є обов'язковим елементом управління цими коштами. За якість контролю органи, що його провадять, відповідають перед державою і суспільством. Метою контролю є виявлення відхилень від завдань, визначених у Законі про Державний бюджет України (які в бюджеті відбиваються в певних сумах) та в поточному фінансовому законодавстві, ефективності та ощадливості використання бюджетних коштів. Порушення бюджетних приписів необхідно виявити якомога раніше з метою можливого виправлення недоліків, притягнення до відповідальності винних, одержання компенсації за завдану шкоду і запобігання подібним порушенням у майбутньому.

Постійний контроль за виконанням Державного бюджету здійснюється самою Верховною Радою України та її Комітетом з питань бюджету. Інші парламентські комітети можуть контролювати виконання статей бюджету відповідно до їх компетенції. Щомісяця Міністерство фінансів України надсилає Комітету Верховної Ради з питань бюджету необхідну інформацію про стан бюджету і його виконання.

На засіданні Верховної Ради хід виконання Державного бюджету розглядається двічі на рік – у липні й грудні. Під час розгляду заслуховується доповідь уряду. Верховна Рада в разі незатвердження доповіді уряду може вирішити питання про його відповідальність або окремих його членів. За пропозицією Комітету з питань бюджету Верховна Рада може також прийняти закон про внесення змін і доповнень до закону про Державний бюджет.

На засіданні Комітетів Верховної Ради України виконання бюджету розглядається чотири рази протягом терміну виконання: у квітні, липні, жовтні й січні. Комітет може схвалити бюджетну політику уряду або ініціювати розгляд Верховною Радою питання про недовіру бюджетній політиці уряду.

Конституція України передбачила створення спеціального органу контролю за використанням коштів Державного бюджету – Рахункову палату, діяльність якої визначається Законом України від 11 липня 1996 р. «Про Рахункову палату». Такі контрольні органи існують у більшості країн світу.

Верховна Рада України на сесії більшістю голосів таємним голосуванням на сім років обирає Голову, першого заступника, головних контролерів і секретаря Рахункової палати. Усі виборні посадові особи Рахункової палати згідно з Законом України «Про Рахункову палату» повинні бути громадянами України і не можуть одночасно бути народними депутатами України, членами уряду, займатися підприємницькою діяльністю, працювати за сумісництвом, крім науково-педагогічної діяльності в позаробочий час. До членів Рахункової палати ставляться особливі вимоги: вони повинні мати вищу юридичну або економічну освіту, досвід професійної діяльності у сфері державного управління, державного контролю, економіки, фінансів і права. Свої професійні знання посадові особи Рахункової палати повинні підтвердити під час обговорення їх кандидатур на засіданні Верховної Ради України. Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, підпорядкованим і підзвітним Верховній Раді України. Вона здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших державних органів. Повноваження Рахункової палати поширюються на Верховну Раду України, органи виконавчої влади, Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна та інші державні органи.

Рахункова палата контролює місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, підприємства, банки, господарські товариства, спілки, асоціації незалежно від форм власності, якщо вони одержують, перераховують, використовують кошти Державного бюджету України або мають частку в їх статутному фонді, використовують об'єкти державної власності або управляють ними. Рахункова палата контролює утворення і погашення внутрішнього і зовнішнього державного боргу, законність надання позик державам, міжнародним організаціям і одержання кредитів від іноземних держав, міжнародних фінансових організацій і позик, які не передбачаються Державним бюджетом.

Рахунковій палаті надано право одержувати від Національного банку України, уповноважених банків та інших кредитних установ необхідні відомості про виконання ними операцій, стан рахунків підприємств і організацій, що перевіряються, довідки, копії документів. Для реалізації своїх функцій працівники Рахункової палати мають право безперешкодно входити до приміщень державних органів, підприємств, організацій, сховищ виробничих і допоміжних приміщень банків, фінансово-кредитних установ, якщо інше не передбачене законодавством. Вони можуть опечатувати касові й службові приміщення, сховища, архіви, а в разі виявлення підробок, підлогів, привласнень і зловживань – вилучати необхідні документи, залишаючи у справах акт вилучення і копії або опис вилучених документів. Вимоги керівників Рахункової палати та посадових осіб апарату, пов'язаних із виконанням ними своїх обов'язків, є обов'язковими для всіх державних органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності й підпорядкування. При проведенні ревізій, перевірок посадові особи Рахункової палати не мають права втручатися в оперативну діяльність об'єктів, що контролюються. Посадові особи Рахункової палати відповідають за порушення законодавства про державну та комерційну таємницю згідно з чинним законодавством.

За дорученням Верховної Ради України, комітетів Верховної Ради Рахункова палата здійснює контроль за поквартальним розподілом доходів і видатків відповідно до показників цього бюджету, в тому числі видатків з обслуговування внутрішнього й зовнішнього боргу України, витратою коштів цільових фондів; викорис-

танням за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів та коштів позабюджетних фондів і за наслідками перевірки подає до Верховної Ради України висновки щодо можливостей скорочення видатків за кожним фондом окремо та доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бюджету України.

Рахункова палата контролює управління коштами Державного бюджету Державною казначейською службою України, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів у Національному банку України, уповноважених банках та кредитних установах України. У ході проведення перевірок і аналізу стану економіки Рахункова палата розробляє заходи щодо знаходження можливостей, нових джерел додаткових надходжень до Державного бюджету і вносить відповідні пропозиції Міністерству фінансів України та провадить інші форми фінансового контролю за формуванням і витрачанням державних коштів.

Стаття 99. *Грошовою одиницею України є гривня. Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України.*

Коментована стаття визначає основоположну функцію Національного банку України – забезпечення стабільності грошової одиниці.

Конституція встановлює єдиний платіжний засіб в Україні – гривню, що дорівнює 100 копійкам. Офіційне співвідношення між гривнею, золотом або іншими дорогоцінними металами в Україні не встановлено. На території України заборонено випуск і обіг інших грошових одиниць як засобу платежу.

Виключне право введення в обіг (емісія) гривні й розмінної монети, організації їх обігу та вилучення з обігу в Україні належить Національному Банку.

Для виконання основної функції Національного банку України – забезпечення стабільності грошової одиниці – йому Законом України «Про Національний банк України» надані всі повноваження з управління грошовим обігом. Цей банк здійснює ви-

готовлення та зберігання банкнот і монет; створює резервні фонди банкнот і монет; встановлює правила введення в обіг, зберігання, перевезення, вилучення та інкасації готівки, порядок ведення касових операцій для банків, інших фінансово-кредитних установ, організацій і підприємств.

Готівка знаходиться в обігу у вигляді грошових знаків – банкнот (паперових) і монет (металевих). Банкноти і монети є безумовними зобов'язаннями Національного банку України і забезпечуються всіма його активами.

Гривня (банкноти і монети) є єдиним законним платіжним засобом, і всі розрахунки в державі проводяться тільки в гривні або із застосуванням гривні як єдиного грошового еквіваленту. Грошова маса в Україні – це грошові знаки в обігу, кошти на рахунках та у вкладках юридичних і фізичних осіб, що є безумовними грошовими зобов'язаннями банків. Офіційний курс гривні до іноземних валют встановлює та оприлюднює Національний банк України.

Для регулювання курсу гривні щодо іноземних валют Національний банк використовує золотовалютний резерв, купує і продає цінні папери, встановлює і змінює ставку рефінансування та застосовує інші інструменти регулювання грошової маси в обігу. Грошовий обіг в Україні існує у двох формах – обіг готівки та безготівковий грошовий обіг. У країнах з розвинутою економікою розрахунки, як правило, проводяться у безготівковій формі. До розрахунків готівкою звертаються в основному лише в роздрібній торгівлі або при здійсненні дрібних платежів у сфері послуг. Розрахунки готівкою юридичні особи та індивідуальні підприємці й громадяни здійснюють як за рахунок коштів, які отримали в касі кредитної установи, так і за рахунок виторгу. Сума платежу готівкою платника – покупця іншому підприємцю – продавцю не повинна перевищувати десять тисяч гривень протягом одного дня за одним чи кількома документами. Кількість одержувачів готівки не обмежується. Якщо сума платежу готівкою за день перевищує десять тисяч, то розрахунок понад десять тисяч проводиться безготівково. Цільове витрачання готівки підтверджується документами. За порушення встановленого порядку використання готівки винні притягуються до відповідальності.

Нормативно-правовими актами, що регулюють обіг готівки і встановлюють відповідальність за їх порушення, є в першу чер-

гу Указ Президента України «Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки» від 12 червня 1995 р. № 436 із змінами та доповненнями і Постанова правління Національного банку України «Про затвердження Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні» від 13 січня 2005 р.

Кожному підприємству, що здійснює діяльність із готівковими коштами, встановлюється сума коштів, яку можна залишити в касі і не здавати до банку. Розмір ліміту залежить від режиму, специфіки роботи підприємства, його віддаленості від банку, розміру касових оборотів, установлених термінів і порядку здачі касової виручки. Як правило, ліміт залишку касової готівки встановлює банк, у якому відкрито основний рахунок підприємства чи організації. Деякі підприємства (колективні, сільськогосподарські, колгоспи та подібні їм організації) встановлюють розмір готівкових коштів, що залишаються в касах, самостійно, а індивідуальним підприємцям та фермерським господарствам, які займаються виключно виробництвом, переробкою та реалізацією сільськогосподарської продукції, ліміт не встановлюється. Національний банк України дозволяє використовувати готівкові кошти в необхідних розмірах на оплату праці, забезпечення господарських потреб, на відрядження тощо. Для цього підприємства й організації можуть витратити кошти як з виторгу, так і одержані в касі банку.

Стаття 100. Рада Національного банку розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням.

Правовий статус Ради Національного банку України визначається законом.

У коментованій статті розглянуто питання розробки Національним банком України засад грошової політики і механізм здійснення контролю за її реалізацією.

Правовий статус Ради Національного банку України визначається законом. Рада Національного банку відповідно до загальнодержавної програми економічного розвитку й основних параметрів економічного та соціального розвитку України до 15 верес-

ня поточного року розробляє Основні засади грошово-кредитної політики, вносить їх до Верховної Ради України для інформування та здійснює контроль за виконанням Основних засад грошово-кредитної політики. Зміст цієї політики визначається Конституцією України і законодавчими актами.

Основні засади грошово-кредитної політики визначені ст. 24 Закону України від 20 травня 1999 р. «Про Національний банк України». Вони ґрунтуються на основних критеріях і макроекономічних показниках загальнодержавної програми економічного розвитку та Основних параметрах економічного і соціального розвитку України на відповідний період, що включають прогнозні показники обсягу валового внутрішнього продукту, рівня інфляції, розміру дефіциту Державного бюджету і джерел його покриття, платіжного та торгового балансів, затверджених Кабінетом Міністрів України.

Грошово-кредитну політику реалізує Національний банк України. Основними економічними засобами і методами грошово-кредитної політики, як установлено ст. 25 Закону України «Про Національний банк України» (в редакції Закону України від 13 липня 2000 р. № 1919-111), є регулювання обігу грошової маси через визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків; процентну політику; рефінансування комерційних банків; управління золотовалютними резервами; операції з цінними паперами; регулювання імпорту та експорту капіталу; емісію власних боргових зобов'язань та операції з ними.

Рада Національного банку України здійснює контроль за реалізацією грошово-кредитної політики. Вона аналізує вплив грошово-кредитної політики України на стан соціально-економічного розвитку України, розробляє пропозиції щодо внесення відповідних змін до неї та приймає відповідні рекомендації Правління Національного банку стосовно основних питань, віднесених до компетенції Національного банку в межах Основних засад грошово-кредитної політики.

Статтею 8 Закону України «Про Національний банк України» Рада Національного банку України віднесена до керівних органів Національного банку. Рада може звернутися до Верховної Ради України з викладенням своїх позицій. Рада затверджує кошторис доходів та витрат банку і подає Верховній Раді України та Кабінету

Міністрів України до 1 вересня поточного року прогнозовані відомості про суму перевищення доходів над витратами за кошторисом для включення до проекту Державного бюджету України на наступний рік.

Рада Національного банку України наділена правом визначити аудиторську компанію для проведення аудиторської перевірки Національного банку, розглядає аудиторський висновок, затверджує бухгалтерський баланс Національного банку України і публікує в офіційних друкованих засобах масової інформації щорічний баланс Національного банку.

Щорічно до 1 липня Рада затверджує звіт про виконання кошторису Національного банку України та розподіл прибутку за звітний бюджетний рік.

Рада затверджує рішення Правління Національного банку про участь у міжнародних фінансових організаціях.

Голова Ради та його заступник обирається Радою Національного банку строком на три роки. Припинення повноважень членів Ради відбувається у зв'язку із закінченням строку їх повноважень або достроково при настанні деяких умов (наприклад, за власним бажанням, при обвинуваченні їх у вчиненні злочину). Президент України та Верховна Рада України можуть звільнити членів Ради Національного банку, яких було призначено ними, але не раніше одного року після їх призначення на посаду. Повноваження призначеного складу Ради Національного банку достроково припиняються у разі оголошення їй недовіри Президентом України або Верховною Радою України у зв'язку з тим, що виконання Основних засад грошово-кредитної політики за підсумками року не забезпечило стабільності грошової одиниці України. У такому разі Президент України та Верховна Рада України зобов'язані звільнити своїх представників та призначити новий склад Ради Національного банку.

Повноваження Голови Національного банку України як члена Ради Національного банку припиняються у зв'язку з його відставкою або при звільненні його з посади. Члени Ради виконують свої повноваження на громадських засадах, а фактичні їх витрати, пов'язані з виконанням цих обов'язків, покриваються Національним банком за рахунок кошторисних витрат.

Законом України «Про Національний банк України» встановлено правомочність засідань Ради: вони проводяться, якщо на них

присутні не менше десяти членів Ради. Рішення приймаються простою більшістю голосів від загальної кількості присутніх на засіданні членів Ради. Кожний член Ради має один голос.

Рада не може надавати рекомендації щодо доцільності призначення на посади чи звільнення з посад Голови Національного банку, членів Правління Національного банку або давати персональну оцінку діяльності окремих посадових осіб Національного банку, крім випадків, пов'язаних з Основними засадами грошово-кредитної політики та з інших питань, рішення яких є обов'язковими для Правління Національного банку.

У разі неодноразового невиконання або неналежного виконання Національним банком рішень Ради Національного банку, які є обов'язковими в силу Закону України «Про Національний банк України», Рада може звернутись до Верховної Ради України або Президента України з викладенням своїх позицій.

Рада Національного банку наділена правом відкладального вето щодо окремих рішень Правління Національного банку з питань, віднесених до її компетенції.

Рада складається з 14 осіб – громадян України, які мають вищу фінансову економічну освіту або науковий ступінь у галузі фінансів чи економіки, мають досвід постійної роботи в органах законодавчої влади, на керівних посадах центральної виконавчої влади України або в банківській установі, досвід наукової роботи за фінансовою чи економічною тематикою.

Президент України своїм Указом призначає сім членів Ради. Голова Національного банку, який призначається на посаду Верховною Радою України, входить до складу Ради Національного банку за посадою. Кандидатури осіб для призначення Верховною Радою України членами Ради обговорюються на спеціальному відкритому засіданні профільного комітету Верховної Ради України, який вносить свої рекомендації Верховній Раді. Верховна Рада України своєю Постановою призначає також сім членів Ради Національного банку. Всі члени Ради призначаються на сім років, а Голова правління Національного банку – на строк своїх повноважень на посаді.

На засідання Ради можуть бути запрошені керівники центральних органів влади, представники суб'єктів підприємницької діяльності, науковці та інші фахівці. Члени Правління Національ-

ного банку можуть брати участь у засіданнях з правом дорадчого голосу.

Чергове призначення членів Ради Національного банку здійснюється не пізніше, ніж за три місяці до закінчення строку повноважень попередньо призначених членів Ради Національного банку.

Стаття 101. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Європейський досвід розвитку парламентаризму свідчить, що ефективна реалізація парламентом представницької, законодавчої, установчої, бюджетної та інших функцій можлива лише при забезпеченні належного парламентського контролю. При цьому парламентський контроль виступає самостійною функцією, зміст якої полягає у здійсненні парламентом конституційно визначених повноважень щодо усунення виявлених порушень чинного законодавства та запобігання їм у майбутньому.

Функція парламентського контролю реалізується через систему відповідних суб'єктів, має чітко визначені форми (депутатський запит, схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, «година запитань до Уряду», розгляд питання про відповідальність Уряду та ін.) і межі своєї реалізації, установлені Конституцією України, іншими законами України, Регламентом Верховної Ради України. При цьому Верховна Рада України здійснює парламентський контроль як безпосередньо, тобто на пленарних засіданнях, через парламентські комітети, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, народних депутатів України, так і через Рахункову палату (бюджетно-фінансовий контроль) та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Чільне місце в системі суб'єктів парламентського контролю належить саме Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), оскільки саме на нього Конституцією України і Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» покладається парламентський

контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі (ст. 1). Тобто діяльність Уповноваженого є важливим складником діяльності не лише парламенту, а й Української держави загалом щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

Уповноважений — це посадова особа, призначена Верховною Радою України і покликана здійснювати парламентський контроль за додержанням прав і свобод людини в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. У багатьох державах світу інститут омбудсмана (швед. *Ombudsman*, букв. «уповноважена особа», від давньоісланд. *umbothsmadr*, де *umboths* — «довіреність», а *adr* — «людина») має давню історію. Уперше цей інститут виник після прийняття в 1809 р. у Швеції закону про правління, згідно з яким парламент (риксдаг) мав право обирати спеціального парламентського комісара (омбудсмана) для здійснення незалежного контролю за судами й органами державного управління, а також з метою урівноваження повноважень короля та риксдагу. На цю посаду в 1810 р. був обраний Ларс Август Маннергейм, який до того обіймав посаду голови Конституційного комітету. Успішна діяльність шведського омбудсмана у сфері захисту прав людини сприяла поширенню цього інституту в ХХ ст. у багатьох державах світу: спочатку в Фінляндії (1919 р.), а надалі в Норвегії (1952 р.), Данії (1953 р.), Німеччині (1957 р.), Новій Зеландії (1962 р.), Ізраїлі (1966 р.), Великій Британії та Канаді (1967 р.), Португалії (1976 р.), Іспанії (1981 р.) та ін. У 90-х рр. минулого століття інститут омбудсмана був запроваджений у більшості пострадянських республік. На сьогодні цей інститут з різними назвами і правовим статусом, зокрема в частині повноважень, утвердився в понад 100 державах світу і вважається одним із наріжних каменів утвердження демократії, верховенства права та захисту прав людини.

Інститут Уповноваженого є відносно новим для України. Він був запроваджений з прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України і почав функціонувати з обранням парламентом 14 квітня 1998 р. першого Уповноваженого. Ним було обрано Н. І. Карпачову, яка надалі переобиралася на цю посаду двічі — у 2003 і 2007 рр.

Правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначається Конституцією України (статті 55, 85, 101, 150), законами України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу», «Про звернення громадян», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», «Про біженців», Кримінальним кодексом України, Кримінально-виконавчим кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кодексом адміністративного судочинства України, Цивільним процесуальним кодексом України, Регламентом Верховної Ради України, іншими актами чинного законодавства.

Коментуючи зміст ст. 101 Конституції України, слід відзначити, що діяльність Уповноваженого спрямована в першу чергу на системне, постійне і всебічне забезпечення прав і свобод людини, захист законних інтересів людини в її взаємовідносинах з органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Метою відповідної діяльності Уповноваженого є захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією та законами України, міжнародними договорами України; забезпечення поваги до конституційних прав і свобод людини з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб; запобігання порушенням прав і свобод людини або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини у відповідність до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва у сфері захисту прав і свобод людини; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу. При цьому універсальність інституту Уповноваженого полягає в тому, що здійснюваний ним парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини поширюється не лише на громадян України, а й

на іноземців, осіб без громадянства та біженців, які законно перебувають на території України.

Реалізація Уповноваженим зазначеної мети передбачає високий ступінь легітимності його повноважень, який досягається, з-поміж іншого, завдяки чіткій процедурі його призначення та звільнення з посади парламентом, що відповідає європейській практиці формування інституту омбудсмана. Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Термін його повноважень складає п'ять років і починається з дня складення ним присяги на сесії Верховної Ради України.

Пропозиції щодо кандидатури чи кандидатур на посаду Уповноваженого вносяться Головою Верховної Ради України або не менш ніж однією четвертою народних депутатів України від конституційного складу парламенту. При цьому кандидатура на посаду Уповноваженого має відповідати вимогам, визначеним у ст. 5 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», а саме: бути громадянином України, досягти на день обрання 40 років, володіти державною мовою, мати високі моральні якості, досвід правозахисної роботи і протягом останніх п'яти років проживати в Україні. Не може обіймати посаду Уповноваженого особа, яка має судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена й не знята в установленому законом порядку.

З метою забезпечення неупередженості діяльності Уповноваженого передбачається, що він не може мати представницького мандата, обіймати будь-які інші посади в органах державної влади, виконувати іншу оплачувану чи неоплачувану роботу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми їх власності, крім викладацької, наукової або іншої творчої діяльності. До того ж Уповноважений не може бути членом будь-якої політичної партії. У разі якщо наведені обставини існують і не усуваються Уповноваженим у десятиденний строк після його обрання Верховною Радою України, він не може бути допущеним до складення присяги. Якщо ж ці обставини виявилися після складення присяги Уповноваженим і набуття ним своїх повноважень, вони мають бути усуненими в десятиден-

ний строк з часу, коли про них стало відомо. Недотримання вимог щодо несумісності посади Уповноваженого з вищевказаною роботою чи діяльністю має своїм наслідком звільнення його Верховною Радою України з посади.

Висування кандидатури для призначення на посаду Уповноваженого здійснюється у двадцятиденний строк з наступного дня після закінчення строку, на який було призначено Уповноваженого, припинення його повноважень чи звільнення, або ж оголошення результатів голосування, якщо Уповноваженого не було призначено. Саме голосування проводиться під час пленарного засідання Верховної Ради України, але не раніш як через десять днів і не пізніше ніж через двадцять днів після закінчення строку висування кандидатур на відповідну посаду. Призначеним на посаду Уповноваженого вважається той кандидат, який отримав більшість голосів від конституційного складу парламенту, про що приймається постанова Верховної Ради України.

Конституційні повноваження Уповноваженого набуваються з дня складення ним присяги. Повноваження Уповноваженого можуть бути припинені як внаслідок настання певних законодавчо визначених обставин, так і в результаті його дострокового звільнення за ініціативою Верховної Ради України. Стаття 9 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» дискретно встановлює, що повноваження Уповноваженого припиняються в разі відмови його від подальшого виконання обов'язків шляхом подання заяви про складення своїх повноважень; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; набрання законної сили рішенням суду про визнання особи, яка обіймає посаду Уповноваженого, безвісно відсутньою або про оголошення її померлою; складення присяги новообраним Уповноваженим; смерті особи, яка обіймає посаду Уповноваженого. Підставами ж для прийняття парламентом рішення про звільнення Уповноваженого до закінчення строку, на який його було обрано, є: 1) порушення присяги Уповноваженим; 2) порушення вимог щодо несумісності його діяльності; 3) припинення громадянства України; 4) неспроможність протягом більше чотирьох місяців поспіль виконувати обов'язки Уповноваженого через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності. При цьому висновок щодо наявності підстав для достро-

кового звільнення з посади Уповноваженого має надати тимчасова слідча комісія Верховної Ради України.

Для реалізації своїх завдань і функцій Уповноважений наділений законодавчо визначеними повноваженнями, які розкривають зміст його діяльності через систему відповідних прав і обов'язків. Так, Уповноважений наділений широкими правами щодо правотворчої та правозастосовної діяльності в сфері контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини. Зокрема, він має такі права: невідкладний прийом Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України і вищих спеціалізованих судів, Генеральним прокурором України, керівниками інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм їх власності, їх посадовими і службовими особами; бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України і вищих спеціалізованих судів, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів; звертатися до Конституційного Суду України з поданнями про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АР Крим у сфері прав і свобод людини і громадянина, а також про офіційне тлумачення Конституції та законів України; безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм їх власності, бути присутнім на їх засіданнях; на ознайомлення з документами, у тому числі таємними, у встановленому законодавством порядку, та отримання їх копії в усіх без винятку органах державної влади й органах місцевого самоврядування, установах, підприємствах, організаціях незалежно від форми їх власності; вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій сприяння в проведенні перевірок у підконтрольних і підпорядкованих їм підприємствах, установах і організаціях; запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них

усних чи письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі; відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань і установи примусового лікування та перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання; бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, включаючи і закриті судові засідання, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд проводиться в закритому режимі; звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть зробити цього самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому засіданні у випадках та порядку, визначених законодавством; направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини для вжиття цими органами відповідних заходів; перевіряти стан дотримання конституційних прав і свобод людини органами державної влади, включаючи й ті, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Така широка система прав Уповноваженого покладає на нього обов'язок щодо їх повного використання для всебічної та вичерпної реалізації покладених на нього Конституцією та законами України завдань.

Права Уповноваженого отримують своє логічне продовження в його законодавчо визначених обов'язках. Згідно зі ст. 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» він зобов'язаний додержуватися чинного законодавства, охоронюваних законом інтересів людини і громадянина. Уповноважений також зобов'язаний зберігати конфіденційну інформацію як під час своєї каденції, так і по її закінченні. Він, зокрема, не може розголошувати отримані відомості про особисте життя заявника та інших причетних до заяви осіб. Розголошення відповідних відомостей має своїм наслідком юридичну відповідальність Уповноваженого.

Установлені Конституцією та законами України повноваження щодо здійснення парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини в Україні Уповноважений реалізує у встановлених юридичних формах. Пріоритетними з них є акти реагу-

вання Уповноваженого, які у свою чергу поділяються на: 1) конституційне подання Уповноваженого – акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про конституційність закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України і Кабінету Міністрів України, правового акта АР Крим; офіційного тлумачення Конституції та законів України; 2) подання Уповноваженого – акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади й органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини.

Однією з форм діяльності Уповноваженого є розгляд звернень, які здійснюються ним відповідно до Закону України «Про звернення громадян України». При розгляді звернень Уповноважений відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина; роз'яснює заходи, що їх має вжити особа, яка подала звернення; направляє звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи; умотивовано відмовляє в розгляді звернення. Оскільки Уповноважений здійснює позасудовий захист прав і свобод людини, то він не розглядає тих звернень, що знаходяться на розгляді суду, та зупиняє розпочатий розгляд звернення, якщо заінтересована особа подала позов, заяву, або скаргу до суду.

Важливою формою діяльності Уповноваженого є його щорічні та спеціальні доповіді, за якими Верховна Рада України приймає відповідні постанови. Щорічна доповідь Уповноваженого «Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні» (іноді ця доповідь має додаткову уточнюючу назву) представляється Уповноваженим Верховній Раді України в першому кварталі кожного року. Вона містить положення про дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади й органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності та їх посадовими і службовими особами, які порушили своїми діями чи бездіяльністю права та свободи громадян, щодо яких Уповноважений вживав необхідних заходів за результатами перевірок, а також висновки і рекомендації, спрямовані на поліпшення забезпечення прав і свобод людини в Україні.

За необхідності Уповноважений може представити в парламенті спеціальну доповідь з окремих питань додержання прав і свобод людини і громадянина. Так, остання спеціальна доповідь Уповноваженого «Стан дотримання Україною Європейських стандартів з прав і свобод людини» була представлена парламенту в 2010 р. з нагоди 60-ї річниці Європейської конвенції з прав людини і стосувалася стану імплементації її положень у законодавчу, правозастосовну та правозахисну практику України.

Ще однією формою діяльності Уповноваженого є його участь у підготовці доповідей з прав людини, які подаються Україною до міжнародних організацій відповідно до вимог чинних міжнародних договорів України.

Очевидно, що ефективність діяльності Уповноваженого обумовлюється рівнем її організації. У силу цього відповідним питанням присвячено розділ III «Організація діяльності Уповноваженого» Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Так, для забезпечення діяльності Уповноваженого утворюється секретаріат, завдання, функції, повноваження та структура якого затверджені Положенням про секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, затвердженим Уповноваженим 19 липня 2005 р. Уповноважений також має право призначати своїх представників, правовий статус яких визначено Положенням про представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, затвердженим Уповноваженим 19 липня 2005 р. Згідно з Положенням представник здійснює свою діяльність за дорученням Уповноваженого в межах делегованих йому повноважень, визначених Положенням про представника, та (або) окремим мандатом, виданим Уповноваженим, і підпорядковується безпосередньо Уповноваженому та діє незалежно від інших державних органів, їх посадових і службових осіб.

Задля ефективного здійснення Уповноваженим парламентського контролю за додержанням прав людини в Україні чинне законодавство встановлює систему загальних, особистих, організаційно-правових, фінансових і матеріально-технічних гарантій його діяльності. Загальні гарантії діяльності Уповноваженого полягають у забезпеченні його незалежності, зокрема в захисті чинним законодавством діяльності Уповноваженого від втручання

органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми їх власності та їх службових і посадових осіб. Особисті гарантії наділяють Уповноваженого правом недоторканності на весь період його повноважень. Кримінальну справу проти Уповноваженого може бути порушено лише Генеральним прокурором України. Після закінчення строку повноважень Уповноваженому надається робота (посада), на якій особа перебувала до призначення її Уповноваженим, або рівноцінна робота (посада) за її згодою.

Зміст організаційно-правових гарантій діяльності Уповноваженого полягає у всебічному забезпеченні його діяльності секретаріатом Уповноваженого та представниками Уповноваженого. У свою чергу, на осіб, які обіймають посади в секретаріаті та є представниками Уповноваженого, поширюються гарантії, передбачені Законом України «Про державну службу», а їх життя та здоров'я підлягають обов'язковому державному страхуванню.

Фінансові та матеріально-технічні гарантії передбачають фінансування діяльності Уповноваженого за рахунок Державного бюджету України.

Розділ V Президент України

Стаття 102. *Президент України є главою держави і виступає від її імені.*

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Інститут президентства в сучасній Україні в процесі свого становлення пройшов кілька етапів, пов'язаних зі зміною статусу президента.

Згідно із Законом від 5 липня 1991 р. «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» та Законом «Про Президента Української РСР» Президент України за своїм статусом був найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади. У Конституційному Договорі між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. закріплювалося, що Президент України є главою держави і главою державної виконавчої влади України. За чинною Конституцією України, виходячи зі змісту ст. 102, Президент є главою держави і виступає від її імені (ч. 1 ст. 102), а також є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод

людини і громадянина (ч. 2 ст. 102). Слід зазначити, що закріплення на конституційному рівні статусу президента як глави держави та як гаранта певних політико-правових і соціальних цінностей є характерним для багатьох країн світу, зокрема статус президента як глави держави закріплено в Конституціях Італії, Естонії, Болгарії, Угорщини тощо, як гаранта – у Конституціях Польщі, Франції, Румунії тощо, як глави держави та водночас як гаранта – у Конституціях Росії, Казахстану, Таджикистану тощо. У теорії конституціоналізму визначення президента главою держави та доктрина «президента–гаранта» є підставами для обґрунтування особливого місця, ролі президента в державному механізмі та виокремлення президентської влади.

Правовий та реальний статус президента, його роль у процесі здійснення державної влади залежить від ряду певних чинників, а саме: виду республіканської форми правління, характеру політичного режиму, що існує в державі, від низки інших обставин, у тому числі від конституційних традицій, які склалися в конкретній країні.

Враховуючи те, що Україна є різновидом змішаної республіки, яка в науці конституційного права одержала назву «полупрезидентська» (або «президентсько-парламентська») республіка, Президент у такій республіці займає особливе місце, яке суттєво відрізняється від інших видів республіканського правління. Зокрема, Президент «не вписується» у дві полярні системи парламентської та президентської республік і «виходить» за межі традиційної концепції поділу державної влади.

Влада Президента виокремлюється не тільки за функціональною ознакою, як три класичні влади – законодавча, виконавча та судова, але й за своїм ціннісним призначенням, що полягає в забезпеченні єдності державної влади, узгодженості здійснення функцій держави органами всіх «гілок» влади, використовуючи для цього повноваження, якими Президент України наділений у законодавчій, виконавчій та судовій сферах. Обсяг повноважень Президента України дає підстави для висновку, що в Україні засновано інститут «сильного» глави держави при закріпленні принципу поділу державної влади з дієвим механізмом стримувань і противаг.

Стаття 102 Конституції України визначає основи конституційно-правового статусу Президента України, основними еле-

ментами якого є ціннісно-функціональне призначення Президента України в державі, суспільстві відносно інших суб'єктів права, а також основні напрямки діяльності глави держави – функції Президента України.

Ціннісно-функціональне призначення Президента України в державі і суспільстві розкривається через визначення його місця в системі державної влади України та визначається такими характеристиками: по-перше, Президент України в системі поділу державної влади не належить ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової влади, займаючи особливе, самостійне місце в державному механізмі, але за змістом своїх повноважень Президент України найбільше наближений до виконавчої влади; по-друге, влада Президента України є похідною від влади народу України, який є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні (ч. 2 ст. 5 Конституції України), що забезпечує формальну незалежність Президента України від інших вищих органів державної влади; по-третє, Президент України забезпечує єдність державної влади і державної політики, цілісність державного механізму; по-четверте, Президент України є рівноправним органом у системі вищих органів державної влади; по-п'яте, Президент України зобов'язаний діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції).

Характеристика Президента України як глави держави означає, що Президент України є вищим одноосібним органом державної влади, який є втіленням (уособленням) держави і державної влади в цілому та має повноваження виступати від імені держави.

Право виступати від імені держави, тобто представництво держави, реалізується як право виступати від імені України у внутрішньому житті країни та в міжнародних відносинах.

Право виступати від імені держави в її внутрішньому житті означає, що Президент як глава держави виступає від імені всієї державної влади перед народом України та у взаємовідносинах з іншими владними структурами, і виражається в таких його можливих діях: Президент України звертається з посланнями до народу та зі щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

від імені України Президент нагороджує державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними; приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; здійснює помилування тощо.

Одними з пріоритетних повноважень Президента України у здійсненні функцій з представництва держави поза її межами є його повноваження щодо представництва держави в міжнародних відносинах і здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів і укладення міжнародних договорів України; прийняття рішень про визнання іноземних держав; призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав тощо. Тут Президент України виступає як суб'єкт міжнародних відносин.

Статус Президента України як глави держави та право виступати від її імені можна охарактеризувати як основне ціннісно-функціональне призначення Президента України, що зумовлює його функції – основні напрями діяльності, закріплені в ч. 2 ст. 102 Конституції України, які, у свою чергу, відбивають зміст конкретних повноважень Президента України, закріплених у ст. 106 Конституції України.

Таким чином, ч. 1 ст. 102 Конституції України є загальною відносно ч. 2 ст. 102, норми якої є загальними щодо норм розділу V «Президент України» та всіх інших норм Конституції України про Президента України (за винятком норм розділу I «Загальні засади»).

У частині 2 ст. 102 Конституції України закріплені положення про Президента – гаранта відносно певних сфер державного та суспільного буття.

По-перше, Президент України є гарантом державного суверенітету й територіальної цілісності України. Це означає, що глава держави повинен використовувати свої повноваження для забезпечення державного суверенітету України. У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. державний суверенітет визначається як верховенство, самостійність, повно-

та і неподільність державної влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

Державний суверенітет України пов'язаний з принципом територіальної цілісності України, який означає, що територія України – єдина і неподільна, державна влада її органів поширюється на всю територію країни та здійснюється за принципом поєднання централізації і децентралізації у рамках повноважень, визначених Конституцією та законодавством України.

На виконання цієї функції Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; очолює Раду національної безпеки й оборони України; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України. Як представник України у міжнародно-правових відносинах Президент України має сприяти здійсненню зовнішньополітичної діяльності України, спрямованої на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальними принципами і нормами міжнародного права.

По-друге, Президент України є гарантом додержання Конституції України, що означає забезпечення конституційного правопорядку та конституційної законності в державі. Конституційний правопорядок – це якісний стан суспільних відносин, урегульованих конституційно-правовими нормами, який досягається в результаті правомірної поведінки (і діяльності) всіх суб'єктів конституційного права. Основними характеристиками конституційного правопорядку є: врегульованість суспільних відносин конституційно-правовими нормами; функціонування державних і громадських інститутів у режимі конституційної законності (конституційності); легітимність публічної влади; поєднання (гармонійність) державних, колективних (суспільних) та особистих інтересів.

Принцип конституційної законності означає встановлення режиму реальності конституції, тобто її наявність, правовий характер, пряму дію її норм та ефективну її охорону; точне й неухильне здійснення положень конституції та інших конституційно-правових актів усіма суб'єктами, яким їх адресовано; єдину спрямованість (узгодженість на основі конституційних принципів), системність законодавства; реальну дію ієрархії нормативно-правових актів, у системі яких конституція має найвищу юридичну силу.

Базисом конституційної законності є конституція. Безумовно, якщо немає конституції, то й про конституційну законність не може бути мови. У цьому випадку чітко простежується зв'язок між принципом конституційної законності і принципом верховенства Конституції України, який означає верховенство Конституції в системі законодавства, тобто її найвищу юридичну силу; конституційно встановлену процедуру прийняття і внесення змін до Конституції; нормативно встановлені механізми реалізації і захисту Конституції; обов'язкову відповідність законів та всіх інших нормативно-правових актів Конституції України.

Крім того, принцип конституційної законності означає відповідність конституційної практики конституційним положенням, тобто максимально можливий збіг фактичної та юридичної конституції держави, оскільки всеосяжна їх ідентичність є проблематичною, принаймні на сучасному етапі розвитку Української державності.

На виконання цієї функції Президент України має право на подання до Конституційного Суду України з питань конституційності, тобто відповідності Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Якщо закон України, що надійшов йому па підпис від Верховної Ради України, на думку Президента, є неконституційним, він має скористатися правом вето і повернути його до парламенту на повторний розгляд; коли ж конституційність закону є сумнівною, він може підписати його і водночас звернутися з конституційним поданням до Конституційного Суду України. Дія нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Респуб-

ліки Крим може бути зупинена Президентом України з мотивів їх невідповідності Конституції України та законам України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Щодо актів Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, то Президент може з мотивів невідповідності цих актів Конституції або порушення прав і свобод людини і громадянина скасувати їх.

Президент України як гарант додержання Конституції України за будь-яких умов сам зобов'язаний діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України, що було підкреслено в Рішенні Конституційного Суду України від 15 жовтня 2008 р. № 23—рп/2008 (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою). Жодна «поважна» причина не може бути підставою для виходу Президента за межі його компетенції, встановленої Конституцією України і деталізованої в чинному конституційному законодавстві.

Крім того, характерними повноваженнями у сфері забезпечення конституційного правопорядку є повноваження Президента України щодо призначення на посаду та звільнення з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України, а також призначення третини складу Конституційного Суду України, здійснення першого призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років тощо.

По-третє, Президент України є гарантом прав і свобод людини і громадянина.

Конституція України закріплює в якості однієї з основних засад конституційного ладу України принцип, згідно з яким людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3 Конституції України), тому Президент України як глава держави є гарантом прав і свобод людини і громадянина, що визначає одну з його основних функцій — забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

З метою здійснення цієї функції Президент України приймає у разі потреби рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує окремі

місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

Виступаючи гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина, Президент України зобов'язаний сприяти створенню ефективної системи захисту прав і свобод людини.

Ефективний захист прав і свобод людини і громадянина державою забезпечується за допомогою відповідного юридико-правового механізму, до складу якого входять нормативні (матеріальні та процесуальні) та інституційні форми та засоби. Нормативна частина має бути представлена відповідною системою законодавства, дієвість якої є необхідною умовою забезпечення та захисту прав і свобод людини. У цьому випадку Президент України має діяти, використовуючи для цього свої повноваження у законодавчій сфері, зокрема через застосування права законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України) шляхом внесення до Верховної Ради України законопроектів або пропозицій щодо прийняття законів, зокрема спрямованих на забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина тощо. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні приймає закони, що визначають права та свободи людини і громадянина, гарантії цих прав та свобод, основні обов'язки громадянина (п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України). До того ж законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, мають розглядатися Верховною Радою України позачергово. Крім того, Президент має право вносити законопроекти про внесення змін і доповнень до Конституції України (ст. 154 Конституції України).

Нормативна частина механізму захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо пов'язана з інституційною, яка представлена відповідними державними інституціями. Виходячи з того, що права і свободи людини і громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України), всі органи державної влади повинні виконувати функцію держави щодо захисту прав та свобод людини і громадянина. Так, Кабінет Міністрів України здійснює функцію захисту прав та свобод людини і громадянина через виконання своїх повноважень, закріплених у Конституції Украї-

ни, а саме: вживає заходів щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина (п. 2 ст. 116); забезпечує проведення політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури (п. 3 ст. 116); забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності (п. 5 ст. 116). Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують додержання прав і свобод громадян (п. 2 ст. 119 Конституції України). Ця функція має бути однією з основних у діяльності органів прокуратури України та інших правоохоронних органів. Президент України має повноваження, які дозволяють йому впливати на діяльність цих органів. Так, у даному випадку Президент України користується його установчими повноваженнями, зокрема утворює суди у визначеному законом порядку, а також через використання широкого кола номінаційних повноважень у сфері виконавчої влади (ч. 9, 10 ст. 106 Конституції України).

Як глава держави Президент України зобов'язаний спрямовувати діяльність відповідних органів держави на забезпечення чіткого та своєчасного реагування на факти порушення прав і свобод людини в Україні.

Як зазначив Конституційний Суд України (Ухвала від 8 травня 1997 р. № 11–з у справі за конституційним зверненням Романчука Миколи Павловича щодо офіційного тлумачення положення статті 102 Конституції), за главою держави закріплено широкі повноваження як у вирішенні загальнодержавних проблем, котрі вимагають поєднання політичних, економічних, соціальних та інших аспектів функціонування держави, так, рівнозначно, і в розгляді локальних питань, що стосуються захисту справедливості, прав, свобод та інтересів окремої людини в разі їх порушення будь-ким, у тому числі й державою. Для реалізації цих функцій Президент приймає рішення, а в разі необхідності безпосередньо втручається в критичну ситуацію з метою усунення будь-якої загрози для держави та її громадян.

Поряд з цим діє конституційний механізм розподілу прерогатив у галузі управління, який зв'язує Президента з різними ланками державного апарату. Для забезпечення конституційного порядку, нормального функціонування держави існує структурована, багаторівнева ієрархічна система органів виконавчої і судової влади. Вони наділені відповідною юрисдикцією, мають свій

предмет ведення і реалізують повноваження через визначені законодавством процедурні рамки та технології (Ухвала Конституційного Суду України від 8 травня 1997 р. № 11–з у справі за конституційним зверненням Романчука Миколи Павловича щодо офіційного тлумачення положення статті 102 Конституції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://upiter/pls/wccu/p0062?lang=0&rej=0&pf5511=33391>).

Президент України як гарант додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Конституції України, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Системний аналіз цієї конституційної норми і положень статей 69, 72 Конституції України вказує на те, що проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою є обов'язком Президента України (Рішення Конституційного Суду України від 15 жовтня 2008 р. № 23-рп/2008 (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 80. – Ст. 2701).

При здійсненні визначених у статті 102 Конституції України функцій Президент України використовує інші повноваження, що закріплені в Конституції України, без права передавання цих функцій та повноважень іншим особам або органам.

Стаття 103. Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою.

Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємниць-

кою діяльністю чи входить до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України. У разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень.

(Частина п'ята статті 103 в редакції Закону № 2952-VI від 01.02.2011)

Порядок проведення виборів Президента України встановлюється законом.

Коментована стаття закріплює вихідні положення щодо порядку заміщення посади Президента України.

У частині 1 даної статті закріплено, що вибори глави Української держави здійснюються всенародно, і перелічено принципи, за якими вони проводяться. Прямий, позапарламентський спосіб обрання глави держави є загальним правилом для республік зі змішаною (напівпрезидентською) формою правління (Франція, Росія, Польща та ін.). Набуття мандата довіри безпосередньо від народу посилює легітимність президентської влади, підносячи її на один рівень з легітимністю влади парламенту, зміцнює позиції глави держави у відносинах з іншими вищими органами державної влади. Водночас всенародні вибори Президента України мають бути гарантією його незалежності, неупередженості й авторитетності у відносинах з іншими органами публічної влади.

Принципи, зазначені в ч. 1 коментованої статті, фактично є відтворенням загальних принципів виборчого права України, сформульованих у ч. 1 ст. 71 Конституції України. Зміст цих принципів деталізований у Законі України від 5 березня 1999 р. «Про вибори Президента України» в редакції Закону від 18 березня 2004 р. (з наступними змінами). Так, ст. 2 вказаного Закону, закріплюючи зміст загального виборчого права по виборах Президента, формулює, що право обирати мають громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Не мають права голосу громадяни, визнані судом недієздатними. 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, майно-

вого стану, місця проживання, за мовними чи іншими ознаками забороняються. Не допускаються обмеження щодо участі громадян у виборчому процесі, крім обмежень, передбачених Конституцією України та цим Законом. Таким чином, активне виборче право по виборах Президента України виникає у громадян України при досягненні вісімнадцяти років.

Принцип рівного виборчого права стосовно виборів Президента України означає, що кожен виборець має рівну однакову кількість голосів при голосуванні, а саме один голос. Виборець може використати свій голос у день голосування тільки на одній виборчій дільниці. Принцип рівного виборчого права також означає, що громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах, тобто їм надаються однакові умови для реалізації їх виборчого права на всіх етапах виборчого процесу.

Пряме виборче право по виборах Президента України означає, що глава держави обирається безпосередньо виборцями, без будь-яких проміжних інституцій, тобто має прямий мандат, який він отримує від виборців. Такий спосіб обрання глави держави виключає викривлення істинної волі виборчого корпусу і водночас зміцнює зв'язок обраної особи з електоратом.

Голосування на виборах Президента України є таємним: контроль за волевиявленням виборців забороняється, що досягається рядом організаційних гарантій. Це важливо з точки зору єдності волі й волевиявлення виборців, захисту їх від протиправного тиску з боку інших осіб.

Закон «Про вибори Президента України» закріплює, що виборчий процес здійснюється на засадах законності та заборони незаконного втручання будь-кого в цей процес; політичного плюралізму та багатопартійності; публічності та відкритості виборчого процесу; рівності всіх кандидатів на пост Президента України; рівності прав партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу; свободи передвиборної агітації, рівних можливостей доступу кандидатів на пост Президента України до засобів масової інформації; неупередженості органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до кандидатів на пост Президента України, партій (блоків). Вибори Президента України є вільними. 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 насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється.

Президент України обирається на п'ятирічний строк, відлік якого розпочинається з моменту вступу на пост (тобто з моменту складення присяги) новообраного глави держави. Такий термін повноважень є найбільш поширеним серед зарубіжних країн. Саме на такий строк обираються президенти в більш як тридцяти країнах світу, зокрема в Азербайджані, Болгарії, Бразилії, Венесуелі, Греції, Ізраїлі, Індії, Казахстані, Німеччині, Пакистані, Польщі, Португалії, Республіці Корея, Сальвадорі, Сенегалі, Чехії, Уругваї.

Частина 2 коментованої статті закріплює юридичні вимоги (виборчі цензи) до кандидатів у Президенти України. Так, пасивне виборче право по виборах Президента України надається виключно громадянам України, тобто встановлюється ценз громадянства. При цьому підстава набуття громадянства та строк перебування у громадянстві України для висунення кандидатом на посаду глави держави значення не мають.

Закріплення мінімального вікового цензу в тридцять п'ять років є досить помірним порівняно з іншими країнами. При цьому максимально допустимий вік для кандидатів у Президенти Конституція не встановлює. Зміст мінімального вікового цензу полягає в тому, щоб можливість керувати країною була надана громадянину, який має життєві навички і достатні знання про навколишню дійсність, здатному на основі свого досвіду приймати відповідальні та адекватні рішення.

Конституційно закріпленим є і так званий ценз осідлості, тобто вимога проживання в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років. При цьому необхідно, щоб, по-перше, кандидат безперервно проживав в Україні протягом установленого строку, по-друге, на день виборів постійно проживав на території України. Ні Конституція, ні Закон «Про вибори Президента України» не містять легального тлумачення терміна «безперервне проживання». Однак згідно зі ст. 1 Закону України «Про громадянство України» безперервним проживанням на території України визнається проживання в Україні особи, якщо її разовий виїзд

за кордон у приватних справах не перевищував дев'яноста днів, а в сумі за рік — ста вісімдесяти днів. При цьому 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.

Проживання в Україні за Законом «Про вибори Президента України» означає: 1) проживання на території в межах державного кордону України; 2) перебування на судні, що перебуває у плаванні під Державним Прапором України; 3) перебування громадян України у встановленому законодавством порядку у відрядженні за межами України, служба в дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України, міжнародних організаціях та їх органах; 4) перебування на полярних станціях України; 5) перебування у складі формування Збройних Сил України, дислокованого за межами України; 6) перебування громадян України за її межами відповідно до чинних міжнародних договорів України.

Враховуючи те, що здійснення повноважень Президента пов'язане з офіційним використанням державної мови (у текстах правових актів глави держави, посланнях глави держави до народу й парламенту, під час офіційних переговорів тощо), конституційно закріплюється така вимога, як володіння державною мовою. У Конституції не зазначається, який саме рівень володіння державною мовою вимагається від кандидата у Президенти України. Із цього можна зробити висновок, що він має бути таким, щоб забезпечувати належне виконання президентських повноважень.

Частина третя коментованої статті містить обмеження права однієї особи обіймати посаду Президента більше двох строків підряд. Ця конституційна норма служить гарантією від авторитаризму та зловживання владою і забезпечує ротацию керівництва держави. Разом з тим Конституція не забороняє одній особі навіть після двох строків перебування на посаді Президента через деякий проміжок часу знову обійняти цю посаду. Однак згідно з ч. 5 ст. 9 Закону «Про вибори Президента України» особа, яка двічі підряд обиралася на пост Президента України, не може бути висунута кандидатом на цей пост. Оскільки Конституція України обмежує

не кількість разів зайняття однією особою посади Президента, а виключно право однієї особи обіймати зазначену посаду більше двох строків підряд, виникає питання щодо відповідності законодавчої норми Конституції України. Адже відповідно до ч. 1 ст. 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина (в тому числі право бути обраним) не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією.

Конституція чітко закріплює умови несумісності поста Президента з іншими видами діяльності. Насамперед особі, яка обіймає цю посаду, заборонено мати інший представницький мандат. Тлумачення терміна «представницький мандат» викладено в мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 р. (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови). Єдиний орган конституційної юрисдикції зазначив, що термін «представницький мандат» обов'язково пов'язаний з обранням особи на посаду, зокрема народним депутатом України чи депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради з наданням їй відповідних повноважень, у тому числі виступати від імені виборців. Згідно з Конституцією України представницький мандат мають народні депутати України (ч. 2 ст. 78), Президент України (ч. 4 ст. 103), депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також депутати сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, що прямо зумовлено представницьким характером цих органів (статті 136, 140, 141). Конституційний Суд зазначив, що сільський, селищний, міський голова є не тільки головною посадовою особою відповідної територіальної громади (ч. 1 ст. 12 Закону України від 25 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні»), а й має представницький мандат, що зумовлено його безпосереднім обранням територіальною громадою.

Таким чином, Президент України не може бути народним депутатом України, депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради, сільським, селищним, міським головою.

Глава держави не може обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, яке

має на меті одержання прибутку, що спрямоване на недопущення зловживання главою держави своїми повноваженнями.

Визначення терміна «посада» дано в ст. 2 Закону України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу». Посада — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло відповідних службових повноважень. Класифікація посад закріплена в ст. 25 вказаного Закону. При цьому зі змісту даного конституційного положення випливає, що вимоги несумісництва поширюються й на політичні посади, тобто Президент України не може обіймати посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів, які за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних посад і не належать до категорій посад державних службовців, визначених Законом «Про державну службу».

Коментована стаття нічого не говорить про неможливість суміщення поста Президента України з посадою в органах місцевого самоврядування. Однак у даному випадку слід застосовувати розширене тлумачення і під органами державної влади розуміти всі органи, що наділені публічно-владними повноваженнями, у тому числі й органи місцевого самоврядування.

Частина 4 коментованої статті визначає строки проведення чергових і позачергових виборів Президента України. Проведення чергових виборів глави держави в останню неділю березня мало на меті віддалити їх за часом від парламентських виборів.

Проведення дострокових виборів Президента України в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень попереднього глави держави має на меті забезпечити безперервність і наступництво у виконанні президентських повноважень, оскільки від цього безпосередньо залежить ступінь гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. При цьому відповідно до Закону «Про вибори Президента України» позачергові вибори Президента України відбуваються в останню неділю дев'яностоденного строку з дня: 1) проголошення Президентом України особисто заяви про свою відставку

на засіданні Верховної Ради України; 2) опублікування рішення Верховної Ради України про підтвердження неможливості виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я; 3) опублікування рішення Верховної Ради України про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; 4) прийняття постанови Верховної Ради України про призначення позачергових виборів у зв'язку із смертю Президента України. Виборчий процес позачергових виборів глави держави розпочинається з дня, наступного за днем, зазначеним у цих пунктах.

Частина 6 коментованої статті містить бланкетну норму, яка відсилає читача до спеціального закону (мається на увазі Закон України «Про вибори Президента України»), яким мають детально регламентуватися всі стадії виборчого процесу по виборах глави Української держави. Чинний Закон України «Про вибори Президента України» докладно визначає порядок і строки призначення та проведення виборів, організацію виборів, систему і компетенцію виборчих комісій, фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборів, порядок висування і реєстрації кандидатів у Президенти України, проведення передвиборної агітації, гарантії діяльності кандидатів у Президенти України та інших учасників виборів, порядок проведення голосування і визначення результатів виборів Президента України.

Згідно із Законом право висування кандидатів на пост Президента належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії та їх виборчі блоки, а також самовисуванням. 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.

Висування кандидатів на пост Президента України 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, повинні брати участь не менше 200 делегатів. Особа може бути висунута кандидатом на пост Президента України лише однією партією (одним блоком) згідно з волею канди-

дата. При цьому партія (блок) може висунути лише одного кандидата на пост Президента України з числа осіб, які є членами цієї партії (членами партії, яка входить до блоку), або позапартійних громадян, які мають право бути обраними Президентом.

Громадянин України, який відповідає конституційним вимогам щодо кандидата на пост Президента, має право на самовисунення шляхом особистого подання до Центральної виборчої комісії засвідченої в установленому законом порядку відповідної заяви про самовисунення кандидатом на пост Президента.

Реєстрацію кандидатів на пост Президента України здійснює Центральна виборча комісія. Реєстрація проводиться за умови отримання таких документів: 1) анкети кандидата на пост Президента України за формою, установленю ЦВК; 2) автобіографія особи, висунутої кандидатом, обсягом до двох тисяч друкованих знаків, що обов'язково повинна містити: прізвище, ім'я, по батькові, число, місяць, рік і місце народження, відомості про громадянство, освіту, трудову діяльність, посаду (заняття), місце роботи, громадську роботу (в тому числі на виборних посадах), партійність, склад сім'ї, адресу місця проживання із зазначенням часу проживання в Україні, відомості про судимість, не погашену і не зняту в установленому законом порядку; 3) передвиборної програми кандидата, викладеної державною мовою, обсягом до дванадцяти тисяч друкованих знаків; 4) документа про внесення грошової застави, яка відповідно до Закону «Про вибори Президента України» складає два мільйони п'ятсот тисяч гривень; 5) копії декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації); 6) фотографій кандидата за розмірами та в кількості, установленими ЦВК.

Додаткове подання документів для реєстрації передбачено для осіб, висунутих кандидатами в Президенти України партією (блоком). Зокрема, зазначені особи також подають: 1) подання про реєстрацію кандидата, підписане керівником партії (керівниками партій, що входять до блоку) та скріплене печаткою партії (печатками партій, що входять до блоку); 2) копії свідоцтва про реєстрацію партії (партій, що входять до блоку) та її статуту (статутів партій, що входять до блоку), засвідчені Міністерством юстиції України після початку виборчого процесу; 3) витяг з протоколу з'їзду (зборів, конференції) кожної партії, що увійшла до складу

виборчого блоку, про утворення виборчого блоку, засвідчений підписом керівника партії та скріплений печаткою цієї партії — у разі висунення кандидата блоком; 4) угода про утворення виборчого блоку (у разі висунення кандидата блоком); 5) витяг з протоколу з'їзду (зборів, конференції) партії (міжпартійного з'їзду (зборів, конференції) партій, що входять до блоку) про висунення кандидата на пост Президента України, засвідчений керівником партії (керівниками партій, що входять до блоку) та скріплений печаткою партії (печатками партій, що входять до блоку); 6) заява особи, висунутої кандидатом, про згоду балотуватися кандидатом на пост Президента України від цієї партії (блоку) та у зв'язку з цим на оприлюднення біографічних відомостей та декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації), зобов'язання в разі обрання передати в 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 несумісні з зайняттям посту Президента України.

Вибори Президента України відбуваються по єдиному загальнодержавному одномандатному виборчому округу, що включає всю територію України. Підготовку і проведення виборів здійснюють виборчі комісії, які є незалежними від органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Ці комісії створюються на рівні України (Центрвиборчком), територіальних округів (225 окружних виборчих комісій) та виборчих дільниць. Виборчі дільниці утворюються, як правило, з кількістю від п'ятдесяти до трьох тисяч виборців, а у виняткових випадках — з меншою або більшою кількістю виборців.

Голосування проводиться тільки в день виборів або в день повторного голосування з 8-ї години ранку до 20-ї години вечора. Про час і місце голосування дільнична виборча комісія сповіщає виборців не пізніше як за сім днів до дня виборів, надсилаючи іменні запрошення за місцем проживання виборців. Кожен виборець голосує особисто. Голосування за інших осіб не допускається.

Підрахунок голосів виборців проводиться безпосередньо членами дільничної виборчої комісії, про що складається протокол. На підставі протоколів окружні виборчі комісії, підсумовуючи дані,

що містяться в цих протоколах, встановлюють підсумки голосування і складають протокол, який передається Центральній виборчій комісії, а та, у свою чергу, підсумовує всі отримані дані. Обраним у день виборів вважається кандидат, який отримав більше половини голосів виборців, що взяли участь у голосуванні.

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

У випадку коли до бюлетеня було включено більше двох кандидатів і жоден з них не був обраний, призначається повторне голосування по двох кандидатах, які отримали найбільшу кількість голосів виборців (так званий другий тур, характерний для країн з багатопартійною системою). За підсумками повторного голосування обраним вважається кандидат, що отримав більшу, ніж інший кандидат, кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. У разі коли повторне голосування проводилося лише по одній кандидатурі, кандидат вважається обраним Президентом України, якщо він отримав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Стаття 104. *Новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України.*

Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України.

Президент України складає таку присягу:

«Я, (ім'я та прізвище), волею народу обраний Президентом України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на

вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі».

Президент України, обраний на позачергових виборах, складає присягу у п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів.

Коментована стаття визначає строки і порядок вступу на пост новообраного Президента України.

Повноваження Президента України починаються після принесення присяги народу України, який відповідно до ст. 5 Конституції є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі. Водночас після принесення присяги новообраним Президентом припиняється повноваження попереднього Президента. Стаття 104 не передбачає юридичних наслідків відмови новообраного Президента скласти присягу. Але враховуючи, що повноваження голови держави починаються зі складання присяги, відмова принести присягу вимагає проведення нових виборів Президента.

Конституційні норми закріплюють строк, протягом якого новообраний Президент України має прийняти присягу – не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів. Якщо Президента було обрано на позачергових виборах, то новообраний Президент складає присягу в п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів. Скорочення строку обґрунтовано тим, що у випадку проведення позачергових виборів протягом певного терміну посада голови держави є вакантною і потребує якнайшвидшого зайняття.

Конституція передбачає, що присяга складається Президентом на урочистому засіданні Верховної Ради України. Закон України від 10 лютого 2010 р. «Про Регламент Верховної Ради України» деталізує процедуру складання Президентом присяги. Зокрема, цей Закон передбачає, що урочисте засідання Верховної Ради України з приводу складання присяги новообраним Президентом України проводиться на підставі офіційно оголошених Централь-

ною виборчою комісією результатів виборів Президента України в залі засідань Верховної Ради України, якщо Верховною Радою не прийнято іншого рішення. Дата і час проведення урочистого засідання Верховної Ради України за погодженням з новообраним Президентом України визначаються відповідно до коментованої статті Конституції рішенням Верховної Ради України. У разі неприйняття такого рішення дата і час проведення урочистого засідання визначаються Головою Верховної Ради України.

Урочисте засідання Верховної Ради України з приводу складення новообраним Президентом України присяги Українському народові відкриває Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України. Для участі в цьому засіданні запрошуються Голова Центральної виборчої комісії, Голова Конституційного Суду України та інші особи, список яких Голова Верховної Ради України узгоджує з новообраним Президентом України та Головою Конституційного Суду України.

Відкривши засідання, Головуючий надає слово Голові Центральної виборчої комісії (у разі його відсутності – заступнику Голови Центральної виборчої комісії) для оголошення результатів виборів Президента України. Головуючий на урочистому засіданні Верховної Ради України для приведення новообраного Президента України до присяги запрошує до трибуни Голову Конституційного Суду України і надає йому слово.

Голова Конституційного Суду України повідомляє про виконання новообраним Президентом України всіх конституційних вимог щодо несумісності з посадою Президента України та відсутності інших обставин, які унеможливають складення ним присяги, запрошує до трибуни новообраного Президента України і вручає йому текст присяги Українському народові, визначений Конституцією України.

Регламентом Верховної Ради України передбачено, що новообраний Президент України проголошує присягу Українському народові, поклавши руку на Конституцію України. Але за традицією, якої дотримувалися всі Президенти України, присяга приноситься не тільки на Конституції України, але й на духовній святині українського народу – Персопницькому Євангелії. Ця виготовлена в містечку Пересопниці Рівенської області книга має

450-річну історію, зокрема, за свідченнями істориків, вона знаходилася у власності Івана Мазепи.

Проголошуючи присягу, Президент підкреслює, що він обраний на свою посаду волею народу України і зобов'язується всіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни й добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі. Повний текст присяги закріплено в третій частині коментованої статті.

Після цього Президент підписує присягу і передає підписаний текст Голові Конституційного Суду України. У свою чергу Голова Конституційного Суду України оголошує, що новообраний Президент України склав присягу народові України відповідно до статті 104 Конституції України і вступив на пост Президента України на п'ятирічний строк. Після цього Голова Конституційного Суду України вручає Президенту України Свідоцтво про вступ на пост Президента України та офіційні символи влади Президента України. Відповідно до Указу Президента України від 29 листопада 1999 р. № 1507/99 офіційними символами глави держави є Прапор (штандарт) Президента України, Знак Президента України, Гербова печатка Президента України, Булава Президента України.

Прапор (штандарт) Президента України являє собою сине квадратне полотнище з зображенням у центрі золотого Знака Княжої Держави Володимира Великого (малого Державного Герба України). Полотнище обрамлене золотою лиштвою і прикрашене золотою бахромою. Древко Прапора (штандарта) Президента України дерев'яне. Верхівка древка має форму кулі з онікса, що оздоблена рельєфним накладним орнаментом із жовтого металу. Лицьова і зворотна сторони Прапора (штандарта) Президента України ідентичні. До основи верхівки древка оригіналу Прапора (штандарта) Президента України прикріплюється срібна пластинка з вигравіруваними прізвищем, ім'ям, по батькові Президента України та датою складення ним присяги народові. Після закінчення повноважень Президента України пластинка передається на постійне зберігання до Відділу державних нагород Адміністрації Президента України.

Знак Президента України має форму орденського ланцюга, що складається з медальйона-підвіски, 6 фініфтевих медальйонів та 12 декоративних ланок, розміщених у відповідній послідовності. Медальйон-підвіска Знака Президента України являє собою геральдичний картуш з рельєфним зображенням малого Державного Герба України на синій емалі. Фініфтеві медальйони мають овальну форму, обрамлені геральдичним картушем і містять зображення знака Київського князя Володимира Великого, герба Галицько-Волинського князівства, герба Великого Князівства Литовського, герба Війська Запорізького, родового герба гетьмана Богдана Хмельницького, герба Української Народної Республіки. На декоративних ланках – стилізоване зображення листя та кетягів калини. Знак Президента України виготовлений з жовтого й білого металу, всі його елементи з'єднані між собою фігурними кільцями. Знак Президента України носить на шії.

Гербова печатка Президента України має форму кола. У центрі – зображення малого Державного Герба України, над яким по колу напис «Президент України». Під зображенням малого Державного Герба України – стилізоване зображення знака відзнаки Президента України «Орден князя Ярослава Мудрого». Гербова печатка Президента України має бортик і по колу облямована декоративною пружкою. Руків'я Гербової печатки Президента України виготовлене з лабрадориту, прикрашене накладним рельєфним зображенням малого Державного Герба України з жовтого металу й увінчане позолоченою орнаментованою верхівкою.

Булава Президента України виготовлена з позолоченого срібла. Руків'я і верхівка булави прикрашені декоративним орнаментом та оздоблені дорогоцінним камінням. Футляр до Булави Президента України виготовлений з червоного дерева, прикрашений рельєфним зображенням малого Державного Герба України з жовтого металу. Булава Президента України засвідчує спадкоємність багатовікових історичних традицій українського державотворення.

Під час приведення до присяги новообраного Президента України оригінал Прапора (штандарта) Президента України розміщується поруч із Президентом України. Знак Президента України покладається на новообраного Президента України, Гербова печатка Президента України і Булава Президента України вручаються новообраному Президенту України після складення ним присяги.

Після вручення Президенту офіційних символів глави держави Головуючий надає слово Голові Центральної виборчої комісії для вручення Президенту України посвідчення Президента України.

Потім Головуючий на засіданні вітає Президента України зі вступом на пост. Слово надається Прем'єр-міністрові України, який проголошує заяву Кабінету Міністрів України про складення Кабінетом Міністрів України повноважень перед новообраним Президентом України відповідно до ч. 1 ст. 115 Конституції України.

Далі Головуючий надає слово Президенту України для проголошення звернення до народу України. Президент України з трибуни Верховної Ради проголошує звернення до Українського народу (інавгураційну промову). Після проголошення Президентом України звернення до народу України Головуючий оголошує про закриття урочистого засідання з нагоди вступу на пост новообраного Президента України. Виконується Державний Гімн України.

Офіційна процедура вступу на посаду голови держави в республіках отримала назву «інавгурація» (від лат. *inauguro* – посвячую). Інавгурація виникла як своєрідний аналог коронації в монархіях, у зв'язку з чим цьому офіційному заходу притаманні урочистість і святковість, він проводиться з урахуванням загальноприйнятих міжнародних норм, правил і традицій, а також національних традицій України. В інавгурації беруть участь Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Міністр закордонних справ України, інші вищі посадові особи України. Інавгурація Президента України проводиться в Національному палаці «Україна».

На інавгурацію Президента України запрошуються глави іноземних держав, парламентів, урядів іноземних держав, інші іноземні посадові особи та особисті гості Президента України, посадові особи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, представники церков і релігійних конфесій, дипломатичний корпус.

Проект плану заходів щодо проведення інавгурації Президента України розробляється Службою Державного Протоколу і Церемоніалу Адміністрації Президента України. План зазначених заходів із визначенням відповідальних за їх виконання затверджу-

ється Главою Адміністрації Президента за погодженням з Президентом України.

До плану заходів у зв'язку з інавгурацією Президента України включаються: церемонія інавгурації Президента України; покладання Президентом України квітів до пам'ятника хрестителю Русі – князеві Володимирі, до пам'ятника Т. Шевченку, до пам'ятника М. Грушевському; церемонія благословення Президента України настоятелями церков і керівниками релігійних конфесій України в Софіївському соборі Національного заповідника «Софія Київська»; покладання вінка Президентом України до могили Невідомого солдата в місті Києві; офіційний обід від імені Президента України з нагоди його інавгурації на честь іноземних гостей; протокольні зустрічі Президента України з главами іноземних держав, парламентів, урядів іноземних держав, іншими іноземними посадовими особами та особистими гостями Президента України.

Стаття 105. Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень.

За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону.

Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпичменту.

Коментована стаття визначає юридичні гарантії діяльності Президента України. Аналізуючи ч. 1 ст. 105 Конституції України, треба насамперед мати на увазі, що з приводу ч. 1 вищезазначеної статті є офіційне тлумачення, виказане Конституційним Судом України в Рішенні від 10 грудня 2003 р. Зокрема, у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 1 ст. 105, ч. 1 ст. 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпичменту Президента України) від 10 грудня 2003 р., № 19-рп / 2003, Конституційний Суд України установив:

1. У Конституції України положення щодо недоторканності викладено по-різному. Народним депутатам України вона гаранту-

ється (ч. 1 ст. 80 Основного Закону), тоді як Президент України, «тільки користується правом недоторканності на весь час виконання повноважень» згідно з ч. 1 ст. 105 Конституції України).

2. Обмеження права недоторканності глави держави передбачене в Основному Законі України лише в разі розгляду Верховною Радою України питання про імпичмент, на відміну від обсягу й гарантій депутатської недоторканності, які за згодою Верховної Ради України допускають можливість притягнення народних депутатів України до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту.

3. Під поняттями «право недоторканності людини» та «право недоторканності Президента України» розуміються різні конституційні інститути. Суттєві властивості цього права Президента України надають йому ознак посадово-функціонального імунітету, що зумовлено публічно-правовим статусом Президента України, встановленим виключно Конституцією України. Інститут Президента України ґрунтується на сукупності норм, що містяться в розділі V Конституції України, згідно з якими Президент України визначений, зокрема, главою держави, виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. З огляду на це Президент України потребує і належного рівня правового захисту. Такому захисту слугує насамперед припис ч. 1 ст. 105 Основного Закону України про те, що Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень.

Виходячи з наведеного та керуючись чинним законодавством, Конституційний Суд України вирішив: положення ч. 1 ст. 105 Конституції України треба розуміти так, що Президент України на час виконання повноважень не несе кримінальної відповідальності, проти нього не може бути порушена кримінальна справа.

Коментуючи частину 1 ст. 105 Конституції України, необхідно також звернути увагу на сформульовану Конституційним Судом України позицію щодо проблеми депутатської недоторканності як важливої конституційної гарантії безперешкодного та ефективного здійснення своїх функцій народним депутатом України, який без згоди Верховної Ради України не може бути при-

тягнений до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень ч. 3 ст. 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) від 27 жовтня 1999 р. № 9-рп / 99). Виходячи з цього рішення можна стверджувати, що депутатська недоторканність має певні обмеження, а право недоторканності Президента України не може бути скасоване, призупинене або обмежене шляхом порушення проти нього кримінальної справи і переслідування в порядку кримінального судочинства. Таким чином, право недоторканності Президента України треба розуміти як органічну складову його конституційно-правового статусу, що має на меті забезпечення умов для реалізації покладених на нього повноважень. Корегування змісту цього права неможливе без внесення відповідних змін до Конституції України.

Разом з тим, Конституційний Суд України зазначив, що право недоторканності Президента України має обмеження в часі і діє, відповідно до Конституції України, лише під час виконання ним повноважень.

У частині 2 ст. 105 Конституції України передбачено, що за посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону. При цьому можна стверджувати, що під посяганням необхідно розуміти будь-які діяння, які спричиняють чи можуть спричинити шкоду честі та гідності Президента України (Словник термінів і понять, що вживаються у чинних нормативно-правових актах України / упоряд.: О. В. Рогачова, К. С. Винокуров, Ю. І. Крусь, О. А. Меню, С. А. Меню; відп. ред.: В. Ф. Сіренко, С. Р. Станік. – К. : Оріони, 1999. – С. 306).

Під честю і гідністю Президента України необхідно розуміти охоронювані законом особисті немайнові права й невідчужувані блага, що забезпечують соціальне буття та професійну діяльність Президента України. Загалом «честь є поняттям моральної свідомості й категорією етики, що включає у себе моменти усвідомлення індивідом або організацією свого суспільного значення і визнання цього значення з боку суспільства. Поняття «честь» за змістом близьке до категорії «гідність», що є чинником моральної

свідомості, в якому виражається уявлення про самоцінність особистості, її моральну рівність з усіма іншими, та водночас є категорією етики, що відображає моральне ставлення індивіда до самого себе і суспільства до нього. Відмінність між ними полягає у тому, що уявлення про гідність особи виходить з принципу рівності всіх людей та інших суб'єктів права у моральному відношенні, тоді як уявлення про честь диференційовано оцінює людей залежно від їхньої належності до певної соціальної, професійної та іншої спільності» (Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 6 : Т–Я. – 2004. – С. 401).

Під винними особами, які притягуються до відповідальності за посягання на честь і гідність Президента України, необхідно розуміти будь-яких фізичних та юридичних осіб, вина яких у відповідності до ч. 1 ст. 62 Конституції України доведена в законному порядку.

У частині 3 ст. 105 Основного Закону регламентується, що звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту. Із цієї частини ст. 105 стає зрозумілим, що, по-перше, звання Президента України охороняється законом, який необхідно розробити та прийняти для забезпечення повноцінної реалізації цієї частини статті. І, по-друге, звання Президента України зберігається за ним довічно, тобто не має темпоральних меж, але за умови, що Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту. При цьому під імпічментом розуміється «... за конституціями ряду держав процедура притягнення парламентом до відповідальності вищих посадових осіб у випадках вчинення ними певних злочинів» (Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2 : Д–Й. – 1999. – С. 666). Процедура імпічменту щодо Президента України передбачена ст. 111 Конституції України.

Хотілося б також зазначити, що не тільки звання Президента України зберігається за ним довічно, але й деякі інші його права та привілеї. Так, наприклад, навіть після виходу у відставку за ним зберігається: а) розмір посадового окладу; б) державна дача з необ-

хідним обслуговуванням, охороною і транспортним забезпеченням; в) медичне та санаторно-курортне обслуговування тощо.

Такі ж або приблизно аналогічні формулювання, що стосуються конституційно-правового статусу президентів, є і в конституціях інших країн світу. Так, наприклад, у Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. у ст. 90 зазначено: «Президент Республіки не несе відповідальності за дії, вчинені при виконанні своїх функцій, за винятком державної зради або посягання на Конституцію. У таких випадках за рішенням Парламенту, ухваленим на спільному засіданні палат на основі абсолютної більшості голосів його членів, Президент Республіки притягується до відповідальності перед судом». Ще конкретніше врегульовує це питання Конституція Російської Федерації від 12 грудня 1993 р., яка у ст. 91 проголошує, що «Президент Російської Федерації наділений недоторканністю».

Разом з тим необхідно визнати, що загальною тенденцією теорії конституціоналізму, яку сповідують демократичні країни світу, є не проголошення недоторканності президента, а, навпаки, регламентування його відповідальності. Показовою в цьому розумінні є Конституція Федеративної Республіки Бразилії від 5 жовтня 1988 р., яка передбачила окремий Розділ III «Відповідальність Президента Республіки», у якому досить детально регламентовано процедуру відповідальності Президента цієї Республіки. До речі, Президент Федеративної Республіки Бразилії несе відповідальність і за загальнокримінальні злочини та за зловживання владою, а ст. 86 Конституції цієї країни лише передбачає, що «До винесення вироку про осуд за загальнокримінальні злочини Президент Республіки не може піддаватися тюремному ув'язненню».

Стаття 106. Президент України:

1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

4) приймає рішення про визнання іноземних держав;

5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;

8) припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися;

9) призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку;

10) призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах;

11) призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади;

12) призначає половину складу Ради Національного банку України;

13) призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

14) призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

15) утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

16) скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних

Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;

19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України;

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

21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

22) призначає третину складу Конституційного Суду України;

23) утворює суди у визначеному законом порядку;

24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;

26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

27) здійснює помилування;

28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;

29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Коментована стаття деталізує загальний статус Президента України, встановлений у ст. 102 Конституції, шляхом визначення його основних функцій, повноважень та порядку їх реалізації. Вона складається з чотирьох частин, логічно поєднаних між собою: у частині першій перелічуються основні повноваження глави Української держави, у частині другій підкреслюється їх персоніфікований характер, частина третя визначає види правових актів, якими оформлюються рішення, прийняті Президентом України в межах його компетенції, а в четвертій частині визначаються особливості реалізації деяких президентських повноважень.

Пункти 1, 17–21 ч. 1 ст. 106 Конституції України окреслюють функції та повноваження Президента України у сферах національної безпеки і оборони України. За змістом п. 17 Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, а тому функція забезпечення державної незалежності та національної безпеки держави є одним з пріоритетних напрямків його діяльності. Це підтверджується широкими повноваженнями глави держави в цій сфері, які в загальних рисах окреслені в ст. 106 Конституції і деталізовані в чинному законодавстві.

Згідно із Законом «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. Президент України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Це означає, що саме йому підпорядковані військові формування, органи, які забезпечують недоторканність державного кордону України і безпеку органів державної влади та посадових осіб, підрозділи, що здійснюють розвідувальну і контррозвідувальну діяльність, тощо.

У мотивувальній частині свого рішення у справі про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони від 25 лютого 2009 р. № 5-рп/2009 Конституційний Суд України зазначив, що Президент України, реалізуючи конституційні повноваження щодо керівництва у названих сферах, повинен вживати заходів для підвищення бойової та мобілізаційної

готовності, боєздатності Збройних Сил України, інших військових формувань і підготовки їх до оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, у тому числі через безпосередню участь і здійснення контролю за проведенням навчань і тренувань. Зважаючи на це, Конституційний Суд України дійшов висновку, що погодження з Президентом України як Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України планів і строків проведення навчань і тренувань перебуває у межах його повноважень, а отже, відповідає Конституції України.

Контроль за діяльністю Збройних Сил України, інших військових формувань і органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони та правоохоронної діяльності Президент України здійснює як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності допоміжні служби.

Порядок здійснення контролю Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань здійснюється відповідно до Положення, затвердженого Указом глави держави від 27 вересня 2010 р. № 917/2010. Відповідно до вказаного акту такий контроль здійснюється згідно з затвердженими Президентом планами контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань. Об'єктами контролю є: Міністерство оборони України, його структурні підрозділи та підпорядковані установи; Генеральний штаб Збройних Сил України, його структурні підрозділи та підпорядковані йому органи військового управління, війська (сили) та установи; командування і штаби видів Збройних Сил України та підпорядковані їм війська (сили) та установи; командування і штаби військових оперативних командувань (територіальних управлінь) та підпорядковані їм війська, військові комісаріати та установи; Головне управління розвідки Міністерства оборони України; Головне управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України і підпорядковані йому з'єднання, частини та установи; Адміністрація Державної прикордонної служби України і підпорядковані територіальні органи, Морська охорона та органи охорони державного кордону, розвідувальний орган і органи забезпечення Адміністрації Державної прикордонної служби України; Адміністрація

Державної спеціальної служби транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України і підпорядковані їй об'єднані загони, окремі загони, загони, підрозділи охорони, органи забезпечення, навчальний центр, заклади, підприємства та установи.

Здійснення контролю організовується Інспекцією з питань контролю за діяльністю військових формувань Головного управління з питань оборонної політики та діяльності правоохоронних органів Адміністрації Президента України, результати якого доповідаються главі держави.

Згідно з ч. 2 ст. 1 Закону від 25 березня 1992 р. «Про Службу безпеки України» та ч. 1 ст. 11 Закону від 4 березня 1998 р. «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» Служба безпеки України та Управління державної охорони України підпорядковані Президенту.

Глава держави визначає організаційну структуру СБУ, затверджує Положення про колегію Служби безпеки України. Крім того, Президент України як особисто, так і через уповноважені ним органи здійснює контроль за діяльністю СБУ. Постійний контроль за дотриманням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності та діяльності у сфері охорони державної таємниці органів і підрозділів СБУ, а також контроль за відповідністю виданих СБУ положень, наказів, розпоряджень, інструкцій і вказівок Конституції і законам України здійснюється спеціально призначеними Президентом України посадовими особами, повноваження та правові гарантії діяльності яких визначаються Положенням, що затверджується Президентом України. Згідно з Указом Президента «Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України» від 18 травня 2007 р. № 427/2007 (зі змінами) зазначений контроль здійснюється Уповноваженим Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України.

СБУ регулярно в порядку, визначеному Президентом України, інформує главу держави, членів Ради національної безпеки України і посадових осіб, спеціально призначених Президентом, з основних питань своєї діяльності, про випадки порушення законодавства, а також на їх вимогу подає інші необхідні відомості. Голова СБУ щорічно подає Президенту письмовий звіт про діяльність Служби безпеки України і несе персональну відповідаль-

ність за своєчасність, об'єктивність і повноту поданої інформації. Глава держави також визначає порядок контролю за адміністративно-господарською і фінансовою діяльністю СБУ.

Відповідно до Конституції та Закону від 22 березня 2001 р. «Про розвідувальні органи України» Президент здійснює загальне керівництво розвідувальними органами України, затверджує положення про відповідні розвідувальні органи, а також контролює і координує їх діяльність через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України, визначає порядок координації їх діяльності в особливий період. Розвідувальні органи України доповідають Президентові і звітують перед ним з питань та в порядку, що визначаються главою держави.

Президентом відповідно до повноважень, визначених Конституцією України, здійснюється контроль за діяльністю Державної прикордонної служби України. При цьому законодавчо закріплено, що Голова Державної прикордонної служби України систематично інформує Президента України, Раду національної безпеки і оборони України з основних питань діяльності Державної прикордонної служби України, а також щороку подає Президенту письмовий звіт про діяльність Державної прикордонної служби України.

Призов громадян на строкову військову службу, за Законом України від 25 березня 1992 р. в редакції Закону від 18 червня 1999 р. «Про військовий обов'язок і військову службу», проводиться у встановлені строки на підставі Указу Президента України. Його Указом затверджуються положення про проходження військової служби громадянами України, а також визначаються порядок та строки звільнення у зв'язку з демобілізацією.

Згідно з Законом України від 6 грудня 1991 р. «Про Збройні Сили України» Президент як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України здійснює керівництво Збройними Силами в межах, передбачених Конституцією України. В особливий період керівництво військовими формуваннями Президент може здійснювати через Ставку Верховного Головнокомандувача, робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних Сил України. Пропозиції про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача, її персонального складу та граничної чисельності подаються Радою національної безпеки і оборони України на розгляд Президенту і вводяться в дію його Указом.

Чисельність Збройних Сил України затверджується Верховною Радою України за поданням Президента. План їх дислокації розробляється Генеральним штабом, узгоджується Міністерством оборони з Кабінетом Міністрів України і затверджується Президентом.

За поданням Кабінету Міністрів глава держави затверджує військово-адміністративний поділ території України. Президент затверджує Положення про Міністерство оборони України і Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України. Основні завдання, заходи щодо підготовки та ведення територіальної оборони, повноваження відповідних органів та військових формувань визначаються Положенням про територіальну оборону України, яке затверджується Президентом.

Пункт 17 коментованої статті передбачає повноваження Президента України призначати на посади та звільняти з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань. Відповідно до Закону України від 6 грудня 1991 р. «Про оборону України» військове формування – це створена відповідно до законодавства сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності в разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

До військового командування належать Генеральний штаб Збройних Сил України, командування видів Збройних Сил, об'єднане оперативне командування, управління оперативних командувань, територіальні управління, командування військових з'єднань, частин Збройних Сил та інших утворених відповідно до законів України військових формувань. Конкретний перелік посад керівного складу військових формувань, призначення на які здійснює Президент, передбачений чинним законодавством. Так, Президент здійснює призначення Міністра оборони України (за поданням Прем'єр-міністра України) та припиняє його повноваження на цій посаді. Президент також призначає на посади та звільняє з посад заступників Міністра оборони України, командувачів видами Збройних Сил України (Головнокомандувача

Сухопутних військ, Головнокомандувача Військово-Повітряних сил, Головнокомандувача Військ Протиповітряної оборони і Головнокомандувача Військово-Морських Сил), командувачів військ оперативних командувань, окремих армій, а також вище командування інших військових формувань. Згідно з положенням частини 4, 5 ст. 11 Закону України від 4 березня 1998 р. «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» Президент призначає на посаду і звільняє з посади Начальника Управління державної охорони і його заступників.

Крім того, слід враховувати рішення Конституційного Суду України від 25 лютого 2009 р. № 5-рп/2009, у мотивувальній частині якого зазначено, що Президент України, маючи конституційні повноваження щодо здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави, може затверджувати Перелік посад, кандидатури для призначення на які погоджуються з ним. Такий перелік посад керівників військових формувань і правоохоронних органів був затверджений Указом Президента «Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони» від 4 червня 2008 р. № 516/2008 (зі змінами).

Закон «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р. встановлює, що Президент України за поданням Прем'єр-міністра України призначає на посаду Голову Державної прикордонної служби України та припиняє його повноваження на цій посаді. Заступники Голови Державної прикордонної служби України також призначаються Президентом за поданням Голови Державної прикордонної служби України.

За Законом «Про оборону України» в разі збройної агресії або загрози нападу на Україну Президент приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, подає його Верховній Раді України на схвалення чи затвердження, а також вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни. Ці рішення набувають чинності після затвердження їх Верховною Радою України. Згідно з п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України укази Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану, про загальну або часткову мобілізацію мають бути затверджені парламентом протягом двох днів з моменту звернення глави держави.

Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Згідно зі ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 6 квітня 2000 р. (зі змінами) воєнний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента, який підлягає затвердженню Верховною Радою України. Президентським указом здійснюється скасування воєнного стану.

Пункт 21 коментованої статті Конституції передбачає, що в разі необхідності Президент приймає рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі необхідності окремі місцевості зонами надзвичайної екологічної ситуації. Зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану визначаються Законом України від 16 березня 2000 р. «Про правовий режим надзвичайного стану». Пропозиції щодо введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентові подає Рада національної безпеки і оборони України, а у випадках, передбачених Законом – і Кабінет Міністрів України.

Пункт другий ч. 1 ст. 106 закріплює, що Президент України як одноосібний орган, що уособлює державу в цілому, звертається з посланнями до народу та з щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. З метою визначення ролі та місця послань Президента України в реалізації його конституційних повнова-

жень, порядку їх підготовки і реалізації передбачених у них заходів, 9 квітня 1997 року було видано Указ «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України». Цим Указом встановлено, що передбачені п. 2 ст. 106 Конституції України щорічні послання Президента України до Верховної Ради України є офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин. Одночасно з посланням Президента України до Верховної Ради України вноситься Кабінетом Міністрів України щорічна доповідь про економічний і соціальний розвиток України.

Текст послання, направлений до Верховної Ради України або виголошений Президентом України, набуває сили офіційного документа і має враховуватися в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій.

Пункти 3–5 ч. 1 ст. 106 Конституції України окреслюють повноваження глави держави у сфері міжнародних відносин. Президент України представляє державу у цих відносинах, виступаючи від імені не якоїсь окремої гілки влади, а від Української держави в цілому. Він відвідує з офіційними й неофіційними візитами зарубіжні країни, бере участь у роботі міжнародних форумів, у нарадах і зустрічах глав держав (самітах) тощо, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України.

У мотивувальній частині свого рішення від 15 січня 2009 р. № 2-рп/2009 Конституційний Суд України зазначив, що глава держави не тільки здійснює загальне спрямування зовнішньополітичного курсу держави згідно з визначеними Верховною Радою України засадами зовнішньої політики України, але й застосовує відповідні засоби впливу на діяльність суб'єктів зовнішньополітичної діяльності з метою забезпечення національних інтересів і безпеки України. Реалізація визначених Верховною Радою України основних засад зовнішньої політики держави, яка провадиться під керівництвом Президента України і забезпечується Кабі-

нетом Міністрів України та Міністерством закордонних справ України, вимагає координації діяльності цих органів виконавчої влади главою держави, у тому числі і в питаннях кадрового забезпечення в цій сфері. Здійснюючи керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, Президент України впливає на діяльність Кабінету Міністрів України та Міністерства закордонних справ України через відповідні укази, розпорядження.

Згідно із Законом від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України» рішення про проведення переговорів і про підписання міжнародних договорів України приймаються: а) щодо міжнародних договорів, які укладаються від імені України, – Президентом України; б) щодо міжнародних договорів, які укладаються від імені Уряду України, – Кабінетом Міністрів України; в) щодо міжвідомчих договорів – у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Президент України, Прем'єр-міністр України і Міністр закордонних справ України мають право вести переговори і підписувати міжнародні договори України без спеціальних повноважень. Інші посадові особи мають право на такі дії тільки за наявності спеціального повноваження. При цьому повноваження на ведення переговорів і підписання міжнародних договорів, які укладаються від імені України, надаються тільки Президентом України.

Делегація чи представник України, наділені відповідними повноваженнями згідно із Законом «Про міжнародні договори України», зобов'язані вести переговори та здійснювати інші дії відповідно до наданих їм повноважень та директив. Делегація чи представник України, які отримали повноваження від Президента, подають главі держави звіт про виконання даних їм директив. Звіт повинен містити погоджені з Міністерством закордонних справ України висновки та пропозиції щодо наступних дій з укладення міжнародного договору.

Президент розглядає пропозиції Міністерства закордонних справ стосовно ратифікації міжнародних договорів, що укладаються від імені України, і приймає рішення про внесення на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи проекту закону про ратифікацію міжнародного договору України. Затвердження міжнародних договорів України, які укладаються

від імені України і не потребують ратифікації, однак передбачають вимогу щодо їх затвердження або встановлюють інші правила, ніж ті, що містяться в актах Президента України або Кабінету Міністрів України, здійснюється Президентом України. Рішення Президента про затвердження міжнародного договору України або приєднання до нього приймається у формі указу.

Президент України і Уряд України вживають заходів щодо забезпечення виконання міжнародних договорів України. У разі невиконання або неналежного виконання зобов'язань України за міжнародними договорами Міністерство закордонних справ України інформує про це Президента України або уряд України і вносить пропозиції для вжиття необхідних заходів.

Згідно з п. 4 ст. 106 Конституції України Президент України приймає рішення про визнання іноземних держав. Пропозиції щодо визнання іноземних держав, встановлення дипломатичних зносин з іноземними державами розробляє і вносить Президентів Міністерство закордонних справ України.

Пункт 5 коментованої статті закріплює повноваження Президента призначати та звільняти глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях. За Законом України від 20 вересня 2001 р. «Про дипломатичну службу» дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном є постійно діючими установами України, основними завданнями яких є представництво України в державі перебування і підтримання офіційних міждержавних відносин, захист інтересів України, прав та інтересів її громадян і юридичних осіб за кордоном.

Статус, завдання та функції дипломатичного представництва України за кордоном, постійного представництва України при міжнародній організації визначаються Законом «Про дипломатичну службу», а також Положенням про дипломатичне Представництво України в іншій державі, Положенням про постійне представництво України при міжнародній організації, які затверджуються Президентом України. Надзвичайний і Повноважний Посол України, Постійний представник України при міжнародній організації призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням Міністра закордонних справ України. Укази Президента України з цих питань скріплюються під-

писами Прем'єр-міністра України та Міністра закордонних справ України. Міністр закордонних справ України вносить Президенту України подання щодо кандидатур для призначення на посади Надзвичайного і Повноважного Посла України, Постійного представника України при міжнародній організації після консультацій у Комітеті Верховної Ради України в закордонних справах щодо кандидатур на ці посади. Призначення на інші дипломатичні посади та звільнення з цих посад здійснюються відповідно до чинного законодавства.

Президент України приймає вірчі й відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав. Вірча грамота надсилається главою іноземної держави Президентові України і засвідчує офіційний статус глави дипломатичного представництва. Цей документ видається главам представництв у ранзі надзвичайних і повноважних послів чи посланників. Дипломатичний представник вважається таким, що приступив до виконання своєї місії, з моменту вручення вірчої грамоти. Надходження відкличної грамоти означає припинення повноважень зазначеного в ній дипломатичного представника.

Порядок вручення вірчих та відкличних грамот Президентів України закріплений в Указі Президента «Про Державний Протокол та Церемоніал України» від 22 серпня 2002 р. № 746/2002 (зі змінами). Зокрема, церемонія вручення Президенту України вірчих грамот проводиться, як правило, у Маріїнському палаці в урочистій обстановці. Церемонія передбачає вітання послом Президента України і його звернення з вступним словом, після чого главі держави вручаються вірчі грамоти. Президент України приймає вірчі грамоти і у відповідь вітає посла короткою промовою, після чого запрошує його на бесіду у вузькому колі. Як правило, Президенту України разом із вірчими грамотами послом іноземної держави вручаються відкличні грамоти попередника.

Чинна Конституція наділила Президента повноваженнями у сфері здійснення безпосереднього народовладдя. Так, глава держави володіє прерогативою призначати всеукраїнський референдум. У випадку коли протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися, Президент уповноважений припинити повноваження парламенту і призначити позачергові парламентські вибори.

Розпуск парламенту України в цьому випадку є вимушеним кроком, спрямованим на відновлення дієздатного парламенту, на забезпечення безперервності законодавчої діяльності. Згідно з положенням ч. 1 ст. 77 Конституції України позачергові вибори народних депутатів України мають бути проведені в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення глави держави про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Порядок проведення дострокових (позачергових) виборів до парламенту регламентується Законом України від 25 березня 2004 р. «Про вибори народних депутатів України» в редакції Закону від 7 липня 2005 р. (зі змінами).

Пункти 9–14 коментованої статті закріплюють номінаційні повноваження Президента України. До цієї групи належать повноваження щодо формування персонального складу органів державної влади, які полягають у підборі кандидатур, призначенні на посади та звільненні з посад в органах виконавчої та судової влади. Загалом Президент України, використовуючи вказані повноваження, безпосередньо призначає кількасот посадових осіб, що займають ключові посади в державному апараті, і таким чином здатен відігравати провідну роль у формуванні й реалізації кадрової політики. Формуючи весь склад уряду, призначаючи керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, Президент фактично формує всю «виконавчу вертикаль» і має змогу контролювати стан виконавської дисципліни в державі. До номінаційних слід віднести і повноваження Президента України призначати третину суддів Конституційного Суду України, а також призначати на перший п'ятирічний термін професійних суддів (п. 22 ст. 106, ч. 1 ст. 128 Конституції України).

Пункти 15 і 23 ст. 106 Конституції України визначають установчі повноваження Президента України, які полягають у можливості внесення змін до державного механізму шляхом прийняття рішень щодо створення, реорганізації чи ліквідації певних органів державної виконавчої та судової влади. Згідно з положенням п. 15 коментованої статті міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Однак зазначені зміни можуть здійснюватись виключно в межах коштів, передбачених у державному бюджеті на утриман-

ня органів виконавчої влади. При цьому слід мати на увазі, що існування деяких центральних органів виконавчої влади передбачено безпосередньо в Конституції (наприклад, Міністерство внутрішніх справ України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України) і є обов'язковим, а прийняття рішення про створення чи ліквідацію інших є прерогативою глави держави. Тому Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 28 січня 2003 р. зазначив, що положення п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України необхідно розуміти так, що Президент України може реорганізовувати передбачені Конституцією України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, не змінюючи назви цих органів і їх основного цільового призначення, що впливає з назви.

За відсутності відповідної законодавчої бази нині загальний перелік центральних органів виконавчої влади України визначається Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 (зі змінами). У додатку до цього Указу міститься Схема організації та взаємодії цих органів.

Центральні органи виконавчої влади діють на підставі положень, які затверджує Президент України. Типове положення про міністерство, центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України затверджене Указом Президента України від 24 грудня 2010 р. № 1199/2010.

Пункт 23 коментованої статті Конституції закріплює повноваження Президента України утворювати суди у визначеному законом порядку. Згідно зі ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. (зі змінами) суди загальної юрисдикції утворюються і ліквідуються Президентом України за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду. Місцезнаходження, територіальна юрисдикція і статус суду визначаються з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності. Підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судів, потреба поліпшити доступність правосуддя або зміна адміністративно-територіального устрою.

Пункт 16 коментованої статті наділяє Президента України повноваженням скасовувати акти Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим. У Конституції не деталізовано, з яких підстав можуть бути скасовані зазначені акти. Однак у ч. 2 ст. 137 Конституції України зазначено, що акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим можуть бути зупинені Президентом України з мотивів їх невідповідності Конституції України, а в ч. 8 ст. 118 Конституції України вказано, що рішення місцевих державних адміністрацій можуть бути скасовані главою держави, якщо вони суперечать Конституції та законам України або іншим актам законодавства України. За даних умов системне тлумачення п. 16 ст. 106 дає можливість зробити цілком певний висновок, що Президент України може скасовувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим тільки у випадку їх невідповідності Конституції та законам України.

Пункт 24 ст. 106 Конституції України закріплює повноваження Президента присвоювати вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини. Зокрема, згідно з Указом Президента України «Про порядок присвоєння вищих військових звань, вищих спеціальних звань і класних чинів» від 17 серпня 2009 р. № 616/2009 вищі військові звання та вищі спеціальні звання особам офіцерського та начальницького складу присвоюються відповідно до затверджених переліків посад, що підлягають заміщенню особами вищого офіцерського (начальницького) складу, та граничних військових і спеціальних звань за цими посадами, з урахуванням професійно-ділових якостей, військової та спеціальної підготовки, досвіду служби, належного виконання ними покладених обов'язків. Такі переліки посад були затверджені Указом Президента України від 21 березня 2002 р. № 277/2002 (зі змінами).

Вищі класні чини працівникам прокуратури присвоюються відповідно до Положення про класні чини працівників органів прокуратури України. Згідно з ч. 3 ст. 47 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. (зі змінами) Президентом присвоюються класні чини державного радника юстиції України, Державного радника юстиції 1, 2 і 3 класів. Інші класні чини присвоюються Генеральним прокурором України. Подання про при-

своєння вищих військових звань, вищих спеціальних звань і класних чинів вносяться на розгляд Президента України за підписом керівника міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що здійснює керівництво військовим формуванням, іншого державного органу.

Порядок присвоєння дипломатичних рангів деталізований у Законі України від 28 листопада 2002 р. «Про дипломатичні ранги». В Україні встановлюються такі дипломатичні ранги: Надзвичайний і Повноважний Посол; Надзвичайний і Повноважний Посланник першого класу; Надзвичайний і Повноважний Посланник другого класу; радник першого класу; радник другого класу; перший секретар першого класу; перший секретар другого класу; другий секретар першого класу; другий секретар другого класу; третій секретар; аташе. Згідно зі ст. 2 названого Закону дипломатичні ранги присвоюються особам, які перебувають на державній службі, принципи, завдання та функції якої відповідають дипломатичній службі в Україні і визначені Законом України «Про дипломатичну службу», і є державними службовцями згідно з Законом України «Про державну службу». Державним службовцям, які працюють у системі органів дипломатичної служби, дипломатичний ранг присвоюється Міністром закордонних справ України. Присвоєння дипломатичного рангу здійснюється згідно з посадою, яку займає державний службовець. Відповідність посад державних службовців дипломатичним рангам визначається Переліком посад, приписаних до дипломатичних рангів України, який затверджений Указом Президента України від 26 березня 2002 р. № 301/2002 (зі змінами). Дипломатичні ранги Надзвичайного і Повноважного Посла, Надзвичайного і Повноважного Посланника першого класу, Надзвичайного і Повноважного Посланника другого класу присвоюються Президентом України за поданням Міністра закордонних справ України.

Пунктом 25 коментованої статті до повноважень Президента України віднесено нагородження державними нагородами та президентськими відзнаками. Перелік державних нагород і порядок нагородження ними встановлено Законом України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 р. (зі змінами). За Законом державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги в розвитку економіки, науки, культу-

ри, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною. Державні нагороди встановлюються виключно законами України. Державними нагородами є: звання Герой України; орден; медаль; відзнака «іменна вогнепальна зброя»; почесне звання України; Державна премія України; президентська відзнака.

Президент України затверджує: статут — для звання Герой України та кожного ордену; положення — для інших державних нагород. Статути і положення про державні нагороди визначають підстави для нагородження, містять опис державної нагороди, а також встановлюють порядок нагородження, вручення, носіння державних нагород та інші правила. Нагородження державними нагородами провадиться указом Президента України. Нагородженому вручається державна нагорода та документ, що посвідчує нагородження нею. Для попереднього розгляду питань, пов'язаних з нагородженням державними нагородами, при Президентові України утворюється Комісія державних нагород та геральдики, яка є дорадчим органом і працює на громадських засадах. Персональний склад зазначеної Комісії та порядок її роботи визначаються Президентом України.

Порядок вручення державних нагород та президентських відзнак встановлено Указом Президента «Про Державний Протокол та Церемоніал України» від 22 серпня 2002 р. № 746/2002 (зі змінами). Церемонії вручення державних нагород та президентських відзнак відбуваються, як правило, у Білій або Червоній залі Маріїнського палацу. Президент України входить до зали Палацу у визначений час і звертається до осіб, яких нагороджують, із промовою, після чого Глава Адміністрації Президента України зачитує відповідний Указ Президента про нагородження. Особи, яких нагороджують, у порядку оголошення їх прізвищ підходять до Президента України, який вручає їм державні нагороди, президентські відзнаки і вітає з нагородженням.

Пункт 26 коментованої статті передбачає повноваження Президента приймати рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України. Це повноваження глави держави відтворене й у ст. 22 Закону «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. (зі змінами). Крім того, за Законом

Президент визначає порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень, а також затверджує Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та підпорядковані йому органи (стосовно осіб, що проживають в Україні) або Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва і консульські установи України (стосовно осіб, які проживають за кордоном) готують також подання про втрату особами громадянства України і разом з необхідними документами надсилають на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства. Зазначена Комісія розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід з громадянства України та подання про втрату громадянства України і вносить пропозиції Президенту України щодо задоволення цих заяв та подань. Президент приймає остаточне рішення, видає указ, який надсилається для виконання відповідно спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань громадянства чи Міністерству закордонних справ України. Контроль за виконанням президентських указів з питань громадянства здійснює Комісія при Президентові з питань громадянства.

Пунктом 26 коментованої статті, крім суттєвих повноважень Президента України щодо вирішення питань громадянства, передбачено також його право приймати рішення про надання притулку в Україні. У міжнародному праві прийнято розрізняти територіальний і дипломатичний притулок. Перший означає надання державою певній особі можливості сховатися від переслідувань політичного характеру на своїй території; другий — надання державою такої ж можливості, але в межах дипломатичного представництва, консульської установи або на військовому судні, яке знаходиться на території іншої держави. Згідно із загальним міжнародним правом недоторканність приміщення дипломатичного представництва чи консульської установи та екстериторіальність іноземного військового судна не дають права надавати їх як притулок особам, які переслідуються органами влади держави перебування за правопорушення політичного характеру, тому в п. 26 ст. 106 Конституції України йдеться про надання саме територі-

ального притулку. При цьому надання притулку слід відрізнити від надання статусу біженця. Надання притулку не обмежене часом і обумовлене виключно політичними переслідуваннями особи, а статус біженця є тимчасовим і обумовлюється не тільки політичними переслідуваннями, але й переслідуваннями за ознакою раси, кольору шкіри, ставлення до релігії тощо. Рішення про надання статусу біженця приймають органи міграційної служби.

Важливим елементом компетенції Президента України є його право, передбачене п. 27 ст. 106 Конституції України, здійснювати помилування осіб, засуджених судами за вчинення злочину. Помилування являє собою акт індивідуального милосердя до особи, засудженої судом за вчинення якогось (звичайно тяжкого) злочину. З точки зору конституційного права помилування є актом вищого органу державної влади, який повністю або частково звільняє засудженого від покарання або замінює призначене судом покарання на більш м'яке. Нині право глави держави на помилування регламентоване Положенням про порядок здійснення помилування, яке затверджене Указом Президента України від 16 вересня 2010 р. № 902/2010. Згідно з цим актом Президент здійснює помилування шляхом заміни довічного позбавлення волі на позбавлення волі на строк не менше двадцяти п'яти років; повного або часткового звільнення від відбування як основного, так і додаткового покарання; заміни покарання або його невідбутої частини більш м'яким покаранням. клопотання про помилування і підготовлені Управлінням з питань помилування Адміністрації Президента України матеріали попередньо розглядаються Комісією при Президентові України в питаннях помилування, яка вносить главі держави пропозиції про застосування помилування. Про клопотання, підстав для задоволення яких не знайдено, Комісія доповідає Президентові України. Про помилування засудженого Президент України видає указ.

Пункт 28 коментованої статті надає право Президентові України створювати в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби для здійснення своїх повноважень. Нині апарат глави Української держави становить Адміністрація Президента та інші допоміжні органи, з яких тільки два (Представництво Президента в Автономній Республіці Крим і Рада національної без-

пеки та оборони України) безпосередньо передбачені Конституцією, інші ж створені й функціонують згідно з указами самого Президента України.

Провідне місце серед органів, що становлять апарат глави держави, посідає Адміністрація Президента України, яка за своїм статусом є постійно діючим органом, що утворюється главою держави відповідно до Конституції України для забезпечення здійснення ним своїх повноважень. Адміністрація не є органом державної влади, оскільки не має власних владних повноважень, це адміністративний апарат Президента, який вступає у правовідносини з іншими органами тільки за дорученням глави держави. Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень. Статус Адміністрації Президента України визначений Положенням, затвердженим Указом Президента від 2 квітня 2010 р. № 504/2010 (з наступними змінами), а її структура – Указом «Питання Адміністрації Президента України» від 18 березня 2010 р. № 364/2010.

Суттєва роль Президента України в законодавчому процесі відображена у пп. 29–30 коментованої статті. Глава держави підписує закони, прийняті Верховною Радою України, а також володіє правом відкладального вето. Підписаний закон Голова Верховної Ради України невідкладно направляє Президентові України. Глава держави, отримавши закон, протягом п'ятнадцяти днів має підписати його, взявши до виконання, або ж у разі незгоди повернути Верховній Раді України разом зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями для повторного розгляду. Відповідно до ст. 132 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» у разі якщо Президент застосував право вето щодо прийнятого закону і у визначений Конституцією України 15-денний строк повернув його 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.

Якщо Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону не повернув його для повторного розгляду, закон вважається схваленим і має бути підписаний та офіційно

оприлюднений. Експертизу прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України, а також підготовку пропозиції щодо підписання законів або застосування стосовно них права вето здійснює Адміністрація Президента України.

Пункт 31 коментованої статті проголошує, що Президент України виконує не тільки повноваження, передбачені ст. 106, але й інші повноваження, визначені Конституцією України. Мається на увазі, зокрема, передбачене ст. 93 Конституції право Президента на законодавчу ініціативу та право визначати певні законопроекти як невідкладні, передбачене ст. 128 Конституції право здійснювати перше призначення на посаду професійного судді тощо. Однак положення п. 31 ст. 106 Конституції зовсім не означає, що в Основному Законі перелічені всі повноваження Президента України. Обмежений обсяг Конституції робить неможливим закріплення в ній повного й вичерпного переліку повноважень глави держави, тому в Конституції зазначаються найбільш суттєві повноваження Президента України, інші ж формулюються в ній загальним чином, а потім деталізуються в законах. Це яскраво видно на прикладі повноважень Президента як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, про які йшлося вище. Головне, що конкретні повноваження Президента України, закріплені в законах, мають чітко узгоджуватися з тими його функціями і повноваженнями, які отримали конституційне оформлення, адже положення ч. 2 ст. 19 Конституції, за яким органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, повністю поширюється і на главу держави.

Частина 2 коментованої статті проголошує невідчужуваність президентських повноважень. Це означає, що особа, яка перебуває на посаді Президента України, не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Йдеться як про окремі повноваження глави держави, так і про всі його повноваження в цілому. Повноваження Президента України не можуть бути делеговані, перерозподілені, їх виконання не може бути доручене іншим особам чи органам. Це є юридичною гарантією належної

реалізації повноважень Президента України і водночас гарантією конституційного ладу України від протиправних посягань, зокрема від спроб нелегітимного приходу до влади. Президент України виконує свої повноваження в повному обсязі до моменту складення присяги новообраним главою держави або до моменту дострокового припинення своїх повноважень з підстав і в порядку, передбачених статтями 108–111 Конституції України. І лише у випадку дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов'язків Президента (і то з обмеженнями, передбаченими ст. 112 Конституції) на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України.

Частина 3 коментованої статті визначає види правових актів Президента України, тобто юридичні форми, в які вкладаються рішення глави держави, прийняті в межах його компетенції. Такими актами є укази і розпорядження, які мають підзаконний характер і обов'язкові для виконання на всій території України. Більш детальна характеристика актів глави Української держави дана в Положенні про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України, затвердженому Указом від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 (з наступними змінами і доповненнями). Згідно з п. 3 цього Положення указами Президента України оформлюються рішення, видані на основі та на виконання Конституції і законів України, якщо хоча б одне з положень рішення розраховане на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер) або належить до таких, що оформляються указами Президента України, а також рішення, прийняття яких у формі указу передбачене законами України та указами Президента України. Зокрема, указами оформлюються рішення Президента про призначення всеукраїнського референдуму щодо змін у Конституції України, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; призначення та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, установ та організацій; призначення позачергових виборів до Верховної Ради України; загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях; введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення

окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; введення в дію рішень Ради національної безпеки та оборони України; скасування актів Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій; нагородження державними нагородами, присвоєння почесних звань, вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів, інших вищих спеціальних звань і класних чинів; встановлення президентських відзнак і нагородження ними; прийняття до громадянства України і припинення громадянства України, надання притулку; помилування; тлумачення прийнятих Президентом актів тощо.

Розпорядженнями Президента оформлюються надання доручень, рекомендацій щодо здійснення заходів, розгляду, вирішення питань про підтримку Президентом України культурно-мистецьких та інших заходів (крім рішень, які оформляються указами); проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представникові України; оперативні, організаційні й кадрові питання (крім рішень, які оформляються указами); призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України; внесення змін до розпоряджень Президента України, визнання їх такими, що втратили чинність; винесення на обговорення громадськості проектів законів, які передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проектів актів Президента України. Розпорядженнями Президента України оформляються також інші рішення, прийняття яких у формі розпорядження передбачено законами України, актами Президента України.

При цьому слід мати на увазі, що ч. 3 ст. 106 Конституції містить вичерпний перелік лише тих правових актів Президента України, які він видає як глава держави. Ті ж види актів, які Президент уповноважений видавати як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, зазначаються в законах, які регулюють відносини у сфері забезпечення національної безпеки та оборони України. Так, згідно з положенням ч. 3 ст. 6 Закону «Про оборону України» для здійснення повноважень у сфері оборони, визначених Конституцією та законами України, Президент України

видає укази і розпорядження. Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Президент України видає накази й директиви з питань оборони. Про директиви Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України йдеться і в ч. 3 п. 1 ст. 4 Закону від 5 березня 1998 р. «Про Раду національної безпеки і оборони України». Правові акти Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України досить часто мають секретний характер і офіційно не публікуються.

Частина 4 коментованої статті передбачає необхідність скріплення деяких актів Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Така процедура в конституційному праві називається контрасигнацією і є характерною для парламентарних і напівпрезидентських республік, а також парламентарних монархій.

Обов'язковій контрасигнації підлягають акти Президента, видані ним з таких питань: щодо керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави; про визнання іноземних держав; про призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України; про призначення та звільнення членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади; про призначення на посади та звільнення з посад за згодою парламенту Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України; щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади; про призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань; щодо керівництва у сферах національної безпеки і оборони; з питань діяльності Ради національної безпеки і оборони України; про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану; про оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; про призначення суддів Конституційного Суду України; про утворення судів; про присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів.

Таким чином, разом з правом контрасигнувати акти Президента Кабінет Міністрів України та особисто Прем'єр-міністр

України отримали можливість реально впливати на їх зміст і спрямованість, адже без підпису зазначених посадових осіб акт глави держави не може набрати чинності. Виходячи зі змісту актів Президента, які підлягають контрастисигнації, відповідальними міністрами є Міністр закордонних справ, Міністр юстиції або Міністр оборони України. Скріплюючи своїм підписом президентський акт, Прем'єр-міністр та відповідний міністр перебирають на себе всю повноту відповідальності за його конституційність, обґрунтованість і результативність.

Стаття 107. Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України.

Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України.

До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України.

Компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом.

Коментована стаття закріплює основи правового статусу, організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО).

Частина 1 статті визначає РНБО як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Вказівка на те, що він є органом при Президентові України,

дає підстави для висновку про належність РНБО до допоміжних органів при главі державі, а також про те, що він не є самостійним органом державної влади. Підтвердженням зазначеної позиції виступає ч. 7 даної статті, відповідно до якої рішення РНБО вводяться в дію указами Президента України. При цьому рішення РНБО приймаються не менш як двома третинами голосів її членів, що свідчить про колегіальний характер цього органу.

Особливий статус РНБО підкреслюється конституційним визначенням його функціонального призначення, яке полягає в координації і контролі діяльності органів виконавчої влади в єдиній сфері – сфері забезпечення національної безпеки і оборони. Координація та контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки і оборони здійснюється РНБО як у мирний час, так і в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Так, згідно зі ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» РНБО здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції; координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану; координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану; координує та контролює діяльність органів виконавчої влади з відбиття збройної агресії, організації захисту населення та забезпечення його життєдіяльності, охорони життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану і при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Згідно з ч. 3 коментованої статті Головою РНБО є Президент України. Очолювання спеціального координаційного органу з питань національної безпеки і оборони України саме Президентом обумовлене конституційно-правовим статусом глави держави, адже за Конституцією він як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, Верховний Головнокомандувач

Збройних Сил України має забезпечувати державну незалежність і національну безпеку держави. При цьому згідно з п. 2.1 мотивувального рішення Конституційного Суду України від 25 лютого 2009 р. 5-рп/2009 (у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони» системний аналіз положень Конституції України дає підстави вважати, що Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України мають окремі конституційні повноваження у сферах національної безпеки і оборони держави, але лише Президент України наділений конституційними повноваженнями здійснювати керівництво в цих сферах.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» голова РНБО спрямовує діяльність і здійснює загальне керівництво роботою цього органу, затверджує перспективні та поточні плани роботи РНБО, час і порядок проведення її засідань і особисто головує на них, дає доручення членам РНБО, пов'язані з виконанням покладених на неї функцій, заслуховує поточну інформацію Секретаря РНБО про хід виконання її рішень, у разі необхідності виносить питання про стан виконання рішень РНБО на її засідання, затверджує Положення про апарат РНБО, його структуру і штат.

Частини 4 і 5 коментованої статті визначають порядок формування і склад РНБО. Формування Президентом України персонального складу РНБО здійснюється шляхом видання указу, при цьому частина членів РНБО включається до її складу за посадою (їх перелік міститься у ч. 5 коментованої статті), інші ж визначаються особисто Президентом.

До складу РНБО за посадою входять посадові особи, компетенція яких безпосередньо стосується забезпечення національної безпеки і оборони, а саме: Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Крім зазначених осіб, згідно з Указом Президента України від 6 квітня 2010 р. № 506/2010 (з наступними змінами) до складу РНБО також були включені Секретар Ради національної безпеки і оборони, Глава Адміністрації Президента України, Міністр юстиції України,

Голова Служби безпеки України, Голова Служби зовнішньої розвідки України, Генеральний прокурор України (за згодою), Голова Верховної Ради України (за згодою), Голова Національного банку України (за згодою).

У частині 6 коментованої статті визначається основна організаційна форма діяльності РНБО – засідання. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» на засіданнях РНБО її члени голосують особисто. Делегування ними обов'язку бути присутніми на засіданні РНБО іншим особам не допускається. На запрошення Голови РНБО у її засіданнях можуть брати участь голови комітетів Верховної Ради України, інші народні депутати України, керівники центральних органів виконавчої влади та інші особи, які не є членами РНБО.

Конституцією передбачено право Голови Верховної Ради України брати участь у засіданнях РНБО. При цьому згідно зі ст. 10 Закону України від «Про Раду національної безпеки і оборони України» Голова Верховної Ради України може висловлювати думку щодо прийнятих РНБО рішень, яка протоколюється.

Конституція встановлює, що компетенція та функції РНБО визначаються законом. На сьогодні прийнято ряд Законів України, де закріплено основні напрямки діяльності і повноваження РНБО. Це, зокрема, закони України «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про основи національної безпеки України», «Про організацію оборонного планування», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про державну таємницю», «Про Національну програму інформатизації», «Про Державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України», «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав», «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» та інші.

Найбільш чітко функції РНБО окреслені в ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»: 1) внесення

пропозицій Президентів України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Відповідно до визначених функцій Рада національної безпеки і оборони України розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, Воєнної доктрини належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентів України щодо таких питань: визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах; проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони; удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України; матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони; заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України; доручень, пов'язаних з вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки і оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України; залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують

у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих РНБО рішень, введених у дію указами Президента України; забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України; питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації. Крім того, РНБО ініціює розроблення нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання.

Частина 3 ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. серед повноважень щодо визначення та реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики передбачає повноваження РНБО як контролюючого та координуючого органу у сфері національної безпеки і оборони при Президентів України, що здійснюються шляхом розгляду на засіданнях РНБО стратегічних питань забезпечення національної безпеки і оборони, здійснення координації та контролю за діяльністю центральних та місцевих органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони.

Оскільки згідно зі ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. РНБО визначена одним із суб'єктів забезпечення національної безпеки, до її повноважень належить внесення Президентів України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України з урахуванням змін у геополітичній обстановці.

РНБО виступає також суб'єктом оборонного планування, а тому, як зазначено у ст. 5 Закону України «Про організацію оборонного планування» від 18 листопада 2004 р., на основі Стратегії національної безпеки України вона вносить у разі потреби Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії воєнної безпеки, положень Воєнної доктрини України, завдань Збройних Сил України та інших військових формувань, проекти концепцій

і програм їх розвитку та інших документів з питань національної безпеки і оборони.

Відповідно до Закону України «Про розвідувальні органи України» від 22 березня 2001 р. координація діяльності розвідувальних органів України та контроль за їх діяльністю здійснюється Президентом України через Раду національної безпеки і оборони України. Крім того, через Раду національної безпеки і оборони України Президент України забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів, Збройних Сил України, інших військових формувань у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації (ст. 11 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»).

РНБО є одним із суб'єктів цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» РНБО здійснює контроль над Воєнною організацією держави в порядку і в межах компетенції, визначених Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України».

Повноваження РНБО щодо подання Президентові України пропозиції про введення надзвичайного стану Україні або в окремих її місцевостях, а також про оголошення окремої місцевості України зоною надзвичайної екологічної ситуації передбачені відповідно ч.4 ст 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», ч. 1 ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації». Крім того, згідно з ч.3 ст. 5 та ч.1 ст. 7 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» РНБО подає Президентові України пропозиції щодо введення та скасування воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

РНБО має повноваження й у сфері охорони державної таємниці. Враховуючи те, що державна таємниця охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України, ч. 2 ст. 5 Закону України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. (в редакції Закону від 21 вересня 1999 р.) встановлює, що РНБО координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони державної таємниці.

Згідно з ч. 3 ст. 6 Закону України від 20 лютого 2003 р. «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» РНБО координує діяльність та здійснює контроль за діями органів виконавчої влади у сфері державного експортного контролю, який здійснюється з метою забезпечення захисту національних інтересів України, дотримання нею міжнародних зобов'язань щодо нерозповсюдження зброї масового знищення, засобів її доставки, обмеження передач звичайних видів озброєння, а також здійснення заходів щодо недопущення використання зазначених товарів у терористичних та інших протиправних цілях.

РНБО здійснює координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (ст. 28 Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 8 червня 2000 р.), координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту (ст. 36 Закону України «Про правові засади цивільного захисту» від 24 червня 2004 р.), а також координацію і контроль за виконанням Національної програми інформатизації щодо забезпечення національної безпеки та оборони держави (ч. 3 ст. 26 Закону України від 4 лютого 1998 р. «Про Національну програму інформатизації»).

З метою сприяння Президентові України при здійсненні ним повноважень як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України згідно зі ст. 7 Закону України від 22 лютого 2000 р. «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» РНБО вносить на розгляд Президента України пропозицію про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України. При цьому спочатку ця пропозиція, що має включати наявні на момент її внесення дані про райони розташування, завдання, загальну чисельність зазначених підрозділів, типи і кількість озброєння, військової техніки, підпорядкованість, строки перебування та порядок їх продовження, порядок заміни та умови виведення, а також інформацію про відшкодування Україні можливих витрат, пов'язаних з перебуван-

ням на її території цих підрозділів, вноситься до Ради національної безпеки і оборони України Міністерством закордонних справ України разом з Міністерством оборони України за погодженням у необхідних випадках з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади. Після розгляду вказаної пропозиції РНБО, визнаючи відповідність допуску підрозділів збройних сил інших держав на територію України національним інтересам і законам України, в тому числі її міжнародним зобов'язанням, та згідно зі Статутом ООН з урахуванням того, що відповідними міжнародними договорами України передбачається відшкодування витрат, пов'язаних з перебуванням таких підрозділів в Україні, забезпечення на належному рівні безпеки громадян України в умовах такого перебування, вносить пропозицію про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України на розгляд Президента України.

Повноваження РНБО передбачені й Законами України від 2 березня 2000 р. «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав» та «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» від 23 квітня 1999 р. Зокрема, РНБО попередньо розглядає відповідні пропозиції, що вносяться Міністерством закордонних справ України разом з Міністерством оборони України за погодженням з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади. У разі визнання відповідності надання військової допомоги іншим державам чи участі України в міжнародній миротворчій операції національним інтересам і законам України, у тому числі міжнародним зобов'язанням України, згідно зі Статутом ООН, враховуючи можливості фінансування та матеріально-технічного забезпечення, рівень безпеки громадян України, які братимуть участь у наданні воєнної допомоги в миротворчій операції, РНБО вносить пропозицію щодо направлення відповідних підрозділів Збройних Сил України до іншої держави або щодо участі України в міжнародній миротворчій операції на розгляд Президента України.

У цілому функції та компетенція РНБО свідчать про те, що цей орган відіграє вагомий роль у забезпеченні національної безпеки, формуванні воєнної політики держави, вирішенні нагальних питань будівництва та розвитку Збройних Сил, розв'язанні гострих проблем забезпечення інформаційної, екологічної, науково-технологічної безпеки.

Стаття 108. Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України.

Повноваження Президента України припиняються достроково у разі:

- 1) відставки;
- 2) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 3) усунення з поста в порядку імпічменту;
- 4) смерті.

Коментована стаття визначає загальну тривалість повноважень Президента України, а також закріплює перелік юридичних підстав для їх дострокового припинення.

За загальним правилом повноваження глави держави не припиняються ані в день чергових президентських виборів, ані в день, коли спливає п'ятирічний термін його перебування на посту. За змістом ч. 1 коментованої статті Президент України продовжує виконувати свої повноваження в повному обсязі, доки новообраний глава держави не вступить на пост згідно зі ст. 104 Конституції України, тобто поки він не складе присягу Українському народові на урочистому засіданні Верховної Ради України. Це обумовлено необхідністю забезпечення безперервності виконання повноважень глави держави, наступництва президентської влади, що є важливим з точки зору забезпечення стабільності конституційного ладу, захисту національних інтересів, безпеки держави.

Частина 2 коментованої статті передбачає виняток із загального правила, тобто встановлює перелік випадків дострокового припинення повноважень Президента України. Цей перелік є закритим і розширеному тлумаченню не підлягає. Із цього випливає, що повноваження Президента України не можуть бути достроково припинені ані шляхом всеукраїнського референдуму, ані рішенням суду, ані іншим способом, крім випадків, передбачених статтями 108–111 Конституції України.

Загалом передбачено чотири випадки, коли повноваження Президента України припиняються достроково: 1) відставка; 2) неможливість виконання повноважень за станом здоров'я; 3) усунення з поста в порядку імпічменту; 4) смерть. Кожна з підстав має безповоротний характер.

Відставка Президента України – його добровільна відмова від займаного поста з підписанням письмової заяви, яка оголошується ним на засіданні Верховної Ради України. Відставка може бути ініційована тільки Президентом. Це особисте волевиявлення глави держави, яке є юридичним фактом для можливого припинення ним своїх повноважень і розгляду питання про відставку.

Неможливість виконання повноважень Президента України за станом здоров'я означає стійкий розлад фізичного або психічного стану глави держави, внаслідок чого він не здатен у повному обсязі, належним чином виконувати ті повноваження, які покладені на нього Конституцією та законами України.

Усунення Президента України з посади в порядку імпічменту – спеціальна парламентська процедура притягнення глави держави до конституційної відповідальності за наявності в його діяннях ознак складу злочину. Президент, на відміну від монарха, несе конституційну відповідальність за виконання службових обов'язків. Така відповідальність має особливі форми, процедури та умови реалізації. Конституції зарубіжних країн закріплюють переважно таку форму імпічменту, коли відсторонення від президентського посту здійснює парламент (обвинувачення формулює й приймає нижня палата парламенту, а рішення про зміщення з посади приймає верхня палата). Іноді в цій процедурі беруть участь верховний (Португалія, Фінляндія) або конституційний суд (Італія, Болгарія), які здійснюють перевірку правильності обвинувачення і додержання процедури. Може застосовуватися й інша процедура – відкликання президента зі свого посту виборцями за ініціативою парламенту (Австрія, Ісландія); прийняття обвинувального висновку парламентом і розгляд справи особливим судовим органом (Франція, Польща).

Смерть Президента України – природна смерть або загибель фізичної особи, яка обіймала пост глави держави. При цьому смерть глави держави повинна бути засвідчена відповідним чином оформленими медичними документами.

Передбачений ч. 2 коментованої статті перелік підстав дострокового припинення повноважень глави держави є типовим для сучасного конституціоналізму і зустрічається в конституціях багатьох зарубіжних країн: Болгарії (ст. 97), Єгипту (статті 82–85), Ірландії (статті 12–14), Литви (ст. 88), Польщі (ст. 131), Словенії

(статті 106, 109), США (ст. 2). Конституція Угорщини (ст. 31), крім зазначених підстав, передбачає ще одну – оголошення несумісності посад, а Конституція Росії (ст. 92) не передбачає такої підстави як смерть.

Застосування положень ч. 2 коментованої статі є вкрай ускладненим в силу загального характеру конституційних приписів. Це потребує їх деталізації у статутному Законі «Про Президента України» або в спеціальному законі про дострокове припинення повноважень Президента України.

Стаття 109. Відставка Президента України набуває чинності з моменту проголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України.

Коментована стаття визначає порядок здійснення відставки Президента України як однієї з форм дострокового припинення його повноважень.

Відставка передбачає дострокове припинення повноважень Президента України за його власною ініціативою. Конституція регламентує порядок здійснення відставки глави держави лише загально, акцентуючи увагу на двох принципових моментах: а) Президент України повинен оголосити про свою відставку тільки особисто; б) така заява має бути оголошена на засіданні Верховної Ради України.

Оскільки глава держави отримав свій мандат довіри безпосередньо від народу, то і складати свої повноваження має перед ним. Тому вимога оголошення Президентом своєї заяви про відставку на засіданні Верховної Ради є цілком логічною і обґрунтованою, оскільки саме парламент уповноважений представляти народ і виступати від його імені.

Таким чином, процедура не може бути визнана дотриманою в разі проголошення заяви про відставку від імені Президента будь-якою іншою особою, а також якщо вона буде проголошена не на засіданні Верховної Ради України, а перед іншими органами державної влади чи будь-яким іншим способом, не передбаченим Конституцією України, наприклад шляхом публічного виступу, заяви по радіо або телебаченню.

Означені умови також мають служити гарантією єдності волі й вільного волевиявлення Президента України, виключити будь-який протиправний тиск на нього з боку інших осіб. Крім того, оголошення заяви глави держави про свою відставку на засіданні парламенту є гарантією того, що ця процедура буде легітимною і відкритою для широких кіл громадськості.

Конституція не містить певних вимог щодо змісту заяви Президента України про свою відставку. Зокрема, від Президента не вимагається обґрунтувати своє рішення чи назвати причини і підстави такого рішення. Головне, що обов'язково має прозвучати у такій заяві, — це те, що Президент дійсно прийняв рішення про відставку і це рішення є цілком свідомим та добровільним.

Відставка Президента України набуває чинності з моменту оголошення ним особисто відповідної заяви. Від цього ж моменту припиняються його повноваження. Відставку неможливо відстрочити на певний час або ж за якихось умов, що дає можливість виключити ситуацію, коли глава держави на засіданні парламенту заявляє, що йде у відставку після закінчення невідкладних справ, тобто через деякий час — через тиждень, місяць, при настанні відповідних подій тощо. Таке відстрочення відставки за Конституцією України є неможливим.

Спочатку Президент України має особисто підписати письмову заяву про відставку, оскільки усного оголошення в цьому разі навряд чи буде достатньо. При цьому в заяві про відставку доречно вказувати не тільки рік, місяць і день, а також і годину, з якої починається відставка. Це має досить важливе значення, оскільки юридично з моменту оголошення Президентом про свою відставку його повноваження автоматично переходять до Прем'єр-міністра України, чим забезпечується безперервність виконання повноважень глави держави.

Оголошення Президентом України про свою відставку повинне мати безповоротний характер: він не може після прийняття відповідного рішення оголосити, що передумав, і відкликати або скасувати свою заяву про відставку.

Водночас відставка є невідворотною, тобто ні парламент, ні Український народ не можуть не прийняти відставку глави держави, не можуть зобов'язати його продовжувати виконувати президентські повноваження проти його волі. Конституційно перед-

бачається необхідність надання згоди Верховної Ради України на відставку Президента України, оскільки його рішення не залежить від позиції парламенту. Не потрібне також прийняття Верховною Радою рішення про те, що вона приймає відставку Президента, або прийняття нею якогось іншого акта для констатації закінчення повноважень глави держави, який йде у відставку. Верховна Рада України повинна лише вирішити питання про призначення виборів нового Президента України відповідно до п. 7 ст. 85 Конституції України.

Стаття 110. Неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я має бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду України — за зверненням Верховної Ради України, і медичного висновку.

Коментована стаття закріплює загальну процедуру дострокового припинення президентських повноважень у зв'язку з настанням такої обставини, як неможливість виконувати ним свої повноваження за станом здоров'я.

Конституційно визначено, що при виникненні сумніву у Верховної Ради України про можливість виконувати Президентом свої повноваження за станом здоров'я вона готує і направляє на розгляд до Верховного Суду України відповідне звернення. Оскільки медичні критерії для порушення такої процедури законодавчо не закріплені, то причини виникнення такого сумніву можуть бути різні — тривалий розлад здоров'я, симптоми, що свідчать про недієздатність, каліцтво чи тяжку невиліковну хворобу, яка робить неможливим виконання главою держави своїх обов'язків.

Певна деталізація конституційних приписів щодо процедури імпичменту Президента України здійснена в ст. 170 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 р.

Згідно з Регламентом Верховної Ради України у разі якщо Верховній Раді стануть відомі факти про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я,

за пропозицією Голови Верховної Ради України або не менш як 45 народних депутатів Верховна Рада може створити тимчасову слідчу комісію для перевірки відповідних фактів.

Тимчасова слідча комісія з цього питання створюється на закритому пленарному засіданні Верховної Ради в порядку, передбаченому законом про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України та Регламентом Верховної Ради. 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 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 терміново письмово повідомляє Президента України, Прем'єр-міністра України, Голову Конституційного Суду України, Голову Верховного Суду України та офіційно оприлюднює відповідний акт Верховної Ради через засоби масової інформації.

Оскільки чіткої процедури огляду стану здоров'я Президента на конституційному або законодавчому рівні не закріплено, можна зробити припущення про необхідність створення авторитетної медичної комісії, проведення спеціального медичного консилиуму, оскільки неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я повинна бути підтверджена відповідним медичним висновком. Ініціатива щодо проведення такого консилиуму належить Верховній Раді України.

Медична комісія повинна провести всебічне обстеження стану здоров'я Президента України, на його основі чітко встановити діагноз і констатувати наявні розлади здоров'я. При цьому

у висновку медичної комісії має бути подана розгорнута характеристика того, як наявні розлади здоров'я позначаються на поведінці хворого, яким чином впливають на його здатність до фізичної та розумової діяльності. Медичний висновок має бути належним чином оформлений і підписаний, хоча сам по собі він ще не є вирішальним фактором у розв'язанні питання про неможливість виконання главою держави своїх повноважень за станом здоров'я.

На підставі отриманих документів Верховний Суд України повинен підготувати спеціальне письмове подання, у якому має зробити відповідний юридичний висновок щодо стану здоров'я Президента, і направити його разом із медичним висновком до парламенту.

За наявності висновку Верховного Суду України і медичного висновку питання про можливість Президента України виконувати свої повноваження за станом здоров'я вноситься до порядку денного поточної сесії парламенту і розглядається на пленарному засіданні. Згідно з Регламентом Верховної Ради України рішення про неможливість виконання главою держави своїх повноважень за станом здоров'я на такому засіданні Верховної Ради України приймається більшістю від її конституційного складу. Повноваження Президента України достроково припиняються в цьому разі з моменту прийняття парламентського рішення, тобто з моменту офіційного оголошення підсумків голосування.

Конституції багатьох зарубіжних держав передбачають можливість тимчасового припинення повноважень глави держави (тимчасової вакансії). Наприклад, конституції Аргентини (ст. 87), Бразилії (ст. 79), Єгипту (ст. 82), США (розділ 1 ст. II) у випадку тимчасової вакансії передбачають заміщення поста глави держави віце-президентом. Більше того, ст. 80 Конституції Бразилії навіть передбачає, що в разі неможливості виконання своїх обов'язків президентом і віце-президентом або виникнення вакансії відповідних посад голови палат парламенту і голова федерального верховного суду здійснюють обов'язки Президента в порядку переліку. Таким чином, передбачено цілий ряд вищих посадових осіб, які можуть тимчасово здійснювати повноваження глави держави, аби тільки вона не була вакантною, що досить важливо в аспекті забезпечення стабільності конституційного ладу, національної безпеки.

Основний Закон України (до речі, як і конституції Ірландії, Словенії та Узбекистану) не передбачає ані поста віце-президента, ані можливості тимчасового припинення повноважень глави держави. Більше того, ч. 2 ст. 106 взагалі забороняє Президенту України передавати свої повноваження іншим особам або органам протягом усього строку повноважень. Із цього випливає, що навіть у випадку хвороби, яка не має стійкого характеру, але пов'язана з тривалим лікуванням або госпіталізацією, Президент зберігає свої повноваження в повному обсязі і повинен виконувати обов'язки в міру своїх можливостей.

Оскільки неможливість виконання повноважень за станом здоров'я як конституційна підстава дострокового припинення повноважень Президента України не передбачає як обов'язкову ознаку стійкості розладу здоров'я, то неврегульованим залишається питання, чи повинні достроково припинятися повноваження глави держави внаслідок хвороби, яка не має стійкого характеру, але пов'язана із тривалою неможливістю виконання президентських повноважень внаслідок стаціонарного лікування, госпіталізації, проведення хірургічних операцій, перебування в реанімації тощо.

Наявність суттєвих прогалин у конституційній регламентації порядку припинення повноважень Президента України у зв'язку з неможливістю їх виконання за станом здоров'я потребує додаткової регламентації на законодавчому рівні. Це ще раз свідчить про необхідність прийняття закону про Президента України, у якому має бути чітко визначено, яка медична установа надаватиме висновок про стан здоров'я Президента України, протягом якого терміну такий висновок повинен бути представлений, яким має бути зміст висновку Верховного Суду України і в який термін він повинен бути представлений на розгляд парламенту, як бути в разі тимчасової неспроможності глави держави виконувати свої повноваження тощо.

Стаття 111. *Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.*

Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України.

За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України.

Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Коментована стаття визначає юридичні підстави і зміст основних стадій процедури дострокового припинення повноважень Президента України в порядку імпічменту. На відміну від відставки, яка має добровільний характер, усунення Президента України з поста передбачає примусове позбавлення глави держави його повноважень і недоторканності.

Усунення Президента з посади є заходом конституційно-правової відповідальності глави держави. Метою імпічменту є звільнення Президента з посади і позбавлення його президентського імунітету для подальшого притягнення до кримінальної відповідальності на загальних підставах.

Закріплена Конституцією України процедура імпічменту є досить складною і багатоетапною. Її складність визначається особливою роллю Президента в державному механізмі України, необхідністю створення системи гарантій від необгрунтованого застосування цієї міри юридичної відповідальності до глави держави.

Частина I коментованої статті визначає, що юридичною підставою для усунення Президента України з поста в порядку імпічменту є вчинення ним державної зради або іншого злочину. Злочином є передбачене Кримінальним кодексом України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом

злочину. Приводом для порушення питання про усунення Президента України з посади є відомості про вчинення ним діянь, що містять ознаки злочину. При цьому слід мати на увазі такі обставини.

По-перше, державна зрада також є злочином, ознаки якої містяться в ст. 111 Кримінального кодексу України. Вона визначає державну зраду як діяння, умисно вчинене громадянином України на шкоду суверенітету, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України: перехід на бік ворога в умовах воєнного стану або в період збройного конфлікту, шпигунство, надання іноземній державі, іноземній організації або їх представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України. Тому в цілому можна сказати, що юридичною підставою для імпічменту є вчинення главою держави злочину.

По-друге, Конституція України на відміну від багатьох зарубіжних конституцій не містить вказівки на ступінь суспільної небезпеки злочину, вчиненого главою держави. Це дає змогу зробити висновок, що юридичною підставою для імпічменту є вчинення Президентом України будь-якого злочину, визначеного Кримінальним кодексом України.

По-третє, особа вважається винною у вчиненні злочину лише з моменту набуття чинності обвинувального вироку суду щодо неї. До моменту прийняття рішення Верховною Радою України про імпічмент Президент України має імунітет і кримінальній відповідальності не підлягає, тому юридичною підставою для імпічменту слід вважати не вчинення ним злочину як такого, а лише наявність у його діяннях ознак складу злочину. Остаточне рішення щодо наявності події злочину або складу злочину має винести суд загальної юрисдикції після завершення процедури імпічменту.

По-четверте, Президент може бути усунений з посади в порядку імпічменту тільки Верховною Радою України як єдиним колегіальним органом загальнонародного представництва.

Частини 2–6 коментованої статті характеризують послідовність основних стадій процедури імпічменту та їхній зміст.

Ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту здійснюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Це означає, що пропозиція

про висунення звинувачення проти Президента у вчиненні ним злочину має виходити не менш як від 226 народних депутатів України. Ця пропозиція має бути вмотивованою і містити конкретні вказівки на ознаки злочину, який ставиться йому за провину, і обґрунтування його причетності до цього злочину.

Деталізація конституційних приписів щодо процедури імпічменту Президента України здійснена в ст. 171–188 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 р.

Зокрема, згідно з ч. 3 ст. 171 Регламенту Верховної Ради України підставою для ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту та утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії є письмове подання про це, підписане більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, підписи яких не відкликаються.

Внесене на розгляд Верховної Ради письмове подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту має містити правове обґрунтування необхідності утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії. До подання можуть додаватися документи і матеріали, що стосуються цього питання, або належним чином посвідчені їх копії. Це подання без прийняття рішення про включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради обговорюється за процедурою повного обговорення 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 імпічменту та включення його до порядку денного сесії Верховної Ради 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 відповідно до ст. 111 Конституції України, положень закону про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу

комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України та Регламенту Верховної Ради України.

До складу спеціальної тимчасової слідчої комісії входять народні депутати з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій, спеціальний прокурор і троє спеціальних слідчих. У разі обрання спеціальним прокурором та спеціальним слідчим народного депутата враховується принцип пропорційного представництва депутатської фракції у спеціальній тимчасовій слідчій комісії.

На посади спеціального прокурора, спеціальних слідчих може бути обрана лише особа, яка відповідає таким вимогам: 1) є громадянином України, який проживає на її території не менше десяти років; 2) вільно володіє державною мовою; 3) має вищу юридичну освіту; 4) має не менш як десятирічний стаж роботи на посаді атестованого прокурора чи слідчого правоохоронних органів України; 5) 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 вищезазначеним вимогам. Кандидатури спеціального прокурора, спеціальних слідчих попередньо розглядаються на засіданні комітету, до предмета відання якого належить таке питання, який надає Верховній Раді висновки щодо кожної кандидатури.

Особи, які не є народними депутатами і обрані спеціальним прокурором, спеціальними слідчими, прикомандировуються до Верховної Ради на час роботи спеціальної тимчасової слідчої комісії та здійснюють свої службові повноваження у її складі лише відповідно до наданих їм на законних підставах доручень спеціальної тимчасової слідчої комісії.

Не пізніше як за три дні до дня розгляду питання про утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії матеріали і висновки відповідного комітету щодо запропонованих кандидатур для обрання спеціальним прокурором та спеціальними слідчими надаються народним депутатам.

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 проводить свою роботу відповідно до Конституції України, закону про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України та Регламенту Верховної Ради України.

Спеціальна тимчасова слідча комісія:

1) перевіряє наявність, повноту та обґрунтованість доказів про вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину;

2) проводить розслідування в 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 та об'єктивного розслідування спеціальна тимчасова слідча комісія має право:

1) заслуховувати Президента України та захисника (захисників) його прав;

2) витребувати необхідні документи, матеріали та інші відомості, що стосуються розслідування, від державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб;

3) у разі потреби призначати експертизи та залучати фахівців для дослідження й 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;

4) 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.

З метою створення передумов для прийняття Конституційним Судом України висновку, зазначеного в частині другій ст.151 Конституції України, на засідання спеціальної тимчасової слідчої комісії, пов'язане з проведенням нею розслідування, запрошуються як спостерігачі судді Конституційного Суду України (не більше трьох осіб). За зверненням спостерігачів від Конституційного Суду України їм надається слово на засіданні спеціальної тимчасової слідчої комісії для зауважень щодо порушень конституційної процедури розслідування.

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. Висновки і пропозиції мають містити:

- 1) факти та обставини, які стали підставою для проведення розслідування;
- 2) відомості та обставини, встановлені спеціальною тимчасовою слідчою комісією, і докази, якими вони підтверджуються;
- 3) відомості та обставини, що не підтвердилися;
- 4) факти та обставини, які не були перевірені, та причини цього;
- 5) факти та обставини, що підтверджують або спростовують наявність у діяннях Президента України ознак державної зради або іншого злочину.

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. Разом з висновками і пропозиціями члени спеціальної тимчасової слідчої комісії – народні депутати вносять на розгляд Верховної Ради проект відповідної постанови Верховної Ради.

Висновки і пропозиції спеціальної тимчасової слідчої комісії надаються Голові Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради України, 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 поведження з документами та інформацією, що становлять державну або іншу охоронювану законом таємницю.

Питання про висновки і пропозиції спеціальної тимчасової слідчої комісії включаються до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради без голосування і розглядаються невідкладно після їх надання Президентом України та народним депутатам.

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 та матеріали містять інформацію, що становить державну або іншу охоронювану законом таємницю.

Голова Верховної Ради України запрошує на пленарне засідання Верховної Ради Президента України, суддів Конституційного Суду України, Голову Верховного Суду України та запропонованих ним суддів Верховного Суду України, 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.

У разі внесення народними депутатами — членами спеціальної тимчасової слідчої комісії проекту постанови про звинувачення Президента України головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради запитує у Президента України, чи погоджується він із пунктами звинувачення, що містяться в проекті постанови Верховної Ради.

Якщо Президент України погоджується з усіма пунктами звинувачення, а народні депутати, які вносили подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, не заперечують проти цих пунктів звинувачення і не мають до них доповнень, обговорення з цього питання не проводиться, головуючий на пленарному засіданні оголошує про перехід до таємного голосування по пунктах звинувачення (ст. 185 Регламенту Верховної Ради України) та здійснення подальших процедур.

Якщо Президент України погоджується лише з окремими пунктами звинувачення або не погоджується з жодним із пунктів звинувачення, 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 в 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 без участі Президента України розгляд висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії про його звинувачення в зазначеному вище порядку.

Перед початком обговорення висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії головуючий на пленарному засіданні з'ясовує у промовців про час, необхідний їм для виступів, і Верховна Рада приймає відповідне процедурне рішення. Час,

який відводиться на заслуховування, має бути однаковим і становити не менше ніж 90 хвилин.

Під час обговорення Верховна Рада заслуховує:

1) доповідь голови спеціальної тимчасової слідчої комісії або іншого доповідача — члена комісії, визначеного рішенням спеціальної тимчасової слідчої комісії, про проведене розслідування та його результати; відповіді доповідача на запитання осіб, що внесли подання про ініціювання питання стосовно усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; відповіді доповідача на запитання Президента України та захисника (захисників) його прав; відповіді доповідача на запитання народних депутатів;

2) пояснення народних депутатів, які внесли подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, щодо заперечуваних ними (у разі наявності) положень висновків спеціальної тимчасової слідчої комісії та проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України, їх зауваження щодо законності, всебічності та об'єктивності дослідження зазначеною комісією тих чи інших обставин розслідування; їх клопотання про заслуховування Верховною Радою свідків, експертів або про необхідність проведення додаткового розслідування тих чи інших обставин спеціальною тимчасовою слідчою комісією; їх відповіді на запитання Президента України та захисника (захисників) його прав, доповідача спеціальної тимчасової слідчої комісії, спеціального прокурора та спеціальних слідчих, народних депутатів;

3) пояснення Президента України про заперечення або визнання ним висунутого проти нього звинувачення, зауваження Президента України та захисника (захисників) його прав щодо законності, повноти, всебічності та об'єктивності дослідження відповідних обставин спеціальною тимчасовою слідчою комісією; клопотання Президента України та захисника (захисників) його прав про заслуховування Верховною Радою свідків та експертів або про необхідність проведення додаткового розслідування тих чи інших обставин спеціальною тимчасовою слідчою комісією; відповіді Президента України на запитання захисника (захисників) його прав; народних депутатів, які внесли подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; відповіді на запитання доповідача спеціальної

тимчасової слідчої комісії, спеціального прокурора та спеціальних слідчих, народних депутатів;

4) уточнення промовцями, із збереженням відповідної черговості, їх клопотань щодо надання народним депутатам тих чи інших матеріалів, проведення експертиз, заслуховування Верховною Радою свідків, експертів із вказівкою на те, що саме має бути досліджено й доведено на підставі їхніх свідчень, повідомлень, а також стосовно необхідності проведення додаткового розслідування спеціальною тимчасовою слідчою комісією та предмета такого розслідування.

За наявності скарг, заяв про неправомірні дії спеціальної тимчасової слідчої комісії, про оскарження її рішень, прийнятих за результатами розгляду скарг і заяв, промовці повідомляють Верховну Раду про них і порушують відповідні клопотання про усунення порушень, пов'язаних з неправомірними діями та рішеннями спеціальної тимчасової слідчої комісії. Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про заслуховування спеціального прокурора, спеціальних слідчих, а також інших осіб, оголошення повідомлень та зачитування документів.

За результатами обговорення висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховна Рада може прийняти рішення про:

1) заслуховування свідків та експертів, щодо яких було заявлено клопотання промовців, та їх відповідей на запитання;

2) припинення обговорення висновків та перехід до обговорення проектів постанов Верховної Ради про звинувачення Президента України.

Свідків та експертів, про запрошення яких заявляли клопотання промовці, Верховна Рада заслуховує у відповідній послідовності, якщо їх свідчень немає в матеріалах розслідування та висновках спеціальної тимчасової слідчої комісії або якщо ці свідчення є недостатніми чи суперечливими. Час, який відводиться на заслуховування свідків та експертів, має бути однаковим і становити не менш як 30 хвилин.

Свідки та експерти відповідно до послідовності їх заслуховування відповідають на запитання:

1) осіб, які заявляли клопотання про їх запрошення; Президента України та захисника (захисників) його прав; доповідача від

спеціальної тимчасової слідчої комісії; спеціального прокурора, спеціальних слідчих; народних депутатів — до свідків, експертів, яких запрошено на клопотання промовців, зазначених у п. 2 ч. 2 ст. 179 Регламенту Верховної Ради України;

2) Президента України та захисника (захисників) його прав; промовців, зазначених у пп. 1, 2 ч. 2 ст. 179 Регламенту Верховної Ради України; спеціального прокурора та спеціальних слідчих — до свідків, експертів, яких запрошено за клопотанням Президента України та захисника (захисників) його прав;

3) доповідача від спеціальної тимчасової слідчої комісії; промовців, зазначених у пп. 2, 3 ч. 2 ст. 179 Регламенту Верховної Ради України; спеціального прокурора та спеціальних слідчих — до свідків, експертів, яких запрошено за клопотанням доповідача від тимчасової слідчої комісії.

Свідки заслуховуються окремо і за відсутності ще не опитаних свідків. Вживаються заходи, щоб під час пленарного засідання Верховної Ради ще не опитані свідки не чули того, що відбувається на засіданні, і не спілкувалися між собою. Перед заслуховуванням свідка, експерта головуєчий на пленарному засіданні попереджає кожного з них про адміністративну, кримінальну відповідальність згідно із законом за відмову від давання свідчень чи пояснень, а також за надання завідомо неправдивих свідчень чи пояснень, завідомо неправдивого висновку експерта.

Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про заслуховування й інших осіб, оголошення документів.

Після завершення обговорення висновків спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховна Рада заслуховує заключне слово:

1) представника від народних депутатів, які вносили подання про ініціювання питання щодо усунення Президента України з поста в порядку імпичменту;

2) доповідача від спеціальної тимчасової слідчої комісії;

3) Президента України та захисника (захисників) його прав.

Час, який відводиться для заслуховування заключного слова кожного промовця, не може бути меншим 10 хвилин.

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 щодо усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

На закритому пленарному засіданні Верховної Ради мають право бути присутніми Президент України та захисник (захисники) його прав, спеціальний прокурор та спеціальні слідчі, включені до складу спеціальної тимчасової слідчої комісії. Запрошуються особи, зазначені в ч. 3 ст. 178 Регламенту Верховної Ради України.

Обговорення проектів постанов Верховної Ради здійснюється за процедурою повного обговорення. Доповідачем і співдоповідачами виступають відповідно представник від спеціальної тимчасової слідчої комісії та ініціатори внесення пропозицій (у разі їх внесення) про внесення змін до проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України. В обговоренні беруть участь лише народні депутати. Іншим особам слово надається головуючим на пленарному засіданні за їх зверненням для повідомлення фактичних довідок, зауважень тощо з питань їх компетенції. Слово надається також Президенту України та захиснику (захисникам) його прав для повідомлення фактичних довідок.

У разі виявлення фактів перешкоджання Президентом України роботі спеціальної тимчасової слідчої комісії під час розслідування обставин щодо вчинення Президентом України 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 імпічменту, вмотивована пропозиція про проведення додаткового розслідування та включення до проекту постанови Верховної Ради відповідного пункту звинувачення.

Після закінчення обговорення головуючий 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.

Проект постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України, внесений народними депутатами — членами спеціальної тимчасової слідчої комісії, має ґрунтуватися лише на відомостях, які містяться у висновках і пропозиціях спеціальної тимчасової слідчої комісії. Звинувачення Президента України викладається у проекті постанови Верховної Ради по пунктах, окремо щодо кожного діяння, що містить ознаки злочину, з дотриманням вимог ч. 1 ст. 62 Конституції України.

За результатами обговорення Верховною Радою висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії, пропозицій народних депутатів, які вносили подання про ініціювання питання щодо усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, народні депутати — члени спеціальної тимчасової слідчої комісії мають право внести свій уточнений проект постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України з урахуванням таких пропозицій.

У разі якщо до внесеного народними депутатами — членами спеціальної тимчасової слідчої комісії проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України включено пропозиції народних депутатів, які вносили подання про ініціювання питання щодо усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, Верховна Рада проводить голосування стосовно кожної пропозиції, додатково включеної до проекту постанови Верховної Ради. Пропозиція вважається включеною до уточненого проекту постанови про звинувачення Президента України, якщо вона отримує на підтримку більшість голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

У разі якщо пропозиція, яка включена до проекту постанови Верховної Ради, не отримує необхідної для її прийняття кількості голосів народних депутатів, текст проекту постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України залишається без змін і включається до бюлетеня для таємного голосування.

Рішення Верховної Ради про звинувачення Президента України приймається таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів з урахуванням особливостей, визначених у цій статті. 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 Верховної Ради 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 про звинувачення Президента України у вчиненні державної зради або іншого злочину Верховна Рада приймає постанову більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу про звернення до:

1) Конституційного Суду України для перевірки справи та отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування та розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту;

2) 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 усунення Президента України з поста в порядку імпичменту і вчиняє інші дії, передбачені ст. 188 Регламенту Верховної Ради України.

Після отримання відповідних висновків Конституційного Суду України та Верховного Суду України ці висновки невідкладно оголошуються головуючим на найближчому пленарному засіданні Верховної Ради 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 Верховної Ради проект постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

Проект постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту має містити посилання на пункти звинувачення прийнятої Верховною Радою постанови про звинувачення Президента України.

Проект постанови про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту надається народним депутатам, вручається Президенту України або захиснику (захисникам) його прав і розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради не пізніше як через два дні після оголошення головуючим на пленарному засіданні висновків Конституційного Суду України та Верховного Суду України.

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 імпичменту.

Якщо у висновку Конституційного Суду України містяться положення про ті чи інші порушення конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент, Верховна Рада приймає відповідні рішення, спрямовані на усунення виявлених порушень про:

1) невключення до проекту постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту тих положень чи посилань на пункти звинувачення, яких стосуються виявлені порушення конституційної процедури;

2) виконання тих чи інших слідчих дій або процедур розслідування спеціальною тимчасовою слідчою комісією з можливим переглядом прийнятих раніше рішень;

3) повторне, додаткове розслідування фактів чи обставин, з яких почалися порушення, зазначені у висновку Конституційного Суду України.

Для проведення повторного додаткового розслідування фактів чи обставин, викладених у висновку Конституційного Суду України, Верховна Рада може змінити персональний склад спеціальної тимчасової слідчої комісії.

Після проведення дій, спрямованих на усунення порушень конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент, Верховна Рада приймає постанову про звернення до Конституційного Суду України для одержання нового висновку.

За наслідками проведення повторного додаткового розслідування Верховна Рада може внести зміни до постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України.

Постанова про внесення змін до постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України приймається двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів.

У разі внесення змін до постанови Верховної Ради про звинувачення Президента України, якими змінено пункти звинувачення Президента України, Верховна Рада приймає постанову про звернення до Верховного Суду України для одержання нового висновку.

У разі одержання висновків Конституційного Суду України та Верховного Суду України відповідно про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент і про те, що діяння, у 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 імпічменту.

Обговорення проекту постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту здійснюється за процедурою повного обговорення.

Текст проекту постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту включається до бюлетеня для таємного голосування. Таємне голосування в цілому щодо проекту постанови Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту проводиться в порядку, передбаченому статтями 37, 38, 41 Регламенту Верховної Ради України. Постанова Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менш як три чверті народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Доповідь Лічильної комісії про результати таємного голосування заслуховується на відкритому пленарному засіданні Верховної Ради з прямою трансляцією по радіо й телебаченню.

Постанова Верховної Ради про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту набирає чинності з моменту оголо-

шення головою на пленарному засіданні про її прийняття. Усунення з посади Президента України відбувається невідкладно. Глава держави вважається усуненим з посади з моменту оголошення про це головою на засіданні парламенту за результатами голосування. Одночасно приймається рішення про припинення повноважень тимчасової слідчої комісії.

З моменту оголошення головою 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 нового Президента України обов'язки Президента України виконує Прем'єр-міністр 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 головою на пленарному засіданні:

- 1) оголошує про припинення процедури імпічменту і дає доручення щодо публікації про це в газеті «Голос України»;
- 2) оголошує про припинення повноважень спеціальної тимчасової слідчої комісії;
- 3) від імені Верховної Ради вибачається перед Президентом України.

На відміну від багатьох зарубіжних конституцій, Основний Закон України не передбачає загального терміну з моменту усунення звинувачення, протягом якого має бути прийняте рішення про усунення Президента України з посади. Ця прогалина Конституції має бути заповнена в спеціальному законі про імпічмент Президента України або в Законі України «Про Президента України». Зарубіжна і вітчизняна практика свідчать, що імпічмент через складну процедуру його проведення і підстави ініціювання, як правило, застосовується дуже рідко і не досягає свого результату.

Стаття 112. У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 25, 27 статті 106 Конституції України.

Коментована стаття визначає порядок виконання президентських повноважень у разі вакантності посади глави держави.

У цій статті закріплюється, що в разі дострокового припинення повноважень Президента України у зв'язку з відставкою, неможливістю виконувати свої повноваження за станом здоров'я, усунення з поста в порядку імпичменту або смертю виконання президентських обов'язків покладається на Прем'єр-міністра України. При цьому визначаються такі умови виконання Прем'єр-міністром України повноважень Президента України.

По-перше, обмежується час виконання повноважень, оскільки закріплюється, що Прем'єр-міністр може виконувати обов'язки глави держави тільки в період до обрання і вступу на пост нового Президента України. Прем'єр-міністр приступає до виконання повноважень Президента України з моменту, який залежить від підстав дострокового припинення повноважень глави держави: 1) з моменту набуття чинності відставки Президента України, тобто з моменту проголошення заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України; 2) з моменту прийняття Верховною Радою України рішення про неможливість виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я; 3) з моменту прийняття Верховною Радою України рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту; 4) з моменту встановлення факту смерті особи, що обіймала пост Президента України.

Прем'єр-міністр припиняє виконувати повноваження глави держави з моменту вступу на пост нового Президента України, тобто з моменту складення ним присяги народові на засіданні Верховної Ради України. Глава держави, обраний на позачергових виборах, складає присягу в п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів.

По-друге, наголошується, що дострокове припинення повноважень Президента повинно бути здійснене відповідно до статей 108, 109, 110, 111 Конституції України, тобто обов'язково повинна бути чітко дотримана конституційна процедура дострокового припинення повноважень глави держави щодо кожного випадку.

По-третє, перелік підстав, коли виконання обов'язків Президента України покладається на Прем'єр-міністра України, є вичерпним. Тобто в усіх інших випадках (перебування Президента у відпустці, на лікуванні, з візитами за кордоном) тимчасове виконання президентських повноважень на Прем'єр-міністра не покладається. Не передбачається така можливість і в інших екстраординарних випадках, наприклад при незаконній ізоляції глави держави, зникненні його безвісти.

Відсутність у коментованій статті вказівки на процедуру юридичного оформлення початку й закінчення періоду тимчасового виконання обов'язків є свідченням того, що Прем'єр-міністр здійснює їх безпосередньо за Конституцією та їх виконання не потребує санкціонування з боку Верховної Ради України.

За змістом коментованої статті у разі дострокового припинення повноважень Президента України Прем'єр-міністр стає не новим главою держави, а лише тимчасово виконуючим його повноваження, і то в обмеженому обсязі, тобто можна говорити про те, що у випадку вакантності посади глави держави на підставах, передбачених статтями 108–111 Конституції України, Прем'єр-міністр України поєднує статус глави уряду зі статусом квазі-Президента України. Перехід обов'язків глави держави до Прем'єр-міністра України не є підставою для складення повноважень Кабінетом Міністрів України та головами місцевих державних адміністрацій.

Оскільки Прем'єр-міністр України, який виконує обов'язки Президента України, не отримує мандат довіри від народу, а приступає до виконання президентських обов'язків автоматично безпосередньо на основі Конституції, то обсяг його компетенції як глави держави є суттєво обмеженим. Коментована стаття містить чіткий перелік повноважень, які Прем'єр-міністр, що виконує обов'язки Президента України, не може здійснювати. Зокрема він не може: звертатися з посланнями до народу та зі щорічними й позачерговими посланнями до Верховної Ради України

про внутрішнє і зовнішнє становище України; призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 Конституції, проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою; припиняти повноваження Верховної Ради України, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; призначати членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняти їхні повноваження на цих посадах; призначати за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняти його з посади; призначати половину складу Ради Національного банку України; призначати на посади та звільняти з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України; створювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; скасовувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; призначати третину складу Конституційного Суду України; нагороджувати державними нагородами; встановлювати президентські відзнаки та нагороджувати ними; здійснювати помилування. Зазначений перелік обмежень є вичерпним.

Розділ VI

Кабінет Міністрів України.

Інші органи виконавчої влади

Стаття 113. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України.

У коментованій статті визначається статус Кабінету Міністрів України в системі органів виконавчої влади, правові засади діяльності та відносини з Президентом і Верховною Радою України.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо, через центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує діяльність цих органів.

Він є колегіальним органом і здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на засіданнях.

Свою діяльність Кабінет Міністрів України планує на основі та на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Підтвердженням статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади є коло завдань, визначених

у положеннях ст. 116 Конституції України, зокрема, де йдеться про забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, а також забезпечення політики в інших сферах суспільних відносин; організацію і забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи, спрямування і координацію роботи міністерств, інших органів виконавчої влади.

Відносини між виконавчою владою і, зокрема, Кабінетом Міністрів України і Президентом України регулюються ст. 106 Конституції України. Президент України призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України, припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку. Відповідно до п. 1 ст. 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Президент України має право прийняти рішення про відставку Кабінету Міністрів України, тобто питання відповідальності Кабінету Міністрів України перед Президентом України має політичний характер і може вирішуватися шляхом прийняття рішення про відставку. При цьому Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президенту України заяву про відставку Кабінету Міністрів України у день прийняття рішення Президентом України.

Верховна Рада України, відповідно до ст. 87 Конституції України, за пропозицією не менше як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може також розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Підконтрольність та підзвітність Кабінету Міністрів України Верховній Раді України визначається статтями 85, 96, 97 Конституції України, в яких до повноважень Верховної Ради України віднесено питання затвердження Державного бюджету України, проект якого розробляє Кабінет Міністрів України і забезпечує його виконання, питання контролю за виконанням Державного бюджету України, розгляд та прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до положень Конституції України.

Проблеми, що виникають при складанні і виконанні Державного бюджету України, є центральними економічними і загальнополітичними проблемами, тому контроль з боку Верховної Ради України за його виконанням та діяльністю Кабінету Міністрів України в цьому напрямі є досить важливою функцією законодавчого органу.

У своїй діяльності Кабінет Міністрів України керується Конституцією та законами України, актами Президента України. Одним із найважливіших завдань Кабінету Міністрів України є забезпечення виконання цих законодавчих актів на всій території держави, систематичний моніторинг стану їх виконання та контроль за діяльністю органів виконавчої влади, за усуненням можливих порушень. Нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України має підзаконний характер і здійснюється у відповідності до положень Конституції та законів України.

Подання Кабінету Міністрів України доповіді про хід виконання Державного бюджету України поточного року разом із проектом Державного бюджету України на наступний рік дає можливість Верховній Раді України проконтролювати фінансову ситуацію в державі та провести моніторинг діяльності уряду з метою уникнення ризиків, що супроводжували виконання бюджету поточного року.

Стаття 114. *До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри.*

Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України.

Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів.

У коментованій статті визначаються склад Кабінету Міністрів України, призначення Прем'єр-міністра України та персонального складу Кабінету Міністрів України, утворення, реорганізація та ліквідація міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Призначення на посаду Прем'єр-міністра України здійснюється Президентом України. Для такого призначення необхідна згода більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України, тому Президент України подає до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України. До письмового подання, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (ч. 3 ст. 8), додаються відомості про громадянство, про освіту, про трудову діяльність і автобіографія, декларація про особисті доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан за рік, що передує року подання, відомості про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, відомості про судимість кандидата. Усі відомості подаються державною мовою і підписуються кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України.

У п'ятиденний строк з дня внесення такого подання Верховна Рада України розглядає подання Президента України про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України.

До розгляду питання на пленарному засіданні Верховної Ради України про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України за пропозицією депутатських фракцій кандидат на посаду Прем'єр-міністра України зустрічається з депутатськими фракціями та відповідає на їхні запитання. Рішення про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України приймається шляхом голосування у поіменному режимі та приймається у формі постанови Верховної Ради України, яка невідкладно направляється Президенту України.

Отримавши постанову Верховної Ради України про надання згоди на посаду Прем'єр-міністра України, Президент України видає указ про призначення на посаду, з моменту видання якого особа, призначена на посаду Прем'єр-міністра України, набуває повноважень за цією посадою.

Прем'єр-міністр України вносить Президенту України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України, у яко-

му персональний склад Кабінету Міністрів України може вноситися єдиним списком або можливе внесення подання окремо на кожну посаду члена Кабінету Міністрів України разом з відомостями про особу, визначеними в п. 5 ст. 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Особа, що призначена членом Кабінету Міністрів України, набуває повноважень за посадою з моменту видання Указу Президента України про призначення її членом Кабінету Міністрів України.

Отже, члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, три віце-прем'єр-міністри України, міністри.

Кількість та перелік посад новоствореного Кабінету Міністрів України визначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України. Стосовно посадового складу Кабінету Міністрів України слід зауважити, що він залежить від структури органів виконавчої влади, яка, у свою чергу, визначається метою та завданнями діяльності виконавчої влади та пріоритетністю їх у відповідний період.

Порядок формування складу Кабінету Міністрів України дає підстави для висновку, що Прем'єр-міністр України пропонує кандидатури на посади першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України, тоді як Кабінет Міністрів України визначає розподіл повноважень.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, формує проект порядку денного засідання, скликає засідання Кабінету Міністрів України та головує на засіданні Кабінету Міністрів України, підписує акти Кабінету Міністрів України.

Конституція України передбачає керівну роль Прем'єр-міністра України в роботі Кабінету Міністрів України по виконанню Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка базується на передвиборчій програмі Президента України, за рішення про схвалення якої проголосувала більшість від конституційного

складу Верховної Ради України, що приймається Верховною Радою України у формі постанови.

У разі відсутності Прем'єр-міністра України його повноваження виконує Перший віце-прем'єр-міністр України або віце-прем'єр-міністр України в залежності від визначеного Кабінетом Міністрів України розподілу повноважень.

Тісний зв'язок Президента України з виконавчою владою простежується при формуванні системи центральних органів виконавчої влади. За поданням Прем'єр-міністра України Президент України утворює, реорганізує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Подання Прем'єр-міністра України щодо центральних органів виконавчої влади здійснюється в межах коштів, передбачених на утримання цих органів.

Крім того, Прем'єр-міністр України подає подання Президенту України щодо призначення керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також членів місцевих державних адміністрацій. Отже, можна зробити висновок про те, що при формуванні системи центральних органів виконавчої влади та призначенні керівників ініціатива виходить від Прем'єр-міністра України (ст. 106 Конституції України).

Стаття 115. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Президентові України про свою відставку.

Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів.

Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри.

Коментована стаття визначає період, на який створюється Кабінет Міністрів України, та підстави припинення повноважень Кабінету Міністрів України.

Строк повноважень Кабінету Міністрів України співвідноситься із строком повноважень Президента України і не може перевищувати п'яти років, оскільки відповідно до ст. 103 Конституції України Президент України обирається громадянами України строком на п'ять років. З обранням Президента України Кабінет Міністрів України складає перед ним свої повноваження. Заява про складення повноважень Кабінету Міністрів України подається Прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує його повноваження, новообраному Президенту України (ч. 2 ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Такий порядок складення повноважень є обов'язковим і обумовлений обранням Президента України.

Інші випадки припинення повноважень Кабінету Міністрів України мають достроковий характер і пов'язані з інститутом відставки.

Право на дострокову відставку мають персонально Прем'єр-міністр України та інші члени Кабінету Міністрів України. За умови відставки Прем'єр-міністра України у відставку йде і Кабінет Міністрів України у повному складі.

Відставка Кабінету Міністрів України можлива за власною ініціативою Кабінету Міністрів України (добровільна) і за ініціативою Верховної Ради України чи Президента України (вимушена, або примусова). Заяву про відставку у всіх випадках зобов'язаний подати Прем'єр-міністр України Президенту України.

Тому можна зауважити, що відставка Кабінету Міністрів України настає внаслідок прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України; прийняття Президентом України рішення про відставку Кабінету Міністрів України, відставки Прем'єр-міністра України або його смерті (п. 2 ст. 12 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри йому можуть бути розглянутими Верховною Радою України на пропозицію не менше як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу. Пропозиція народних депутатів про відповідальність Кабінету

Міністрів України розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України не пізніше ніж через десять днів після її внесення, а отже, може бути розглянутою і раніше десятиденного строку. На засідання запрошуються всі члени Кабінету Міністрів України.

Якщо за резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України, вона вважається прийнятою. У зв'язку з прийняттям такої резолюції Верховною Радою України Прем'єр-міністр України зобов'язаний надати Президенту України заяву про відставку Кабінету Міністрів України у день прийняття Верховною Радою України такої резолюції.

Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України, прийнята Верховною Радою України, має наслідком відставку Кабінету Міністрів України. У пункті 6 ст. 13 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зазначається, що Верховна Рада України не може розглядати більше одного разу протягом чергової сесії питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, а також не може розглядати це питання протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Президент України має право прийняти рішення про відставку Кабінету Міністрів України. У день прийняття рішення Президента України про відставку Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати йому заяву про відставку Кабінету Міністрів України. Отже, відставка Кабінету Міністрів України за резолюцією Верховної Ради України про недовіру йому, як і відставка Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України, супроводжується заявою Прем'єр-міністра України Президенту України про відставку Кабінету Міністрів України.

За дорученням Президента України Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраним Президентом України або перебуває у відставці, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів. Визначений Конституцією України термін діяльності Кабінету Міністрів України, який склав свої повноваження або перебуває у відставці, зобов'язує Президента України призначити новий склад Кабінету Міністрів України.

Стаття 116. Кабінет Міністрів України:

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Змістовне наповнення компетенції Кабінету Міністрів України знаходиться у фокусі соціально-політичних та соціально-економічних інтересів, адже воно є залежним від політично узгодженого рішення щодо моделі форми державного правління, типу відносин державної виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, необхідної ролі держави в економіці перехідного періоду як у періоди економічного зростання, так і в кризові періоди. За великим рахунком увазі мають підлягати також і суспільно-державні трансформаційні завдання, необхідність ефективного

реагування на екологічні, демографічні, міграційні, ресурсні виклики і кризи тощо. Разом з тим досить гострою залишається проблема додержання конституційної законності в діяльності Кабінету Міністрів та відповідальності за її результати.

У цьому сенсі не випадково, що існуюча конфігурація компетенції Кабінету Міністрів України за чинної Конституції України 1996 р. стала, з одного боку, предметом трансформації внаслідок конституційної реформи 2004 р., а з іншого – предметом повернення до попереднього стану внаслідок рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010.

На жаль, названі зміни в обох напрямках були викликані в першу чергу обставинами політичної боротьби, а не проблемою підвищення ефективності державного керівництва суспільним розвитком у загальнонаціональних інтересах.

Слід також зазначити, що зміст компетенції Кабінету Міністрів України є продуктом певних концептуальних позицій авторів, що розробляли проект Конституції України в середині 90-х рр. минулого століття, і які до певної міри сьогодні можуть розглядатися як окремий етап розвитку конституційної доктрини. У той же час на початку другого десятиліття ХХІ ст., враховуючи наслідки фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр., прискорення процесу глобалізації, що супроводжується також загостренням цілої низки суспільно-економічних та інших проблем, безпосередньо зачіпаючих українське суспільство, а також враховуючи накопичений досвід державного менеджменту в умовах незалежності української держави, зміст ст. 116 Конституції України сьогодні може оцінюватись до певної міри критично.

Слід зазначити, що формування законодавчої бази діяльності Кабінету Міністрів України відбувалося досить непослідовно, що також свідчить про складність проблеми та необхідність суспільно-політичної узгодженості інтересів на більш високому рівні політичного діалогу. Так, у країні за період часів незалежності до 2007 р. взагалі не було прийнято поточного закону, що мав би своїм завданням комплексно врегулювати широке коло повноважень Уряду України. Навіть після прийняття Конституції України у 1996 р., коли було створено конституційно-правову базу законодавчого забезпечення його діяльності, такий Закон було

прийнято лише у 2007 р. Звичайно, що у фрагментарному форматі ті чи інші повноваження Кабінету Міністрів України отримували нормативно-правову фіксацію до і після 1996 р., але переважно у законах галузевої приналежності, значна кількість яких, до речі, є чинними і сьогодні. Слід враховувати також і той факт, що чинна редакція Закону України «Про Кабінет Міністрів України» вже є третьою і, як уявляється, не останньою. У відповідності до ст. 120 Конституції України «організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України». На жаль, у цій конституційно-правовій нормі не тільки не міститься посилання на необхідність прийняття окремого комплексного закону про Уряд, що мав би статус конституційного, зважаючи на високе суспільне значення цього об'єкта правового регулювання, але не міститься і вказівки на необхідність прийняття окремого комплексного поточного закону або спеціальних законів, враховуючи й інші ланки державної виконавчої влади. Адже необхідність комплексного закону, власне кодифікаційного акта, є очевидною, що дозволило б уникнути конкуренції та колізій відповідних правових норм, що є фактично запрограмованими в умовах паралельного існування цілої низки джерел із сумісним предметом регулювання. Слід зазначити, що цитоване положення ст. 120 Конституції України дозволяє існувати поряд із Законом України «Про Кабінет Міністрів України» також іншим поточним галузевим законам, якими врегульовуються окремі повноваження Уряду.

Аналіз конституційно-правових положень ст. 116 Конституції України має враховувати також і системно-структурну природу Конституції України як кодифікованого джерела норм конституційно-правового регулювання. Адже дійсно ціла низка функцій-повноважень Уряду України є складовою процесу його взаємодії з іншими органами державної влади і, зокрема, з Президентом України та Верховною Радою України. Таким, наприклад, є положення ст. 116 Конституції України щодо розробки Кабінетом Міністрів України проекту закону «Про Державний бюджет України», яке кореспондує, зокрема, п. 4 ст. 85 Конституції України, а саме повноваженню Верховної Ради України затверджувати Державний бюджет України та вносити зміни до нього. Аналогіч-

ний зв'язок можна встановити також і між п. 4 ст. 116 Конституції України щодо розроблення Кабінетом Міністрів України загальнодержавних програм економічного розвитку та їх затвердженням Верховною Радою України на підставі п. 6 ст. 85 Конституції України. Можна також встановити прямий зв'язок між змістом ст. 116 Конституції України, якою, і це важливо підкреслити, надано відкритий перелік функцій Уряду, та п. 15 ст. 106 Конституції України, за яким Президент України утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, приводячи таким чином до внутрішньоструктурної зміни акцентів у предметі відання та конфігурації повноважень Кабінету Міністрів України тощо.

Системно-структурні зв'язки можна встановити також і між функціями-повноваженнями Кабінету Міністрів України та положеннями норм Конституції України, що містяться в її розділі XI «Місцеве самоврядування», зокрема в частині реалізації міжбюджетних відносин, реалізації органами місцевого самоврядування та делегованих повноважень, передбачених ст. 143 Конституції України тощо.

У той же час положення Конституції України, що визначають основи суспільного ладу у відповідності до розділу I «Загальні засади», необхідно визнати базовими, визначальними для встановлення змісту конституційно-правового регулювання діяльності вищих органів державної влади і, зокрема, Кабінету Міністрів України. Такими є фактично всі без винятку норми названого розділу і особливо ті, якими Україна визначається як суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, а її найвищою соціальною цінністю – людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Надзвичайне значення мають і принципи організації суспільного життя, такі як відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, принцип поділу державної влади на окремі її гілки, принцип верховенства права, політичного, економічного та ідеологічного плюралізму, засади правового порядку в Україні, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення економічної та інформаційної безпеки як найважливіших функцій держави тощо.

Так, у ст. 17 Конституції України визначено пріоритетне значення окремих функцій держави по відношенню до інших. Таким

чином, це положення прямо стосується Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Серед його функцій-повноважень, що перелічені у ст. 116 Основного Закону, відповідно слід виділити окремі з них як пріоритетні, зокрема «забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності», «здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки...».

Принцип діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб, що зафіксований у ст. 19 Конституції України, зокрема вказуючи на однопорядковість критеріїв законності, а саме «на підставі», «в межах повноважень», «та у спосіб», що передбачені Конституцією та законами України, вимагає прямого їх врахування на рівні конституційно-правового регулювання діяльності, зокрема Кабінету Міністрів України. У цьому сенсі слід виходити із необхідності комплексної урегульованості його компетенції, згідно з якою має бути прямо вказано і на перелік повноважень, і на межі їх застосування, і на способи реалізації цих повноважень. Поточний закон може деталізувати, уточнювати зміст кожного з названих типів правових інструментів, але маючи при цьому на рівні конституційного закону визначеність одночасно з усіма елементами такої «тріади». Слід зазначити, що ст. 116 Конституції України не повною мірою реалізує системно-структурні зв'язки такого роду, що висвітлює певні недоліки законодавчої техніки, що була застосованою.

Аналіз змісту положень ст. 116 Конституції України в системно-структурному аспекті передбачає його здійснення не тільки у форматі норм власне конституційно-правового регулювання, але й у вертикальному аспекті, оскільки реальне і детальне наповнення правового регулювання компетенції Кабінету Міністрів України, визначеного у відкритому переліку функцій-повноважень в Основному Законі, отримало подальший розвиток і акцентуацію на найбільш актуальних завданнях Уряду в Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Таким чином, поточне законодавство, включаючи і цілу низку інших законів України, що фіксують окремі завдання і повноваження Уряду України, є тим нормативно-правовим матеріалом, що сукупно із конституційно-правовим регулюванням дозволяє визначити повну й об'ємну картину правового положення Кабінету Міністрів України та його основної

складової – компетенції. У той же час Закон України «Про Кабінет Міністрів України», що був прийнятий у його першій редакції, через 11 років після прийняття Конституції України слід оцінювати в контексті визначення правового положення Уряду не тільки як законодавчий акт, що деталізує, уточнює, забезпечує необхідними процедурами та механізмами реалізацію конституційно-правових положень розділу VI Конституції України, але як такого, що встановлює нові функції-повноваження на підставі п. 10 ст. 116 Конституції України. Слід зазначити, що названий Закон також дозволяє з'ясувати більш сучасне розуміння ролі і функцій Уряду України в системі соціально-політичних та соціально-економічних відносин у порівнянні із доктринальною парадигмою, що існувала в середині 90-х рр. минулого століття на момент прийняття чинної Конституції України. Ураховуючи факт існування вже третьої редакції чинного Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р., що хоча і була викликана необхідністю реалізації рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010, яким скасовано конституційну реформу 2004 р., але уособлює майже п'ятнадцятирічну відстань концептуальних уявлень про функціональне навантаження Уряду України в сучасних умовах суспільного розвитку. Ця обставина створює можливість при тлумаченні змісту ст. 116 Конституції України враховувати, так би мовити, у «зворотному порядку» положення поточного законодавства, що є більш детальним та модернізованим. У той же час такий підхід до проблеми встановлення змісту конституційно-правового регулювання слід вважати надзвичайно умовним, адже зрозуміло, що поточне законодавство містить у собі не тільки юридично коректну модернізацію, але і «вмонтовані» в текст корпоративні, партійні, бюрократичні інтереси, законодавчо створені форми реалізації яких, в першу чергу, і мають бути визначені як такі, що не відповідають змісту конституційно-правового регулювання.

Переходячи до безпосереднього розгляду окремих положень ст. 116 Конституції, варто знову зупинитись на особливостях законодавчої техніки викладення відповідних норм. У першу чергу це стосується першого рядка зазначеної статті – «Кабінет Міністрів України», де законодавець не визначив змісту юридичного зв'язку між Кабінетом Міністрів України та функціональними

положеннями його компетенції, що викладені далі. Адже різниця правового положення Кабінету Міністрів та різниця в правовій оцінці наслідків його діяльності або бездіяльності є досить відчутною у випадку, якщо зафіксовано, наприклад, «Кабінет Міністрів України зобов'язаний» або «Кабінет Міністрів уповноважений». Зрозуміло, що уповноваження та зобов'язання – це різні базові правові засоби нормативного регулювання. Законодавець, однак, уникає такої визначеності. Можна було б припустити, що така визначеність перенесена ним на рівень кожного окремого пункту ст. 116 Основного Закону, що формулює відповідні види функцій-повноважень, однак і їх розгляд не створює відчуття чіткості, юридичної коректності і відповідальності. Адже маємо цілу низку юридично аморфних словосполучень на кшталт: «забезпечує», «вживає заходів», «спрямовує», «здійснює». Жодне з положень не вказує на завершений соціально-економічний результат діяльності Уряду, що може бути визначений та оцінений за допомогою об'єктивних критеріїв.

Проблемою законодавчої техніки є також визначеність із складовими компетенції Уряду України, що викладені у ст. 116 Основного Закону. Принципове значення має їх визначеність або як «функцій», або як «завдань», або як «основних повноважень». Чинний текст Конституції України, враховуючи зміст її п. 10 ст. 116, вказуючи на здійснення Кабінетом Міністрів України «інших функцій», дозволяє тлумачити названі складові як функції. У той же час редакція Конституції України згідно із доповненнями від 08.12.2004 р. передбачала у п. 10 ст. 116 текст: «здійснює інші повноваження...».

Найбільш вдалою уявляється позиція законодавця, застосована ним у змісті норм Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. № 2591-VI, якою виділено у ст. 2 «Основні завдання Кабінету Міністрів України», де майже ідентично, за окремим винятком, викладено зміст ст. 116 Конституції України. (Цікаво, що і п. 10 цих статей сформульовано ідентично – «виконання інших функцій...», незважаючи, що названий Закон містить викладення «завдань», а не «функцій».) У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» законодавець виділяє «загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України» (ст. 19), а також «основні повноваження Кабінету Міністрів України» (ст. 20), що

слід визнати більш оптимальним викладенням компетенції Уряду, враховуючи її складну ієрархізовану розбудову.

За своїм обсягом ст. 116 Конституції України в десяти положеннях робить спробу викласти зміст компетенції Кабінету Міністрів України. З одного боку, зважаючи на переважну більшість сучасних конституцій іноземних держав, такий обсяг конституційно-правового регулювання зазначеного питання об'єкта можна вважати достатнім. У той же час, зважаючи на нестримні трансформаційні процеси як у сфері державного регулювання економічної діяльності, так і у сфері державотворення як такого, уявляється, що Конституція України мала б встановити більш ґрунтовне регулювання суспільно-політичних та суспільно-економічних процесів. Слід додати також і необхідність сучасній конституційній доктрині напрацювати доктринальне визначення ролі держави і, зокрема, її Уряду в економічній системі. Адже серед функцій-повноважень Кабінету Міністрів України, згідно із ст. 116 Основного Закону, не зазначено одну з найважливіших його функцій – здійснення державного регулювання макроекономічних процесів, запровадження антикризового режиму функціонування національної економіки, також як і функцію реалізації регіональної політики держави, важливого чинника забезпечення її суверенітету та територіальної цілісності тощо.

Переходячи безпосередньо до аналізу положень п. 1 ст. 116 Конституції України, слід зазначити, що цей пункт змістовно перегружено у порівнянні з іншими, адже, як уявляється, у ньому законодавець власне зафіксував призначення Уряду – здійснювати внутрішню та зовнішню політику держави. Разом з тим це класичне призначення виконавчої гілки державної влади в названому пункті знаходиться в єдиному переліку із «забезпеченням державного суверенітету та економічної самостійності України», «виконанням Конституції і законів України, актів Президента України». Таким чином, фактично у п. 1 ст. 116 Основного Закону міститься три самостійні функції (завдання) Кабінету Міністрів України, що їх, як уявляється, можна було б «рознести» по окремих пунктах названої статті. Так, положення про забезпечення державного суверенітету та економічної незалежності України ґрунтуються на відповідних положеннях Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. та Закону Української РСР

«Про економічну самостійність Української РСР». Слід зазначити, що як Декларація про державний суверенітет України містить окремий розділ «Економічна самостійність», так і Закон «Про економічну самостійність Української РСР» у ст. 1 прямо фіксує, що забезпечення економічної самостійності Української РСР є необхідною умовою державного суверенітету України. Таким чином, між названими положеннями п. 1 ст. 116 Основного Закону існує органічний зв'язок. Як уже зазначалося, забезпечення державного суверенітету є основною функцією всієї держави, а також усіх гілок державної влади (адже не випадково, згідно із п. 1 ст. 106 Конституції України, Президент України забезпечує державну незалежність, фактично ключовий політико-правовий чинник суверенітету, а згідно із ст. 102 Основного Закону Президент України є гарантом державного суверенітету територіальної цілісності України). У той же час зрозуміло, що основна практична діяльність держави по забезпеченню державного суверенітету в його територіальному, економічному, інформаційному, екологічному, культурному, міжнародному та безпековому аспектах покладається саме на органи державної виконавчої влади, які за чинної Конституції спрямовуються і координуються власне Кабінетом Міністрів України.

Звичайно, що згаданий Закон Української РСР сьогодні, на жаль, не може функціонувати в повній мірі, враховуючи радикальні суспільні зміни, зокрема, у структурі власності на основні виробничі активи підприємств країни, на форми практичної реалізації права власності Українського народу на землю, її надра, інші природні ресурси тощо. Разом з тим вступ України до СОТ, формування в країні олігархічної економіки напівсировинного та аграрного типу, що знаходиться на архаїчному рівні третього технологічного укладу, поглиблення і поширення негативних наслідків сучасного варіанта глобалізації, в першу чергу економічної, – усе це разом ставить питання про економічну самостійність країни, її економічну безпеку в абсолютно новому, загостреному аспекті. Саме тому конституційно-правова фіксація названої функції Кабінету Міністрів України організовано та законодавчо створює можливості для розвитку цього напрямку діяльності держави.

Щодо положення п. 1 ст. 116 у Конституції України відносно забезпечення Кабінетом Міністрів України внутрішньої та зов-

нішньої політики держави, то необхідно визначитись, що формування та реалізація політики держави в тих чи інших напрямках є основною формою діяльності Уряду, відтак назване положення п. 1 ст. 116 має бути текстуально, змістовно та системно ув'язаним з положеннями п. 3 ст. 116, утворивши єдиний функціональний блок діяльності Кабінету Міністрів України. Важливо підкреслити, що 01.07.2010 р. Верховною Радою було прийнято Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», що є позитивною практикою створення механізму реалізації названого конституційно-правового положення.

Повертаючись до п. 1 ст. 116 Конституції України, а саме до виконання Кабінетом Міністрів України Конституції і законів України, актів Президента України, слід зазначити, що вимога додержання конституційної законності та верховенства права достатньо чітко визначена у розділі I Конституції України «Основні засади», зокрема у статтях 1, 8, 19 тощо. Що ж стосується вимоги виконання Кабінетом Міністрів України актів Президента України, то враховуючи реальний склад конституційних повноважень останнього щодо формування, складу, змісту діяльності та відповідальності Уряду України, така вимога виглядає цілком логічною. Проблемою залишається лише конституційно-правовий дисбаланс між реальними повноваженнями Президента України щодо діяльності Кабінету Міністрів України, усієї системи органів державної виконавчої влади та відсутністю формального закріплення його домінуючої статусної ролі в цій системі.

Пункт 2 ст. 116 Конституції України фіксує «вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина» як окрему функцію Уряду України. Як уявляється, мова все ж таки має йти про принцип діяльності Кабінету Міністрів України, причому в будь-якому його напрямі при реалізації будь-якого повноваження. Ураховуючи наявну фіксацію в Конституції України положень ст. 3 щодо найвищих соціальних цінностей та змісту і спрямованості діяльності держави, а також окремий розділ Основного Закону, присвячений правам, свободам і обов'язкам людини і громадянина, уявляється, що зміст п. 2 має бути винесено за межі ст. 116 Конституції України. В усякому разі додаткова фіксація серед функцій Уряду положення про забезпечення прав і свобод людини і громадянина не створює додаткових гарантій додержан-

ня та забезпечення цих самих прав та свобод. Можливо, доцільним було б у цьому контексті додати до п. 2 ст. 116 Конституції України речення такого змісту: «системні і масові порушення прав людини в процесі реалізації Кабінетом Міністрів України своїх функцій є підставою визнання його діяльності незадовільною та припинення його повноважень Президентом України або прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри з наступною його відставкою».

Пункт 3 ст. 116 Конституції України фіксує функцію Кабінету Міністрів України по забезпеченню проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Слід визнати це положення одним з основних у компетенції Уряду України, адже воно закріплює основну правову форму його впливу на суспільно-економічний розвиток країни.

У той же час слід зауважити, що для забезпечення проведення тієї чи іншої політики вона спочатку має бути сформованою, отримати об'єктивізацію власного змісту у відкритих для широкого загалу документах і лише після цього виникає необхідність її забезпечення за рахунок застосування організаційних, економічних, правових та інших засобів. У цьому сенсі забезпечення державної політики, передбачене у п. 3 ст. 116 Конституції України, має попередньо включати повноваження — обов'язок Уряду формувати політику держави по визначених сферах та напрямках суспільно-економічного розвитку. Необхідно звернути увагу, що законодавець у змісті коментованої норми пішов шляхом визначення кількох конкретних напрямів державної політики, керуючись власним усвідомленням їх актуальності. У той же час, виходячи із системного характеру сфери суспільних відносин та кореспондуючим їх типам окремим видам державної політики, цілком слушним було б спочатку розподілити політику держави на базові групи — економічну, соціальну, екологічну, культурну тощо, а після цього визначитись із найбільш важливими напрямами в кожній з таких груп на сучасному етапі суспільно-економічного розвитку країни. Чіткість та обґрунтованість такої диференціації має на меті не тільки наступну систематизацію засобів державного управління, але значною мірою і розбудову структури органів державної

виконавчої влади, що власне і призначені безпосередньо реалізувати визначену політику держави у відповідній сфері. Слід зазначити, що в Конституції України органічно пов'язані, але не тотожні поняття часто-густо використовуються синонімічно. Так, ст. 92 Конституції України серед об'єктів законодавчого регулювання називає бюджетну систему, систему оподаткування, фінансовий, грошовий, кредитний та інвестиційний ринки. Відтак, п. 3 ст. 116 Конституції України системі оподаткування протиставляє податкову політику, фінансовому ринку – фінансову політику, інвестиційному ринку – інвестиційну політику, у той же час залишаючи бюджетну систему без бюджетної політики, проте з функцією Уряду, згідно із п. 6 ст. 116 Конституції України щодо розробки проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення його виконання тощо. Грошовому і кредитному ринкам не кореспондує відповідно грошова або кредитна політика Уряду.

Слід визнати, що положення п. 3 ст. 116 Конституції України в цілому мають несистемний і дещо застарілий характер, не дозволяють визначити оптимальне функціональне призначення Кабінету Міністрів України і тому фактично поступаються поточному законодавству за ступенем застосування. У цьому сенсі слід вказати, що Господарський кодекс України у ст. 9 визначив, що у сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому. Пункт 4 цієї ж статті Господарського кодексу України встановлює, що правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах.

Перелік основних напрямів економічної політики держави викладено у ст. 10 Господарського кодексу України, серед яких зазначені: структурно-галузева, інвестиційна, амортизаційна, інституційних перетворень, цінова, антимонопольно-конкурентна, бюджетна, податкова, грошово-кредитна, валютна, зовнішньо-

економічна, екологічна, захисту прав споживачів, зарплати та доходів населення, зайнятості, соціального захисту та соціального забезпечення.

Очевидно, що цей перелік більш точно визначає завдання Уряду щодо розвитку економічної і соціальної сфер країни. Можливо тому в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» законодавець врахував необхідність викладення більш сучасного підходу до систематики державної політики. Важливо зазначити, що у ст. 19 названого Закону законодавець цілком слушно спробував визначити основні сфери державного управління, а вже у ст. 20 сформував більш детальний у порівнянні із конституційно-правовим регулюванням перелік напрямів державної політики, зокрема розподілив їх на сфери: економіки і фінансів; соціальну сферу; сферу правової політики; сферу зовнішньої політики; національної безпеки і обороноздатності. Не можна стверджувати, що в цьому питанні досягнута прийнятна ясність, але поточне законодавство напрацювало цілу низку підходів та конкретного нормативного матеріалу, закладаючи базу, що може бути використаною для подальшого вдосконалення конституційно-правового забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Доцільним було б на рівні конституційної доктрини визначитись із органічним правовим зв'язком у діяльності Уряду між сферами державного управління, відповідними видами державної політики та формами і засобами її реалізації, включаючи державні програми, застосування засобів державного регулювання, державної підтримки, протидії негативним тенденціям у розвитку відповідних суспільно-економічних відносин тощо. Системне відображення названого кола функціональних зобов'язань Уряду з необхідністю досягнення запрограмованих суспільно-економічних результатів слугувало б новим етапом конституційно-правового забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Саме тому положення п. 4 ст. 116 Конституції України слід сприймати саме в контексті однієї з правових форм реалізації державної політики по окремих її напрямках. Ця конституційно-правова норма фіксує, що Кабінет Міністрів України розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-

технічного, соціального і культурного розвитку України. Механізм реалізації цієї норми закладено Господарським кодексом України, зокрема ст. 9 та ст. 11, в яких визначається прогнозування та планування економічного і соціального розвитку як форма реалізації державою економічної політики. Більш детально зміст п. 4 ст. 116 Конституції України розкривається через правовий механізм, що встановлено Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Цим Законом передбачено порядок розроблення таких програм, їх види, окремі змістовні аспекти тощо. У цілому слід визнати, що цей напрям діяльності Уряду потребує суттєвого вдосконалення і в процедурному, і в змістовному аспектах, а також в аспектах відповідальності за ефективність не тільки тих програм, що приймалися діючим Урядом, але і його попередниками. У змісті п. 5 ст. 116 Конституції України об'єднано два окремих положення, достатньо автономних за своїм змістом і природою. Перше — «забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності», що частково ґрунтується на положенні ст. 13 Конституції України, відповідно до якого «держава забезпечує захист усіх суб'єктів права власності і господарювання», друге — «здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону», що утворює окрему, надзвичайно важливу функцію Уряду. Таким чином, що-найменше останнє положення п. 5 ст. 116 Конституції України має зайняти окреме місце в закріпленні системи функцій Уряду. Забезпечення ж рівних умов розвитку всіх форм власності скоріше є принципом діяльності, аніж його функціональним завданням. Слід звернути увагу також і на проблемну визначеність щодо розвитку саме форм власності. Коректніше було б вказати на розвиток суб'єктів господарювання різних форм власності. Слід також визнати, що назване положення має більше ідеологічне навантаження, ніж юридичне. Разом з тим практична діяльність держави у сфері економічного розвитку передбачає запровадження спеціальних режимів господарювання, що фактично можуть створювати окремі переваги, наприклад, суб'єктам приватного малого бізнесу, в аграрній сфері, у сфері оборонно-промислового комплексу, представленого переважно державними підприємствами тощо. Саме тому важливо забезпечити не математичну рівність умов розвитку суб'єктів господарювання різних форм власності,

а максимально можливі для кожного з них умови розвитку як такого.

Що стосується положення про «здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону», то слід визнати надзвичайно низьку ефективність цієї норми. По-перше, вона має диспозитивно-констатуючий характер і хоча і закріплює важливу функцію держави, але робить це з відсиланням до поточного закону, яким мають визначатися всі змістовні аспекти реалізації названої функції. Це, однак, вихолощує юридичне значення аналізованої норми. Слід зазначити також, що назване положення не містить будь-яких посилань на суспільно-економічну результативність такого управління. Конституційно-правову прогалину в цьому контексті утворюють відносини з приватизації та реприватизації і націоналізації, що за своїм суспільним значенням однозначно претендують на рівень конституційно-правового регулювання. Адже зміст ст. 17 Конституції України щодо економічної безпеки можна аналізувати в контексті її забезпечення і за рахунок збереження за визначеними кількісними та якісними параметрами державного сектору економіки. Разом з тим названі конституційно-правові норми не завадили здійсненню неправової за змістом і наслідками і тотальної за своїми масштабами приватизації державного майна.

Суміжним із цим питанням слід також визнати питання правового механізму реалізації права власності Українського народу на землю, надра, водні та інші природні ресурси тощо. Адже згідно із ст. 13 Конституції України «від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади...». Логічно було б у межах ст. 116 Конституції України визначити повноваження та порядок реалізації Кабінетом Міністрів України прав власності Українського народу на зазначені об'єкти.

Слід зазначити, що суттєве змістовне розширення обсягу положення п. 5 ст. 116 Конституції України дозволило б активізувати питання про кодифікацію законодавства у сфері управління державним сектором економіки, яке сьогодні представлене цілою низкою достатньо розрізаних законів України, зокрема «Про оренду державного і комунального майна», «Про управління об'єктами державної власності», «Про передачу

об'єктів права державної і комунальної власності», «Про холдингові компанії в Україні», і звичайно ж Господарським кодексом України та іншими законами і підзаконними нормативно-правовими актами.

Достатньо чітко, хоча, можливо, і занадто лаконічно сформульовані в п. 6 ст. 116 Конституції України функції Уряду України щодо розробки проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подачі Верховній Раді України звіту про його виконання. Слід зазначити, що названій нормі кореспондує положення п. 4 ст. 85 Конституції України, згідно з яким Верховна Рада здійснює контроль за виконанням цього бюджету і приймає відповідні рішення щодо звіту Уряду про його виконання.

За законодавчою технікою, що притаманна авторам Конституції України, назване положення, як і інші, позбавлене вказівок на суспільну ефективність реалізації тих чи інших функцій або повноважень, зокрема, Кабінету Міністрів України. Фактично всі питання бюджетного процесу, конфігурації міжбюджетних відносин перенесені на рівень Бюджетного кодексу України. У той же час доцільним, як уявляється, на рівні конституційно-правового регулювання було б визначитись з інтересами суб'єктів міжбюджетних відносин, критеріями допустимості складання та подання на розгляд дефіцитних бюджетів, меж таких дефіцитів тощо. У цьому випадку утворюються можливості для задіяння Конституційного Суду України, що дозволило б уникати загострення конфліктів, що з часом накопичуються між суб'єктами конституційно-правових відносин.

У пункті 7 ст. 116 Конституції України на Кабінет Міністрів покладено здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю. Слід знову зазначити, що названий пункт перевантажено низкою самостійних і достатньо різнохарактерних функцій Уряду. Разом з тим заходи по забезпеченню обороноздатності і національної безпеки, згідно із чинним законодавством, можуть реалізуватись як у звичайному режимі діяльності Уряду, інших органів державної виконавчої влади, так і в особли-

вий період, зокрема в умовах воєнного або надзвичайного стану, введення мобілізації тощо.

Слід зазначити, що введення в країні стану загальної або часткової мобілізації, воєнного, надзвичайного стану та оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації врегульовано в Конституції України серед повноважень Президента України – пп. 19, 20, 21 ст. 106 та повноважень Верховної Ради України – п. 31 ст. 85. Разом з тим законами України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про оборону України», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» на Кабінет Міністрів України покладено цілу низку екстраординарних функцій, в тому числі і таких, реалізація яких може призводити до обмеження прав і свобод людини і громадянина у відповідності до ст. 64 Конституції України. Відтак, виконання таких функцій та повноважень повинно знайти окреме закріплення в межах ст. 116 Конституції України.

Положення п. 7 ст. 116 Конституції України фіксує функцію Уряду України щодо організації і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи. За змістом зрозуміло, що мова йде про забезпечення Кабінетом Міністрів організаційного та правового режимів, у тому числі і на рівні міжнародного правового регулювання, для ефективного здійснення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України та їх іноземними контрагентами відповідних договірних зобов'язань. В окремих випадках держава Україна також може бути суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності, тим не менше в п. 8 коректніше було б записати «організовує і забезпечує сприятливі умови та правовий режим для здійснення зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання України та їх іноземних контрагентів».

Положення п. 9 ст. 116 Конституції України деталізовано в змісті ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо повноважень Кабінету Міністрів України у відносинах з органами виконавчої влади. Як уявляється, *de Lege ferenda* ці положення у повному обсязі доцільно було б інкорпорувати до тексту ст. 116 Конституції України.

Стаття 117. *Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання.*

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

Кабінет Міністрів України діє на основі положень Конституції України, законів України та актів Президента України, а також відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, і спрямовує свою діяльність на забезпечення інтересів українського народу, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Свої повноваження Кабінет Міністрів України здійснює шляхом прийняття рішень на засіданнях більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. Конституція України встановлює два види правових актів Кабінету Міністрів України — постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

Постановами Кабінету Міністрів України оформляються рішення, які мають нормативний характер, з питань затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики тощо, а також у випадках затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього; акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України, і вони набувають чинності з дня їх підписання, якщо інше не передбачено в тексті акта.

Процедура підготовки проектів правових актів Кабінету Міністрів України передбачена ст. 51 Закону України «Про Кабінет

Міністрів України» та Регламентом Кабінету Міністрів України, який визначає порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України, підготовку та прийняття рішень та інші процедурні питання його діяльності. Тобто йдеться про те, що існує спеціальна процедура підготовки та розгляду проектів правових актів Кабінету Міністрів України, передбачена Регламентом Кабінету Міністрів України.

Право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Ініціювати підготовку та прийняття актів Кабінету Міністрів України може Президент України.

Проекти актів Кабінету Міністрів України готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідно до своєї компетенції.

До підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України можуть залучатися народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою.

Проекти актів Кабінету Міністрів України, що мають важливе суспільне значення та визначають права і обов'язки громадян України, підлягають попередньому оприлюдненню в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Головним розробником проекту акта Кабінету Міністрів України є орган, який здійснює його підготовку. Він організовує, спрямовує і координує роботу заінтересованих органів з підготовки проекту акта Кабінету Міністрів України, вживає вичерпних заходів для врегулювання розбіжностей та проводить узгоджувальні процедури.

Проекти актів Кабінету Міністрів України, внесені на його розгляд, реєструються Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Зареєстровані проекти актів Кабінету Міністрів України вносяться до бази даних електронної комп'ютерної мережі. Їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Акти Кабінету Міністрів України приймаються, якщо за результатами розгляду на засіданні Кабінету Міністрів України до них не було висловлено зауважень.

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від складу Кабінету Міністрів України. Якщо проект акта отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим.

Прем'єр-міністр України підписує прийняті акти Кабінету Міністрів України в день проведення засідання.

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.

У випадках, передбачених законом, постанови Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Розпорядження Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Акти Кабінету Міністрів України включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України. Постанови Кабінету Міністрів України публікуються в Офіційному віснику України та газеті «Урядовий кур'єр».

Акти Кабінету Міністрів України також оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» (п. 6 ст. 50) зазначається, що скасування акта Кабінету Міністрів України Президентом України на підставі п. 16 першої частини ст. 106 Конституції України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого акта, здійснення повноважень, визначених цим актом.

Стаття 118. *Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.*

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Коментована стаття закріплює принципові положення щодо здійснення виконавчої влади на місцях, окреслює суб'єктний склад даної системи, особливості формування, підконтрольності та підзвітності, відповідальності місцевих державних адміністрацій, їх голів.

Діяльність місцевих державних адміністрацій — значної ланки єдиної системи органів виконавчої влади — відіграє важливу роль

в управлінні відповідною адміністративно-територіальною одиницею та вирішенні проблем не лише конкретної території, а всієї держави. Конституція України встановлює, що виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим (АРК), у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Конституційні положення щодо організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій знайшли свою деталізацію в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 10 квітня 1999 р. У названий Закон вносилися зміни, у тому числі й рішенням Конституційного Суду України від 04.12.2001 р. № 16-рп/2001.

Місцеві державні адміністрації є юридичними особами зі своїми атрибутами. Їх склад формують голови місцевих державних адміністрацій, які у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, визначають їх структуру. Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України. Так, було прийнято постанови Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 р. «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у м. Києві державних адміністрацій»; від 01.08.2007 р. «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» тощо.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Прем'єр-міністру України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. Президент України може доручити Прем'єр-міністру України внести подання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури. Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень із моменту призначення. Порядок припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій урегульовано в ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (далі Закону).

Перший заступник та заступники голів місцевих державних адміністрацій виконують обов'язки, визначені головами відповідних державних адміністрацій, і несуть персональну відповідальність за стан справ на дорученій їм ділянці роботи. Перший заступник та заступники голови обласної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Перший заступник та заступники голови районної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою районної державної адміністрації за погодженням з головою обласної державної адміністрації. Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня. Порядок їх призначення та звільнення визначається Кабінетом Міністрів України.

Свою діяльність місцеві державні адміністрації здійснюють на засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів.

Відносини місцевих державних адміністрацій та їх голів з Президентом України при здійсненні своїх повноважень характеризуються відповідальністю, а перед Кабінетом Міністрів – відповідальністю, підзвітністю і підконтрольністю. Ці відносини передбачають інформування Президента України і Кабінету Міністрів України головами облдержадміністрацій та щорічне звітування перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління (див. також коментар до статей 106, 116 Конституції).

Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

У разі визнання міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади незадовільною роботи відповідного управління, відділу, іншого структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників міністр чи керівник іншого центрального органу виконавчої влади звертається з відповідним вмотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації. Голова місцевої державної адміністрації зобов'язаний розглянути це подання і не пізніше ніж у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаної посади керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

При здійсненні повноважень місцеві державні адміністрації взаємодіють з іншими органами державної влади у межах Конституції та законів України. Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними. За наявності підстав, передбачених законодавством, голови обласних державних адміністрацій можуть порушувати питання перед Президентом України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів районних державних адміністрацій. Вони можуть також застосовувати встановлені законодавством заходи заохочення до посадових осіб районної державної адміністрації.

Особливості діяльності районних державних адміністрацій в АРК врегульовані в ст. 46 Закону. Районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим забезпечують виконання Конституції АРК, нормативно-правових актів Верховної Ради АРК та рішень Ради міністрів АРК. Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень спрямовує та контролює діяльність районних державних адміністрацій. Пропозиції щодо призначення на посаду або звільнення з посади голови районної державної адміністрації в Автономній Республіці Крим вносяться на розгляд Прем'єр-міністру України Головою Ради міністрів АРК у порядку, встановленому законом. Призначення першого заступника та заступників голови, а також керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації в АРК здійснюється головою відповідної районної державної адміністрації за погодженням з відповідними посадовими особами Ради міністрів АРК. Рада міністрів АРК має право скасовувати розпорядження голів відповідних районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, іншим актам законодавства України, а також нормативно-правовим актам Верховної Ради АРК, рішенням Ради міністрів АРК, що не суперечать законодавству України. За наявності підстав, визначених законодавством, Рада міністрів АРК може порушувати питання перед Президентом України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів відповідних районних державних адміністрацій.

Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим – також рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їх повноважень. На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники

управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Проекти розпоряджень нормативно-правового характеру погоджуються з керівниками відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Проекти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є проектами регуляторних актів, підлягають погодженню з територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики в порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а при потребі – оприлюднюються. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набирають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, що стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, оприлюднюються у порядку, встановленому ст. 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Державна реєстрація нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, здійснюється в порядку, визначеному у Положенні про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконав-

чої влади, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1998 р. (у редакції від 9 вересня 2010 р.). Згідно з Положенням, державну реєстрацію нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, територіальних органів центральних органів виконавчої влади здійснюють головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі; нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів – районні, районні у містах Києві та Севастополі, міськрайонні (у разі утворення) управління юстиції.

Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду. Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку. Накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади.

Крім власних, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень. Голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних

рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції. Голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад. Голови районних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях районних рад. Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень. Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обгрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, Президент України приймає відставку голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Стосовно організації і повноважень та порядку діяльності державних адміністрацій міст Києва та Севастополя, які мають спеціальний статус (ст. 133 Конституції), то вони повинні визначатися окремим законом України, як і сам спеціальний статус цих міст.

15 січня 1999 р. був прийнятий Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ», який визначає спеціальний статус міста Києва як столиці України, враховує особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті. Ці особливості пов'язані з наступним: по-перше, у місті на відміну від інших створені міські державні адміністрації; по-друге, у місті функціонують органи місцевого самоврядування; по-третє, у районах створені як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим 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. Міська та районні державні адміністрації виконують свої функції у відповідності до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Органи державної міської та районних влад підзвітні і підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами.

Щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті» Конституційний Суд України прийняв відповідне рішення (справа про адміністративно-територіальний устрій) – рішення № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 р.

На даний час Закон України про статус міста Севастополя не прийнято. Органи державної влади та місцевого самоврядування міста Севастополя керуються у своїй діяльності Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації», іншими нормативно-правовими актами.

Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Коментована стаття присвячена визначенню змісту діяльності місцевих державних адміністрацій, що становить основу їх компетенції, у ній наводиться перелік напрямів їх діяльності.

Для здійснення в межах своїх повноважень виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та реалізації повноважень, делегованих їм, місцеві державні адміністрації наділені рядом обов'язків та прав. Перераховані у ст. 119 Конституції України напрямки діяльності місцевих державних адміністрацій у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» розглядаються як основні завдання (ст. 2) і знаходять свою

подальшу деталізацію у главі 2 «Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій». Одним із головних завдань місцевих держадміністрацій є забезпечення виконання на відповідній території Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади. Реалізація названого повноваження означає, що всі суб'єкти державного управління та місцевого самоврядування здійснюють надані повноваження в межах чинного законодавства, чітко виконують свої обов'язки. Це стосується питань забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати. З цією метою місцеві державні адміністрації повинні інформувати відповідних суб'єктів про прийняті акти та ставити завдання щодо їх виконання суб'єктами управління державними і самоврядними справами, актів законодавства, застосувати примус.

З розглянутим тісно пов'язане інше надзвичайно важливе повноваження — забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, оскільки в ст. 3 Конституції людина, її життя і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Реалізація цього повноваження пов'язана із здійсненням заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; забезпеченням розгляду звернень громадян та їх об'єднань, контролем стану цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території; здійсненням заходів щодо організації правового інформування і виховання населення; забезпеченням виконання актів законодавства з питань громадянства, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, сприянням органам внутрішніх справ у додержанні правил паспортної системи; проведенням роботи,

пов'язаної з розробленням та здійсненням заходів щодо розміщення, працевлаштування, соціально-побутового і медичного обслуговування біженців, а також депортованих осіб, які добровільно повертаються в регіони їх колишнього проживання; забезпеченням виконання законодавства щодо національних меншин і міграції, про свободу думки і слова, свободу світогляду і віросповідання; участю у вирішенні питань проведення виборів і референдумів та адміністративно-територіального устрою у межах, визначених законодавством; розглядом справ про адміністративні правопорушення, віднесених до відання органів виконавчої влади та ін.

Місцеві держадміністрації забезпечують виконання державних і регіональних програм. З цією метою вони здійснюють організаційну, координаційну та інші види необхідних робіт. Так, місцеві держадміністрації розробляють проекти програм соціально-економічного розвитку і подають їх на затвердження відповідній раді, забезпечують їх виконання, звітують перед відповідною радою про їх виконання; забезпечують ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів; складають необхідні для управління соціально-економічним розвитком відповідної території баланси трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива; визначають необхідний рівень обслуговування населення відповідно до нормативів мінімальних соціальних потреб; проводять розрахунок коштів та визначають обсяг послуг, необхідних для забезпечення передбаченого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб; подають раді висновки щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності; вносять за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування пропозиції про створення спеціальних (вільних) економічних зон, зміну статусу та території цих зон; розглядають та приймають рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території; розробляють та вносять пропозиції до проектів державних програм соціального і економічного розвитку України, а також довгострокових прогнозів та проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господар-

ства, їх фінансово-економічного забезпечення, а також здійснюють інші повноваження.

Важливими повноваженнями наділені держадміністрації в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля. Серед них такі, як розробка та забезпечення виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності; розробка, подання на затвердження відповідної ради та забезпечення виконання регіональних екологічних програм; звітування перед відповідною радою про їх виконання; внесення до відповідних органів пропозицій щодо державних екологічних програм; інформування населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються до його поліпшення; організація роботи по ліквідації наслідків екологічних аварій, залучення до цих робіт підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян. Повноваження місцевих держадміністрацій у цій та інших галузях визначені статтями 21, 22, 23, 24 Закону.

Повноваження місцевих держадміністрацій у галузі бюджету та фінансів передбачають підготовку та внесення відповідних бюджетів та програм, звітування з цього приводу. Реалізація їх полягає в тому, що місцева держадміністрація складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання; подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб; отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету; здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я,

фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством; у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, у тому числі їх придбання для задоволення потреб населення, та фінансує здійснення цих заходів; здійснює в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності; визначає і встановлює норми споживання у сфері житлово-комунальних послуг, здійснює контроль за їх дотриманням.

Цілий ряд завдань, які покладені на місцеві держадміністрації, вирішуються ними у взаємодії з органами місцевого самоврядування. До таких повноважень Закон, крім перерахованих у пп. 3, 4 коментарю до цієї статті, відносить делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад, право голів місцевих держадміністрацій вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції. Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування. Це, зокрема, стосується вирішення питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролю виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розгляду та врахуванню у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. У ра-

зі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції. Посадові особи місцевих державних адміністрацій або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції. Місцеві державні адміністрації не можуть втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Місцеві держадміністрації реалізують і інші значні повноваження, надані їм Законом або делеговані радами. Вони стосуються управління майном, приватизації, підприємництва, науки, освіти, культури, зовнішньоекономічної діяльності, соціального захисту і зайнятості населення, промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту тощо. Так, наприклад, районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження, як сприяння інвестиційній діяльності на території району, області; об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони праці та охорони навколишнього природного середовища; залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи; затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту; організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення та інші, передбачені ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Місцеві держадміністрації мають у своєму управлінні об'єкти державної власності, передані їм, та об'єкти спільної власності територіальних громад у разі делегування повноважень районними чи обласними радами. Однак вони не вправі використовувати такі об'єкти як заставу чи інші види забезпечення, а також здійснювати операції уступки, вимоги, переведення боргу, прийняття переведення боргу, дарування, пожертвування.

Як відмічається у коментарі до ст. 118 Конституції, діяльність місцевих держадміністрацій, їх голів перебуває під постійним контролем. Однак і місцеві держадміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль. Сфера такого контролю досить широка, і, зокрема, стосується збереження і раціонального використання державного майна; стану фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконання державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використання та охорони земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; охорони пам'яток історії та культури, збереження житлового фонду; додержання санітарних і ветеринарних правил, збирання, утилізації і захоронення промислових, побутових та інших відходів, додержання правил благоустрою; додержання законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту тощо.

Стаття 120. *Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.*

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Інститут несумісності в конституційному праві відіграє важливу роль у системі поділу влад, оскільки забезпечує стабільність та повноту виконання державно-владних функцій посадовими

особами органів державної влади та перешкоджає створенню додаткових проявів корупції. Принцип несумісності спрямований на обмеження суб'єктивних публічних прав суб'єктів владних повноважень з метою строгого та неухильного виконання останніми своїх владних функцій.

Зарубіжний досвід організації державної влади свідчить про існування в законодавстві цілого ряду держав публічно-правових обмежень для представників державної та місцевої влади (Греція, Іспанія, Молдова, Російська Федерація, США, ФРН та ін.).

Стаття 120 Конституції України присвячена закріпленню на конституційному рівні інституту несумісності обіймання посади члена Кабінету Міністрів України, керівника центрального та місцевого органів виконавчої влади з іншою роботою, включаючи входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку, крім викладацької, наукової та творчої роботи, здійснюваної у позаробочий час.

Конституційне положення ст. 120 чітко визначає межі зайняття членами Кабінету Міністрів України, керівниками центральних та місцевих органів виконавчої влади своїх посад, презюмуючи при цьому факт перебування таких осіб у складі державного органу на постійній основі. Це зумовлено необхідністю визначення особливого статусу цієї категорії державних службовців, що включає у себе: рівень зайняття посади, права та обов'язки у межах посади, спеціальну юридичну відповідальність таких осіб тощо.

Рішенням Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 р. у справі № 1-4/2002 (справа про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади) визначено, що до посадових осіб органів виконавчої влади, які не мають права входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку, належать:

1) Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри – члени Кабінету Міністрів України;

2) посадові особи, які очолюють інші, крім міністерств, центральні органи виконавчої влади;

3) голови місцевих державних адміністрацій – керівники місцевих органів виконавчої влади.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що термін «керівник» центрального чи місцевого органу виконавчої влади, який міститься в частині першій статті 120 Конституції України, означає посадову особу виконавчого органу, сукупність кваліфікуючих ознак якої визначає статус керівника. До цих ознак належать конкретні державно-владні повноваження виконавчого та розпорядчого характеру такої посадової особи у сфері виконавчої влади, які їй згідно з Конституцією та законами України надаються відповідними органами державної влади: розподіл обов'язків між своїми заступниками; розпорядження матеріально-фінансовими цінностями; керівництво та спрямування роботи виконавчого органу і його апарату; вирішення кадрових питань; підписання правових актів виконавчого органу; представництво виконавчого органу у відносинах з громадянами, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності.

Крім цього, Конституційний Суд у своєму Рішенні зазначив, що перелік інших посадових осіб, які не мають права входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку, може бути встановлено законом (пункт 12 частини 1 статті 92 Конституції України).

Вимоги щодо несумісності обіймання посади членами Кабінету Міністрів України з іншою роботою встановлені ст. 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI. При цьому в ч. 2 цієї статті визначено правові наслідки для члена Кабінету Міністрів України, який порушив принцип несумісності обіймання посади, – такий член Кабінету Міністрів України у двадцятиденний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку.

Окрему увагу у ст. 7 згаданого Закону України «Про Кабінет Міністрів України» приділено питанню несумісності члена Кабінету Міністрів України, який є народним депутатом України. Зокрема, у разі внесення на розгляд Президенту України подання щодо призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України особи, яка є народним депутатом України, до подання додається особиста заява народного депутата України про дострокове припинення ним депутатських повноважень у разі призначення на

посаду члена Кабінету Міністрів України. Питання про дострокове припинення повноважень народного депутата України розглядається невідкладно Верховною Радою України на її першому ж пленарному засіданні після призначення його членом Кабінету Міністрів України.

Щодо керівників місцевих органів виконавчої влади, то Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV також закріплено принцип несумісності обіймання посади керівника центрального та місцевого органів виконавчої влади (ст. 12), підкріплений юридичною відповідальністю за недотримання цього принципу, – припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій (п. 6 ч. 1 ст. 9 цього Закону).

Крім того, зазначений Закон поширив дію даного принципу не лише на голів місцевих державних адміністрацій, але й на їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Коментована стаття встановлює винятки із загального принципу несумісності обіймання посади керівника центрального та місцевого органів виконавчої влади:

- 1) викладацька робота;
- 2) наукова робота (наукова діяльність – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань. Основними її формами є фундаментальні та прикладні наукові дослідження; абз. 1 ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13 грудня 1991 р. № 1977-XII);
- 3) творча робота (творча діяльність – індивідуальна чи колективна творчість професійних творчих працівників, результатом якої є твір чи його інтерпретація, що мають культурно-мистецьку цінність; абз. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7 жовтня 1997 р. № 554/97-ВР).

Питання роботи державних службовців за сумісництвом врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 3 квітня 1993 р. № 245.

Більш детально питання щодо порядку притягнення посадових осіб до відповідальності за корупційні правопорушення висвітлені

у Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» від 25 травня 1998 р. № 13.

Якщо ж у діях посадової особи присутній склад злочину, то така посадова особа підлягає кримінальній відповідальності за службові злочини згідно з Кримінальним кодексом України.

У Верховній Раді України зареєстровано президентський законопроект «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» № 7487 від 17 грудня 2010 р. Стаття 7 цього законопроекту визначає обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Зокрема, особам забороняється:

– займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) безпосередньо або через інших осіб, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

– входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляють інтереси держави в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено законом.

Обмеження, передбачені цією статтею, не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних.

Частина 2 коментованої статті чітко зазначає, що організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Одночасно слід констатувати зміну структури центральних органів виконавчої влади у зв'язку з прийняттям Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010: зокрема, у цій структурі виділено міністерства, державні служби,

державні агентства, державні інспекції, державні адміністрації, Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України, Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів, Пенсійний фонд України та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Звідси випливає необхідність врегулювання на законодавчому рівні порядку діяльності цілого ряду центральних органів виконавчої влади, організація роботи яких визначена лише на рівні положень. Це є необхідним також для заповнення існуючих прогалин у чинному законодавстві України, розширення й доповнення імперативних приписів Конституції України, а також подальшого закріплення в законодавстві України конституційно-правового інституту несумісності.

Розділ VII Прокуратура

Стаття 121. *Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:*

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

Прокуратура України є незалежним державним органом, який в межах та у спосіб, визначених Конституцією України і законами України, здійснює покладені на нього завдання. Прокуратура побудована за принципами єдності, централізації, територіальності та спеціалізації.

Систему органів прокуратури утворюють: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури.

Органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України з підпо-

рядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим. Територіальні прокуратури створені і функціонують відповідно до адміністративно-територіального устрою України, а спеціалізовані — за предметно-галузевим принципом і діють в окремих сферах життєдіяльності. Система органів прокуратури включає такі спеціалізовані прокуратури: військові, природоохоронні та прокуратури з нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних справах. До органів військових прокуратур належать військові прокуратури регіонів і військова прокуратура Військово-Морських Сил України (на правах обласних), військові прокуратури гарнізонів (на правах міських).

Структуру та штатну чисельність Генеральної прокуратури України, а також підпорядкованих їй прокуратур, установ прокуратури та науково-навчального закладу — Національної академії прокуратури України — затверджує Генеральний прокурор України.

На прокуратуру відповідно до ст. 121 Конституції України покладаються чотири основні функції.

Крім того, прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію слідства у кримінальних справах — до введення в дію законів, які регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Прокуратура є багатфункціональним органом, а сукупність її функцій складає чітку систему, визначену Конституцією України (п. 9 ст. 121 Перехідних положень).

Першою серед них є підтримання державного обвинувачення. Це — публічна процесуальна діяльність прокурора з доведення перед судом обвинувачення особи у вчиненні нею суспільно-небезпечного діяння, передбаченого законодавством про кримінальну відповідальність, з метою застосування до неї визначених цим законодавством заходів кримінально-правового впливу. Участь прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ регламентується Кримінально-процесуальним кодексом України, Законом України «Про прокуратуру», відповідними наказами Генерального прокурора України.

Підтримуючи державне обвинувачення, прокурор бере участь у дослідженні доказів, подає суду свої міркування щодо застосу-

вання кримінального закону та міри покарання підсудному. При цьому прокурор керується вимогами закону та об'єктивною оцінкою зібраних у справі доказів. Серед завдань прокурора під час підтримання державного обвинувачення можна виділити основні, спрямовані на забезпечення: його участі у судовому розгляді кримінальних справ; законності судових рішень у кримінальних справах; законних прав потерпілих, підсудних та інших учасників процесу.

Законом України «Про прокуратуру» і Кримінально-процесуальним кодексом України визначено дві основні форми діяльності прокурора в судовому вирішенні кримінальної справи: участь в її розгляді судом першої інстанції; участь у розгляді справи судами апеляційної, касаційної інстанцій, а також реалізація своїх повноважень у перегляді судових рішень в кримінальних справах у зв'язку з нововиявленими обставинами та перегляді Верховним Судом України.

Державне обвинувачення розпочинається з того моменту, коли прокурор або його заступник, затвердивши обвинувальний висновок, складений слідчим, або склавши новий обвинувальний висновок, направляють справу до суду, якому вона підсудна. Підтримуючи його, прокурор набуває статусу учасника процесу, наділеного рівними із стороною захисту правами, на підставі принципу змагальності судового процесу. Керуючись вимогами закону і своїм внутрішнім переконанням, прокурор, підтримуючи перед судом державне обвинувачення, подає докази, бере участь у дослідженні доказів, заявляє клопотання і висловлює свою думку щодо клопотань інших учасників судового розгляду, викладає свої міркування з приводу застосування кримінального закону і міри покарання щодо підсудного. Отже, прокурор у судовому розгляді кримінальної справи не здійснює інших, крім підтримання державного обвинувачення, функцій.

Найважливіше значення має діяльність прокурора у судовому слідстві, під час якого він повинен брати активну участь у дослідженні доказів судом, об'єктивно і неупереджено оцінювати їх, клопотати про виклик до суду додаткових свідків або долучення додаткових доказів, надання судових доручень, контролювати перебіг їх виконання. При виконанні своїх процесуальних функцій прокурор зобов'язаний реагувати на будь-які порушення за-

кону, що обмежують права учасників процесу, шляхом подання до суду мотивованих клопотань і заперечень та висловлення ґрунтовних міркувань з питань, які виникають при розгляді кримінальних справ.

Підтримання державного обвинувачення, яке здійснюється прокурором, найбільш повно відображається в його обвинувальній промові. У ній прокурор обґрунтовує правильність визначеної на досудовому слідстві юридичної кваліфікації вчинених підсудним діянь і висловлює пропозицію суду стосовно міри покарання.

Прокурори, визначені кримінально-процесуальним законом України, мають право подати на судові рішення у кримінальних справах, які набрали чинності, касаційну скаргу. Кримінальна справа при цьому розглядається колегією суддів Судової палати у кримінальних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ за обов'язковою участю прокурора.

На стадії перегляду судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами прокурор проводить розслідування цих обставин, за наявності для цього підстав подає заяву про перегляд судових рішень до касаційного суду, а також бере участь у судовому засіданні. В окремих випадках, визначених законом, прокурори в межах своєї компетенції мають право подати заяву про перегляд судового рішення у кримінальній справі Верховним Судом України, у засіданні якого беруть участь Генеральний прокурор України або його заступник.

Самостійною функцією прокуратури та правовою підставою участі прокурора в судовому процесі є представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

За правовою природою представництво в суді є правовідносинами, в яких одна особа (представник) на підставі певних повноважень виступає від імені іншої особи (довірителя) і виконує процесуальні дії в суді в її інтересах, набуваючи (змінюючи, припиняючи) для неї права та обов'язки.

Зокрема, відповідно до рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. під представництвом прокуратурою інтересів держави в суді треба розуміти правовідносини, в яких прокурор, реалізуючи визначені Конституцією України та зако-

нами України повноваження, вчиняє в суді процесуальні дії з метою захисту інтересів держави. Ці дії включають подання прокурором до суду позовної заяви, його участь у розгляді справи за позовною заявою, а також у розгляді судом будь-якої іншої справи за ініціативою прокурора чи за ухвалою суду, якщо це необхідно для захисту інтересів держави.

Отже, зміст представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом.

Завданням представництва є: захист прав і законних інтересів громадян, які не спроможні з будь-яких причин самостійно захистити свої права або реалізувати процесуальні повноваження, невизначеного кола осіб, права яких одночасно порушуються, а також захист майнових та інших інтересів держави, які порушуються чи можуть бути порушені внаслідок протиправних діянь фізичних або юридичних осіб; вжиття заходів щодо поновлення порушених прав та законних інтересів громадянина і держави, усунення причин та умов, що сприяли їх порушенню; притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, винних у порушенні прав і законних інтересів громадянина або держави, відшкодування завданих державі збитків.

Приводами для представництва в суді є звернення до прокуратури громадян, юридичних осіб та посадових осіб, повідомлення в засобах масової інформації або власна ініціатива прокурора.

Підставами для представництва в суді є: неспроможність громадян за визначених у законі умов самостійно захистити свої права або реалізувати процесуальні повноваження; порушення або загроза порушення інтересів держави внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою.

Прокурор має право самостійно визначати підстави для представництва у судах, форму його здійснення (заявлення позову, вступ у справу, оскарження рішення) і може здійснювати представництво на будь-якій стадії судочинства в порядку, передбаченому процесуальним законом. При цьому прокурор, на відміну від інших форм представництва, не зв'язаний та не обмежений у вчиненні проце-

суальних дій позицією органу державної влади, в особі якого здійснюється представництво. Обсяг повноважень, зміст прав та обов'язків прокурора визначаються Законом України «Про прокуратуру», а також процесуальним законодавством.

Основним завданням наступної функції прокуратури – нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, є сприяння: розкриттю злочинів, захисту особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від злочинних посягань; виконанню вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинений злочин; запобіганню незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності; охороні прав і законних інтересів громадян, які перебувають під слідством; здійсненню заходів щодо запобігання злочинам, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню. Здійснюючи нагляд, прокурор вживає заходів щодо узгодження дій правоохоронних органів з протидії злочинності.

Крім того, виконуючи свої повноваження щодо нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, прокурор вживає заходів до того, щоб відповідні органи дотримувались передбаченого законом порядку порушення кримінальних справ, розслідування діянь, які містять ознаки злочину, проведення оперативно-розшукових заходів, застосування технічних засобів, припинення та закриття справ, а також не порушували строків провадження слідства та тримання під вартою; при розслідуванні злочинів неухильно виконували вимоги закону про всебічне, повне та об'єктивне дослідження всіх обставин справи, з'ясовували обставини, які викривають чи виправдовують обвинуваченого, а також пом'якшують та обтяжують його відповідальність; виявляли причини вчинення злочинів і умови, що сприяють цьому, вживали заходів щодо їх усунення.

Особливого значення набуває забезпечення ефективного прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, ураховуючи, що така діяльність пов'язана із проведенням системи гласних і негласних пошукових заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів для пошуку і фіксації фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп з метою припинення і розкриття правопорушень.

Відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюється Генеральним прокурором України, його заступниками, прокурорами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняними до них прокурорами та їх заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора України начальниками та прокурорами управлінь, відділів Генеральної прокуратури України і прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Здійснюючи цей нагляд, прокурор у межах своєї компетенції використовує спеціальні повноваження, визначені законом.

Однією з особливостей, що відрізняє нагляд прокурора за додержанням законів при проведенні дізнання та досудового слідства від інших функцій прокуратури, є те, що зазначений напрям нагляду має виключно процесуальний характер, а наглядові повноваження прокурора визначаються кримінально-процесуальним законодавством.

Суттєвою ознакою прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, є його обов'язковий, імперативний для цих органів характер, що передбачено положеннями низки законодавчих актів, які регламентують правові засади та повноваження органів прокуратури.

Постанови прокурора, винесені відповідно до закону, є обов'язковими для виконання всіма підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. Вказівки прокурора органам дізнання і досудового слідства у зв'язку з порушенням і розслідуванням ними кримінальних справ, надані в порядку, передбаченому Кримінально-процесуальним кодексом України, є для цих органів обов'язковими. Оскарження одержаних вказівок вищестоящому прокуророві не зупиняє їх виконання, за винятком випадків, передбачених законом.

Також важливим є право прокурора приймати до свого провадження у повному обсязі будь-яку кримінальну справу, незалежно від її підслідності. Зазначене право прокурора безпосередньо пов'язане із реалізацією його наглядових повноважень на стадії досудового розслідування.

З метою належної реалізації зазначеної конституційної функції прокуратура здійснює координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції, а також міжнародне співробітництво.

Функцією прокуратури є також нагляд за додержанням законів на завершальній стадії кримінального судочинства – при виконанні судових рішень у кримінальних справах. Ця стадія пов'язана із суттєвим погіршенням правового статусу особи, обмеженням її певних прав і свобод у зв'язку з визнанням її винною у вчиненні правопорушення. Тому прокурорський нагляд у цій сфері набуває особливого значення.

Предметом нагляду є додержання законності під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, органах і установах, що виконують кримінальні покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом, додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами в цих установах, їх прав і виконання ними своїх обов'язків.

Відповідно до вимог Кримінально-виконавчого кодексу України, а також законів України «Про попереднє ув'язнення», «Про Державну кримінально-виконавчу службу», «Про міліцію», «Про психіатричну допомогу», «Про судову експертизу» нагляд за додержанням законів у діяльності органів і установ, що виконують кримінальні покарання та інші примусові заходи, що обмежують особисту свободу громадян, здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

Основними завданнями такого нагляду є:

- забезпечення додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, гарантовані Конституцією України, захист їх честі і гідності;

- усунення порушень, пов'язаних з невідповідністю актів органів та установ, що виконують кримінальні покарання, вимогам Конституції України і чинним законам.

У процесі нагляду прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається в їх господарську чи оперативну діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству.

Прокурор, який здійснює нагляд, має право:

- у будь-який час відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, виконання покарань, опитувати осіб, які там перебувають, знайомитись з документами, на підставі яких ці особи затримані, заарештовані, засуджені або до них застосовано заходи примусового чи виховного характеру;

- перевіряти законність наказів, розпоряджень і постанов адміністрації цих органів та установ, зупиняти виконання таких актів, опротестовувати або скасовувати їх у разі невідповідності законодавству, вимагати від посадових осіб пояснень з приводу допущених порушень;

- прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває в місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі або застосування медичних заходів примусового характеру.

Постанови і вказівки прокурора (письмові чи усні) щодо усунення порушень вимог законодавства про порядок і умови тримання затриманих, заарештованих, засуджених до позбавлення волі та виконання інших покарань, а також осіб, до яких застосовано заходи примусового характеру, є обов'язковими. Вони виконуються невідкладно або в передбачені законом чи визначені особисто прокурором строки. Невиконання без поважних причин законних вимог прокурора тягне за собою передбачену законом відповідальність.

Кримінально-процесуальним законодавством встановлено, що розпорядження прокурора, які стосуються виконання вироків, ухвал і постанов суду, обов'язкові для всіх органів і посадових осіб, які їх виконують.

Таким чином, функцію нагляду за додержанням законів під час виконання кримінальних покарань та застосування інших примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, можна умовно поділити на дві частини:

- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах;

- нагляд за додержанням законів під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Такий поділ та окремий розгляд цих складових обумовлені тим, що для реалізації кримінальних покарань і примусових заходів встановлені різні правові підстави, кримінальні покарання

та інші примусові заходи виконуються та реалізуються різними державними органами та установами тощо. Відповідно організація і здійснення прокурорського нагляду за законністю діяльності цих органів та установ мають істотні відмінності, які регулюються відомчими актами Генеральної прокуратури України.

Крім функцій, визначених ст. 121 Конституції України, прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функції, визначені п. 9 розділу XV «Перехідні положення».

Першою з них є нагляд за додержанням і застосуванням законів, здійснення якого зберігається за прокуратурою до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. До цього часу такі закони в дію не введено, тому прокуратура продовжує виконання цієї функції відповідно до вимог ст. 1 Закону України «Про прокуратуру». У ній зазначається, що прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами і громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

Міські, районні (міжрайонні) і прирівняні до них прокурори здійснюють нагляд за додержанням та правильним застосуванням законів місцевими державними адміністраціями та іншими органами виконавчої влади місцевого рівня, місцевими радами та їх виконавчими органами, підприємствами, установами, організаціями міста чи району, незважаючи на їх відомчу підпорядкованість; місцевими осередками об'єднань громадян.

Прокурорський нагляд здійснюється за додержанням Конституції України і законів України, в тому числі міжнародних нормативно-правових актів (міжнародних договорів), згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і які, таким чином, стали частиною національного законодавства України (ч. 1 ст. 9 Конституції України). Передусім це стосується

Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших угод і конвенцій у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина.

Конституційний Суд України у Рішенні від 16 квітня 2009 року № 1-9/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) наголосив, що Закон України «Про прокуратуру», прийнятий до набрання чинності Конституцією України, є чинним у частині, що не суперечить Основному Закону України.

Завдання прокуратури зі здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів пов'язуються з метою утвердження принципу верховенства закону, відповідно до якого суспільні відносини регламентуються передусім актами найвищої юридичної сили – законами, яким повинні відповідати всі інші нормативно-правові акти. У цьому зв'язку на прокуратуру покладається завдання нагляду за тим, щоб, по-перше, всі нормативні та індивідуальні акти органів і посадових осіб, на яких поширюється компетенція відповідних прокурорів, відповідали законам, і, по-друге, щоб юридичні і фізичні особи неухильно їх додержувалися.

Предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є:

- 1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам;
- 2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачено інший порядок захисту цих прав;
- 3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

До підстав для прокурорських перевірок належать:

- звернення (заяви і скарги) громадян та організацій, за винятком тих, вирішення яких належать до компетенції суду або прокурора вищого рівня;
- матеріали друкованих та інших засобів масової інформації;
- матеріали про порушення законності, одержані у процесі участі прокурора в засіданнях колегіальних органів;
- ознаки порушень закону, виявлені прокурором при проведенні перевірок на інших об'єктах;

- аналіз матеріалів кримінальних справ, у тому числі закритих, і матеріалів про відмову в порушенні справ;
- аналіз матеріалів цивільних, господарських, адміністративних справ і справ про адміністративні правопорушення;
- інформація про стан законності і заходи щодо її забезпечення;
- матеріали державної статистики;
- вказівка прокурора вищого рівня або включення відповідного заходу до плану роботи прокуратури області (Автономної Республіки Крим, Києва, Севастополя, у тому числі стосовно даної міської чи районної прокуратури);
- звернення іншого прокурора такого самого рівня, яке містить інформацію про наявність правопорушень.

Для проведення перевірок у контролюючих органах підставами є насамперед відомості про перевищення службових повноважень і зловживання з боку керівників та службових осіб цих органів (за даними, що містяться у заявах і скаргах, матеріалах кримінальних справ) і бездіяльність з боку цих органів у боротьбі з правопорушеннями, про що свідчить явна невідповідність між виявленими і фактично вчиненими порушеннями закону (за даними з інших інформаційних джерел).

При проведенні перевірки додержання і застосування законів прокурор не має права втручатися в оперативно-господарську чи оперативно-розпорядницьку діяльність, витребувати і одержувати інформацію з питань, що не стосуються предмета перевірки, давати оцінки і звертатися з вимогами неправового характеру. Водночас вжиття заходів щодо виявлення та усунення порушень закону в господарській діяльності не можна розглядати як протиправне втручання.

Також на період, визначений Перехідними положеннями Конституції України, прокуратура продовжує здійснювати досудове слідство.

Конституційний Суд України Рішенням від 10 вересня 2008 року в справі про відповідність Конституції України деяких положень Закону України «Про прокуратуру» визнав конституційними положення статті 17 Закону України «Про прокуратуру» на період дії пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України стосовно продовження виконання прокуратурою функцій досудового слідства до формування системи такого слідства і введення в дію законів, які регулюють його функціонуван-

ня. При цьому Конституційний Суд України звернув увагу Верховної Ради України на необхідність законодавчої реалізації положень зазначеного пункту.

В обґрунтування свого рішення Суд зазначив, що системний аналіз чинного законодавства, яке регулює діяльність слідчих підрозділів у відповідних органах, свідчить про незавершеність процесу створення системи досудового слідства. За таких умов на час перехідного періоду мають місце підстави для застосування як конституційної основи для законодавчого унормування діяльності слідчих прокуратури положень пункту 9 розділу XV Конституції України. Зазначена конституційна норма не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, захищаючи та відображаючи цінності, закладені в Конституції України.

Перелік злочинів, підслідних слідчим органів прокуратури, та порядок їх розслідування визначаються Кримінально-процесуальним кодексом України.

У Генеральній прокуратурі України, прокуратурі Автономної Республіки Крим слідство здійснюють старші слідчі в особливо важливих справах та слідчі в особливо важливих справах; у прокуратурах областей, міст та прирівняних до них прокуратурах можуть бути слідчі в особливо важливих справах і старші слідчі; у районних, міжрайонних, міських – старші слідчі і слідчі.

Крім слідчих, досудове слідство здійснюють прокурорикриміналісти. Вони забезпечують впровадження у слідчу практику наукових рекомендацій та передового досвіду роботи з питань організації слідства, тактики розслідування, застосування науково-технічних засобів, надають практичну допомогу в розслідуванні злочинів та в необхідних випадках беруть участь у проведеному слідчих дій.

Стаття 122. Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.

Строк повноважень Генерального прокурора України – п'ять років.

Головну роль у системі органів прокуратури, в її діяльності виконує Генеральний прокурор України, який згідно з Конституцією України очолює прокуратуру України. Водночас він керує Генеральною прокуратурою України.

Генеральний прокурор України відповідно до ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» спрямовує роботу органів прокуратури, тобто вирішує стратегічні питання її діяльності, визначає шляхи розвитку прокурорської системи. Реалізація його законних прерогатив дає змогу забезпечити централізацію і чітку підпорядкованість у системі прокуратури.

Будучи єдиною і централізованою, прокуратура України здатна виконувати покладені на неї важливі конституційні функції незалежно від інших державних та недержавних структур, діючи суворо у межах Конституції та законів України, сприяючи точному і однаковому застосуванню законодавства. Власне існування принципу єдності та централізації прокуратури значною мірою обумовлюється тим, що здійснення прокурорського нагляду та інших конституційних функцій прокуратури є самостійним видом державної діяльності.

Правовий статус Генерального прокурора України становлять його завдання, спеціальна компетенція, правоздатність і дієздатність, особливий порядок призначення на посаду і звільнення з посади, гарантії незалежності, особливий порядок притягнення до відповідальності.

Управлінська діяльність у межах внутрішньоуправлінських повноважень Генерального прокурора України полягає у керівництві роботою органів прокуратури, яке включає спрямування, тобто окреслення стратегічних напрямів її діяльності. Вона є складовою державного управління і пов'язана з реалізацією керівником прокурорської системи наглядових та інших конституційних функцій, покладених на прокуратуру. Ця діяльність поділяється на окремі підфункції, адже управлінські правовідносини в прокуратурі тісно пов'язані з прокурорсько-наглядовими та іншими правовідносинами, що виникають у зв'язку з реалізацією конституційних функцій.

Організаційно-управлінські повноваження Генерального прокурора України відзначається такими рисами: 1) він є найвищою посадовою особою органів прокуратури; 2) керує Генеральною

прокуратурою України – вищим органом прокурорської системи, підпорядкованими прокуратурами, а також установами і закладами прокуратури; 3) визначає основні напрями реалізації державної правової політики у діяльності прокуратури, організовує на загальнодержавному рівні наглядові та інші заходи, самостійно реалізує властиві йому прокурорські повноваження; 4) забезпечує однакове розуміння і застосування законів органами прокуратури; 5) підтримує традиції вітчизняної прокуратури щодо сумлінного служіння законowi; 6) є гарантом незалежності органів і посадових осіб прокуратури.

Аналіз положень ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» дає підстави для поділу внутрішньоуправлінських повноважень Генерального прокурора України на три групи:

а) номінаційні (пов'язані з призначенням на посади і звільненням з посад відповідальних працівників, присвоєнням класних чинів тощо);

б) установчі (затвердження штатної чисельності органів прокуратури, структури Генеральної прокуратури України);

в) нормотворчі (видання обов'язкових для органів прокуратури нормативно-правових актів відомчого характеру, укладення угод у сфері міжнародного співробітництва).

Генеральний прокурор України видає нормативно-правові та індивідуальні акти для деталізації і конкретизації окремих положень законодавства про прокуратуру та забезпечення ефективності застосування норм права. Нормативні акти Генерального прокурора України зумовлені функціональним характером діяльності прокуратури і приймаються: 1) щодо комплексу питань здійснення функцій прокуратури України; 2) щодо діяльності прокуратури у межах підфункцій; 3) щодо окремих питань у межах функцій і підфункцій; 4) щодо діяльності прокуратури на окремих об'єктах; 5) як рекомендаційні управлінські акти (інформаційні листи, настанови).

Сфера відносин Генерального прокурора України з тими чи іншими суб'єктами поза межами прокурорської системи забезпечується зовнішніми організаційно-управлінськими повноваженнями. Вони мають суто управлінський характер лише доти, доки відповідні підготовчі заходи здійснюються в апараті Генеральної прокуратури України. У подальшому такі відносини набувають

характеру зовнішньоорганізаційних і здійснюються у формі взаємодії. Виконуючи представницькі повноваження, Генеральний прокурор України виступає від імені Генеральної прокуратури України і всієї прокурорської системи у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування України, інших держав та з міжнародними організаціями.

Крім того, окремими законодавчими актами визначаються інші повноваження Генерального прокурора України, які можуть бути віднесені до управлінських, представницьких, наглядових або процесуальних з розподілом останніх на загальні (належні усім посадовим особам органів прокуратури) і спеціальні (належні винятково чільнику прокуратури України).

У цілому в законодавчих актах закріплено понад 50 виключних повноважень Генерального прокурора України. Найголовніші з них:

1) очолює єдину централізовану систему прокуратури (ст. 122 Конституції України);

2) спрямовує роботу органів прокуратури і здійснює контроль за їх діяльністю;

3) видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції;

4) утворює, реорганізує та ліквідує органи, заклади і установи прокуратури, уточнює компетенцію окремих органів прокуратури, визначену законом, з урахуванням особливостей їх діяльності;

5) затверджує структуру і штатну чисельність підпорядкованих органів прокуратури, розподіляє кошти на їх утримання;

6) призначає першого заступника, заступників Генерального прокурора України, керівників структурних підрозділів, головного бухгалтера, інших працівників Генеральної прокуратури України;

7) призначає ректора, проректорів і директорів інститутів Національної академії прокуратури України;

8) призначає за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим заступника Генерального прокурора України – прокурора Автономної Республіки Крим;

9) призначає заступників прокурора Автономної Республіки Крим, прокурорів областей, міст Києва та Севастополя, їх заступників, міських, районних, міжрайонних, а також прирівняних до них прокурорів;

10) затверджує штатну чисельність органів прокуратури України в межах фонду заробітної плати;

11) затверджує структуру Генеральної прокуратури України та Положення про її структурні підрозділи;

12) затверджує персональний склад колегії у складі Генерального прокурора України (голова), його першого заступника, заступників, прокурора Автономної Республіки Крим, інших керівних працівників органів прокуратури;

13) затверджує персональний склад колегій у прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя та інших прокуратурах (на правах обласних) (Закон України «Про прокуратуру»);

14) присвоює класні чини згідно з Положенням про класні чини працівників прокуратури. Відповідно до цього Положення має право: а) в окремих випадках за зразкове виконання службових обов'язків присвоювати працівникам чергові класні чини до закінчення строку, зазначеного в Положенні; б) при призначенні на вищу посаду присвоювати чин без дотримання черговості, але не більш як на два чини вище того, в якому працівник перебуває;

15) вносить та підтримує подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата (ст. 218 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»);

16) має виключне право порушити кримінальну справу проти Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 20 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»), Голови Рахункової палати, першого заступника і заступника Голови, головних контролерів та Секретаря Рахункової палати (ст. 37 Закону України «Про Рахункову палату») та щодо судді (Закон України «Про судоустрій і статус суддів»);

Генеральний прокурор України призначається на посаду за згодою Верховної Ради України Президентом України, а звільняється з посади Президентом України без такої згоди.

Але Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади (п. 25 ч. 1 ст. 85 Конституції України, ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»). Порядок висловлення недовіри Генеральному прокуророві України визначено ст. 213 Закону України «Про Регла-

мент Верховної Ради України». Питання про висловлення недовіри Генеральному прокуророві України включається до порядку денного сесії Верховної Ради України за пропозицією не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, підтриманою їх підписами, за яку проголосувало більше половини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Підписи народних депутатів про порушення питання про висловлення недовіри Генеральному прокуророві України не відкликаються. Прийняття постанови про висловлення недовіри Верховною Радою України Генеральному прокуророві України здійснюється відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України і має наслідком його відставку з посади.

Генеральний прокурор України звільняється з посади також у разі:

- закінчення строку, на який його призначено;
- неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- порушення вимог щодо несумісності;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- припинення його громадянства;
- подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Генеральний прокурор України звільняється з посади також з інших підстав.

Строк повноважень Генерального прокурора України визначено цією статтею Конституції України і становить п'ять років. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 2 квітня 2008 року № 1-25/2008 у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 122 Конституції України, частини третьої статті 2 Закону України «Про прокуратуру» строк повноважень Генерального прокурора України та підлеглих йому прокурорів у п'ять років слід розуміти як безперервний визначений в часі період, що починається з моменту набрання чинності акта про призначення на посаду Генерального прокурора України та

підлеглих йому прокурорів і завершується після закінчення п'яти календарних років.

Аналіз норм чинного законодавства України свідчить про відсутність у ньому положень, які допускали б можливість переривання, зупинення чи продовження строку повноважень Генерального прокурора України, у тому числі й у разі його незаконного звільнення чи обрання на виборну посаду.

Стаття 123. Організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом.

Законодавчим актом, який визначає основні положення організації і порядку діяльності прокуратури, є прийнятий 5 листопада 1991 року Закон України «Про прокуратуру».

Процесуальні повноваження прокурорів та слідчих регламентуються також відповідним процесуальним законодавством України.

Принципами діяльності прокуратури є: законність; незалежність прокурорів усіх рівнів у здійсненні повноважень в межах відповідної компетенції; позапартійність; повага до прав і свобод громадян, їх рівність перед законом; гласність із дотриманням вимог законодавства щодо доступу до інформації.

Прокуратуру України складають Генеральна прокуратура України, підпорядковані їй органи, установи та навчально-науковий заклад – Національна академія прокуратури України. Прокуратура як множина взаємопоеднаних між собою частин та елементів зумовлена її структурою, котра відображає внутрішню будову, а також сукупність внутрішніх зв'язків і відносин.

Оскільки Генеральна прокуратура не лише здійснює керівництво підпорядкованими прокуратурами, а й безпосередньо виконує завдання щодо здійснення нагляду за додержанням законів, вона являє собою складну державну структуру, що організує свою діяльність за територіальним і предметно-галузевим принципами.

Генеральний прокурор України затверджує відповідно до чинного законодавства структуру Генеральної прокуратури України. Також у Генеральній прокуратурі України утворюється колегія як дорадчий орган у складі Генерального прокурора України

(голова колегії), його першого заступника, заступників, прокурора Автономної Республіки Крим, інших керівних працівників органів прокуратури. Персональний склад колегії затверджується Верховною Радою України за поданням Генерального прокурора України.

У Генеральній прокуратурі України функціонують управління та відділи, які створюються з урахуванням напрямів її діяльності.

Прокуратура Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняні до них прокуратури є прокуратурами другої ланки. Особливість їх діяльності полягає в тому, що, з одного боку, вони здійснюють функції, покладені Законом на органи прокуратури у межах компетенції обласної прокуратури, а з другого – здійснюють керівництво підпорядкованими прокуратурами.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя очолюють відповідні прокурори, які призначаються на посади Генеральним прокурором України строком на п'ять років. Вони мають першого заступника і заступників, які також призначаються на посади Генеральним прокурором України, але без обмеження строку. Структурно прокуратури цього рівня також складаються з управлінь і відділів, начальники яких призначаються на посади і звільняються з посад прокурорами, які очолюють ці прокуратури, за узгодженням з першим заступником, заступниками, начальниками управлінь і відділів Генеральної прокуратури.

Розподіл обов'язків між працівниками структурного підрозділу здійснюється на підставі зонального та предметного принципів. Зональний принцип означає, що за кожним прокурором структурного підрозділу закріплено декілька прокуратур адміністративних районів, міст. Кількість зон повинна відповідати кількості працівників управлінь, відділів. Зональний прокурор здійснює як контрольні та інші функції управління щодо міських, районних і міжрайонних прокуратур, що діють на закріпленій за ним території, так і у межах компетенції обласної та прирівняної до неї прокуратури – наглядові та інші функції прокуратури. Предметний принцип розподілу обов'язків означає, що за кожним прокурором управління, відділу залежно від його професійної

підготовки та інших особистих якостей закріплюються окремі, найбільш важливі сфери правових відносин.

У прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя і прирівняних до них прокуратурах утворюються колегії у складі прокурора (голова), його заступників, інших керівних працівників. Персональний склад колегій затверджується Генеральним прокурором України.

Колегії прокуратур є дорадчими органами і розглядають найбільш важливі питання, що стосуються додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання наказів Генерального прокурора України, кадрових питань, заслуховують звіти підпорядкованих прокурорів, начальників структурних підрозділів та інших працівників прокуратури. Таким чином, єдиноначальність у роботі органів прокуратури поєднується з колегіальністю під час розгляду найважливіших проблем прокурорсько-слідчої діяльності.

Міські, районні, міжрайонні і прирівняні до них спеціалізовані прокуратури утворюють основну ланку прокурорської системи на всій території України.

Міжрайонні прокуратури охоплюють своєю діяльністю або два сусідні райони, або місто і прилеглий район.

Прокуратури міст, районів, прирівняні до них прокуратури очолюють відповідні прокурори, які призначаються на посади Генеральним прокурором України. У цих прокуратурах існують посади заступника прокурора, старшого помічника прокурора, помічників прокурора, слідчих, у тому числі старших слідчих. Вони призначаються прокурором області або прирівняними до нього прокурорами.

Спеціалізовані прокуратури будуються за загальними для всіх органів прокуратури принципами; вони керуються тими ж законами, що й територіальні прокуратури; перед ними стоять загальні для всіх органів прокуратури завдання; вони використовують ті ж засоби прокурорського реагування на виявлені порушення закону. Однак в їх системно-структурній будові, а також в предметах нагляду є певні особливості.

Діяльність прокуратури забезпечується відповідними правовими гарантіями. Зокрема, прокурор приймає рішення у межах своїх повноважень самостійно, на підставі закону і свого внутріш-

нього переконання. Вплив у будь-якій формі на прокурора з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або домогтися прийняття незаконних рішень тягне за собою передбачену законом відповідальність. Прокурор не зобов'язаний давати будь-які пояснення щодо суті справ і матеріалів, які знаходяться в його провадженні, а також надавати їх будь-кому для ознайомлення, крім прокурора вищого рівня та суду у випадках та в порядку, передбачених законом. Ніхто не має права без дозволу прокурора розголошувати матеріали прокурорських перевірок.

У діяльність прокуратури з виконання покладених на неї функцій забороняється втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, політичних партій, об'єднань громадян, засобів масової інформації.

Зокрема, Конституційний Суд України у Рішенні від 19 травня 1999 року № 4-рп/99 зазначив, що встановлене статтею 86 Конституції України право народного депутата України на запит є обмеженим і не поширюється на питання, пов'язані зі здійсненням правосуддя у конкретних справах. Питання нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання, досудове (попереднє – до сформування системи досудового) слідство, провадження досудового слідства у кримінальних справах, участі прокурора в судових засіданнях є саме такими, що пов'язані зі здійсненням правосуддя у конкретних справах.

Ці положення розвинуті в Рішенні Конституційного Суду України від 11 квітня 2000 року № 1-19/2000 у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів України до прокуратури). Суд вважає, що питання підтримання державного обвинувачення у суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також питання провадження слідчими прокуратури досудового слідства в конкретних кримінальних справах не є такими, що пов'язані з депутатською

діяльністю. Усі відповідні дії передбачені процесуальним законом. Вони здійснюються лише посадовими особами, уповноваженими на це законом, і у спосіб, визначений законом.

Прокурори і слідчі прокуратури, здійснюючи зазначені процесуальні дії, є незалежними від будь-яких органів та інших посадових осіб і підкоряються тільки закону. Вплив у будь-якій формі на прокурора чи слідчого з метою перешкодити виконанню ними службових обов'язків заборонено чинним законодавством.

Конституційний Суд України вирішив, що народний депутат України не має права звертатися до органів прокуратури і прокурорів з вимогами, пропозиціями чи вказівками у конкретних справах з питань підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства у конкретних кримінальних справах. У разі надходження до органів прокуратури, прокурорів, слідчих прокуратури пропозицій, вказівок і вимог народних депутатів України у конкретних справах із зазначених питань прокурори та слідчі прокуратури мають діяти з дотриманням вимог, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом України, Цивільним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України та Законом України «Про прокуратуру».

Прокурор не може входити до складу комісій, комітетів та інших колегіальних органів, що створюються органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, за винятком органів з дорадчими функціями.

Гарантії незалежності прокурорів у здійсненні повноважень забезпечуються: особливим порядком їх призначення, притягнення до відповідальності та звільнення; заборонаю втручання у здійснення прокурором повноважень і встановленою законом відповідальністю за такі дії; особливим, встановленим законом, порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; належним матеріальним і соціальним забезпеченням прокурорів; визначеними законом засобами забезпечення

особистої безпеки прокурорів, членів їхніх сімей, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.

Додатковими гарантіями забезпечення прокурорської діяльності є обов'язковість вимог прокурора, право невідкладного прийому прокурора іншими службовими особами, особливий порядок притягнення прокурорів до юридичної відповідальності.

Прокуратура України перебуває під постійним державним та громадським контролем. Система, предмет та межі цього контролю визначаються законодавством України.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року. Порядок стажування визначається Генеральним прокурором України. Військовими прокурорами і слідчими призначаються громадяни України з числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі і мають вищу юридичну освіту. Особи, вперше призначені на посади помічників прокурорів, прокурорів управлінь, відділів, слідчих прокуратури, складають Присягу працівника прокуратури. Процедура її прийняття визначається Генеральним прокурором України.

Окремі вимоги (віковий ценз, наявність певного стажу роботи) ставляться до осіб, які призначаються на керівні посади в органи прокуратури. Прокурором Автономної Республіки Крим, прокурорами областей та прирівняними до них прокурорами міст Києва та Севастополя призначаються особи не молодше тридцяти років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років.

Міськими, районними і прирівняними до них прокурорами призначаються особи не молодше двадцяти п'яти років зі стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років. Це дає можливість уникнути випадків призначення на керівні посади осіб без достатніх знань, практичних навичок та життєвого досвіду.

За порушення Закону, неналежне виконання службових обов'язків або вчинення ганебного проступку прокурори і слідчі несуть відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України, затвердженим Верховною Радою України.

Працівники прокуратури, зазначається у ст. 2 цього нормативного акта, повинні володіти високими моральними якостями, бути принциповими і непримиренними до порушень законів, поєднувати виконання своїх професійних обов'язків з громадянською мужністю, справедливістю та непідкупністю. Вони повинні особливо суворо дотримуватись вимог закону, виявляти ініціативу в роботі, підвищувати її якість та ефективність і сприяти своєю діяльністю утвердженню верховенства закону, забезпеченню демократії, формуванню правосвідомості громадян, поваги до законів, норм та правил суспільного життя. Будь-які порушення прокурорсько-слідчими працівниками законності та службової дисципліни підривають авторитет прокуратури, завдають шкоди інтересам держави і суспільства.

Засоби правового та соціального захисту працівників прокуратури та їх пенсійного забезпечення визначаються у статтях 50, 50¹ Закону України «Про прокуратуру».

Конституційний Суд України неодноразово розглядав проблему, пов'язану з реалізацією права на соціальний захист, і сформулював правову позицію, згідно з якою Конституція України виокремлює певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них, зокрема, належать громадяни, які відповідно до статті 17 Конституції України перебувають на службі органів прокуратури (Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 8-рп/99 у справі щодо права на пільги, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій та від 17 березня 2004 року № 1-13/2004 у справі про соціальний захист військовослужбовців і працівників правоохоронних органів).

Необхідність додаткових гарантій соціальної захищеності цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення зумовлена насамперед тим, що служба у правоохоронних органах держави пов'язана з ризиком для життя і здоров'я, підвищеними вимогами до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Порядок проходження служби врегульовано спеціальними нормативно-правовими актами, що покладають на громадян, які перебувають на такій службі, додаткові обов'язки і відповідальність.

Зокрема, громадяни України, які працюють в органах прокуратури, зобов'язані виконувати свої професійні обов'язки і в неробочий

час або поза службою. Крім того, до військовослужбовців та працівників правоохоронних органів у випадках, передбачених Конституцією України, у законодавчому порядку запроваджено певні обмеження окремих конституційних прав і свобод. Так, на підставі ч. 1 ст. 33 Конституції України частина 2 ст. 6 «Про прокуратуру» встановлює, що військовослужбовці та працівники органів прокуратури не можуть бути членами політичних партій та громадських організацій, які мають політичну мету. Працівники органів прокуратури також обмежені у встановлених Конституцією України правах на підприємницьку діяльність (ст. 42), працю (ст. 43) та інших, пов'язаних із забезпеченням собі і своїй родині максимально досяжного (відповідно до своїх здібностей) рівня життя, та на захист своїх економічних і соціальних інтересів. Зокрема, на підставі положень ч. 2 ст. 42, ч. 4 ст. 44 Конституції України Законом України «Про прокуратуру» заборонено сумісництво служби в органах прокуратури з роботою на підприємствах, в установах чи організаціях, а також з будь-яким підприємництвом (ч. 5 ст. 46).

Таким чином, визначений законами України відповідно до положень ст. 17 Конституції України комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту працівників органів прокуратури, зумовлений не їх непрацездатністю або відсутністю достатніх засобів для існування (ст. 46 Конституції України), а особливістю професійних обов'язків, пов'язаних із ризиком для життя та здоров'я, певним обмеженням конституційних прав і свобод, у тому числі права заробляти матеріальні блага для забезпечення собі і своїй сім'ї рівня життя, вищого за прожитковий мінімум. Тобто соціальні гарантії цієї категорії працівників випливають з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій.

Треба також зазначити, що відповідно до правової позиції Конституційного Суду України деякі преференції, встановлені Законом України «Про прокуратуру», є не пільгами, а гарантіями та іншими засобами забезпечення професійної діяльності окремих категорій громадян, ефективного функціонування відповідних органів. Зупинення пільг, компенсацій і гарантій для працівників органів прокуратури без відповідної матеріальної компенсації – це порушення гарантованого державою права на їх соціальний захист і членів їхніх сімей.

Розділ VIII Правосуддя

Стаття 124. *Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.*

Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних.

Судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України.

Норми, що містяться в коментованій статті, є визначальними в розкритті функцій судової влади, органів, суб'єктів і форм реалізації судової влади. Вони є законодавчим закріпленням таких характерних рис судової влади, як самостійність, виключність, повнота юрисдикції.

Терміни «судова влада» і «правосуддя», що закріплені у ст. 6 Конституції України, не є тотожними. Правосуддя є змістовною та організаційною стороною судової влади. Перша показує, в який спосіб реалізується судова влада, друга – через які структурні утворення. Саме тому ст. 124 Основного Закону, з якої починається розділ VIII «Правосуддя», містить принципову норму: «Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами».

Відмінність судової влади від інших гілок державної влади визначається саме ч. 1 коментованої статті — це наділення судової влади функцією здійснення правосуддя. Ця функція не може бути делегована чи привласнена іншими органами чи посадовими особами. Здійснення функції правосуддя іншими органами не лише суперечило б принципу поділу влад і прямій забороні, передбаченій ч. 1 ст. 124 Конституції, а й порушувало б право на доступ до правосуддя і судовий захист, яке обмеженню не підлягає (див. статті 8, 22, 29, 32, 55 Конституції). В той же час на суди не можуть покладатись будь-які інші повноваження, які суперечать правовій природі правосуддя та несумісні з принципом поділу влад. За своїм змістом і формою засіб здійснення судової влади суттєво відрізняється від законотворчої діяльності, а також від правозастосовної та правоохоронної діяльності органів виконавчої влади.

Правосуддя — це діяльність органів судової влади в розв'язанні конфліктів у суспільстві, що мають правовий зміст. Конституційний Суд України у мотивувальній частині Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003 наголошував: «Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах. Загальною декларацією прав людини 1948 року передбачено, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом (ст. 8). Право на ефективний засіб захисту закріплено також у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (ст. 2) і в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (ст. 13)».

Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави. Специфіка діяльності судів полягає в тому, що застосування ними закону в розгляді конкретних справ здійснюється у певних процесуальних формах, визначених законодавчо, а саме: у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства.

У процесі відправлення правосуддя суди розв'язують суперечності, що виникають у суспільстві, і тому їх діяльність виконує інтегруючу і стабілізаційну функції.

Покладена в основу Конституції України концепція правосуддя визначає судову владу не просто інструментом у розв'язанні названих суперечностей, хоча й дуже важливим, а й рівноправним партнером законодавчої і виконавчої влади у врегулюванні суспільних процесів.

Для забезпечення судового захисту Конституція України у ч. 1 коментованої статті встановила принципи здійснення правосуддя виключно судами, неприпустимості делегування функцій судів та їх привласнення іншими органами чи посадовими особами та визначила юрисдикцію судів. Ніякий інший орган держави, крім суду, утвореного законом не в праві взяти на себе функцію правосуддя. Зазначені принципи забезпечують здійснення конституційного права на судовий захист, яке не може бути обмежене навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (ст. 64 Конституції України). Тобто не допускається створення позасудових органів, наділених судовою владою. Принцип, за яким правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, створює найважливішу гарантію громадянського миру, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина. Лише за умови чинності цього організаційно-правового принципу суд здатний виконувати свої повноваження щодо захисту таких прав і свобод, а також забезпечувати в межах своїх повноважень реалізацію засад верховенства права та непохитність конституційного ладу в Україні. Отже, поділ державної влади з певною автономією органів відправлення правосуддя є дуже важливою ознакою демократичної, правової держави.

Згідно з ч. 2 ст. 124 Конституції юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Це означає, що в демократичній, правовій державі суд вирішує практично всі соціально значущі конфлікти між суб'єктами права, а також вирішення питань, які мають правовий, а не політичний, характер. До певної міри аксіомою є теза про те, що чим більша кількість конфліктів у суспільстві вирішується судом, а не органами виконавчої чи законодавчої влади, тим більше є підстав вважати це суспільство демократичним, а державу — правовою. Тому в Конституції України цілком обґрунтовано визначено обсяг повноважень судової влади щодо розв'язання усього спектру соціальних конфліктів, в основі яких є спір про право або існує інша проблема в застосуванні права.

Із змісту ч. 2 ст. 124 Конституції України випливає, що кожен із суб'єктів правовідносин у разі виникнення спору може звернутися до суду за його вирішенням. Суб'єктами таких правовідносин можуть бути громадяни, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи та інші суб'єкти цих правовідносин.

Судовий розгляд згідно з Конституцією України має стати обов'язковим і універсальним методом розв'язання таких конфліктів. Концептуальний зміст конституційних принципів полягає в тому, щоб суди належним чином виконували функцію захисту суспільства від проявів свавілля або рецидиву тоталітаризму. Суди можуть стати гарантом громадянського миру, прав і свобод людини і громадянина лише за умови, коли їх юрисдикція поширюється на всі правовідносини, що виникають або можуть виникнути в державі. Тому Конституцією України встановлено межі повноважень судової влади відповідно до її інституційного призначення. З другого боку, окреслене в коментованій статті правове поле діяльності судової влади дозволяє з максимальною точністю визначити її роль у системі координат «стримувань і противаг» державної влади в Україні. Судовий контроль з широкого кола питань суспільного життя є невід'ємним елементом рівноваги політико-правового механізму, оскільки він закріплює оптимальний баланс розподілу повноважень між гілками триєдиної системи державної влади.

У частині 3 коментованої статті визначаються загальні засади судоустрою та здійснення правосуддя в Україні.

Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Отже, судова система України складається з Конституційного Суду України, який є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, та судів загальної юрисдикції, які розглядають решту справ: цивільних, господарських, кримінальних, адміністративних – в межах повноважень судової влади. Тому переважна більшість усіх судових справ розглядається судами загальної юрисдикції.

У коментованій статті поряд з поняттям «правосуддя» вживається поняття «судочинство». Це відображає реальні та теоретичні особливості, які стосуються діяльності самого суду по здійсненню правосуддя, а також пов'язаних із розглядом справ в суді процедур, основаних на активній участі в судочинстві не лише суду,

а й інших зацікавлених або уповноважених суб'єктів. Їх склад, характер їх спору, правовідносини, які існують між ними, а також зумовлені у зв'язку з цим специфіка та особливості процесуальної діяльності об'єктивно обґрунтовують визнання і закріплення Законом України «Про судоустрій і статус суддів» різних видів судочинства, за допомогою яких здійснюється судова влада.

Закон визначає п'ять видів судочинства в Україні: конституційне, цивільне, господарське, адміністративне та кримінальне. Кожен вид судочинства передбачає здійснення процесуальних прав і обов'язків учасниками, а також безпосередньо судами, в установленому Законом порядку. Цей порядок визначено для конституційного судочинства – у Законі про Конституційний Суд України; для цивільного, господарського, адміністративного і кримінального судочинства – відповідно в ЦПК, ГПК, КАСУ та КПК України.

Правосуддя здійснюється у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства.

Суд здійснює правосуддя у формі розгляду і вирішення справи в судовому засіданні на підставі безпосереднього, всебічного, повного, об'єктивного дослідження обставин справи в умовах гласності та усності судового розгляду, змагальності і рівноправності сторін. У судовому розгляді реалізується уся система засад правосуддя, гарантуються права учасників процесу, безпосередньо досліджуються докази. Це забезпечує найбільші можливості саме для суду щодо встановлення обставин кожної справи.

Відправлення правосуддя є особливим видом здійснення державної влади. Застосовуючи загальні правові приписи (норми права) до конкретних обставин справи суддя дає власне тлумачення норми, приймає рішення в межах наданої йому свободи розсуду (погляду) та власного переконання.

Закріплення правил конституційного судочинства у законі прямо передбачено ст. 153 Конституції України, згідно з якою порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ визначаються законом.

Відповідно до ст. 5 Конституції носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ як суверен здійснює владу різними шляхами: через вибори, референдуми, всенародне

обговорення та інші форми. Однією з таких форм є закріплений у ч. 4 коментованої статті принцип безпосередньої участі народу у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних. Цей принцип є конкретним проявом демократизму нашої держави і полягає у залученні до відправлення правосуддя не тільки професійних суддів, а й представників народу.

Народні засідателі та присяжні залучені для здійснення правосуддя, як і професійні судді, є носіями судової влади в Україні. Під час участі у здійсненні правосуддя вони незалежні і підкоряються тільки Конституції і закону, а також користуються усіма правами судді.

Суд за участю народних засідателів відомий в теорії організації суду під назвою «шефенський суд». Така форма участі народу в здійсненні правосуддя існує у вітчизняному законодавстві понад вісімдесят років. Народні засідателі разом із суддею вирішують усі питання, що виникають під час розгляду справи і ухвалення судового рішення.

Суд присяжних добре знаний з іноземного досвіду та досвіду судочинства дорадянського періоду України. Присяжні утворюють окрему колегію, яка вирішує питання про винність підсудного у кримінальній справі або обґрунтованість вимог позивача у цивільній справі. Усі інші питання відповідно до вердикту присяжних вирішує професійний суддя – головуючий у справі. Але можливі й інші форми участі присяжних у здійсненні судочинства.

Суд присяжних покликаний забезпечити реалізацію конституційних засад судочинства: незалежності суддів, змагальності, гласності тощо. Суд присяжних позитивно впливатиме на якість досудового слідства, поліпшення роботи прокурорів, які в судових засіданнях повинні вміти проводити допити підсудних, потерпілих, свідків, аналізувати докази, виступати в дебатах.

Присяжний – це серйозний контролер діяльності професійного судді при розгляді конкретної справи.

Категорії справ, до розгляду яких залучатимуться присяжні, процесуальним законом ще не визначено. Передбачається, що суди присяжних утворюватимуться для розгляду кримінальних справ про особливо тяжкі злочини, за вчинення яких кримінальним законом передбачена можливість призначення покарання у виді довічного позбавлення волі, якщо обвинувачений заявив клопотання про розгляд справи судом присяжних.

Усі форми залучення представників народу до відправлення правосуддя є втіленням засад колегіального розгляду судових справ, що має на меті гарантувати неупередженість та справедливість правосуддя для всіх.

У частині 5 коментованої статті передбачено, що тільки суд наділений повноваженнями щодо прийняття судового рішення. Постановлення судового рішення, яким закінчується розгляд справи у суді, іменем держави визначає особливу роль суду як єдиного органу державної влади, який згідно з Конституцією здійснює правосуддя, і в акті від її імені реалізує право держави на вирішення правових конфліктів у цивільних, господарських та адміністративних правовідносин, на кримінальне покарання осіб, які порушили кримінально-правову заборону і вчинили злочин.

Обов'язковий характер судового рішення, постановленого іменем держави, підкреслює авторитет судової влади, суб'єктом якої є суд, і сприяє утворенню в державі режиму законності.

Обов'язковість судових рішень, що набрали законної сили, надає їм властивості закону в справі, в якій вони ухвалені. Тому вони є обов'язковими для виконання на всій території України усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, об'єднаннями громадян та іншими організаціями, громадянами та юридичними особами. Умови і порядок виконання на території України судових рішень визначаються Законом України «Про виконавче провадження», а на територіях інших держав – міжнародними договорами України на засадах взаємності.

За невиконання судового рішення може настати кримінальна, адміністративна чи дисциплінарна відповідальність.

Стаття 125. Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України.

Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди.

Відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

У коментованій статті визначено засадові положення організації системи судів загальної юрисдикції в Україні: єдність, внутрішньосистемна і територіальна розгалуженість, певна автономність спеціалізованих підсистем, очолюваних вищими судами; моноцентризм судової системи, який реалізований через надання Верховному Суду України статусу найвишого судового органу.

Закріплені у ст. 6 Конституції поняття «судова влада» і «правосуддя», яким іменується розділ VIII, не є тотожними. Правосуддя — це змістовна сторона судової влади. Вона показує, в який спосіб реалізується судова влада. Крім змістовної, є ще й організаційна сторона судової влади. Вона показує, через які структурні утворення реалізується судова влада. Саме тому ст. 124 Конституції, з якої починається розділ VIII «Правосуддя», вже в першому реченні містить принципову норму: «Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами».

Суди в Україні утворюють судову систему, для якої, як і для кожної системи, характерні певні зв'язки і відносини між окремими її елементами (судами), а також притаманні такі якості, як ієрархічність, багаторівневність, структурованість. Судова система України, уособлюючи організаційний аспект судової влади — однієї з гілок державної влади, віддзеркалює особливості організації цієї влади у нашій державі, відповідає рівню соціально-економічного розвитку, пануючим у суспільстві поглядам на місце суду в системі механізмів державної влади, досвіду і певним традиціям. Одночасно Українська держава як член міжнародної спільноти зазнає значного впливу загальноновизнаних принципів організації судової влади, які також ураховуються у побудові судової системи.

Значну роль у вирішенні нових підходів до побудови судової системи відіграли вступ України до Ради Європи, ратифікація Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та Протоколу № 7 до неї, що містять такі принципові положення:

— кожна людина при визначенні її громадянських прав та обов'язків або при висуненні проти неї будь-якого кримінального обвинувачення має право на справедливий і відкритий розгляд продовж розумного строку незалежним і неупередженим судом, створеним відповідно до закону;

— кожна людина, визнана судом винною у вчиненні кримінального злочину, має право на перегляд вищою судовою інстанцією винесеного їй вироку і призначення міри покарання. Здійснення цього права, включаючи обставини, за яких воно може бути реалізованим, регулюється законом.

Але визнання зазначених у Конвенції положень є недостатнім для застосування їх у державах-учасницях без відповідних рішень Європейського суду з прав людини (далі — Суд), наділеного правом тлумачення положень Конвенції і протоколів до неї. За десятки років Суд розглянув справи і дав тлумачення майже кожному з положень названих статей, які в сукупності сформували доктрину «права на суд», що базується на таких складниках:

— по-перше, необхідна наявність «суду», який створено на підставі закону і відповідає критеріям незалежності та неупередженості;

— по-друге, суду слід мати широкі повноваження і бути компетентним у прийнятті рішень з усіх питань права і факту незалежно від того, яка справа розглядається, — цивільна, адміністративна, кримінальна чи господарська;

— по-третє, кожна заінтересована особа повинна мати вільний доступ до суду, тобто можливість розгляду своєї справи в суді, і їй не повинні перешкоджати надмірні правові чи якісь інші перепони.

Отже, положення Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. (статті 7, 8, 10, 11), Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. (ст. 9), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. та сформовані Судом принципи є всеохоплюючими для організації судової влади та здійснення правосуддя, але серед них є і такі, що безпосередньо впливають на побудову судової системи. Вони пов'язані з необхідністю:

— забезпечення кожному, хто намагається в судовому порядку захистити свої права та інтереси, реалізацію цього права шляхом утворення розвинутої системи судів, наближених до населення і наділених повноваженнями щодо розгляду справ у повному обсязі, тобто за суттю (суди першої інстанції);

— забезпечення реалізації права особи на перегляд її справи вищим судом шляхом утворення мережі судів, наділених повноваженнями перегляду справи в апеляційному або касаційному порядку;

– відповідного процесуального порядку розгляду і вирішення спору, що визначаються особливістю його предмета.

Усі зазначені чинники нормативно відображено в Конституції України.

Конституція текстуально не закріплює перелік усіх судів, що діють на території України, прямо вказуючи на те, що це є предметом змісту відповідних законів. Але вона визначає принципові положення побудови судової системи, які мають бути враховані при визначенні гілок і рівнів судової системи та повноважень її складових елементів (судів).

Це такі положення:

– забезпечення доступності правосуддя у його організаційному аспекті завдяки побудові судової системи (на місцевому рівні) відповідно до адміністративно-територіального устрою України та утворенню підсистеми спеціалізованих судів;

– визнання певної автономності функціонування спеціалізованих судів, підсистеми яких очолюють відповідні вищі суди;

– закріплення єдності та моноцентризму системи судів загальної юрисдикції (на відміну від біцентризму, що існував раніше), надання Верховному Суду України статусу найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції;

– запровадження апеляційної форми як основного первісного порядку перегляду судових справ;

– заборона створення судів, порядок формування і компетенція яких не збігаються з порядком утворення і компетенцією судів загальної юрисдикції.

Принцип територіальності означає розбудову системи судів загальної юрисдикції відповідно до системи адміністративно-територіального устрою, закріпленої в ст. 133 Конституції України. Цей принцип обумовлений потребою здійснення правосуддя на всій території України і доступності його для всього населення. Визначальна вимога принципу територіальності полягає в тому, що мережа судових органів має рівномірно поширюватись на всі адміністративно-територіальні одиниці України. З цього логічно випливає, що судові округи судів відповідних рівнів повинні мати однакове співвідношення з адміністративно-територіальними одиницями, на які поширюється юрисдикція судів. Принцип територіальності побудови судової системи забезпечує територі-

альне розмежування компетенції однорідних судів, тобто визначає межі судового округу. Найбільшого значення дія принципу територіальності набуває при визначенні мережі судів першого (вихідного) рівня, оскільки вона має бути розгалуженою, щоб забезпечити кожній особі реальну можливість дістатися судової установи для вирішення своєї справи по суті. Виходячи з цього, Закон України від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» визначив, що місцевими загальними судами є районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди. Місцевими господарськими судами є господарські суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, передбачені процесуальним законом (частини 1–3 ст. 21).

Отже, в основу побудови судової системи на першому її щаблі покладено адміністративно-територіальний устрій України відповідного рівня, тобто судові округи збігаються з адміністративними одиницями. Перевагою такої схеми побудови судової системи є те, що вся інфраструктура держави – зв'язок, транспорт, шляхосполучення – також побудована з урахуванням її адміністративно-територіального устрою, що надає змогу кожній особі без значних витрат (часу і коштів) звернутися за захистом своїх прав до свого суду. Отже, така схема побудови виступає одним із чинників забезпечення доступності правосуддя у його судоустрійному аспекті.

Принцип територіальності повинен органічно поєднуватися з принципом спеціалізації. Принцип спеціалізації у побудові судової системи є одним з чинників забезпечення права на правосуддя, оскільки ця вимога пов'язана з необхідністю розгляду справи компетентним судом. Компетентний суд – це не тільки суд, уповноважений здійснити правосуддя у повному обсязі з винесенням рішення по суті, а й суд, у кваліфікованості суддів якого впевнена особа, котра до нього звертається.

Конституція України закріпила принцип спеціалізації судів. Змістовне наповнення цього принципу мають здійснити відповідні закони і перш за все Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Він закріпив таку побудову судової системи, де мають місце елементи і «зовнішньої», і «внутрішньої» спеціалізації. Критерієм спеціалізації є предмет спірних правовідносин і властива

йому відповідна процесуальна процедура. Але не тільки. У побудові судової системи України враховано й попередній більш ніж десятирічний досвід існування відокремленої гілки арбітражних (нині – господарських) судів, хоча між природою матеріально-правових відносин і притаманною їй процесуальною процедурою, характерними для цивільного судочинства, значно більше спільного з матеріально-правовими відносинами і процесуальною процедурою господарського судочинства, ніж кримінального. Між тим тільки система господарських і адміністративних судів побудована за ознакою «зовнішньої» спеціалізації, починаючи вже з судів першого рівня, тобто утворюються окремі гілки в системі судів загальної юрисдикції. Для загальних судів на першому рівні (місцеві суди) діє «внутрішня» спеціалізація, зміст якої полягає в тому, що в межах однієї судової установи, де це можливо завдяки кількісному складу суддів, здійснюється розподіл між судьями місцевого суду обов'язків по розгляду цивільних, кримінальних, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. А вже на другому та третьому рівнях системи загальних судів відбувається зовнішня спеціалізація (але не така «чиста», як в підсистемі господарських та адміністративних судів) – діють апеляційні суди з розгляду кримінальних, цивільних справ, а також справ про адміністративні правопорушення, і Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Таким чином, спеціалізація судової системи відбувається за предметною юрисдикцією (зовнішня спеціалізація). Крім того, у судах різних судових юрисдикцій може запроваджуватися спеціалізація суддів з розгляду конкретних категорій справ даної юрисдикції (внутрішня спеціалізація).

Використання переваг «зовнішньої» спеціалізації у розбудові судів загальної юрисдикції передбачає утворення згідно з Конституцією України судових гілок зі спеціалізованою компетенцією з окремих галузей законодавства. Крім господарських і адміністративних, можливо створення й інших окремих судових гілок відповідно до критерію спеціалізованої юрисдикції. Отже, принцип спеціалізації має ємний, багатоаспектний характер і містить певні вимоги щодо розбудови і функціонування судів загальної юрисдикції. Визначальною з цих вимог при застосуванні «зовнішньої» спеціалізації є необхідність чіткого розмежування компе-

тенції кожної гілки судів загальної юрисдикції. Принципи територіальності і спеціалізації поєднані ідеєю єдності і цілісності судової влади. Згідно з Конституцією України жодний з загальних чи спеціалізованих судів не наділяється особливим статусом, вони відрізняються між собою лише предметом компетенції, колом та обсягом повноважень.

Відповідно до Конституції в Україні утворюється цілісна чотирирівнева система судів загальної юрисдикції. На вершині піраміди судової системи діє єдиний найвищий судовий орган – Верховний Суд України. Конституція України не розкриває змісту поняття «найвищий». Це зробив Закон України «Про судоустрій і статус суддів», визначивши у ст. 38 компетенцію Верховного Суду України як найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції, а саме: 1) переглядає справи на підставі неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права у подібних правовідносинах у порядку, передбаченому процесуальним законом; 2) переглядає справи у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом; 3) надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, в яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я; 4) звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Конституція України не визначила зміст поняття «вищий суд». Закон України «Про судоустрій і статус суддів» вищими судами назвав суди третього рівня судової системи – Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України. Для підкреслення їх «вищого» статусу Закон надав цим судам такі повноваження: а) розглядає справи відповідної судової юрисдикції в касаційному порядку згідно з процесуальним законом; б) у випадках, передбачених процесуальним законом, розглядає справи відповідної судової юрисдикції як суд першої

або апеляційної інстанції; в) аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику; г) надає методичну допомогу судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики; дає спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції та ін.

Систему судів загальної юрисдикції визначено в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», який розвинув і деталізував відправні положення, закріплені в коментованій статті. Суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Згідно з цим Законом система судів загальної юрисдикції складається із місцевих судів, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України, тобто система судів загальної юрисдикції є чотирьохрівневою.

Перший рівень судової системи утворюють місцеві суди – загальні (районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди) і спеціалізовані (господарські суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а також окружні адміністративні суди), які є судами першої інстанції і розглядають справи, віднесені процесуальним законом до їх підсудності.

Другий рівень судової системи утворюють апеляційні суди – з розгляду цивільних, кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення (апеляційні суди областей, міст Києва та Севастополя, АРК); з розгляду адміністративних справ (окружні адміністративні суди) і господарських справ (окружні господарські суди) є судами апеляційної інстанції. Апеляційний округ встановлюється відповідно до указу Президента України. Застосування поняття «апеляційний» у назві зазначених судів не означає, що вони наділені повноваженнями з розгляду справ лише в апеляційному порядку. У випадках, передбачених законом, вони розглядають справи по першій інстанції. Наявність двох інстанційних повноважень у судах другого рівня значною мірою обумовлена (поряд з декількома іншими процесуальними і судоустрійними чинниками) необхідністю передбачення відповідних

повноважень щодо перегляду рішень судів другої інстанції у судів, що перебувають на третьому рівні судової системи.

Третій рівень утворюють вищі спеціалізовані суди, які виступають як суди касаційної інстанції з розгляду цивільних і кримінальних справ, господарських, адміністративних справ. Оскільки на другому рівні у судів передбачено повноваження першої інстанції, то на третьому рівні їм надано також повноваження апеляційної інстанції щодо перегляду рішень апеляційних судів з розгляду справ по суті. Також вищим спеціалізованим судам у випадках, визначених процесуальним законом, надано повноваження судів першої інстанції.

Четвертий рівень судової системи утворює Верховний Суд України, який є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції.

У частині 5 коментованої статті міститься імперативна норма щодо заборони створення надзвичайних та особливих судів. При цьому зміст цих понять ні у Конституції України, ні у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» не розкрито. Застосування ретроспективного інструментарію приводить до висновку про те, що й у законодавстві, й у науці під особливими судами розуміють відокремлені судові установи зі своєю системою інстанцій для розгляду виділених із загального масиву певних категорій справ (як правило, тільки кримінальних).

Надзвичайними судами вважаються суди, які утворюються одноразово, для розгляду конкретної (як правило, кримінальної) справи на підставі спеціального акта відповідного органу державної влади.

Таке значення наведених понять означає, що навіть закріплення у законі можливості існування таких судів і визначення певного порядку їх утворення не позбавляє їх статусу особливих чи надзвичайних, оскільки вони за своєю природою суперечать закладеним у Конституції вимогам.

Стаття 126. Незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України.

Вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється.

Суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом.

Судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше.

Суддя звільняється з посади органом, що його обрав або призначив, у разі:

- 1) закінчення строку, на який його обрано чи призначено;*
- 2) досягнення суддею шістдесяти п'яти років;*
- 3) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;*
- 4) порушення суддею вимог щодо несумісності;*
- 5) порушення суддею присяги;*
- 6) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;*
- 7) припинення його громадянства;*
- 8) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим;*
- 9) подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.*

Повноваження судді припиняються у разі його смерті.

Держава забезпечує особисту безпеку суддів та їхніх сімей.

Коментована стаття закріплює систему гарантій забезпечення незалежності і недоторканності суддів, які є невід'ємною складовою їхнього статусу, конституційними принципами організації і функціонування судів та професійної діяльності суддів. Незалежність суддів полягає передусім в їхній самостійності, непов'язаності при здійсненні правосуддя будь-якими обставинами та іншою, крім закону, волею.

Виключна важливість цих гарантій полягає у можливості створення ефективного організаційно-правового механізму, який надійно попереджував би будь-які спроби впливу на суддів або втручання в процес здійснення правосуддя.

Принцип незалежності суддів є як конституційним (за джерелом закріплення), так і міжгалузевим (за сферою застосування) принципом судочинства. Він закріплений у ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких статтях процесуальних кодексів України, які передбачають, що при здійсненні правосуддя судді і народні засідателі (при розгляді кримінальних справ) незалежні та підпорядковуються лише закону. Гарантіями реалізації цього прин-

ципу є: порядок обрання (призначення) і звільнення суддів; право судді на відставку; передбачена законом процедура здійснення правосуддя; заборона втручання у здійснення правосуддя; відповідальність за неповагу до суду; недоторканість суддів; наявність органів суддівського самоврядування; створення необхідних організаційно-технічних та інформаційних умов для діяльності судів; належне матеріальне та соціальне забезпечення суддів.

Незалежність, ефективність судової системи ґрунтуються також на певних принципах, вироблених міжнародною практикою. До найважливіших міжнародних актів, які визначають основні принципи та стандарти правосуддя, слід віднести – Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (ратифікована відповідно до Закону України від 17 липня 1997 р. № 475/97), Рекомендацію (84) 5 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо принципів цивільного судочинства, спрямованих на вдосконалення судової системи, Європейську хартію про закон «Про статус суддів», ухвалену 10 липня 1998 р., Рекомендацію № R (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів», ухвалену Комітетом міністрів Ради Європи 13 жовтня 1994 р., Регламент Європейського Суду з прав людини від 4 листопада 1998 р. Зокрема, в Основних принципах незалежності судочинства Організації Об'єднаних Націй, Конвенції з прав людини та Рекомендаціях Комітету міністрів для країн-членів Європейської Ради щодо незалежності та ролі судів деталізуються принципи, на яких має ґрунтуватися судова система. Зазначені у цих положеннях ознаки сильної юридичної системи згруповано таким чином.

1. Судді повинні бути незалежними. Це означає, що їхні рішення не підлягають ніякому перегляду, крім спеціальних судових процедур, передбачених законом, а суддям гарантується перебування на посаді до досягнення певного віку, або до закінчення встановленого строку перебування на посаді; оплата праці суддів має бути забезпечена законом.

2. Судді повинні мати достатні повноваження для виконання своїх обов'язків здійснювати правосуддя і судочинство.

3. Суддя повинен ухвалювати рішення без будь-яких прямих чи непрямих обмежень, невідповідного впливу, тиску, погроз чи втручання; судді не зобов'язані доповідати про обставини справ особам, які не мають відношення до судочинства.

4. Судді повинні робити фактичні висновки з наявних доказів, додержуватися процедури ведення засідання й заслуховування свідків, правильно застосовувати закон і виносити кінцеве рішення.

5. Справу не можна відкликати від певного судді, не маючи на те достатніх підстав, таких, як хвороба або конфлікт інтересів.

6. Справи не повинні розподілятися між судьями за бажанням осіб, які можуть бути заінтересованими у вирішенні справи.

7. Критеріями призначення суддів мають бути висока кваліфікація, бездоганна репутація, відданість ідеалам правосуддя, а порядок добору суддів повинен бути чітко визначеним.

8. Повинен існувати справедливий порядок розгляду дисциплінарних справ щодо суддів.

9. Влада мусить створювати відповідні умови для ефективної діяльності суддів, зокрема наймати потрібну кількість суддів і забезпечувати їх належну підготовку, надавати в їхнє розпорядження відповідний персонал та обладнання, а також дбати про те, щоб статус та платня суддів відповідали гідності їх професії і відповідальності.

Останнє положення безпосередньо зумовлює діяльність держави щодо створення такої організації судової системи, яка б забезпечила реалізацію права громадянина на судовий захист і справедливе судочинство.

Незалежність суддів і підкорення їх лише закону є найважливішою засадою правосуддя і передумовою їх об'єктивності і неупередженості. При здійсненні правосуддя судді не залежать від органів законодавчої і виконавчої гілок влади, органів державного управління, службових осіб, громадських організацій, партій і рухів, від думки і позицій сторін у цивільних, адміністративних і господарських справах, висновків органів дізнання і досудового слідства та прокурора у кримінальних справах, від вищестоящих судів.

Захист судді від свавілля з боку законодавчої влади передбачає, що остання не може ні нав'язати чинним судовим процедурам нові правила, ні змінити результат уже прийнятих рішень. Принцип відсутності зворотної сили закону дозволяє уникнути подібних незаконних посягань на права сторін у процесі. У відносинах з виконавчою владою незалежність судді передбачає, що він не зазнає впливу, утиску з боку органів державного управління. Згідно з Конвенцією про захист прав людини і основоположних

свобод будь-яка людина має право на те, щоб її справу було розглянуто справедливо, публічно і в розумний строк, незалежним та безстороннім судом згідно із законом (ч. 1 ст. 6).

Незалежність суддів при розгляді конкретних справ має забезпечуватися і в самому суді. Непроцесуальний вплив на суддю з боку інших суддів та керівників суду є неприпустимим.

При здійсненні правосуддя судді вирішують усі питання у справі за внутрішнім переконанням і за своєю совістю, виходячи при цьому з обставин справи і підкоряючись лише вимогам закону.

Підкорення суддів лише закону полягає у тому, що справа розглядається на підставі точного виконання ними матеріального і процесуального законодавства. Ніякі посилання на доцільність, вказівки і клопотання, від кого б вони не надходили, не звільняють суддів від обов'язку точно застосувати закон до обставин конкретної справи. Судові рішення, які ними постановляються, мають базуватися на аналізі усіх доказів у сукупності.

Незалежність суддів і підкорення їх лише закону взаємопов'язані, оскільки відсутність вимоги до суддів про дотримання закону при здійсненні правосуддя призвела б до сваволі.

Незалежність суддів – це фундаментальний принцип функціонування судової влади, зміст якого є універсальним і практично не змінюється під впливом тієї чи іншої національної правової системи.

Можна виокремити організаційну (інституціональну) та функціональну незалежність суддів. Перша полягає в тому, що судді не повинні підкорятися ні законодавчій, ні виконавчій гілкам влади і мають бути неупередженими, а визнаний Україною принцип верховенства права забороняє приймати законодавчі акти, що анулюють з ефектом зворотної сили рішення суду; друга – у підкоренні суддів при здійсненні правосуддя тільки Конституції і законам України.

Конституційний Суд України у Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 акцентував: «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо» (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Ідея сильної судової влади може залишитися лише декларацією, якщо не буде створено належних гарантій особистої незалежності і процесуальної самостійності суддів. Забезпечення незалежності судочинства є найважливішою, фундаментальною проблемою конституційного нормування. Формула «суди незалежні і підкоряються лише закону» була і в Конституції СРСР, і в конституціях Української РСР 1937 і 1978 рр., однак ця норма на теренах України існувала тільки на папері. У той же час історичний досвід наочно переконує, що закріплення в Конституції нормативів незалежного судочинства хоча й не призводить автоматично до їх втілення в життя, але дає могутній поштовх до цього, створює необхідні політико-правові передумови на шляху становлення дійсно незалежної судової влади. Тому конституційне унормування принципу незалежного суду і гарантій його реалізації має непересічне значення. Визначені у коментованій і наступних статтях Конституції України гарантії незалежності і недоторканності суддів забезпечують у своїй сукупності своєрідний «внутрішній суверенітет» судової влади, який конче потрібний її носіям для справедливого і неупередженого здійснення правосуддя відповідно до вимог закону. Суддівська незалежність є не особистим привілеєм суддів, а засобом захисту публічних інтересів, насамперед законних інтересів, прав і свобод людини і громадянина.

Систему гарантій суддівської незалежності, закріплених у коментованій статті, можна умовно поділити таким чином: особиста недоторканність суддів; безстрокове призначення судді на посаду; неможливість неправомірного усунення з посади судді та особиста безпека суддів і членів їх сімей.

Гарантована Конституцією України незалежність суддів забезпечується особливим порядком їх обрання або призначення на посаду та звільнення з посади (п. 27 ч. 1 ст. 85, ч. 4, ч. 5 ст. 131); захистом професійних інтересів (ч. 6 ст. 127); підкоренням суддів при здійсненні правосуддя лише закону (ч. 1 ст. 129); особливим порядком притягнення їх до дисциплінарної відповідальності (п. 3 ч. 1 ст. 131); заборонаю суддям належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової,

викладацької та творчої (ч. 2 ст. 127); притягненням до юридичної відповідальності винних осіб за неповагу до суду і судді (ч. 5 ст. 129); здійсненням суддівського самоврядування (ч. 2 ст. 130).

Згідно із ч. 2 коментованої статті забороняється вплив на суддів у будь-який спосіб. Йдеться про всі заходи впливу, метою яких є втручання у діяльність щодо здійснення правосуддя.

Суддя повинен мати можливість діяти без будь-якого обмеження, неправомірного впливу, схилення, тиску, погроз або втручання, прямого чи непрямого, з будь-чийого боку чи з будь-якої причини. Судді повинні мати повну свободу виносити рішення у справах безсторонньо, керуючись лише законом та власним переконанням.

Ніхто не має права вказувати судді, як слід оцінювати ті чи інші обставини справи, примушувати його постановити те чи інше судове рішення.

Втручання у здійснення правосуддя і вплив на суд або суддів у будь-який спосіб забороняються і тягнуть за собою відповідальність. Зокрема, згідно з кримінальним законодавством втручання в діяльність судді з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися винесення неправосудного рішення є злочином проти правосуддя (ст. 376 КК).

Під втручанням у діяльність судді розуміються вказівки, вимоги, погрози, обіцянки різних вигод, критика судді в засобах масової інформації до вирішення справи тощо з метою схилити його до ухвалення бажаного судового рішення або до вчинення чи невчинення певних процесуальних дій.

Передбачено також кримінальну відповідальність за погрозу або насильство щодо судді, умисне знищення або пошкодження його майна, посягання на його життя або здійснення таких самих дій щодо близьких родичів судді у зв'язку з його діяльністю, пов'язаною зі здійсненням правосуддя.

Передбачена ч. 3 коментованої статті конституційна вимога, згідно з якою суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку, створює гарантію особистої недоторканності суддів, що забезпечує захист носіїв судової влади від можливих зловживань з боку посадових осіб.

Недоторканність суддів є важливою гарантією їх незалежності. Вона полягає у тому, що:

– суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом;

– суддя не може бути притягнутий до відповідальності і покараний за прийняття судового рішення або інші дії пов'язані із здійсненням правосуддя. Притягнення судді до відповідальності за дії, пов'язані із здійсненням правосуддя, може мати місце лише у разі встановлення його вини у зловживанні або вчиненні злочину у сфері службової діяльності (розділи XVII–XVIII КК України);

– у сфері службової діяльності суддя не може бути затриманий за підозрою у вчиненні злочину, підданий приводу чи примусово доставлений у будь-який державний орган у порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення;

– гарантії недоторканності поширюються на житло, службове приміщення судді, його особистий чи службовий транспорт, телефонні розмови, кореспонденцію, речі і документи. Відповідно до ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» проникнення в житло або інше володіння судді чи його службове приміщення, особистий чи службовий транспорт, проведення там огляду, обшуку чи виїмки, прослуховування його телефонних розмов, особистий обшук судді, а так само огляд, виїмка його кореспонденції, речей і документів можуть провадитися лише за судовим рішенням.

Кримінальна справа щодо судді може бути порушена тільки Генеральним прокурором України або його заступником.

Підсудність справи щодо обвинувачення судді у вчиненні злочину визначається Головою Верховного Суду України. Справа не може розглядатися тим судом, в якому обвинувачений обіймає чи обіймав посаду судді.

Гарантії недоторканності поширюються не тільки на професійних суддів, а й на народних засідателів і присяжних на час виконання ними обов'язків, пов'язаних із здійсненням правосуддя.

У частині 4 коментованої статті встановлено, що судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше. Перше призначення на посаду професійного судді суду загальної юрис-

дикції строком на п'ять років здійснюється Президентом України на підставі рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Безстрокове обрання суддів судів загальної юрисдикції здійснюється Верховною Радою України на підставі рекомендації та відповідного подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Безстрокове призначення на посаду судді створює дуже важливу гарантію незалежності судді, оскільки в такому разі носій судової влади впевнений, що його не можна в будь-який час усунути з посади, і він за умов належної поведінки гарантований від неправомірного звільнення з посади. Гарантія стабільності зайняття посади та забезпечення винагороди за працю є важливим соціально-психологічним чинником, який мотивує поведінку судді на підкорення виключно закону.

Із загального правила про безстрокове призначення судді на посаду передбачено два винятки.

Судді Конституційного Суду України призначаються строком на дев'ять років (ст. 148 Конституції). Цей виняток обумовлено специфікою повноважень названих суддів, які мають повноваження здійснювати правосуддя у сфері конституційної юрисдикції.

Особи, які призначені на посаду судді вперше, обіймають цю посаду протягом п'яти років (ст. 128 Конституції). За цей строк є можливість освідчитись у професійних та моральних якостях носія судової влади для вирішення питання про доцільність його наступного безстрокового призначення на посаду судді.

Судді, обрані Верховною Радою України, перебувають на посаді до досягнення шістдесяти п'яти років, інші судді – до закінчення строку, на який їх обрано чи призначено.

У частині 5 коментованої статті встановлено вичерпний перелік підстав звільнення судді з посади. Таке звільнення можливе лише органом, який обрав або призначив суддю, виключно з підстав, передбачених цією частиною, за поданням Вищої ради юстиції. Перелік підстав для звільнення судді з посади унеможливорює свавільне чи необгрунтоване усунення з посади судді, за будь-яких інших обставин, в тому числі і органом, який його обрав або призначив.

Дострокове звільнення судді з посади допускається лише у випадках, передбачених пп. 3–8 ч. 5 коментованої статті.

Суддя суду загальної юрисдикції звільняється з посади органом, який його обрав чи призначив, виключно з підстав, перед-

бачених ч. 5 ст. 126 Конституції України, за поданням Вищої ради юстиції.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» звільнення судді з посади у разі закінчення строку, на який його призначено, здійснюється Президентом України.

Суддя звільняється з посади за віком органом, який його обрав або призначив, з наступного дня після досягнення ним шістдесяти п'яти років.

Суддя звільняється з посади у разі неможливості здійснювати повноваження за станом здоров'я органом, який його обрав чи призначив, за наявності медичного висновку, що надається медичною комісією, утвореною спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я, або за рішенням суду про визнання судді обмежено дієздатним або недієздатним, яке набрало законної сили.

У разі порушення суддею вимог щодо несумісності він звільняється з посади органом, який обрав чи призначив суддю в порядку, встановленому Законом України «Про Вищу раду юстиції».

Звільнення судді з посади у разі порушення ним присяги або набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього здійснюється органом, який обрав чи призначив суддю у порядку, встановленому статтями 105, 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Такий суддя втрачає передбачені законом гарантії незалежності і недоторканності судді, право на грошове та інше забезпечення.

Суддя звільняється з посади у разі припинення його громадянства відповідно до Закону України «Про громадянство України».

Звільнення судді з посади у разі визнання його безвісно відсутнім чи оголошення його померлим здійснюється органом, який його обрав або призначив на підставі відповідного рішення суду та подання Вищої ради юстиції, внесеного у порядку, встановленому ст. 108 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Звільнення судді з посади за його заявою про відставку чи звільнення з посади за власним бажанням здійснюється у порядку, встановленому ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». За таким суддею зберігаються звання судді та гарантії недоторканності, встановлені для судді до його виходу у відставку.

У частині 7 коментованої статті закріплено принцип забезпечення державою особистої безпеки суддів та членів їх сімей. Цей принцип уособлює окрему гарантію суддівської незалежності, пов'язану із створенням безпечних умов для життя і діяльності суддів та членів їх сімей. Незалежність судді не може вважатися забезпеченою за обставин реальної загрози його життю, здоров'ю або майну.

Держава забезпечує особисту безпеку суддів та їх сімей. Заходи державного захисту суддів від перешкоджання виконанню покладених на них обов'язків і здійсненню наданих їм прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно суддів та їх близьких родичів у зв'язку з діяльністю суддів передбачено Законом України від 23 грудня 1993 р. «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Відповідно до ст. 2 цього Закону близькими родичами є батьки, дружина (чоловік), діти, рідні брати і сестри, дід, бабуся, онуки.

Гарантії незалежності і недоторканності суддів передбачено не тільки в нормах Конституції України, а й в інших законах України. До них належать закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду юстиції», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та Кримінальний кодекс України.

Стаття 127. Правосуддя здійснюють професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні.

Професійні судді не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

На посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою.

Суддями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. Ці судді відправляють правосуддя лише у складі колегій суддів.

Додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та їх професійного рівня встановлюються законом.

Захист професійних інтересів суддів здійснюється в порядку, встановленому законом.

Правосуддя є однією із функцій судової влади. У частині 1 коментованої статті визначено коло суб'єктів, яких може бути залучено до її виконання. Зокрема, основним суб'єктом, на якого покладається обов'язок здійснення правосуддя, є професійний суддя. У цій статті акцентується на «професійній» формі виконання службових обов'язків із здійснення правосуддя, що передбачає особливі вимоги до освіти, досвіду та інших професійно важливих характеристик цього суб'єкта. Як зазначено в тлумачному словнику української мови, професіоналізм — це оволодіння основами і глибинами якої-небудь професії (Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. — С. 62). Отже, поняття «професійний суддя» акумулює якісно-ціннісний комплекс поєднання глибоких різносторонніх знань, умінь, професійних суддівських навиків, практичного досвіду, загальнолюдської культури, що відображає ступінь самоорганізації особи, рівень її професійної діяльності, забезпечує ефективність судової системи та сприяє зростанню її авторитету. Рівень професіоналізму суддів залежить від внутрішніх чинників, детермінованих специфікою суддівської професії, і зовнішніх чинників, спричинених політичними, економічними, соціальними та культурними умовами розвитку суспільства.

Вимоги, що ставляться до професіоналізму суддів, сьогодні більш високі, ніж раніше. Це обумовлюється зміною: а) умов функціонування судів (наприклад, унаслідок законодавчого прогресу), б) змісту суспільної ролі суду, в) розуміння природи правозастосовної функції суду. Разом із тим професіоналізм сучасних суддів акумулює в собі суперечливі і неусталені моральні цінності, перебуває на конвенційному рівні свого формування та розвитку, супроводжуваному порушенням професійних норм і цінностей та деформаціями (корупція, бюрократизм тощо). Саме тому в інтересах судової системи, суспільства, держави в цілому щоб відбір кандидатів на посади суддів та оцінка відповідності судді

займаній посаді здійснювались за єдиним критерієм — рівнем їх професіоналізму.

Крім професійних суддів, до здійснення правосуддя можуть залучатися також народні засідателі і присяжні, але «у визначених законом випадках». Це положення означає, по-перше, що коло суб'єктів, яким може бути надано право здійснювати одну із функцій судової влади — правосуддя, може бути розширене за рахунок народних засідателів і присяжних; по-друге, це повноваження скоріше є винятком, ніж постійною формою діяльності зазначених осіб, оскільки відсутня вказівка на їх професійний характер. Тобто для народних засідателів і присяжних відправлення правосуддя не є основною професійною діяльністю, звідси — відсутність особливих вимог щодо необхідної кваліфікації цих осіб; по-третє, ці особи залучаються до виконання функцій з відправлення правосуддя у виключних випадках — визначених законом. Отже, окреслення процесуальних та організаційних питань забезпечення участі народних засідателів і присяжних у здійсненні однієї з функцій судової влади є обов'язком законодавця. Зокрема, законом мають бути визначені порядок добору та залучення в судовий процес народних засідателів і присяжних, обсяг їх повноважень, випадки їх обов'язкового залучення до процедури відправлення правосуддя.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» народні засідателі вирішують справи у складі суду разом із суддею, забезпечуючи згідно з Конституцією України безпосередню участь народу в здійсненні правосуддя. Під час розгляду і вирішення справ вони користуються повноваженнями судді, виконуючи такі обов'язки: а) своєчасно, справедливо та безсторонньо розглядати і вирішувати судові справи відповідно до закону з дотриманням засад і правил судочинства; б) дотримуватися правил суддівської етики; в) виявляти повагу до учасників процесу; г) додержуватися присяги судді; г) не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, у тому числі таємницю нарадчої кімнати і закритого судового засідання тощо. На народних засідателів поширюються гарантії незалежності і недоторканності суддів, установлені законом, на час виконання ними обов'язків зі здійснення правосуддя. Залучення народних засідателів можливе лише в цивільний і кримінальний

процес і виключно в розгляд справи по суті (перша інстанція). Процесуальний закон встановлює випадки, в яких народні засідателі можуть бути залучені до процедури відправлення правосуддя. Так, зокрема, в кримінальний процес можуть бути залучені народні засідателі при розгляді справ про злочини, за які законом передбачено призначення покарання у виді довічного позбавлення волі (ч. 3 ст. 17 КПК України). У цивільний процес залучаються народні засідателі при розгляді справ щодо: а) обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною і поновлення цивільної дієздатності фізичної особи; б) визнання фізичної особи безвісно відсутньою чи оголошення її померлою; в) усиновлення; г) надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку; г) обов'язкової госпіталізації до протитуберкульозного закладу (ч. 4 ст. 234 ЦПК України).

Інститут присяжних для національної судової системи є новим. Тому перед законодавцем постає досить складне завдання – нормативно забезпечити організацію роботи суду присяжних. Її підґрунтям може бути загальноновизнаний світовий підхід до статусу і повноважень присяжних, але, звичайно, повинні бути враховані національні традиції, досягнення вітчизняної науки в царині процесуального і матеріального права, український менталітет, рівень правосвідомості суспільства і соціально-економічного розвитку держави в цілому. Перевага суду присяжних полягає в більшій колегіальності, незалежності, демократизмі, посиленні змагальності процесу, гласності судового розгляду.

Частина 2 ст. 127 Конституції України присвячено вимогам несумісності посади судді з іншими видами діяльності. В Європейській хартії про статус суддів (п. 4.2) зазначається, що поряд зі службовою суддя може вільно займатися різноманітними видами діяльності, зокрема й тими, що виражають його права як громадянина. Проте ця свобода може (і повинна) бути обмежена тією мірою, в якій ці додаткові види діяльності є несумісними з довірою щодо неупередженості і незалежності судді або з вимогами необхідності уважно і в розумні строки розглядати справи. Вітчизняний законодавець, дотримуючись міжнародних стандартів щодо несумісності посади судді, закріпив, що перебування на посаді судді несумісне із зайняттям посади в будь-якому іншому

органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом. Суддя не має права поєднувати свою діяльність з підприємницькою або адвокатською діяльністю, будь-якою іншою оплачуваною роботою (крім викладацької, наукової і творчої діяльності), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Суддя також не може належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках (ст. 53 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Таким чином, Конституцією і Законом України щодо судді, по-перше, обмежуються політичні права громадянина; по-друге, обмежується свобода обрання додаткової трудової діяльності; по-третє, наводиться вичерпний перелік допустимої додаткової діяльності (викладацька, наукова, творча). Передбачені обмеження спрямовані на збереження гарантій незалежності суддів, підвищення професіоналізму суддів та їх відданості суддівській професії.

Слід зазначити, що обмеження політичних прав суддів є необхідним заходом і пов'язане із суспільним менталітетом, що склався на даний час. В умовах же розвинутої правової держави, громадянського суспільства свобода кожного носія судової влади від ідейного чи емоційного тиску забезпечується в першу чергу верховенством права. Гарантіями незалежного, неупередженого відправлення правосуддя є високий рівень професійної правосвідомості суддів, внутрішнє сприйняття ними правил змагальності судового процесу.

Обмеження свободи вибору додаткової трудової діяльності спрямоване, по-перше, на забезпечення незалежності і неупередженості судді; по-друге, на створення умов належного і сумлінного виконання ним своїх основних професійних функцій; по-третє, на запобігання можливості використання ним свого службового становища в інтересах іншої роботи. Така конституційна заборона тим самим захищає репутацію судді і авторитет судової влади. Дозвіл на заняття суддею науковою, викладацькою або творчою діяльністю сприяє підвищенню його професійної майстерності, інтелектуального рівня, правової обізнаності, збагаченню спеціальних знань, утвердженню його статусу як фахівця найвищої категорії. Водночас у законодавстві доцільно передба-

чити критерії допустимості такої діяльності: вона має здійснюватися тільки у вільний від основної роботи час, не повинна заважати виконанню професійних функцій судді, впливати на його незалежність і неупередженість та повинна мати характер додаткової трудової діяльності.

У частинах 3–5 коментованої статті закріплено кваліфікаційні вимоги до суддів. Так, ч. 3 встановлює загальні (мінімальні) вимоги: обов'язковість громадянства України, віковий (не молодше 25 років) та освітній (вища юридична освіта) цензи, наявність досвіду роботи в галузі права (не менш як три роки), проживання в Україні (не менш як десять років), володіння державною мовою (українською). Зміст понять «вища юридична освіта» та «стаж роботи в галузі права» розтлумачено в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», зокрема, під «вищою юридичною освітою» слід розуміти вищу юридичну освіту, здобуту в Україні за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, а також вищу юридичну освіту за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобуту в іноземних державах та визнану в Україні в установленому законом порядку; а «стажем роботи у галузі права» – стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем не нижче спеціаліста (ст. 64).

Основною же вимогою для заняття посади судді є отримання рекомендації кваліфікаційної комісії суддів. Згідно з Законом України «Про судоустрій і статус суддів» відповідну рекомендацію надає Вища кваліфікаційна комісія суддів за результатами заходів з конкурсного добору на заміщення вакантних посад судді (ст. 71). Рекомендація ґрунтується на оцінці відповідності претендента на посаду об'єктивним вимогам, встановлених Конституцією України, та професійної придатності кожної окремої особи до виконання повноважень професійного судді. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює також, що не можуть бути рекомендовані на посаду судді громадяни: 1) визнані судом обмежено дієздатними або недієздатними; 2) які мають хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків судді; 3) які мають не зняту чи не погашену судимість (ст. 64).

У частині 4 ст. 127 Конституції України передбачено умови для призначення на посади суддів спеціалізованих судів осіб, які ма-

ють фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. Це означає, що суддями в цих судах можуть бути особи без вищої юридичної освіти. Але ці судді мають право відправляти правосуддя лише у складі колегій суддів, тобто передбачається, що судді-юристи повинні превалювати в складі колегії. Але механізм добору та призначення на посади таких суддів ще не створено. Окремі напрацювання щодо цього питання закладено в Законі України «Про судоустрій» 2002 р., але на практиці жодного суддю-неюриста не було призначено (обрано) на посаду, а Закон України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 р. це питання взагалі залишив поза увагою.

У частині 5 коментованої статті встановлено, що вимоги стосовно стажу, віку та професійного рівня окремих категорій суддів передбачено законом. Керуючись наданим повноваженням, законодавець встановив, наприклад, у Законі України «Про Конституційний Суд України» додаткові (підвишені) кваліфікаційні вимоги до суддів, зокрема, 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 (ст. 16).

У частині 6 коментованої статті встановлено, що законодавець повинен розробити механізм захисту професійних інтересів суддів. У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» завдання захисту професійних інтересів суддів покладено на органи суддівського самоврядування – самостійне колективне вирішення суддями питань, не пов'язаних із відправленням правосуддя. Як зазначається в ст. 113 згаданого Закону, суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення самостійності судів і незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їх діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів. Організаційними формами суддівського самоврядування є збори суддів, ради суддів, конференції суддів, з'їзд суддів України.

Стаття 128. *Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково, в порядку, встановленому законом.*

Голова Верховного Суду України обирається на посаду та звільняється з посади шляхом таємного голосування Пленумом Верховного Суду України в порядку, встановленому законом.

Коментована стаття містить основні положення щодо завершальної стадії процесу формування суддівського корпусу – призначення (обрання) на посаду судді в суд загальної юрисдикції. Процедуру формування складу Конституційного Суду України закріплено в ст. 148 Конституції та статтях 6–8 Закону України «Про Конституційний Суд України».

У частині 1 коментованої статті закріплено дві процедури зайняття посади судді в судах загальної юрисдикції – процедуру призначення на посаду судді вперше та процедуру обрання на посаду судді безстроково.

Процедура призначення на посаду судді вперше. За такою процедурою обіймати посаду судді можуть особи, які не мають суддівського стажу. Право призначати на посади суддів таких осіб закріплено за Президентом України.

Порядок призначення на посаду судді вперше (в суд загальної юрисдикції) деталізований в ст. 66 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та включає такі стадії:

1) розміщення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на своєму веб-порталі оголошення про проведення добору кандидатів на посаду судді з урахуванням прогнозованої кількості вакантних посад суддів та опублікування такого оголошення в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр»;

2) подання особами, які виявили бажання стати суддею, до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідної заяви та документів, визначених цим Законом;

3) здійснення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на основі поданих кандидатами на посаду судді документів перевірки відповідності осіб вимогам, установленим до кандидата на посаду судді, та організація проведення стосовно них спеціальної перевірки в порядку, визначеному законом;

4) складення особами, які відповідають установленим вимогам до кандидата на посаду судді, іспиту перед Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на виявлення рівня загальних теоретичних знань у галузі права;

5) направлення кандидатів, які успішно склали іспит та пройшли необхідні перевірки, для проходження спеціальної підготовки у спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі четвертого рівня акредитації;

6) направлення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України кандидатів на посаду судді після успішного проходження ними підготовки у спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі четвертого рівня акредитації для проходження спеціальної підготовки у Національній школі суддів України;

7) допущення кандидатів, які успішно пройшли спеціальну підготовку, до складення кваліфікаційного іспиту перед Вищою кваліфікаційною комісією суддів України;

8) визначення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України рейтингу кандидатів на посаду судді за результатами складення кваліфікаційного іспиту, зарахування їх до резерву на заміщення вакантних посад судді;

9) оголошення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України у разі відкриття вакантних посад суддів конкурсу на заміщення таких посад серед кандидатів, які перебувають у резерві;

10) проведення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, виходячи з рейтингу кандидата відповідно до кількості наявних вакантних посад судді, добору серед кандидатів, які взяли участь у конкурсі, та внесення рекомендації Вищій раді юстиції про призначення кандидата на посаду судді;

11) розгляд на засіданні Вищої ради юстиції відповідно до рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України питання про призначення кандидата на посаду судді та внесення в разі прийняття позитивного рішення подання Президенту України про призначення кандидата на посаду судді;

12) прийняття Президентом України рішення про призначення кандидата на посаду судді.

Призначення на посаду судді здійснюється Президентом України на підставі подання Вищої ради юстиції протягом тридцяти днів з дня отримання такого подання.

Особа, вперше призначена на посаду судді, набуває повноважень судді після складення присяги судді такого змісту: «Я, (ім'я та прізвище), вступаючи на посаду судді, урочисто присягаю об'єктивно, безсторонньо, неупереджено, незалежно та справедливо здійснювати правосуддя, підкоряючись лише закону та керуючись принципом верховенства права, чесно і сумлінно виконувати обов'язки судді, дотримуватися морально-етичних принципів поведінки судді, не вчиняти дій, що порочать звання судді та принижують авторитет судової влади». Суддя складає присягу під час урочистої церемонії у присутності Президента України. Текст присяги підписується суддею і зберігається в його особовій справі.

Строк суддівських повноважень суддів, які зайняли посади за даною процедурою, є п'ять років. За закінченням цього терміну вони мають право або претендувати на зайняття посади судді безстроково або обрати іншу професійну діяльність, не пов'язану із суддівством.

Процедура обрання на посаду судді безстроково. Якщо особа вже має хоча б п'ятирічний суддівський стаж роботи і бажає продовжити суддівську кар'єру, має право претендувати на посаду судді із безстроковим терміном повноважень. Повноваження щодо прийняття рішення про обрання на посаду судді безстроково надано Конституцією Верховній Раді України.

Порядок обрання на посаду судді безстроково встановлюється ст. 74 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і Регламентом Верховної Ради України та включає такі стадії:

1) кандидат звертається з письмовою заявою до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про рекомендування його для обрання на посаду судді безстроково;

2) Вища кваліфікаційна комісія суддів України повідомляє про підготовку матеріалів щодо кандидата на посаду судді безстроково на своєму офіційному веб-порталі та в офіційних засобах масової інформації;

3) Вища кваліфікаційна комісія суддів України перевіряє відомості про кандидата, враховує показники розгляду кандидатом справ;

4) Вища кваліфікаційна комісія суддів України приймає рішення про рекомендування чи відмову у рекомендуванні його для

обрання на посаду судді безстроково і в разі рекомендування направляє відповідне подання до Верховної Ради України;

5) Верховна Рада України відповідно до подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України приймає рішення про обрання на посаду судді безстроково на своєму пленарному засіданні.

Рішення про обрання кандидата на посаду судді безстроково приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України і оформляється постановою Верховної Ради України. Особа, обрана на посаду судді безстроково, набуває статусу судді з дня набрання чинності відповідною постановою Верховної Ради України.

Судді, який обіймає посаду безстроково, гарантується перебування на посаді до досягнення ним шістдесяти п'яти років, за винятком випадків звільнення судді з посади або його відставки.

Усі судді в Україні мають єдиний статус незалежно від процедури зайняття посади судді, місця суду в системі судів загальної юрисдикції чи адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді.

У частині 2 коментованої статті встановлено загальний порядок обрання на посаду та звільнення з посади Голови Верховного Суду України. Посада Голови Верховного Суду України є адміністративною і питання про її зайняття вирішується на засіданні Пленуму цього суду шляхом таємного голосування. Рішення по суті приймається більшістю голосів від загального складу Пленуму.

Пленум Верховного Суду України є колегіальним органом, до складу якого входять усі судді цього суду. Таємне голосування забезпечує анонімність волевиявлення кожного голосуючого. Процедура обрання на посаду Голови Верховного Суду України та звільнення його з посади встановлюється Регламентом Пленуму цього суду. Строк повноважень Голови Верховного Суду України – п'ять років. Пленум Верховного Суду України з питання обрання Голови Верховного Суду України скликається не пізніше одного місяця з дня припинення повноважень попереднього Голови Верховного Суду України.

Голова Верховного Суду України може бути достроково звільнений з посади з підстав, установлених законом України «Про судоустрій і статус суддів». Повноваження Голови Верховного Суду України також можуть бути припинені достроково внаслідок висловлення йому недовіри Пленумом Верховного Суду України.

Порядок дострокового припинення повноважень Голови Верховного Суду України внаслідок висловлення йому недовіри Пленумом Верховного Суду України визначається ст. 43 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Стаття 129. Судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону.

Судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних.

Основними засадами судочинства є:

- 1) законність;
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 3) забезпечення доведеності вини;
- 4) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;
- 5) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором;
- 6) забезпечення обвинуваченому права на захист;
- 7) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень суду, крім випадків, встановлених законом;
- 9) обов'язковість рішень суду.

Законом можуть бути визначені також інші засади судочинства в судах окремих судових юрисдикцій.

За неповагу до суду і судді винні особи притягаються до юридичної відповідальності.

Коментована стаття регламентує базові положення здійснення судочинства та визначає основні засади судочинства, які є системою загальноправових, міжгалузевих та галузевих принципів, що розкривають природу і сутність цивільного, кримінального та інших форм судочинства, напрями та досягнення завдань правосуддя та реалізацію прав, свобод і законних інтересів учасників процесу.

Конституційні положення про незалежність суддів і підкорення їх лише закону, а також здійснення судочинства одноосо-

бово суддею, колегією суддів чи судом присяжних, що передбачаються частинами 1 та 2 ст. 129, не включено до переліку основних засад судочинства. Разом з тим за своїм характером незалежність суддів і підкорення їх лише закону, а також здійснення судочинства відповідним складом суду є загальними засадами судочинства, які на відміну від основних засад судочинства в різних процесуальних системах мають характер правових аксіом. Це відрізняє названі засади від тих, що закріплені у ч. 3 коментованої статті. Частина 1 ст. 129 передбачає, що судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. В ній відтворені міжнародні стандарти правосуддя. Так, Загальна декларація прав людини проголошує, що кожна людина для встановлення обґрунтованості пред'явленого їй кримінального обвинувачення має право на те, щоб її справу розглянув з додержанням усіх вимог справедливий незалежний і безсторонній суд (ст. 10). Міжнародний пакт про громадянські і політичні права також визначає, що кожен має право при розгляді будь-якого кримінального обвинувачення, пред'явленого йому, або при визначенні його прав та обов'язків у будь-якому цивільному процесі на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону.

VII Конгрес ООН по запобіганню злочинності і поведженню з правопорушниками 1985 р. схвалив Основні принципи незалежності судових органів, де проголошується, що незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в Конституції або законах країни; судові органи вирішують передані їм справи неупереджено, на підставі фактів і відповідно до закону, без будь-яких обмежень, неправомірного впливу, спонукання, тиску, погроз або втручання прямого чи непрямого з будь-якого боку і з будь-яких причин; незалежність судових органів дає їм право і вимагає від них забезпечення справедливого ведення судового розгляду і додержання прав сторін.

Незалежність судів і підкорення їх лише закону забезпечується організаційними та процесуальними гарантіями. Організаційні гарантії незалежності передбачено ст. 126 Конституції України (див. коментар до ст. 126) і Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Так, відповідно до ч. 4 ст. 47 Закону «Про судоустрій і статус суддів» незалежність суддів забезпечується:

- особливим порядком його призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення;
- недоторканністю та імунітетом судді;
- незмінюваністю судді;
- порядком здійснення судочинства, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення;
- заборонаю втручання у здійснення правосуддя;
- відповідальністю за неповагу до суду чи судді;
- окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом;
- належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді;
- функціонуванням органів суддівського самоврядування;
- визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту;
- правом судді на відставку.

Крім того, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, а також фізичні і юридичні особи та їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність судді і не посягати на неї. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу визначених Конституцією України гарантій незалежності судді (частини 5, 6 ст. 47 «Про судоустрій і статус суддів»).

При здійсненні судочинства незалежність суддів та підкорення їх лише закону виявляються у процесуальному режимі внутрішньосудових відносин складу суду, що розглядає справу, відносинах з учасниками судової справи, вищестоящими судовими органами, всіма організаціями, посадовими особами і громадянами, який унеможлиблює втручання у діяльність судді при здійсненні правосуддя.

Основний зміст цієї засади судочинства закріплюється і конкретизується у процесуальному законодавстві. Так, відповідно до ст. 18 КПК України при здійсненні правосуддя в кримінальних справах судді і народні засідателі незалежні і підкоряються тільки закону. Судді і народні засідателі вирішують кримінальні справи на основі закону, в умовах, що виключають сторонній вплив на суддів.

Незалежність суддів і підкорення їх лише закону реалізуються у передбаченому законом порядку розгляду справи, прийняття

рішень та інших судових актів. При здійсненні правосуддя та прийнятті рішення в судовій справі суддя повинен виходити з власного її розуміння та переконання, що ґрунтуються на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи, бути незалежним від правової позиції прокурора, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших учасників судочинства. Відповідно до частин 1, 2 ст. 209 ЦПК України суди ухвалюють рішення іменем України негайно після закінчення судового розгляду, рішення суду ухвалюється, оформлюється і підписується в нарадчій кімнаті суддею, а в разі колегіального розгляду – судьями, які розглядали справу. Згідно зі ст. 212 ЦПК України при оцінці доказів суд оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному, об'єктивному та безпосередньому дослідженні наявних у справі доказів; жоден доказ не має для суду наперед встановленого значення; суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності; результати оцінки доказів суд відображає в рішенні, в якому наводяться мотиви їх прийняття чи відмови у прийнятті.

Однією з гарантій незалежності суддів є також право судді, який незгодний з рішенням більшості, на письмове викладення своєї окремої думки.

Виявом принципу незалежності суддів є їх незалежність від вищестоящих судів. При здійсненні вищестоящими судами функцій судового нагляду вони не мають права втручатися у розгляд конкретних справ. Крім того, поки рішення суду зберігає законну силу, не можна ставити під сумнів його правосудність. Скасування в установленому порядку судових рішень не може бути підставою для притягнення судді до відповідальності, оскільки суддя діяв добросовісно за своїм внутрішнім переконанням.

Законодавство передбачає заборону втручання у діяльність судді при здійсненні правосуддя. У частинах 1, 2 ст. 47 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначено, що суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Суддя здійснює правосуддя на основі Конституції і законів України, керується при цьому принципом верховенства права. Втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя забороняється і тягне

за собою відповідальність, установлену законом. Суддя не зобов'язаний давати жодних пояснень щодо суті справ, які перебувають у його провадженні, крім випадків, установлених законом.

Згідно з ч. 2 ст. 129 Конституції України судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних. Ця норма має засадничий характер, оскільки визначає склад суду при розгляді судових справ у різних видах судочинства. Вона конкретизується у процесуальному законодавстві.

Так, відповідно до ст. 17 КПК України кримінальні справи розглядаються в суді першої інстанції одноособово суддею, який діє від імені суду, за винятком випадків, передбачених частинами 2 і 3 цієї статті. Кримінальні справи про злочини, за які законом передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк більше десяти років, розглядаються в суді першої інстанції колегіально судом у складі трьох суддів, якщо підсудний заявив клопотання про такий розгляд. Кримінальні справи про злочини, за які законом передбачена можливість призначення покарання у виді довічного позбавлення волі, в суді першої інстанції розглядаються судом у складі двох суддів і трьох народних засідателів, які при здійсненні правосуддя користуються всіма правами судді. Розгляд справ у апеляційному і касаційному порядку здійснюється відповідно апеляційними і касаційними судами у складі трьох суддів. Розгляд справ за нововиявленими обставинами здійснюється апеляційними і касаційними судами у складі не менше трьох суддів. Розгляд справ у Верховному Суді України здійснюється колегіально за участю всіх суддів Верховного Суду України.

ЦПК передбачає, що цивільні справи розглядаються колегіально або одноособово професійними судьями. Згідно зі ст. 18 ЦПК України цивільні справи у судах першої інстанції розглядаються одноособово суддею, який є головуєчим і діє від імені суду. У випадках, встановлених ЦПК України, цивільні справи у судах першої інстанції розглядаються колегією у складі одного судді і двох народних засідателів, які при здійсненні правосуддя користуються всіма правами судді. Цивільні справи у судах апеляційної інстанції розглядаються колегією у складі трьох суддів, головуєчий з числа яких визначається в установленому законом порядку. Цивільні справи у суді касаційної інстанції розглядаються колегією у складі не менше трьох суддів. Цивільні справи у Верховно-

му Суді України розглядаються колегіально. Під час перегляду рішення, ухвали суду чи судового наказу у зв'язку з нововиявленими обставинами суд діє в такому самому складі, в якому вони були ухвалені (одноособово або колегіально).

Відповідно до ст. 46 ГПК України справи у місцевих господарських судах розглядаються суддею одноособово. Будь-яку справу, що належить до підсудності цього суду, залежно від категорії і складності справи, може бути розглянуто колегіально у складі трьох суддів. ГПК передбачає також склад суду при перегляді рішень господарських судів в апеляційному і касаційному порядку.

У колегіальний склад суду, крім професійних суддів, можуть входити народні засідателі. Відповідно до статей 57, 58 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» народним засідателем є громадянин України, який у випадках, визначених процесуальним законом, вирішує справи у складі суду разом із суддею, забезпечуючи згідно з Конституцією України безпосередню участь народу у здійсненні правосуддя. Народні засідателі під час розгляду і вирішення справ користуються повноваженнями судді. До списку народних засідателів у кількості, зазначеній у поданні голови суду, включаються громадяни, які постійно проживають на території, на яку поширюється юрисдикція відповідного суду, відповідають вимогам ст. 59 цього Закону і дали згоду бути народними засідателями. Список народних засідателів затверджується рішенням відповідної місцевої ради на чотири роки і переглядається у разі необхідності, але не рідше ніж раз на два роки і публікується в друкованих засобах масової інформації відповідної місцевої ради.

Конституція України передбачила також суд присяжних. У статті 63 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначено, що присяжними визнаються громадяни України, які у випадках, передбачених процесуальним законом, залучаються до здійснення правосуддя, забезпечуючи згідно з Конституцією України безпосередню участь народу у здійсненні правосуддя.

Суд присяжних є процесуальним інструментом змагальної форми кримінального судочинства, гарантією дотримання процесуальних форм судочинства, забезпечення незалежності та неупередженості професійних суддів при здійсненні правосуддя.

Суд присяжних притаманний сучасним системам судочинства, є інститутом участі народу у здійсненні правосуддя і сприяє формуванню позитивного стереотипу про судову владу, суд, судочинство у громадській свідомості, певною мірою наближує суд до суспільства, забезпечує соціальний контроль за судовою діяльністю, сумісний з принципом незалежності суддів і підкорення їх лише закону.

Процедури формування суду присяжних передбачають вимоги до присяжних, формування їх списку, виключення зі списків присяжних громадян, які за законом за наявних підстав не допускаються до здійснення правосуддя, відсторонення осіб як присяжних по конкретній справі, вручення підсудному списку кандидатів у присяжні судді для обговорення тощо.

У частині 3 коментованої статті визначаються основні засади судочинства. За своєю юридичною сутністю основні засади судочинства — це його конституційні, міжгалузеві принципи, які мають фундаментальний характер для різних видів судочинства: цивільного, кримінального, адміністративного, у господарських судах.

У режимі судочинства конституційні засади не допускають ніяких винятків, і їм притаманна найвища стабільність. Невиконання приписів процесуальних норм, що містяться у процесуальному законодавстві та ґрунтуються на конституційних засадах судочинства, визнається безумовною підставою скасування судових рішень і пов'язується з суттєвими порушеннями судових процедур, які в більшості випадків не сумісні з правом на судовий захист (ст. 55 Конституції України) та унеможливають належну його реалізацію.

Відповідно до п. 1 ч. 3 коментованої статті основною засадою судочинства є законність. Законність прийнято відносити до загальноправових принципів. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Разом з тим законність судочинства має специфічний вираз та зміст. По-перше, суд при вирішенні справ повинен правильно застосовувати норми матеріального права до правовідносин, що є предметом судової діяльності. По-друге, обов'язковою умовою судочинства є додержання норм процесуального права, які регла-

ментують певні судові процедури, що гарантують реалізацію права на судовий захист та забезпечують досягнення цілей судочинства та законності судової діяльності.

При здійсненні судочинства суди вирішують справи на основі Конституції України, процесуальних кодексів, інших законодавчих актів України, міжнародних договорів, які є частиною національного законодавства. Суди у передбачених законом або міжнародним договором випадках застосовують норми права інших держав.

Важливим аспектом законності судочинства є верховенство Конституції України та конституційних норм. Оскільки Конституція України має найвищу силу, а її норми є нормами прямої дії (ст. 8 Конституції України), суди при розгляді конкретних справ повинні давати оцінку закону чи іншому нормативно-правовому акту з точки зору його відповідності Конституції. Судові рішення повинні ґрунтуватися на Конституції, а також на чинному законодавстві, яке їй не суперечить.

У випадках невизначеності в питаннях відповідності Конституції України закону, який підлягає застосуванню у конкретній справі, суд за клопотанням учасників судочинства або за своєю ініціативою призупиняє провадження по справі і звертається до Верховного Суду України, який відповідно до ст. 158 Конституції України може ставити перед Конституційним Судом України питання про відповідність Конституції України законів та інших нормативних актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (див. коментар до ст. 150 Конституції України). Частина 4 ст. 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» також передбачає, що Верховний Суд України звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Рішення про звернення до Верховного Суду України стосовно постановки питання перед Верховним Судом може приймати суд першої, апеляційної чи касаційної інстанції.

Законність судочинства забезпечується також тим, що суд при розгляді справ може безпосередньо застосовувати Конституцію. Таке можливо у випадках:

1) якщо зі змісту норм Конституції не випливає необхідність додаткової регламентації її положення законом;

2) якщо закон, який діяв до введення в дію Конституції або прийнятий після цього, їй суперечить;

3) якщо правовідносини, які є предметом судового розгляду, законом не врегульовано, нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою або Радою міністрів Автономної Республіки Крим, суперечить Конституції України;

4) якщо укази Президента України нормативно-правового характеру, які мають застосовуватися судьями при розгляді конкретних судових справ, суперечать Конституції України.

Суди, застосовуючи Конституцію як акт прямої дії, не можуть визнати неконституційними закони та інші правові акти, передбачені у п. 1 ч. 1 ст. 158 Конституції, оскільки це є виключною компетенцією Конституційного Суду України.

Разом з тим на підставі ст. 144 Конституції України суд може визнати у межах своєї юрисдикції невідповідність Конституції України чи законам України рішень органів місцевого самоврядування, а на підставі ч. 2 ст. 124 Конституції України – акти органів державної виконавчої влади – міністерств, відомств, місцевих державних адміністрацій тощо.

Конституція України відносить рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом до основних засад судочинства. Раніше у Конституції і законодавстві про судоустрій та судочинство закріплювався принцип рівності громадян перед законом і судом.

Як видно, чинний принцип є ширшим і поширюється не тільки на громадян – сторін судового процесу, а й на інших його учасників і має дві сторони, два аспекти – рівність перед законом і рівність перед судом.

Рівність учасників судового процесу перед законом є похідною від інших норм Конституції України, які визначають рівність конституційних прав і свобод громадян та рівність перед законом (ст. 24), а також компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19).

Рівність усіх учасників судового процесу перед законом передбачає єдиний правовий режим судочинства, який забезпечує реалізацію їх процесуальних прав.

Що стосується іншої сторони коментованої засади судочинства – рівності усіх учасників судового процесу перед судом, то вона є похідною і від засади доступності судового захисту та наявності права на судовий захист, оскільки громадяни мають право звертатися до суду (ч. 1 ст. 55 Конституції), юрисдикція якого є необмеженою і поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ч. 2 ст. 124 Конституції).

Рівність усіх учасників судового процесу перед судом також визначається фундаментальним конституційним положенням про інституалізацію судової системи як єдиної системи судів загальної юрисдикції і недопущення створення надзвичайних та особливих судів (ст. 125 Конституції України). По суті це означає існування єдиного та доступного для усіх суду, що завжди визнавалося необхідною умовою верховенства права та гарантованості основних прав і свобод людини і громадянина.

Таким чином, рівність учасників судового процесу перед законом і судом є конкретизацією загального принципу рівності громадян перед законом і судом стосовно сфери здійснення судової влади і судочинства.

Рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом як конституційна засада судочинства потребує конкретизації у процесуальному законодавстві. При цьому зміст цього принципу визначається таким:

– учасники судочинства повинні мати рівний обсяг прав та обов'язків, які відображають їх процесуальне положення (сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб, обвинувачений, державний обвинувач, свідки, експерти тощо);

– процесуальне становище учасників судочинства має визначатися їх процесуальними функціями;

– у судочинстві недопустимо «процесуальне сумішництво», оскільки статус учасника судочинства повинен бути єдиним;

– у межах процесуального статусу того чи іншого учасника судочинства його дії з реалізації процесуальних прав спрямовані на досягнення тих самих юридичних наслідків. Що стосується обсягу процесуальних обов'язків, то вони у межах того самого процесуального статусу є рівними;

– дії суду, спрямовані на дискримінацію того чи іншого учасника процесу, є недопустимими.

Забезпечення доведеності вини — це принципова норма, яка є системоутворюючою нормою, що визначає, поряд з іншими принципами, побудову, структуру та сутність сучасного кримінального судочинства, спрямована на забезпечення реалізації прав учасників процесу, зумовлює зміст підсумкових рішень суду. Вона є відбиттям у кримінально-процесуальному праві невід'ємного права особи вважатися невинуватою у вчиненні злочину і не бути підданою кримінальному покаранню, доки її вини не буде доведено у законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Це принципове, визначальне право закріплене у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» (див. коментар до ст. 62 Конституції).

Реалізація цього принципу має об'єктивний і суб'єктивний аспекти. Об'єктивний аспект полягає в тому, що закон повинен містити такий перелік прав і так врегульовувати певні процедури, щоб суб'єкти доведення вини мали повну можливість реалізувати свої повноваження, а обвинувальний вирок постановлювався лише при доведеності винуватості підозрюваного у вчиненні злочину.

Суб'єктивний аспект полягає у тому, що суддя, який є головуючим у судовому засіданні, своїми діями при розгляді конкретної справи має сприяти реалізації усіх повноважень суб'єктів доказування.

Обов'язок доводити перед судом винуватість підсудного майже по усіх справах покладається на прокурора, який здійснює державне обвинувачення. Лише у справах про злочини, передбачені ст. 125 КК (умисне легке тілесне ушкодження) і ч. 1 ст. 126 КК (умисне завдання удару, побоїв або вчинення інших насильницьких дій, які завдали фізичного болю і не спричинили тілесних ушкоджень), а також справи про злочини, передбачені ст. 356 КК (самоправство) щодо дій, якими заподіяно шкоду правам і інтересам окремих громадян (справи приватного обвинувачення), що порушуються не інакше, як за скаргою потерпілого, обвинувачення підтримує потерпілий або його представник.

Останніми роками підстави для забезпечення доведеності вини потерпілим розширилися. Новелами кримінально-процесуального закону потерпілому надано право брати участь у судових дебатах в усіх кримінальних справах, а не тільки справах приватного об-

винувачення. Також якщо раніше потерпілий мав можливість доводити вини лише по справах приватного обвинувачення, то за новою підставою така можливість у нього з'явилася і в усіх інших справах, але вона залежить від процесуальної позиції прокурора у конкретній справі: у разі відмови прокурора від обвинувачення потерпілий має право вимагати продовження розгляду справи. У таких випадках він сам підтримує обвинувачення, доводячи вини підсудного. Але, надавши потерпілому таке право, закон не врегулював відповідну процедуру, яка б унеможливила переважання суб'єктивного (суддівського) чинника. Так, природне намагання судді, який розуміє, що потерпілий не є юристом-професіоналом і не в змозі використати усі інструменти процесуального доказування, допомогти йому може потягти за собою компенсування власними діями відсутність державного обвинувача або, навпаки, формально довести судовий розгляд до кінця і постановити наперед вирішений прокурором виправдувальний вирок.

Вимога щодо доведеності вини є визначальною також щодо обвинувального вироку, який не може ґрунтуватися на припущеннях і постановляється лише за умови, коли під час судового розгляду винуватість підсудного у вчиненні злочину доведена.

Змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і доведенні перед судом їх переконливості тлумачиться як основоположний принцип судочинства, притаманний судочинству в сферах окремих судових юрисдикцій. Зміст даного принципу закріплюється у процесуальному законодавстві, але суттєвим для забезпеченості змагальності є визначення змагального типу судочинства, який характеризується перш за все змагальністю сторін. Тому за своїм змістом конституційне положення, яке сформульоване загальним чином, по суті фіксує змагальний тип судочинства як базову засаду, яка має бути конкретизована у галузевому процесуальному законодавстві.

Для змагального типу процесу є характерною така побудова судочинства, при якій, як мінімум, по-перше, необхідне розмежування процесуальних функцій, тобто функцій сторін та суду; по-друге, наявною є дві протилежні процесуально рівні сторони; по-третє, функціонування незалежного від сторін суду, який здійснює функцію правосуддя та розгляду справи.

Характер розмежування процесуальних функцій та процедури реалізації змагальності у судочинстві визначається процесу-

альним законодавством. Так, у кримінальному судочинстві виокремлюються функції обвинувачення, захисту і вирішення справ. Змагальність сторін відображається у статтях КПК, які наділяють обвинувача, потерпілого, підсудного, захисника, цивільного позивача, їх представників певними правами щодо надання доказів, а також участі в їх дослідженні (статті 16¹, 45, 262, 264, 288, 289, 290 та ін.).

У цивільному судочинстві виокремлюються функції позивача, відповідача, третіх осіб та інших осіб, що беруть участь у справі і вирішенні цивільних справ. Відповідно до ст. 10 ЦПК України цивільне судочинство здійснюється на засадах змагальності сторін. Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, мають рівні права щодо подання доказів, їх дослідження та доведення перед судом їх переконливості. Кожна сторона повинна довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог або заперечень, крім випадків, встановлених ЦПК України. Суд сприяє всебічному і повному з'ясуванню обставин справи: роз'яснює особам, які беруть участь у справі, їх права та обов'язки, попереджує про наслідки вчинення або невчинення процесуальних дій і сприяє здійсненню їхніх прав у випадках, встановлених ЦПК України.

Органічною частиною змагальності судочинства є участь сторін у дослідженні доказів. Тому в змагальному процесі встановлення обставин справи стає результатом як діяльності сторін (осіб, які беруть участь у справі) з надання доказів, так і дослідження цих доказів судом із наданням сторонам права брати участь у процедурах їх дослідження, а також оцінки судом лише доказів, наданих йому сторонами (самостійно чи за їх клопотанням за допомогою суду). При цьому невикористання стороною права брати участь у процедурах дослідження доказів вважається допустимою формою його реалізації.

Розгляд судових справ у змагальному процесі не може виключати активності суду в межах тих повноважень, які адекватні його процесуальній функції і не можуть підмінити ту чи іншу сторону. Так, у цивільному судочинстві за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, суд сприяє здійсненню їхніх прав; вказує сторонам на обставини, котрі за законом вони мають доказати, тощо. Виходячи з визначеної у цивільному процесуальному законодавстві моделі змагальності суд розглядає справу за участі сторін, але має

право розглянути справу за наявності в ній достатніх матеріалів про права та взаємовідносини сторін, якщо обидві сторони або відповідач не з'явилися в судове засідання; залишити заяву без розгляду, якщо в судове засідання не з'явився позивач. Так, відповідно до ст. 169 ЦПК України суд відкладає розгляд справи в межах строків, встановлених ст. 157 цього Кодексу, у разі: неявки в судове засідання однієї із сторін або будь-кого з інших осіб, які беруть участь у справі, про яких нема відомостей, що їм вручені судові повістки; першої неявки в судове засідання сторони або будь-кого з інших осіб, які беруть участь у справі, оповіщених у встановленому порядку про час і місце судового розгляду, якщо вони повідомили про причини неявки, які судом визнано поважними; першої неявки без поважних причин належним чином повідомленого позивача в судове засідання або неповідомлення ним про причини неявки, якщо від нього не надійшла заява про розгляд справи за його відсутності; якщо суд визнає потрібним, щоб сторона, яка подала заяву про розгляд справи за її відсутності, дала особисті пояснення. Викликати позивача або відповідача для особистих пояснень можна і тоді, коли в справі беруть участь їх представники. При цьому неявка представника в судове засідання без поважних причин або неповідомлення ним про причини неявки не є перешкодою для розгляду справи. За клопотанням сторони та з урахуванням обставин справи суд може відкласти її розгляд. У разі повторної неявки в судове засідання позивача, повідомленого належним чином, якщо від нього не надійшла заява про розгляд справи за його відсутності, суд залишає позовну заяву без розгляду (п. 3 ч. 1 ст. 207 ЦПК України). У разі повторної неявки в судове засідання відповідача, повідомленого належним чином, суд вирішує справу на підставі наявних у ній даних чи доказів (постановляє заочне рішення).

У кримінальному судочинстві, наприклад, відмова прокурора від обвинувачення, з якою погодився потерпілий, є для суду обов'язковою; суд не може направити справу на додаткове розслідування з метою погіршити становище підсудного чи притягти до відповідальності інших осіб тощо. Кримінально-процесуальний закон не дає права суду або судді порушувати кримінальну справу (статті 275, 278 КПК). У разі скасування постанови прокурора, слідчого чи органу дізнання про відмову в порушенні справи суд-

дя сам не має права порушити кримінальну справу, а, скасовуючи постанову, повертає матеріали для проведення додаткової перевірки (ст. 236² КПК).

Норма щодо підтримання державного обвинувачення в суді прокурором у незмінному текстуальному вигляді в Конституції України згадується двічі: у п. 1 ст. 121 розділу VII «Прокуратура» і в п. 5 ч. 3 ст. 129 розділу VIII «Правосуддя». У першому випадку вона має значення однієї з функцій прокуратури (див. коментар до ст. 121), у другому — є однією з основних засад кримінального процесу.

Як функція вона визначає види, напрями діяльності прокурора та обумовлена його роллю в процесі. Прокурор виконує цю функцію як представник держави через свої публічно-правові обов'язки.

Функція обвинувачення, що реалізується прокурором у суді, є розвитком кримінального переслідування, яке він здійснював на досудовому розслідуванні, наглядаючи за додержанням законів органами, котрі провадять дізнання і досудове слідство. У кримінальному судочинстві прокурор є стороною в процесі, який здійснює обвинувальну функцію від імені держави, тобто державне обвинувачення. Поряд з обвинуваченням від імені особи (приватним обвинуваченням) він є носієм функції обвинувачення, яка належить до числа визначальної тріади функцій: обвинувачення, захисту та вирішення справи, які є самостійними, незалежними одна від одної і виконуються різними суб'єктами.

Підтримання державного обвинувачення в суді прокурором як одна з основних засад судочинства впливає на побудову усіх судових стадій процесу, його форм та інститутів. Ця норма є закріпленням певних складових елементів двох процесуальних принципів — публічності і змагальності. Через дію принципу публічності прокурор зобов'язаний за наявності приводів і підстав у кожному випадку виявлення ознак злочину порушити кримінальну справу, вжити всіх передбачених законом заходів для встановлення події злочину, осіб, винуватих у його вчиненні, а також до їх покарання. Одночасно він зобов'язаний не допускати притягнення до відповідальності та засудження невинуватих.

Змагальність судового процесу означає таку його побудову, при якій функція суду з вирішення справи відокремлена від функції

обвинувачення і функції захисту, причому функцію обвинувачення здійснює одна сторона (прокурор, потерпілий, цивільний позивач), а функцію захисту — інша (підсудний, його захисник, цивільний відповідач) (див. коментар до п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції).

Обвинувачення — обов'язкова передумова правосуддя. Без нього не виникає не тільки функція захисту, а й власне правосуддя. При відсутності сторони обвинувачення (прокурора) підсудний (його захисник) захищаються від обвинувачення, сформульованого в обвинувальному висновку за підсумками досудового слідства, а суд вимушений брати на себе ініціативу у наданні й дослідженні доказів, зібраних слідчим під час розслідування, тобто виконувати не тільки невластиві суду обов'язки, а й такі, що не відповідають і суперечать природі судової влади взагалі. Проте практика участі прокурора лише по певних категоріях справ (які визначалися наказами Генерального прокурора) або на вимогу суду чи на розсуд прокурора існувала у вітчизняному кримінальному судочинстві багато десятиріч. Для унеможливлення перекручення принципів, які визначають природу кримінального процесу, Конституція України закріпила вимогу щодо підтримання державного обвинувачення в суді прокурором не тільки як функції, а й як засаду судочинства. Кримінально-процесуальне законодавство, деталізуючи дію конституційного положення, визнає участь прокурора в судовому засіданні обов'язковою, крім випадків, коли розглядаються справи приватного обвинувачення або коли прокурор відмовився від підтримання державного обвинувачення. Так, коли прокурор дійде переконання, що дані судового слідства не підтверджують пред'явленого підсудному обвинувачення, він зобов'язаний відмовитись від обвинувачення і викласти мотиви відмови. У цьому разі суд роз'ясняє потерпілому та його представнику їх право вимагати продовження розгляду справи і підтримувати обвинувачення.

Якщо потерпілий не бажає скористатися цим правом, суд своєю ухвалою (постановою) закриває справу.

Засада судочинства щодо забезпечення обвинуваченому права на захист є відображенням у кримінально-процесуальному праві одного з основних прав людини і громадянина, закріплених у розділі II Конституції «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» (див. коментар до статей 59, 63).

Будучи соціально-правовою цінністю, право на захист від обвинувачення посідає визначальне місце в системі гарантій особи у кримінальному судочинстві. Одночасно воно є передумовою правосуддя, оскільки використання усього аспекту юридичних засобів протистояння обвинуваченню слугує вирішенню його завдань. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів України» суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Право обвинуваченого (підсудного) утворює вся сукупність прав, що йому належать, і здійснення яких дає можливість оспорювати висунуте проти нього обвинувачення, доводити свою непричетність до злочину, невинуватість або меншу винуватість, захищати інші законні інтереси у справі. Право обвинуваченого (підсудного) на захист включає в себе і право мати захисника (див. коментар до статей 59, 63 Конституції). Обвинувачений має право: знати, в чому його обвинувачують; давати показання з пред'явленого йому обвинувачення або відмовитися давати показання і відповідати на запитання; мати захисника і побачення з ним до першого допиту; подавати докази; заявляти клопотання; ознайомлюватися після закінчення досудового слідства або дізнання з усіма матеріалами справи; брати участь у судовому розгляді в суді першої інстанції; заявляти відводи; подавати скарги на дії і рішення особи, яка провадить дізнання, слідчого, прокурора, судці та суду, а за наявності відповідних підстав — на забезпечення безпеки.

Право на захист є невід'ємним від гарантій його реалізації. Саме реальне здійснення цього права є ключовим в конституційній нормі, яка вимагає забезпечення обвинуваченому його права. Кримінально-процесуальний закон визначає коло суб'єктів, на яких покладається забезпечення цього права: особа, яка провадить дізнання, слідчий, прокурор, суддя і суд зобов'язані до першого допиту підозрюваного, обвинуваченого і підсудного роз'яснити їм право мати захисника і скласти про це протокол, а також надати підозрюваному, обвинуваченому і підсудному можливість захищатися встановленими законом засобами від пред'явленого обвинувачення та забезпечити охорону їх особистих і майнових прав.

Конституційні норми дали поштовх для розширення змісту і переліку прав обвинуваченого (підсудного) у кримінально-процесуальному законодавстві, зокрема:

- розширилося коло осіб, які можуть надавати допомогу як захисник;
- збільшилися можливості вибору обвинуваченим (підсудним) конкретного захисника своїх прав;
- з'явилися нові підстави обов'язкової участі захисника по певних категоріях справ;
- збільшилися можливості сторін щодо захисту своїх прав й інтересів завдяки послідовній реалізації принципу змагальності, через що суддя не вправі відмовити учасникам процесу у дослідженні в суді доказів, якщо вони є належними і допустимими.

Суттєве значення мають гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами як конституційна засада судочинства.

Гласність судового процесу в цілому є похідною від принципу незалежності суду і рівності сторін у судочинстві і забезпечує «прозорість» судочинства. Судовий процес стає «прозорим», коли держава визнає пріоритет прав громадян. Громадянське суспільство зацікавлене у незалежному суді та рівності сторін, і тому лише в умовах гласності судова незалежність і рівність сторін стають гарантованими.

Виходячи з цього, гласність судочинства має три аспекти: як обов'язок суду забезпечити гласність судочинства; як право сторін на гласний розгляд справи; як право бажаючих бути присутніми у відкритих судових засіданнях, поширювати та отримувати інформацію про діяльність суду.

Враховуючи різноплановість прояву гласності судочинства, слід виділяти гласність загальну (гласність для народу) і гласність сторін. Загальна гласність означає можливість присутності у суді усіх бажаючих при розгляді судових справ і допустимість у різних формах, і перш за все у засобах масової інформації, висвітлення діяльності судів. Загальна гласність забезпечує суворе дотримання належної судової процедури і сприяє підвищенню довіри до судової влади та авторитету правосуддя. Крім того, реалізація гласності сприяє свободі засобів масової інформації, які висвітлюють діяльність суду.

У частині 2 ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, установлених процесуальним законом. Учасники судового процесу та інші особи, присутні на відкритому судовому засіданні, можуть використовувати портативні аудіотехнічні засоби. Проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відеозапису, а також транслявання судового засідання допускається за рішенням суду.

Гласність сторін відбивається в їх праві на гласне судочинство, а також у праві бути повідомленими про зміст вимог і заперечень сторін, знайомитися з матеріалами судової справи, бути вислуханими у судовому засіданні тощо.

Гласність судочинства у Конституції поєднується з повною фіксацією судового процесу технічними засобами, оскільки фіксація судового процесу технічними засобами забезпечує гласність судочинства. Пункт 10 ст. 370 КПК України передбачає як безумовну підставу для скасування вироку відсутність фіксування технічними засобами ходу судового процесу у передбачених КПК випадках.

Гласність судочинства притаманна всім стадіям судочинства – при розгляді справи по суті, апеляційному та касаційному переглядах. Разом з тим у практиці Європейського суду з прав людини виникали питання про дотримання принципу гласності в апеляційних, касаційних та інших інстанціях, де перевіряються прийняті рішення. У справах «Монелля проти Швеції» (рішення від 22 лютого 1984 р.) та «Моріс проти Швеції» (рішення від 2 березня 1987 р.) перед судом постало питання про можливість відступлення в апеляційній інстанції від принципу відкритого розгляду, на якому обвинувачений може бути присутній і відстоювати свою позицію щодо захисту, з урахуванням особливості національного процесуального права.

Суд постановив, що якщо розгляд у суді першої інстанції був гласним, то її відсутність у судах другої і третьої інстанцій може бути виправдана особливостями процедури. Якщо скарга зачіпає виключно питання права, а не факту, то, на думку Суду, вимоги гласного розгляду є дотриманими і тоді, коли заявнику не була надана можливість особисто бути заслуханим у апеляційному або касаційному суді (Європейський Суд по правам человека. Избранные решения : в 2 т. – М., 2000. – Т. 1. – С. 584–585).

Оскільки принцип гласності реалізується через обсяг прав, обов'язків і повноваження суб'єктів процесу та процедури їх здійснення, можна говорити, що у системі засад судочинства гласність може бути певною мірою обмежена. Так, загальна гласність може обмежуватися за колом осіб (наприклад, для неповнолітніх) або за характером досліджуваних обставин (які містять державну таємницю або становлять особисту таємницю, містять відомості про інтимні сторони життя осіб, які беруть участь у справі, таємницю усиновлення тощо). Відповідно до ст. 6 ЦПК розгляд справ у всіх судах проводиться і відкрито. Ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про час і місце розгляду своєї справи. Закритий судовий розгляд допускається у разі, якщо відкритий розгляд може привести до розголошення державної або іншої таємниці, яка охороняється законом, а також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, з метою забезпечення таємниці усиновлення, запобігання розголошення відомостей про інтимні чи інші особисті сторони життя осіб, які беруть участь у справі, або відомостей, що принижують їх честь і гідність.

Поряд із загальною гласністю може бути обмеженою і гласність сторін. Гласність сторін є обмеженою, якщо сторона не бере участі у тих чи інших судових процедурах або не має можливості знайомитися з матеріалами справи тощо.

Обмежена гласність сторін не є наслідком порушення процесуальних прав, і тому обмежену гласність слід відрізнити від її порушення. Так, відповідно до ст. 327 ЦПК судові рішення підлягає скасуванню, якщо справу розглянуто у відсутності будь-кого з осіб, які беруть участь у справі, не повідомлених про час і місце судового засідання, або якщо суд вирішив питання про права і обов'язки осіб, які не були притягнуті до участі в справі.

Апеляційне та касаційне оскарження рішень суду – усталені в сучасному судочинстві способи оскарження рішень суду.

Право на апеляційне та право на касаційне оскарження є елементами права на судовий захист. Ці права реалізуються у процедурах апеляційного та касаційного перегляду, які регламентуються процесуальним законодавством.

Забезпечення апеляційного та касаційного оскарження ґрунтується на інстанційній побудові судової системи (інстанційності), розмежуванні функцій судів різних інстанцій, можливості декількох судів розглядати ту чи іншу справу.

У сучасних процесуальних системах право на апеляційне оскарження судових рішень регламентовано як право на оскарження рішень, що не набрали законної сили, а право на касаційне оскарження рішень – як право на оскарження рішень, що набрали законної сили. При цьому суд апеляційної інстанції вирішує питання факту і права, а суд касаційної інстанції вирішує питання лише права. Цими суттєвими обставинами визначаються повноваження апеляційних та касаційних судів та процедур апеляційного та касаційного провадження.

Конституція, як видно зі змісту положення, що коментується, визнала як засаду судочинства доступ до правосуддя через визнання права на апеляційне та касаційне оскарження. Разом з тим вона передбачила, що у законі можуть бути визначені випадки, які унеможливають апеляцію та касацію рішень суду. У зв'язку з цим має принципове значення для реалізації цієї засади судочинства регламентація апеляційного та касаційного оскарження рішень суду у процесуальному законодавстві.

Так, ст. 13 ЦПК України передбачає забезпечення апеляційного і касаційного оскарження судових рішень. Особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не беруть участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права та обов'язки, мають право на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень у випадках та порядку, встановлених ЦПК України.

Відповідно до ст. 292 ЦПК України сторони, а також інші особи та прокурор, які брали участь у справі, можуть оскаржити в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції повністю або частково. Стаття 293 ЦПК України передбачає, що на ухвали суду може бути подана апеляційна скарга за умов, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню справи, та у випадках, передбачених ЦПК.

Аналогічні норми містяться у КПК України. Згідно зі ст. 347 КПК апеляція може бути подана:

- 1) на вироки, які не набрали законної сили, ухвалені місцевими судами;
- 2) на постанови про застосування чи незастосування примусових заходів виховного і медичного характеру, ухвалені місцевими судами.

Апеляція також може бути подана:

- 1) на ухвали (постанови), ухвалені місцевим судом, про закриття справи або направлення справи на додаткове розслідування;
- 2) на окремі ухвали (постанови), ухвалені місцевим судом;
- 3) на інші постанови місцевих судів у випадках, передбачених КПК.

Правила, які конкретизують положення Конституції України щодо забезпечення касаційного оскарження рішень суду, також містяться у чинному процесуальному законодавстві. Наприклад, відповідно до ст. 324 ЦПК України право касаційного оскарження мають сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи чи обов'язки. У касаційному порядку оскаржуються рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, рішення і ухвали апеляційного суду, ухвалені за результатами апеляційного розгляду; ухвали суду першої інстанції, вказані у пп. 1, 3, 4, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 29 ч. 1 ст. 293 цього Кодексу, після їх перегляду в апеляційному порядку і ухвали апеляційного суду, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню у справі. Підставами касаційного оскарження є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права.

Певні обмеження допустимості апеляції і касації окремих рішень сприяють підвищенню функціональної спроможності та ефективності діяльності апеляційних і касаційних судів. Забезпечене Конституцією України право на судовий захист та Європейською конвенцією з прав людини та основних свобод право на справедливий суд не порушуються певними обмеженнями апеляції чи касації, оскільки заінтересованій особі вже надавалося право бути заслуханим у суді першої інстанції. Право вимоги доступу до другої або третьої інстанції Конституція, а також Європейська конвенція з прав людини не визначають. Хоча, виходячи з принципу про необхідність надання ефективного правового захисту (ст. 6 Конвенції), таке право може існувати, але у такому разі є доцільним регламентувати процесуальні механізми допуску до апеляції чи касації, виходячи з того, що пріоритетним має бути забезпечення функціональності судів, які б в іншому

випадку були перевантажені судовими справами, в тому числі з незначними вимогами та тими, що не мають принципового характеру.

Відповідно до ч. 5 ст. 124 Конституції України судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України.

Обов'язковість рішень суду як засада судочинства конкретизується у процесуальному законодавстві і пов'язується з набранням рішеннями законної сили. Виходячи з обов'язковості рішення, законодавчо передбачені процедури звернення рішень до виконання, якими завершується судова справа. Так, згідно зі ст. 115 ГПК рішення, ухвали, постанови господарського суду, що набрали законної сили, є обов'язковими на всій території України і виконуються у порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження». Стаття 14 ЦПК передбачає, що судові рішення, що набрали законної сили, обов'язкові для всіх органів державної влади і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, посадових чи службових осіб та громадян і підлягають виконанню на всій території України, а у випадках, встановлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, — і за її межами. Невиконання судового рішення є підставою для відповідальності, встановленої законом. Обов'язковість судового рішення не позбавляє осіб, які не брали участі у справі, можливості звернутися до суду, якщо ухваленим судовим рішенням порушуються їхні права, свободи чи інтереси.

Наприклад, вирок місцевого суду набирає законної сили після закінчення встановленого законом строку його оскарження в апеляційному порядку тривалістю 15 діб з моменту його проголошення, а для засудженого, що перебуває під вартою, — в той же строк з моменту вручення йому вироку (ст. 349 КПК України).

Обов'язковість судових рішень, таким чином, є передумовою їх здійсненності, яка проявляється у примусовому характері рішень, можливості їх примусового виконання. Так, виконання вироку, яким особу засуджено до позбавлення волі або виправних робіт без позбавлення волі, здійснюють відповідні органи, передбачені нормами кримінально-виконавчого права. Суд, який постановив вирок, зобов'язаний стежити за тим, щоб він був звер-

нений до виконання (ч. 7 ст. 404 КПК). Органи по виконанню вироку або інших рішень суду у кримінальній справі повідомляють суд, який постановив вирок, про його виконання (ч. 8 ст. 404 КПК). Відповідно до ст. 382 КК України невиконання судового рішення є самостійним складом злочину.

Судове рішення, яке набрало законної сили, крім обов'язковості та здійсненності, має й інші правові властивості: незмінність, неспростовність, виключність, преюдиціальність. Тому обов'язковість судових рішень є складовою законної сили судових актів і передумовою їх виконавчої сили.

Ефективний судовий механізм захисту неможливий без процедур примусової реалізації рішень суду. Європейський суд з прав людини у рішенні по справі «Бурдов проти Росії» від 7 травня 2002 р. зазначив, що у контексті ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод виконання судового рішення, прийнятого будь-яким судом, має розглядатися як складова «судового розгляду». Більшість справ, що надходять до Європейського суду з прав людини, стосуються питань дотримання національними судами ст. 6 Конвенції в частині тривалості виконання судових рішень національних судів, винесених на користь заявників. У своїх рішеннях ЄСПЛ зазначає, що, не виконуючи рішення суду, державні органи позбавляють положення п. 1 ст. 6 Конвенції будь-якого сенсу. Так, у справі «Шмалько проти України» Європейський суд наголосив, що п. 1 ст. 6 гарантує кожному право на звернення до суду або арбітражу з позовом стосовно будь-яких його цивільних прав та обов'язків. Однак це право було б ілюзорним, якби правова система держави допускала, щоб остаточне судове рішення, яке має обов'язкову силу, не виконувалося на шкоду одній зі сторін. Було б незрозуміло, якби ст. 6 детально описувала процесуальні гарантії, які надаються сторонам у спорі, а саме: справедливий, публічний і швидкий розгляд, — і, водночас, не передбачала виконання судових рішень. Якщо тлумачити ст. 6 Конвенції як таку, що стосується виключно доступу до судового органу та судового провадження, то це могло б призводити до ситуацій, що суперечать принципу верховенства права, який договірні держави зобов'язалися поважати, ратифікуючи Конвенцію. Отже, для цілей ст. 6 Конвенції виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розцінюватися як складова частина «судового розгляду».

Невиконання судових рішень кваліфікується ЄСПЛ не лише як порушення ч. 1 ст. 6 Конвенції, але і як порушення інших конвенційних прав. Так, у справі «Войтенко проти України» Суд знайшов порушення п. 1 ст. 6, ст. 13 та ст. 1 протоколу №1 Конвенції. Він зазначив, що рішення українського суду залишалось невиконаним через відсутність бюджетних коштів та законодавчих заходів. Суд констатував, що неможливість заявника домогтися виконання його рішення протягом чотирьох років, крім порушення ст. 6, становить втручання у його право на мирне володіння майном у сенсі п. 1 ст. 1 Протоколу № 1 Конвенції. Як наслідок, заявникові було присуджено 2 000 євро на відшкодування немайнової шкоди та 33 євро на відшкодування витрат.

Конституція передбачає, що законом можуть бути визначені також інші засади судочинства в судах окремих судових юрисдикцій.

У конституційно-правовому аспекті це означає, що засадами судочинства є основні конституційні засади, а також засади, передбачені законом. У статті 129 законодавець перерахував основні засади судочинства. Це означає, що і в самій Конституції можуть міститися, поряд з окремо визначеними, правові положення, які за своїми ознаками та регулятивним значенням можуть бути також названі засадами судочинства і які забезпечують права і свободи людини. Так, до них можна віднести: державну мову судочинства (ст. 10), особисту недоторканність (ст. 29), недоторканність житла (ст. 30), таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31), охорону особистого і сімейного життя громадянина (ст. 32), доступність і гарантованість судового захисту і свобод людини і громадянина (ст. 55) та ін.

У механізмі реалізації конституційних засад судочинства з точки зору правової визначеності мають значення межі конкретизації цих засад у процесуальному законодавстві, а також формування специфічних засад судочинства в окремих судових юрисдикціях, що є предметом правового регулювання відповідного процесуального законодавства.

Так, КПК України передбачає як принципи, крім визначених у Конституції, безпосередність, усність судового розгляду (ст. 257), незмінність складу суду при розгляді справи (ст. 258) тощо.

Частина 5 коментованої статті передбачає відповідальність за неповагу до суду і судді, яка є самостійним складом правопорушення.

Так, ЦПК України передбачає відповідальність свідків та експертів (статті 50, 53). Частина 5 ст. 50 ЦПК містить норму, що за завідомо неправдиві показання або за відмову від давання показань з непередбачених законом підстав свідок несе кримінальну відповідальність, а за невиконання інших обов'язків – відповідальність, встановлену законом. Частина 13 ст. 53 ЦПК передбачає, що за завідомо неправдивий висновок або за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків експерт несе кримінальну відповідальність, а за невиконання інших обов'язків – відповідальність, встановлену законом.

Стаття 185³ КпАП України встановлює адміністративну відповідальність за неповагу до суду. Відповідно до цієї статті неповага до суду, що виразилася у злісному ухиленні від явки в суд свідка, потерпілого, позивача або невідомої зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуєчого чи в порушенні порядку під час судового засідання, а так само вчинення будь-яких дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил, тягнуть за собою накладення штрафу від трьох до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк від 15 діб. Злісне ухилення експерта перекладача від явки в суд тягне за собою накладення штрафу від трьох до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Кримінальна відповідальність встановлена за втручання у діяльність судових органів, за погрозу або насильство щодо судді, народного засідателя або присяжного, за посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя, невиконання судового рішення (статті 376, 377, 379, 382 КК України).

Стаття 130. *Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів.*

Для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування.

Відповідно до п. 7 Основних принципів незалежності судових органів (ухвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної

Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р.) на кожну державу-члена ООН покладається зобов'язання надавати необхідні засоби, які давали б змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції. Особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення судів, належне матеріальне та соціальне забезпечення суддів, функціонування органів суддівського самоврядування є фінансовими, організаційними та матеріальними гарантіями незалежності діяльності носіїв судової влади. Самостійність і незалежність судових органів від впливу законодавчої і виконавчої влади багато у чому й забезпечується саме у процесі реалізації названої статті.

Безумовно, на цьому шляху зустрічаються відповідні перешкоди, що унеможливають якісне відправлення правосуддя. Відсутність або диверсифікація джерел фінансування судової влади — прямий шлях до розвитку корупційних відносин, формування джерел кримінального впливу на суди. Саме цьому Конституційний Суд України у п. 2 мотивувальної частини рішення від 24 червня 1999 р. № 6-рп/99 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів) зазначив: «Однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів. Важливим механізмом забезпечення такої гарантії є встановлений частиною першою статті 130 Конституції обов'язок держави забезпечувати фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів шляхом окремого визначення у Державному бюджеті України видатків на утримання судів. Централізований порядок фінансування судових органів з Державного бюджету України в обсягах, які мають забезпечувати належні економічні умови для повного і незалежного здійснення правосуддя, фінансування потреб судів (витрати на розгляд судових справ, комунальні послуги, ремонт і охорону судових приміщень, придбання оргтехніки, поштові витрати тощо) має обмежити будь-який вплив на суд і спрямований на гарантування судової діяльності на основі принципів і приписів Конституції України».

Якість та справедливість здійснення правосуддя є інструментами зміцнення демократичних відносин у суспільстві. На жаль, у організаційних моментах на цьому шляху існувала значна кількість

перешкод. Так, у рішенні VIII позачергового З'їзду суддів України «Про стан виконання в державі Конституції та законів України щодо забезпечення самостійності судів та незалежності суддів» від 26 червня 2007 р. було особливо зазначено, що у той час мали місце «спроби втручання у вирішення конкретних судових справ, в організацію діяльності судів при формуванні суддівського корпусу... втручання, перешкоджання здійсненню судами правосуддя, тиску на суддів шляхом погроз, шантажу та іншого протиправного впливу, в тому числі у формі прийняття незаконних нормативно-правових актів та правових актів індивідуальної дії, неправомірного використання суб'єктами влади наданих їм повноважень».

Недарма пізніше Президент України Віктор Янукович у своїй промові перед суддями 17 вересня 2010 р. відмітив: «Державна судова адміністрація, на яку покладено представництво судів у відносинах з органами виконавчої і законодавчої влади у питаннях фінансування та матеріально-технічного забезпечення судів, виводиться з системи органів виконавчої влади і підпорядковується органам суддівського самоврядування. Суди не повинні зупиняти роботу через брак коштів на відправлення поштової кореспонденції — це ганьба для держави».

Отже, відповідними гарантіями незалежності судової діяльності, які зазначені у ст. 130 Конституції, є встановлені законами України:

- окремий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів;
- належне матеріальне та соціальне забезпечення суддів;
- функціонування органів суддівського самоврядування для вирішення питань внутрішньої діяльності судів.

Заходи матеріального, інформаційного, організаційного, технічного та фінансового характеру, які спрямовано на забезпечення незалежного здійснення правосуддя, визначаються безпосередньо законодавством України. Так, згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» фінансування та належні умови функціонування судів і діяльності суддів забезпечуються державою. Це передбачає визначення в Державному бюджеті України видатків на фінансування судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя; гарантування своєчасного і повного фінансування судів. Причому функції головного

розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів здійснюють суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України. Державна судово адміністрація України здійснює функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, органів суддівського самоврядування, Національної школи суддів України. Законодавство України встановлює певні гарантії належного фінансування судової системи, згідно з яким видатки на утримання судів у Державному бюджеті України не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році.

Державна судово адміністрація України здійснює організаційне забезпечення діяльності органів судової влади. У рамках своєї компетенції вона забезпечує належні умови діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування в межах повноважень, визначених законодавством України; організовує комп'ютеризацію судів для здійснення діловодства, самого процесу судочинства, інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності та забезпечення функціонування автоматизованої системи документообігу в судах; в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на фінансування відповідних судів, забезпечує суди необхідними технічними засобами фіксування судового процесу. Організаційне забезпечення діяльності Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів здійснюється апаратом відповідного суду. Порядок організаційного забезпечення діяльності Конституційного Суду України встановлюється Законом України «Про Конституційний Суд України» та іншими законами. Для забезпечення судів нормативно-правовими актами, спеціальною науковою літературою, матеріалами судової практики в кожному суді повинна бути створена бібліотека суду. Фонди бібліотеки формують друковані видання та комп'ютерні бази даних.

Для забезпечення належних матеріальних та соціальних умов життя та діяльності суддів у розвиток конституційних положень законами України «Про судоустрій та статус суддів» та «Про Конституційний Суд України» встановлено, що суддівська винагорода складається з посадового окладу та інших доплат, та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами.

Професійному судді, який потребує поліпшення житлових умов, надається службове житло за місцем знаходження суду. Він також забезпечується окремим кабінетом, робочим місцем та необхідними для роботи засобами за рахунок коштів Державного бюджету України.

Значущим чинником на шляху забезпечення незалежності суддів є суддівське самоврядування, що сприяє організації нормальної діяльності судів та забезпечує захист суддів від втручання в їх діяльність. Згідно із законом завданнями суддівського самоврядування є:

- забезпечення організаційної єдності судів;
- зміцнення незалежності суддів, захист від втручання в їхню діяльність;
- спільно з органами Державної судової адміністрації, Вищою кваліфікаційною комісією суддів та іншими участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, організаційного забезпечення судів;
- контроль за додержанням нормативів кадрового, фінансового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення;
- організація призначення суддів на адміністративні посади;
- призначення суддів Конституційного Суду України.

Організаційними формами суддівського самоврядування є збори суддів, ради суддів, конференції суддів, з'їзд суддів України. На зборах суддів місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України обговорюються питання спеціалізації діяльності суддів та внутрішньої діяльності відповідного суду, роботи конкретних суддів чи робітників апарату судів, заслуховуються звіти суддів, які обіймають адміністративні посади в даному суді, та звіт керівника апарату суду. Слід зазначити, що чинне законодавство надає можливість зборам суддів звертатися з пропозиціями щодо питань діяльності суду до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і дати відповідь по суті.

Відповідно до системи судів в Україні не рідше одного разу на рік проводяться конференція суддів загальних судів, конференція суддів господарських судів та конференція суддів адміністративних судів. На цих зібраннях представники судової влади вирішують організаційні питання пов'язані із діяльністю органів суддівського самоврядування, вирішують питання щодо фінансування та забезпечення системи судів. У період між конференціями суддів функції суддівського самоврядування виконує рада суддів

загальних судів, рада суддів господарських судів, рада суддів адміністративних судів.

Найвищим органом суддівського самоврядування є з'їзд суддів України, який у межах компетенції, як правило, один раз на два роки приймає рішення, що є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування та всіх суддів. З'їзд суддів України: заслуховує звіти Ради суддів України та рад суддів про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів; інформацію Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та голови Державної судової адміністрації України про їх діяльність; звертається з пропозиціями щодо вирішення питань діяльності судів до органів державної влади та їх посадових осіб; призначає та звільняє суддів Конституційного Суду України відповідно до Конституції і законів України; призначає членів Вищої ради юстиції та приймає рішення про припинення їх повноважень; призначає членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; обирає Раду суддів України.

У період між з'їздами суддів України вищим органом суддівського самоврядування є Рада суддів України, яка обирається з'їздом суддів України у складі одинадцяти суддів. Вона організовує виконання рішень з'їзду суддів та контроль за їх виконанням. Рада суддів України у межах своєї компетенції:

- розробляє та організовує виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів;
- розглядає питання правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей, приймає відповідні рішення з цих питань;
- призначає та звільняє Голову Державної судової адміністрації України та його заступників;
- здійснює контроль за організацією діяльності судів;
- звертається з пропозиціями щодо питань діяльності судів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Рішення Ради суддів України, прийняті в межах її повноважень, є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування. Рішення Ради суддів України може бути скасовано З'їздом суддів України.

Стаття 131. *В Україні діє Вища рада юстиції, до відання якої належить:*

1) внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад;

2) прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності;

3) здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

Вища рада юстиції складається з двадцяти членів. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури — двох членів Вищої ради юстиції.

До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

Коментована стаття регулює питання порядку формування, завдань і повноважень нового інституту в системі судової влади — Вищої ради юстиції, призначенням якої є формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного якісно здійснювати правосуддя.

У більшості європейських держав подібні органи існують вже досить давно. Практично в усіх країнах, де є аналогічні органи, їх правовий статус також визначається на вищому законодавчому рівні — конституційному. Найчастіше у конституціях держав закріплюються основні положення правового статусу цих органів: компетенція, кількісний та якісний його суб'єктний склад, вимоги стосовно членів ради, порядок її формування, строк діяльності, призначення або обрання його голови та заступників, їх повноваження та ін.

Майже в усіх країнах статті конституцій, що регулюють положення цих органів, знаходяться в розділах, присвячених судовій владі або судовій системі. У Болгарії це розділ VI «Судова влада», у Португалії — розділ III «Статус суддів» (розділ V «Суди»), в Іта-

лії – розділ I «Судоустрій» (глава IV «Магістратура»), в Іспанії – розділ VI «Про судову владу», в Польщі – розділ VIII «Суди і трибунали», в Угорщині – розділ X «Судова організація».

У Конституції України правовий статус Вищої ради юстиції визначається в розділі VIII «Правосуддя». Таке розташування конституційної норми свідчить про вихідне бачення законодавцем цього органу в системі органів судової влади. Але надалі думки щодо місця Вищої ради юстиції в системі державних органів відповідно до теорії розподілу влади розійшлися.

У теорії конституційного права існує позиція, згідно з якою органи, подібні Вищій раді юстиції України (у Франції, Італії та Португалії – це Вища рада магістратури, в Іспанії – Вища рада судової влади, в Болгарії – Вища судова рада, у Польщі – Всепольська судова рада, в Угорщині – Всеугорська рада юстиції, в Колумбії – Вища рада суддівського корпусу, в Болгарії і Казахстані – Вища судова рада), належать до органів суддівського самоврядування. Поряд з цією точкою зору існує думка, що Вища рада юстиції разом із прокуратурою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Рахунковою палатою, Центральною виборчою комісією та деякими іншими органами належить до системи контрольно-наглядових органів. Таким чином, в Україні відсутня єдність підходів щодо визначення місця цього органу в системі державної влади.

Визначення статусу цього органу в системі державного апарату залежить від національних особливостей правової системи. Істотне значення має обсяг його компетенції (у деяких зарубіжних аналогів він значно відрізняється). Саме зміст і обсяг повноважень щодо призначення (обрання), переміщення судив, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, звільнення з посади і дозволяють розглядати цей орган або в системі органів суддівського самоврядування, або в системі органів управління з контрольними повноваженнями.

У Португалії, Молдові, Польщі, Угорщині, Словенії, Македонії, Казахстані повноваження рад поширюються тільки на суди. У Франції, Італії, Іспанії, Хорватії, Вірменії, Румунії повноваження рад поширюються як на суддів, так і на працівників прокуратури. У Болгарії Вища судова рада призначає, переміщає і звільняє з посад не тільки суддів, а й прокурорів і слідчих.

Сфера поширення повноважень залежить від подібності правового статусу суддів, прокурорів та інших осіб. У Франції, наприклад, існує узагальнююче поняття «магістрати», до яких належать посадові особи, наділені судовими, адміністративними або політичними повноваженнями. Передусім це судді, що приймають рішення по суті справи при порушенні однієї з основних свобод, і працівники прокуратури, у тому числі генеральні прокурори, прокурори Республіки та їхні співробітники. Добір і підготовка цих кадрів проводяться за єдиною схемою. У процесі службової кар'єри вони можуть переходити з одного виду роботи на інший. До них ставляться високі етичні вимоги, затверджені Вищою радою магістратури Франції. На працівників прокуратури може бути накладено дисциплінарне стягнення з боку Вищої ради магістратури за формою, передбаченою Статутом суддів. Конституція Італії також встановлює, що магістрати (судді, прокурори) розрізняються між собою тільки за функціям, які вони виконують. У Болгарії статус суддів, прокурорів і слідчих дуже схожий. Відповідно до Конституції Болгарії структура прокуратури відповідає структурі судів; слідчі органи входять до системи судової влади; судді, прокурори і слідчі користуються однаковим імунітетом.

Повноваження Вищої ради юстиції в Україні також поширюються на суддівський корпус і меншою мірою на працівників прокуратури. Проте статус останніх суттєво відрізняється від статусу суддів. В Україні прокуратура є незалежною, являє собою єдину систему, виконує особливі, властиві тільки їй функції і ані за своїм генезисом, ані за характером повноважень не належить до органів якої-небудь гілки влади, тим більше жодної з них не підкоряються. Статус працівників прокуратури значно відрізняється від статусу суддів. Тому наділення Вищої ради юстиції України повноваженнями, хоча й незначними, щодо прокурорів, на жаль, є механічним копіюванням зарубіжного досвіду, що за відсутності належного механізму їх реалізації зводить нанівець участь Ради в цих правовідносинах.

До компетенції Вищої ради юстиції віднесено внесення подань Президенту України про призначення суддів на посади або звільнення їх із посад. Подібне формулювання викликало ряд питань на практиці щодо обсягу повноважень Ради юстиції стосовно формування суддівського корпусу. Зокрема, було порушено

питання про те, чи має право Вища рада юстиції, виходячи з огляду на норми Конституції України, вносити подання до Верховної Ради України про обрання суддів безстроково.

Конституційний Суд України в Рішенні від 16 жовтня 2001 р. постановив, що Вища рада юстиції вносить подання Президентів України тільки про перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років. Повноваження щодо внесення подання Верховній Раді України про обрання суддів безстроково на Вищу раду юстиції не поширюється.

Що стосується призначення суддів на адміністративні посади, то відповідно до останніх змін до Закону України «Про Вищу раду юстиції» призначення суддів на посади голови суду, заступника голови суду та звільнення їх з цих посад відбувається за рішенням Вищої ради юстиції на підставі подання від відповідної ради суддів (п. 1-1 ч. 1 ст. 3).

Подання про звільнення суддів можуть вноситися Вищою радою юстиції у випадках, передбачених Законом, як за рекомендацією кваліфікаційної комісії, так і з власної ініціативи. Ці подання можуть вноситися як щодо суддів уперше призначених на посаду, так і стосовно обраних безстроково до органу, який призначив (обрав) суддю, але в передбачених Законом випадках.

На Вищу раду юстиції Конституцією України також покладається прийняття рішень щодо порушення судьями і прокурорами вимог про несумісність. Йдеться про неможливість суміщення посади судді або прокурора з деякими іншими видами діяльності. Професійний суддя не має права належати до політичних партій і профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої. Працівникам прокуратури забороняється поєднувати виконання своїх обов'язків з роботою на підприємствах, в установах, організаціях, заняттям підприємницькою діяльністю, за винятком наукової або педагогічної діяльності. При встановленні фактів заняття судьями або прокурорами діяльністю, несумісною з посадою, яку вони обіймають, Вища рада юстиції може прийняти рішення з рекомендацією у відповідний строк визначитися з останнім щодо питання про продовження роботи на посаді судді або прокурора без суміщення із забороненою

діяльністю або рішення про направлення подання відповідному органу про звільнення судді або прокурора з посади.

Вища рада юстиції є єдиним органом, до компетенції якого входить здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів. За наявності передбачених Законом «Про судоустрій України» підстав стосовно цих суддів порушується дисциплінарне провадження. За результатами розгляду дисциплінарної справи Вища рада юстиції має право прийняти рішення про закриття справи або про накладання дисциплінарного стягнення. На посадових осіб судової влади можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення: догана, пониження в кваліфікаційному класі або направлення до органу, який призначив (обрав) суддю, рішення про невідповідність судді посаді, яку він обіймає.

На Вищу раду юстиції покладено обов'язок здійснювати розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних і місцевих судів, а також прокурорів. У цьому разі Рада виступає однією із альтернативних інстанцій щодо розгляду скарг відповідних суб'єктів, але тільки щодо результатів дисциплінарного провадження стосовно них. За результатами розгляду скарги про притягнення судді або прокурора до дисциплінарної відповідальності може бути прийнято таке рішення:

а) скарга може бути задоволена цілком, рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності скасовано, дисциплінарне провадження закрито;

б) скарга може бути задоволена частково, зі зміною рішення органу, який наклав дисциплінарне стягнення;

в) скарга може бути залишена без задоволення, а рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності — без зміни,

З урахуванням перелічених повноважень можна сказати, що основним призначенням і головним завданням Вищої ради юстиції є участь у формуванні високопрофесійного суддівського корпусу і здійснення контролю за застосуванням до суддів і прокурорів дисциплінарних стягнень. При цьому Рада покликана не тільки забезпечити добір кандидатів на посади суддів на якісно новому рівні, а й бути відповідно до своєї компетенції гарантом незалежності суддів при відправленні правосуддя.

Конституцією закріплюється демократичний порядок формування Ради. Цей орган складається з 20 членів. Голова Верховного Суду України, міністр юстиції України і Генеральний прокурор України входять до складу за посадою. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» було внесено зміни до порядку формування складу Вищої ради юстиції з метою приведення його у відповідність до міжнародних стандартів. Перелік суб'єктів формування складу залишився без змін, але закріплено, що два із трьох членів Ради, які призначаються Верховною Радою України та Президентом України, повинні бути суддями. З'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ та Всеукраїнська конференція працівників прокуратури, як і раніше, призначають членів Вищої ради, але один із них повинен бути із числа суддів. За допомогою таких змін при оновленні складу Вищої ради юстиції представництво суддів збільшиться до 11 осіб із 20. Безперечно, це крок уперед. Але слід вказати, що міжнародні стандарти вимагають не лише присутність у складі органів, подібних до Вищої ради юстиції, суддів у кількості не менше половини членів, але й обрання таких суддів суддями. Виконання другої половини цього правила неможливо без змін до Основного Закону України.

До кандидатів до складу Вищої ради юстиції ставляться високі вимоги. Обов'язковими умовами є громадянство України, віковий ценз (не молодше тридцяти п'яти років і не старше шістдесятьох), проживання на території України не менше десяти останніх років, володіння державною мовою, вища юридична освіта і стаж роботи в галузі права не менше ніж десять років. Якщо на посаду члена Вищої ради юстиції призначається суддя, то він призначається з числа осіб, обраних на посаду судді безстроково. Такі високі вимоги до особового складу Вищої ради юстиції обґрунтовуються великою відповідальністю, значущістю функції цього органу у сфері вирішення завдань формування суддівського корпусу,

оскільки саме цей орган здійснює вибір із кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит, найбільш підготовлені для виконання функцій носія судової влади. Відповідальність цієї стадії формування суддівського корпусу свідчить про необхідність розробки та використання в роботі Ради науково обґрунтованої і нормативно визначеної методики вирішення поставленого завдання.

Таким чином, у процесі формування особового складу Вищої ради юстиції беруть участь три гілки державної влади України, а також представники адвокатури України, юридичної науки і прокуратури. Зазначений порядок формування складу Ради дозволяє виключити домінуюче становище якоїсь гілки влади при ухваленні рішення щодо кандидатів на посаду суддів або при притягненні суддів до дисциплінарної відповідальності. Різноманітність суб'єктів, які обирають членів Ради, необхідна для виключення можливості вияву корпоративності у формуванні суддівського корпусу і забезпечення гарантії незалежності суддів у відправленні правосуддя від можливого утиску з боку законодавчої або виконавчої влади.

Розділ ІХ

Територіальний устрій України

Стаття 132. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Стаття 132 є однією із двох, які складають розділ ІХ «Територіальний устрій України» Основного Закону. При цьому під територіальним устроєм необхідно розуміти передбачену законами територіальну організацію держави з метою забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань та здійснення функцій суспільства і держави. Територіальний устрій здійснюється, як правило, шляхом поділу території держави на частини – територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення й діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Категорію «територіальний устрій» не слід ототожнювати із поняттям «державний устрій», під яким у більшості випадків розуміють елемент форми держави, що характеризує територіальну організацію влади та державне самовизначення населення (нації), яке на ній проживає. Державний устрій визначає: принцип поділу території держави на складові елементи; спосіб організації населення на певній території; рівень врахування інтересів націо-

нальних меншин шляхом надання територіям їхнього проживання певних повноважень щодо територіального самоврядування; наявність або відсутність у складових держави ознак політичної самостійності та державності; взаємовідносини між різними рівнями державних органів влади (центральною, регіональними і місцевими) і т. д. Згідно з державним устроєм всі держави диференціюються на унітарні, федеративні, конфедеративні та імперіальні. Іноді до цього переліку додають унію, співтовариство та співдружність.

На відміну від зазначених видів державного устрою розрізняють такі види територіального устрою:

1) політико-територіальний устрій (державно-територіальний), який передбачає територіальне розмежування (виокремлення) державних утворень, що мають ознаки суверенітету, у системі певної спільної для них держави. Такий територіальний устрій властивий здебільшого для федеративних держав;

2) адміністративно-територіальний устрій – це внутрішній поділ території певної держави на її складові територіальні частини. Такий територіальний устрій властивий здебільшого для унітарних держав, у тому числі й України.

Саме з урахуванням цього у ст. 132 Конституції України і формулюються його головні засади. Зокрема, вказано, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах:

1) єдності та цілісності державної території. Конституційна засада єдності державної території означає, що остання поєднана спільною політичною, економічною, соціальною та духовною системою, історичним минулим, системою державної влади, тобто законодавчих, виконавчих, судових та інших органів, державним кордоном України. При цьому ще раз варто наголосити, що Закон України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р., із змінами станом на 5 листопада 2009 р., передбачає, що «Державний кордон України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору». До того ж вищезгаданий Закон передбачає, що захист державного кордону України є невід’ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності

військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

Саме принцип єдності державної території, який означає, що остання пов'язується спільною політичною, економічною, соціальною та духовною системою, історичним минулим, системою державної влади, тобто законодавчих, виконавчих, судових та інших органів, системою законодавства, громадянством, грошовою одиницею, державним кордоном, одноосібністю правосуб'єктності держави у міжнародних відносинах, значною мірою, поряд з іншими принципами та чинниками, зумовлює існування принципу унітаризму – ключового принципу територіального устрою України.

Конституційна засада цілісності державної території ґрунтується на аналогічному принципі, про який уже йшлося у коментарі до ст. 2 Конституції України і який означає заборону насильницького (збройного чи іншого) розчленування, захоплення або відокремлення частини території країни;

2) поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Загалом, під централізацією у більшості випадків розуміють зосередження функцій соціального і державного управління у центральних владних структурах (органах, установах, відомствах тощо). Вона переважно характеризується так званими вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення і т. ін.) є обов'язковими для нижчих рівнів. Під децентралізацією розуміють послідовний процес передачі із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави. Тобто ця конституційна засада передбачає і зумовлює існування системи державної влади та системи влади місцевого самоврядування, вирішення питань місцевого значення саме органами місцевого самоврядування. До того ж ця конституційна засада забезпечує поєднання і врахування загальнодержавних і місцевих інтересів. Вона зумовлює також те, що у майбутньому необхідно чітко визначитися щодо структурного і функціонального розподілу влади між центром і регіонами;

3) збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів. Конституційна засада збалансованості розвитку регіонів передбачає поступове вирівнювання політичного, економічного,

соціального та культурного рівня розвитку регіонів, їх ще більшу інтеграцію та зближення. А конституційна засада соціально-економічного розвитку регіонів переносить акцент розвитку регіонів саме на соціально-економічну сферу, яка насамперед стосується безпосереднього рівня життя населення, що проживає у цих регіонах. При цьому Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р., із змінами, внесеними станом на 25 червня 2009 р., під терміном «регіон» розуміє територію Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. А під стимулюванням розвитку регіонів – відповідно комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому.

Державне стимулювання розвитку регіонів здійснюється відповідно до основ державної регіональної політики, державних програм економічного і соціального розвитку України, законів про Державний бюджет України, загальнодержавних програм, інших законів та актів законодавства України, а також програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, місцевих бюджетів;

4) урахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів. Насамперед хотілося б зазначити, що в доктринальних джерелах іноді цю конституційну засаду не виокремлюють, а коментують разом із попередньою, і тоді мову ведуть про принцип збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Разом з тим є сенс їх розрізняти, оскільки у ній, по-перше, йдеться про збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів, а по-друге – про врахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів.

Беззаперечно, що конституційні засади територіального устрою України з урахуванням історичних, економічних, екологічних, гео-

графічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади найбільшою мірою зумовлюють існування та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., станом на 1 січня 2011 р., у ч. 1 ст. 2 саме і передбачає, 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». А відповідно до ст. 4 Закону місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

До того ж ця конституційна засада передбачає диференційований, виважений, продуманий підхід до вирішення питань, які зачіпають або можуть стосуватися історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Стаття 133. *Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.*

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

У частині 1 ст. 133 Конституції України встановлено, що системі адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Загалом, під адміністративно-територіальним устроєм України здебільшого розуміється територіальна організація держави з її поділом на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, а під адміністративно-територіальною одиницею – частина єдиної території держави, що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування.

Є загальновідомим, що адміністративно-територіальні одиниці поділяються на населені пункти та регіони. Населені пункти – це такі адміністративно-територіальні одиниці, які склалися історично в результаті заселення певної території населенням, його сталого та тривалого там проживання і господарювання. При цьому відповідно до Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р., станом на 27 березня 2007 р., розрізняють сільські та міські населені пункти. До сільських належать села та селища, а до міських – міста. Необхідно також звернути увагу на те, що у сільській місцевості не кожен населений пункт є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, тому що поширеною є практика утворення сільських рад (сільрад), які об'єднують декілька населених пунктів, мають єдину для всіх територіальну громаду та органи місцевого самоврядування. Міста в Україні, які є основою міських населених пунктів, у свою чергу класифікуються на загальнодержавні, республіканські (в Автономній Республіці Крим), обласного та районного значення. Великі міста мають райони, які також визнаються самостійними адміністративно-територіальними одиницями.

Регіони, якщо ґрунтуватися на відпрацьованому юридичною доктриною його розумінні, – це об'єднання багатьох населених пунктів, що запроваджене для зручності розташування та реалізації внутрішньої політики, влади держави та місцевого самоврядування, реалізації політичних, економічних, соціальних та культурних програм. Уже зазначалося, що згідно із Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р., із

змінами, внесеними станом на 25 червня 2009 р., до регіонів належать Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь. Напевно, є сенс до регіонів віднести райони обласного поділу та райони Автономної Республіки Крим.

Виходячи із викладеного, можна стверджувати, що адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим:

- вищий рівень становлять: Автономна Республіка Крим, області та міста Київ і Севастополь. Більш детально регламентує саме вищий рівень адміністративно-територіального устрою України ч. 2 ст. 133 Конституції України;

- середній рівень: райони, міста республіканського та обласного значення;

- нижчий рівень: райони у містах, міста районного значення, селища та села.

Ще раз акцентуємо увагу на тому, що у ч. 1 ст. 133 Конституції України встановлено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Із приводу зазначеного хотілося б також звернути увагу, що, поперше, зазначена стаття використовує термін «система адміністративно-територіального устрою України», що ще раз свідчить про те, що вона розглядається як єдине ціле, яке складається із частин, але може існувати та функціонувати тільки як єдине, неподільне, несуперечливе політико-правове явище, тобто соціальна система.

Слід також зазначити, що таке детальне перерахування суб'єктів складу адміністративно-територіального устрою України є зовсім не випадковим. Адже включення суб'єкта складу адміністративно-територіального устрою України до цієї статті є правовою основою для використання ним своїх конституційних прав, таких, наприклад, як право на місцеве самоврядування, спеціальне визначення статусу і т. ін. До того ж аналіз указаної статті дає підстави стверджувати, що Конституція України, незважаючи на різницю суб'єктів складу адміністративно-територіального устрою України між собою за величиною території, чисельністю і щільністю проживання, проголошує рівноправність суб'єктів як між собою, так і у відносинах із центральною владою. Указаному принципу зовсім не суперечить та частина ст. 133 Кон-

ституції України, яка стверджує, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус у складі суб'єктів адміністративно-територіального устрою України, і цей статус визначається законами України.

Є сенс охарактеризувати кожен із зазначених у частинах 1 та 2 ст. 133 Конституції України складових частин системи адміністративно-територіального устрою України.

Автономна Республіка Крим, згідно із Конституцією України та Конституцією Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 р., що затверджена Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 р. є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. Має Конституцію Автономної Республіки Крим, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України. Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Правосуддя в Автономній Республіці Крим здійснюється судами, що належать до єдиної системи судів України.

Загалом, як уже зазначалося у коментарі до ст. 2 Конституції України, Автономна Республіка Крим є територіальною автономією, під якою, у виданнях енциклопедичного характеру, розуміється форма децентралізації державної влади в унітарній державі на рівні її адміністративно-територіальних одиниць, яка характеризується історичними, географічними, економічними, національно- побутовими та іншими особливостями, що виникає не внаслідок акта самовизначення її населення, а надається державою. Тобто для територіальних автономій (республік, областей, округів) не є характерною наявність державного суверенітету, у зв'язку із чим вони не можуть визнаватися державними утвореннями, навіть незважаючи на наявність у них інститутів виборів, референдумів, представницьких (інколи законодавчих), виконавчих, контрольно-наглядових органів, громадянства, власної символіки тощо.

Області – вищий рівень адміністративно-територіального устрою України, адміністративно-територіальна одиниця, яка

складається із районів, міст обласного та районного значення, селищ та сіл, що сформувалася у межах території України під впливом єдності історичних, економічних, соціальних та інших чинників, є самостійним та відносно відокремленим соціально-економічним комплексом.

Органом місцевого самоврядування на рівні областей є обласна рада, яка представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст відповідної області, тобто є елементом системи місцевого самоврядування. Органом виконавчої влади в областях є обласна державна адміністрація, яка є нижчою ланкою у системі органів державної виконавчої влади.

Показовим є те, що ч. 2 ст. 133 Конституції України перераховує всі області, які входять до складу України, і таке перерахування зумовлює те, що зміна системи областей України можлива лише за умови внесення відповідних змін до ст. 133 Конституції України.

Райони – це середній рівень системи адміністративно-територіальних одиниць, адміністративно-територіального устрою України, який є складовою частиною області або Автономної Республіки Крим, що утворений для раціонального розташування органів державної влади, місцевого самоврядування, інтегрування промисловості, сільського господарства, транспорту і зв'язку у єдиний соціально-економічний комплекс за ознаками адміністративної, економічної, географічної єдності. Складається із сіл, селищ та міст районного значення.

Органом місцевого самоврядування у районах є районна рада, яка представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст відповідного району, тобто є елементом системи місцевого самоврядування. Органом виконавчої влади на території районів є районні державні адміністрації, які є нижчою ланкою у системі органів державної виконавчої влади.

Міста – це окрема адміністративно-територіальна одиниця адміністративно-територіального устрою України, яка являє собою великий населений пункт (від 10 тис. населення), що є адміністративним, промисловим, торговельним та культурним центром. Уже зазначалося, що міста в Україні класифікуються на загальнодержавні, республіканські (в Автономній Республіці Крим), обласного та районного значення. Міста Київ та Севасто-

поль, окрім того, що є загальнодержавними, відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції України мають спеціальний статус. Спеціальний статус міста Києва пояснюється тим, що це столиця України, а міста Севастополь – що у ньому розташовуються Військово-морський флот України та Чорноморський флот Російської Федерації. До міст обласного значення належать міста, у яких проживає понад 50 тис. чоловік, а до міст районного значення – в яких проживає понад 10 тис. чоловік.

Органом місцевого самоврядування у місті є міська рада, яка представляє спільні інтереси територіальної громади міста. Шляхом місцевих виборів обирається міський голова. Органом виконавчої влади у місті є виконавчий комітет міської ради, який утворюється міською радою.

Райони в містах – це адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіального устрою України, яка утворюється в межах великих міст, що є населеними пунктами, з метою найбільш оптимального управління міською територіальною громадою, реалізації політичних, економічних, соціальних, культурних та інших програм.

При визначенні правового статусу районів у місті треба врахувати Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини 1 ст. 85, частині 5 ст. 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині 5 ст. 140 Конституції України та в частині 1 ст. 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини 1 ст. 92 Конституції України, пункту 41 частини 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13 липня 2001 р., № 11-рп / 2001, стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті, зумовлене рішенням Київської міської ради від 30 січня 2001 р. № 162/1139 «Про адміністративно-територіальний устрій міста Києва», яким у місті Києві замість 14 районів утворено 10 нових районів із визначенням їх меж.

3 приводу цього Конституційний Суд України вирішив:

1. Під термінами «район», що використовується в пункті 29 частини 1 ст. 85 Конституції України, і «район у місті», що вживається в частині 1 ст. 133, частині 5 ст. 140, частині 1 ст. 142 Конституції України і відповідно в абзаці 3 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., частині 1 ст. 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., треба розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом. Згідно з пунктом 29 частини 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах.

2. Під поняттям «організація управління районами в містах», що міститься в частині 5 ст. 140 Конституції України, у системному зв'язку з її статтями 142, 143 треба розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах із районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України. Так само необхідно розуміти поняття «організація управління районами в місті Києві», що вживається в частині 1 ст. 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., за винятком повноважень приймати рішення щодо неутворення районних рад у місті, які відповідно до цього Закону (статті 6, 7, 8, 9) є обов'язковою складовою системи місцевого самоврядування в місті Києві.

3. Положення пункту 13 частини 1 ст. 92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається «територіальний устрій України», треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміні-

стративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом. Окремі повноваження з цих питань можуть бути надані законом органам місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України).

4. Положення пункту 41 частини 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. про те, що до компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, треба розуміти так, що вирішення цих питань не віднесено виключно до повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених цим та іншими законами України. Межі таких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, зазначеним та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада.

Селища – це адміністративно-територіальна одиниця адміністративно-територіального устрою України, яка є населеними пунктами, що розташовані при промислових підприємствах, залізничних вузлах, підприємствах з виробництва та переробки сільськогосподарської продукції, а також поблизу інших населених пунктів, що визнаються самостійними адміністративно-територіальними одиницями. На жаль, правовий статус селищ законодавчо не визначений.

Органом місцевого самоврядування у селищі є селищна рада, яка представляє спільні інтереси територіальної громади селища. Шляхом місцевих виборів обирається селищний голова. Органом виконавчої влади у селищі є виконавчий комітет селищної ради, який утворюється селищною радою.

Села – це адміністративно-територіальна одиниця адміністративно-територіального устрою України, яка є населеними пунктами, що характеризується сталим складом жителів, які працюють переважно у сільському господарстві. На жаль, правовий статус сіл законодавчо не визначений.

Органом місцевого самоврядування у селі є сільська рада, яка представляє спільні інтереси територіальної громади села. Шля-

хом місцевих виборів обирається сільський голова. Органом виконавчої влади у селі є виконавчий комітет сільської ради, який утворюється сільською радою.

У частині 3 ст. 133 Конституції України зазначається, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України. Відповідно до цієї норми Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. із змінами та доповненнями станом на 7 вересня 2010 р., визначає, що місто Київ є столицею України.

Місто Київ як столиця України є:

- 1) політичним та адміністративним центром держави;
- 2) місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади;
- 3) духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром України;
- 4) місцем розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні.

Систему адміністративно-територіального устрою міста Києва складають райони в місті.

Місцеве самоврядування у місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради (у разі їх утворення) та їх виконавчі органи. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами. Система місцевого самоврядування у місті Києві включає: територіальну громаду міста; міського голову; міську раду; виконавчий орган міської ради; районні ради (у разі їх утворення); виконавчі органи районних у місті рад; органи самоорганізації населення. Районні ради можуть утворюватися за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму, або за рішенням Київської міської ради. Рішення територіальної громади міста Києва або Київської міської ради щодо утворення (неутворення) районних рад повинні бути прийняті до дня чергових виборів.

До того ж, визначаючи спеціальний статус міста Києва та Севастополя, необхідно врахувати два рішення Конституційного Суду України. А саме:

1. У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин 1, 2, 3, 4 ст. 118, частини 3 ст. 133, частин 1, 2, 3 ст. 140, частини 2 ст. 141 Конституції України, ст. 23, пункту 3 частини 1 ст. 30 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., ст. 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) від 25 грудня 2003 р. № 21-рп/2003.

2. У справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини 1 ст. 106, частин 1, 2, 4 ст. 118, частини 3 ст. 133, частини 2 ст. 140 Конституції України, частини 4 ст. 1, частини 2 ст. 8, частини 4 ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. щодо особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у районах міста Києва, зокрема порядку призначення і звільнення голів районних у місті Києві державних адміністрацій та обрання голів районних у місті Києві рад (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) від 13 жовтня 2005 р. № 9-рп/2005.

Стосовно спеціального статусу міста Севастополя, який також закріплюється у частині 3 ст. 133 Конституції України, хотілося б зазначити, що місто Севастополь – це окрема адміністративно-територіальна одиниця адміністративно-територіального устрою України, що має загальнодержавне значення, спеціальний статус, являє собою великий населений пункт, що є адміністративним, промисловим, торговельним та культурним центром.

Відповідно до частини 2 ст. 118 та частини 2 ст. 140 Конституції України особливості здійснення державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі мають визначатися окремими законами.

Розділ X

Автономна Республіка Крим

Стаття 134. *Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання.*

За формою державного устрою Україна належить до унітарних держав. Принцип унітарної держави означає те, що статус територіальних одиниць у її складі визначається безпосередньо центральною владою, а отже, будь-які прояви суверенітету та політичної самостійності для них нехарактерні. Таким чином, державно-правові утворення в такій державі відсутні як такі. Переважна більшість сучасних держав є саме унітарними утвореннями. Проте український різновид унітаризму має певну специфіку, яка виражена у тому, що окрім адміністративно-територіальних одиниць з однаковим статусом – областей – функціонують і такі, що мають спеціальний. Таким суб'єктом є Автономна Республіка Крим (далі – АРК).

У теорії конституційного права такого роду унітаризм прийнято називати асиметричним. У світі нерідко зустрічаються подібні приклади. Проте всі вони є наслідком політичного компромісу, коли перетворення держави у федерацію неможливе через низку історичних, територіальних, етнічних, політичних, економічних причин, а існування в межах симетричної унітарної держави, навіть з високою децентралізацією, ускладнюється через ті самі причини. Зокрема, прикладами держав із асиметричною формою державного устрою є: Іспанія, до складу якої входять

особливі територіальні одиниці – Країна Басків і Валенсія, Велика Британія із самоврядною Шотландією, Італія з автономними областями, що мають особливий статус. У правовій доктрині такого роду утворення прийнято називати гібридними, оскільки вони мають ознаки як унітарного, так і федеративного устрою. З унітарним їх споріднює єдина правова система та законодавство, єдине громадянство, загальний для всієї країни парламент, єдина судова влада тощо. Проте дещо в їх конструкції нагадує федеративні утворення. Так, територіальні одиниці з особливим статусом можуть мати елементи суверенітету, який насамперед проявляється в тому, що: їх утворення враховує етногеографічний чинник; вони мають власні конституційні акти, а система публічних інституцій має свою специфіку. Крім того, існує розподіл компетенції (у певному сенсі цього терміна) між центральною владою та територіальним суб'єктом. Правовий аналіз даної та низки інших статей Конституції дозволяє стверджувати, що Автономна Республіка Крим є саме таким специфічним утворенням. Саме тому Україна, з точки зору форми державного устрою, належить до групи гібридних держав.

Одна з найбільш складних проблем, яку вирішував український законодавець у цьому розділі Конституції, полягала у визначенні адекватної українському унітаризму природи даного територіального суб'єкта. З одного боку, вона повинна містити основні засади статусу, які б виділяли АРК зі складу інших територіальних суб'єктів; з другого – мала забезпечити принцип унітарної держави як один із основоположних конституційних принципів, основу функціонування Української держави.

Зважаючи на такі особливості АРК, український законодавець намагався забезпечити та гарантувати принцип унітарності. Це досягається в такий спосіб:

- визначення даного принципу як конституційного;
- закріплення АРК у статусі невід'ємної складової частини України;
- встановлення структури українського парламенту, характерної для унітарних держав (однопалатний);
- єдине громадянство України;
- єдина судова система;

– відсутність у АРК деяких владних інституцій та правових інститутів, характерних для суб'єкта федерації (глава держави, парламент, власна правова система).

Коментована стаття містить у собі три надзвичайно важливі для розуміння статусу АРК у складі України норми. Насамперед закріплюється базисний елемент статусу АРК як невід'ємної складової частини України. Цей припис є основним чинником забезпечення статусу України як унітарної держави. Він означає можливість функціонування АРК лише у складі України, відповідно, будь-які дії, спрямовані на зміну такого статусу, є аргіогі антиконституційними, а отже, кваліфікуються як такі, що суперечать закону.

Як зазначено у п. 9 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 3 лютого 2009 р. № 4-рп/2009, утворення у складі України Автономної Республіки Крим та наділення її повноваженнями є формою децентралізації державної влади в унітарній державі.

Принциповою особливістю і одночасно якістю, що відрізняє АРК від адміністративно-територіальних одиниць у складі України, є здатність автономії до формування власних органів публічної влади, а також здатність мати власний акт установчого характеру і відповідно до цього вирішувати питання, віднесені Конституцією до її компетенції. Додатковим чинником, що утворює такий підхід українського законодавця до визначення статусу АРК, є ряд рішень Конституційного Суду України (1999–2002 рр.), в яких цей орган розглядав колізії, пов'язані з функціонуванням АРК у складі України. У всіх своїх тлумаченнях цей орган виходив із позиції того, що АРК є невід'ємною частиною України. Таким чином, окрім формального закріплення цієї норми в Основному Законі, практика єдиного органу конституційної юрисдикції підтвердила саме такий статус АРК.

Друга системоутворююча частина статусу АРК, яка визначається цією статтею, полягає в тому, що межі повноважень цієї територіальної одиниці визначаються Конституцією України. Зауважимо, що законодавець визначає лише межі повноважень. Більш детальне уявлення про них можна зробити через аналіз закріпленого за АРК права на нормотворчу діяльність та предметів відання. Важливе значення для розуміння меж повноважень має передбачена законодавцем можливість делегувати АРК додаткові повноваження.

Урешті-решт, установлюється принцип, згідно з яким відбувається виділення повноважень для АРК, а саме шляхом визначення предметів відання. Ці положення деталізуються у ст. 138 Конституції. Обраний законодавцем спосіб визначення повноважень зайвий раз засвідчує його намагання насамперед забезпечити унітарність України. Мова йде не про розподіл компетенції, характерний для федерацій, а про виділення предметів відання для оптимізації вирішення питань місцевого життя.

Слід зауважити, що наявність у розділі Конституції про АРК значної кількості суперечливих положень та проблем, які виникають у ході практичної реалізації норм Конституції, свідчить про те, що дані норми стали результатом компромісу під час прийняття Основного Закону. Такого роду компроміс породив велику кількість питань практичного характеру, що вимагають нового ставлення до, здавалося б, відомих інститутів та переосмислення їх ролі у функціонуванні державного механізму і правової системи. До такого роду питань належить природа АРК у цілому та окремих її елементів – публічних інститутів, нормативних актів тощо.

Одним із проблемних моментів коментованої статті є вживання законодавцем терміна «повноваження», який у подальших нормах конкретизується в категорії «предмети відання». Окрім логічної плутанини, існують серйозні доктринальні зауваження щодо такої колізії. Розподіл повноважень – модель, характерна для федерацій, тоді як в асиметричних унітарних державах доцільніше оперувати категоріями типу «питання відання», що підкреслює їх унітарність.

Стаття 135. Автономна Республіка Крим має Конституцію Автономної Республіки Крим, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України.

Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Підкреслюючи особливий статус АРК як територіального суб'єкта у складі України, законодавець закріплює за цим утворенням право на акт установчого характеру. Таким актом є Конституція АРК. Конституційний Суд України у підп. 2.2 п. 2 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2001 р. № 1-рп/2001 (справа про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим) та в підп. 1.3 п. 1 мотивувальної частини рішення від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003 (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) визначив Конституцію Автономної Республіки Крим основним нормативно-правовим актом, що має вищу юридичну силу серед правових актів, які приймають органи Автономної Республіки Крим.

Частина перша коментованої статті визначає, що Конституція Автономної Республіки Крим приймається Верховною Радою АРК, не деталізуючи порядок її прийняття, який на сьогодні встановлений Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» (ч. 2 ст. 9) та Конституцією Автономної Республіки Крим. Зокрема, згідно з п. 1 ст. 27 Конституції Автономної Республіки Крим Верховна Рада Автономної Республіки Крим більшістю голосів депутатів від її загального складу, тобто від 100 депутатів (абз. 1 п. 1 ст. 22), приймає Конституцію Автономної Республіки Крим, зміни і доповнення до неї.

У частині першій даної статті також зазначається необхідність затвердження прийнятої представницьким органом автономії Конституції АРК Верховною Радою України. Це свідчить про намагання вітчизняного законодавця гарантувати принцип унітаризму, в т. ч. шляхом забезпечення контролю у процесі легітимації Конституції АРК.

При цьому Конституція України, встановлюючи вимогу щодо затвердження Конституції АРК Верховною Радою України не менш як половиною від її конституційного складу, безпосередньо не визначає форму правового акта, який закріпив би це затвердження. Верховна Рада України акт затвердження Конституції Автономної Республіки Крим визначила у формі закону України. Як зазначено у мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003 (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим), це відповідає конститу-

ційним засадам демократичної, правової держави, якою проголошено Україну, і є логічним продовженням формування законодавчої бази щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України.

Конституція Автономної Республіки Крим, прийнята 21 жовтня 1998 р. Верховною Радою АРК, була затверджена Верховною Радою України 23 грудня 1998 р. шляхом прийняття Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим». У системі нормативно-правових актів Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» за юридичною силою займає таке саме місце, як і інші закони України.

Однак, за процедурою прийняття, зазначений Закон відрізняється від інших Законів України. Конституційний Суд України у підп. 3.2 п. 3 мотивувальної частини Рішення від 18 вересня 2008 р. № 17-рп/2008 вказав, що Конституція Автономної Республіки Крим та зміни до неї затверджуються законами України, щодо яких Конституція України передбачила особливий порядок їх прийняття. Так, підставою для ухвалення Верховною Радою України таких законів України є прийняття Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції Автономної Республіки Крим або змін до неї. Як випливає зі змісту статей 85, 135 Конституції України, без відповідних рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим такі закони України не можуть бути прийняті.

Крім того, Закон про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим приймається за особливою процедурою – не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України, тобто 225 голосами народних депутатів України. Ця процедура відрізняється від передбаченої ст. 91 Конституції України процедури ухвалення законів, які приймаються більшістю від конституційного складу парламенту – 226 голосами народних депутатів України.

Чинна Конституція Автономної Республіки Крим від 23 грудня 1998 р. є доволі специфічним актом. Вона містить основи статусу і повноважень АРК, принципи і гарантії статусу АРК, символи АРК, особливості місцевого самоврядування тощо.

Аналіз структури Конституції АРК свідчить про те, що вона, хоча й має відповідну назву, проте, не є актом установчого характеру в доктринальному розумінні цього слова. В архітектоніці Конституції АРК відсутні певні блоки суспільних відносин (правовий статус особи, завершена структура публічної влади), що зумовлено особливою природою цього територіального суб'єкта. Отже, у нього відсутній суверенітет. Саме тому Конституція АРК є, скоріше, актом компромісу з максимальною сферою предметів відання та органами, які їх реалізують, що започатковує цей суб'єкт у такому статусі.

Частина друга коментованої статті дозволяє визначити місце нормативно-правових актів Верховної Ради АРК та рішень Ради міністрів АРК у системі нормативно-правових актів України. Те, що перші не повинні суперечити Конституції і законам України, вказує на їх належність до підзаконних актів. Втім вимоги законодавця щодо відповідності зазначених актів актам Президента України та Кабінету Міністрів України свідчать про їх підконтрольність виконавчій гілці влади та главі держави. Будь-яка невідповідність нормативно-правових актів Верховної Ради АРК та рішень Ради міністрів АРК Конституції, законам України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України є підставою для втрати ними чинності. Причому в одних випадках відповідність визначає Конституційний Суд України (відповідність Конституції і законам), а в інших – глава держави, якщо мова йде про акти Ради міністрів АРК.

Однією з основних проблем функціонування Конституції АРК є відсутність механізму її прямого захисту. Практика демократичних країн, згідно з якою існування конституції передбачає існування дієвих механізмів її захисту, в АРК відсутня. З одного боку, це пояснюється відсутністю в АРК характеристик суверенного територіального суб'єкта, а з другого – вказує на той факт, що відсутність конституційного контролю є одним із засобів такого забезпечення. Ще раз вкажемо на той факт, що специфіка АРК у складі України як унітарної держави полягає у відсутності в механізмі реалізації публічної влади цього утворення елементів, характерних для суверенного суб'єкта.

Стаття 136. Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, депутати якої обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим має наслідком припинення повноважень її депутатів.

(Частина перша статті 136 в редакції Закону № 2952-VI від 01.02.2011)

Чергові вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обраної на чергових виборах.

(Статтю 136 доповнено новою частиною згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011)

Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень приймає рішення та постанови, які є обов'язковими до виконання в Автономній Республіці Крим.

Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням із Президентом України.

Повноваження, порядок формування і діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим визначаються Конституцією України та законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, віднесених до її компетенції.

Правосуддя в Автономній Республіці Крим здійснюється судами, що належать до єдиної системи судів України.

Незважаючи на те, що Україна є унітарною державою, наявність в її складі особливого територіального суб'єкта – АРК з окремими елементами державного суверенітету зумовлює функціонування в ньому системи органів публічної влади, які відрізняються від таких, що діють в інших адміністративно-територіальних одиницях України.

Частина перша коментованої статті визначає Верховну Раду АРК представницьким органом автономії. Відповідно до ст. 21 Конституції АРК Верховна Рада АРК представляє інтереси громадян, спільні інтереси населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим у цілому і здійснює свої повноваження з метою сприяння і забезпечення реалізації їх прав і законних інтересів, а також вирішення питань збалансованого соціально-економічного, культурного та іншого розвитку Автономної Республіки Крим.

Те, що Верховна Рада АРК не є парламентом у звичайному розумінні, а лише територіальним представницьким органом, окрім формального критерію – таким його не визнає Конституція, можна довести шляхом аналізу правової природи нормативних актів, що їх видає цей орган. Конституція встановлює правило, згідно з яким у межах своїх повноважень цей орган видає рішення та постанови. Це положення конкретизується ч. 3 та ч. 4 ст. 10 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» від 10 лютого 1998 р. № 90/98-ВР, згідно з якими Верховна Рада Автономної Республіки Крим з питань, що мають нормативно-правовий характер, приймає постанови, а з питань організаційно-розпорядчого характеру – рішення. Постанови та рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим приймаються на її засіданні відкритим або таємним голосуванням більшістю голосів депутатів від загального складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Зазначені акти є обов'язковими до виконання в АРК.

Отже, Закон як акт вищої юридичної сили серед актів, що приймає Верховна Рада АРК, відсутній. З точки зору доктрини це означає, що акти АРК, у т. ч. Верховної Ради АРК, вбудовані в єдину систему нормативно-правових актів України. Саме тому говорити про наявність в Україні двох рівнів правової системи, що характерно для федеральних держав, немає ніякого сенсу.

Підтвердженням цієї позиції може служити п. 2.1 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2001 р. № 1-рп/2001 (справа про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим), згідно з яким «за Конституцією України тільки Верховна Рада України є парламентом (ст. 75), а Верховна Рада Автономної Республіки Крим визначена представницьким

органом Автономної Республіки Крим. Отже, Верховна Рада Автономної Республіки Крим не є парламентом».

У частині першій коментованої статті встановлюються загальні засади формування Верховної Ради АРК, а також те, що до її складу входять депутати. Підкреслюється, що депутати представницького органу автономії обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Детальний порядок обрання вказаних депутатів регламентується Законом України «Про вибори Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Відповідно до ч. 5 ст. 16 вказаного Закону загальний склад (кількість депутатів) Верховної Ради АРК визначається Конституцією Автономної Республіки Крим. На сьогодні згідно з ч. 1 ст. 22 Конституції АРК він становить 100 депутатів.

Положеннями коментованої статті встановлюється 5-річний строк повноважень Верховної Ради АРК, депутати якої обрані на чергових виборах. Таке формулювання дає підстави для висновку, що строк повноважень Верховної Ради АРК може бути менший за п'ятирічний у разі позачергових виборів, які призначаються Верховною Радою України у випадку дострокового припинення повноважень депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Чергові вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим проводяться у зв'язку із закінченням визначеного Конституцією строку повноважень депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим і відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обраної на чергових виборах.

У зв'язку з тим, що депутати Верховної Ради АРК мають представницький мандат, Конституція України логічно передбачає, що припинення повноважень представницького органу автономії тягне за собою припинення повноважень її депутатів. При цьому припинення повноважень депутатів Верховної Ради АРК відбувається з моменту відкриття першої сесії Верховної Ради АРК нового скликання, за винятком випадків дострокового припинення повноважень представницького органу автономії, яке може здійснюватися Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення Верховною Радою АРК Конституції України або законів України (п. 28 ст. 85 Конституції України).

Коментована стаття також окреслює статус Ради міністрів АРК, яка визначається як Уряд автономії. Застосування терміна «Уряд Автономної Республіки Крим» свідчить не тільки про належність Ради міністрів АРК до органів виконавчої влади, а й про те, що цей орган є вищим стосовно інших органів виконавчої влади автономії (міністерств АРК, республіканських комітетів АРК, інших органів виконавчої влади АРК).

Відповідно до ч. 2 ст. 35 Конституції Автономної Республіки Крим Рада міністрів АРК формується Верховною Радою АРК на термін її повноважень, відповідальна перед нею і очолюється Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Голова Ради міністрів АРК представляє Раду міністрів АРК у відносинах з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади України, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, громадянами, їх об'єднаннями, посадовими особами; органами інших держав, їх регіонів, об'єднань громадян, установ, організацій; з міжнародними організаціями; організовує діяльність Ради міністрів АРК.

При цьому порядок призначення та звільнення з посади Голови Ради міністрів АРК свідчить про намагання законодавця забезпечити додаткові механізми контролю над діяльністю публічних інститутів у цьому територіальному утворенні. Адже Верховна Рада АРК, реалізуючи свої повноваження, призначає та звільняє з посади Голову Ради міністрів АРК лише за погодженням із Президентом України.

Частина п'ята коментованої статті акцентує увагу на тому, що повноваження, порядок формування і діяльності Верховної Ради АРК і Ради міністрів АРК визначаються Конституцією та законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК з питань, віднесених до її компетенції.

Конституція Автономної Республіки Крим у ст. 26 досить детально встановлює повноваження Верховної Ради АРК, закріплюючи, що вона вирішує питання, віднесені Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим і законами України до відання АРК, за винятком тих, щодо яких рішення приймаються республіканським (місцевим) референдумом або Радою міністрів АРК та іншими органами виконавчої влади АРК.

Що стосується компетенції Ради міністрів АРК, то згідно зі ст. 38 Конституції Автономної Республіки Крим вона здійснює виконавчі

функції та повноваження з питань, віднесених до самостійного відання Автономної Республіки Крим, а також здійснює державні виконавчі функції, делеговані відповідно до Конституції України.

Зауважимо, що принципи відмінності АРК від аналогічних утворень, характерних для федерацій, серед іншого, полягають у тому, що в ній відсутній інститут глави даного утворення. Таким чином, система органів, характерних для державного утворення, обмежується законодавцем. У доктринальному плані цей факт не просто обмежує суверенітет утворення, а свідчить про його відсутність, що поряд з іншими факторами (єдина судова система, що діє в Україні; єдине місцеве самоврядування; предмети відання АРК) дозволяє стверджувати про відсутність будь-якого суверенітету цього утворення. Таким чином, додатково забезпечується принцип унітаризму в Україні.

Врешті-решт, свідченням того, що АРК не є територіальним суб'єктом, для якого властивий власний суверенітет, є закріплення українським законодавцем норми, згідно з якою правосуддя в АРК здійснюється судами, що належать до єдиної системи судів України. Цей факт ще раз вказує на специфічність АРК як територіального суб'єкта лише з формальної точки зору. У свою чергу, український законодавець укотре гарантував принцип унітарної держави, встановлюючи єдину систему судів.

З урахуванням специфічності АРК як територіального суб'єкта в контексті того, що Україна є унітарною державою, слід було детальніше врегулювати питання щодо функціонування публічних інституцій у ньому. Причому, зважаючи на труднощі із визначенням природи нормативних актів АРК та з огляду на забезпечення єдності правової системи України, найбільш доцільним було б прийняття закону України, який би врегулював питання функціонування публічної влади в АРК.

Стаття 137. Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання з питань:

- 1) сільського господарства і лісів;
- 2) меліорації і кар'єрів;
- 3) громадських робіт, ремесел та промислів; благодійництва;
- 4) містобудування і житлового господарства;

- 5) туризму, готельної справи, ярмарків;
 6) музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників;
 7) транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів;
 8) мисливства, рибальства;
 9) санітарної і лікарняної служб.
- З мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.*

Свідченням особливого статусу АРК як територіального суб'єкта є встановлення законодавцем меж та обсягу нормативного регулювання, що здійснюється в цьому утворенні.

Особливо важливим для розуміння природи АРК є спосіб закріплення нормативної компетенції АРК. Український законодавець чітко визначив перелік питань, які підлягають нормативному регулюванню. Принцип залишковості, що є характерним для конструкцій такого роду повноважень у складних державних утвореннях і віддає до сфери нормативного регулювання територіального суб'єкта питання, не врегульовані загальнодержавним законодавством в Україні, не застосовується. Цей факт зайвий раз свідчить про специфічність АРК, але як територіального суб'єкта саме унітарної держави.

Як видно з переліку питань нормативного регулювання АРК, їх обсяг не виходить за межі регулювання органів місцевого самоврядування. Такий підхід зумовлений тим, що АРК не є суверенним суб'єктом, а його природа принципово відрізняється від природи подібних утворень у федераціях.

Частина друга коментованої статті встановлює особливий механізм контролю за нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК. Зі змісту цієї норми можна зробити декілька надзвичайно важливих висновків. Насамперед щодо місця нормативно-правових актів Верховної Ради АРК в ієрархії нормативно-правових актів України. Зважаючи на той факт, що законодавець

чітко визначає відповідність актів представницького органу автономії Конституції та законам України, їх місце в системі нормативно-правових актів України можна, з усією впевненістю, віднести до підзаконних актів. Тобто в ієрархії: конституція — закони — підзаконні акти вони займають останній рівень. Це вказує на те, що законодавець таким чином гарантував принцип унітарної держави, створивши єдину систему нормативно-правових актів, розмістивши акти Верховної Ради АРК у групі підзаконних актів. Цим заперечується будь-яка можливість трактувати статус АРК як самостійну територіальну одиницю з власним суверенітетом. Адже відомо, що суб'єкти федерацій мають власну систему нормативно-правових актів, а отже — власну правову систему.

Інший аспект цієї норми полягає в тому, що розкривається сенс поняття, зафіксованого ст. 102 Конституції, якою Президент визнається гарантом державного суверенітету та територіальної цілісності, у контексті відповідних гарантій. Для реалізації цієї функції Президент наділяється низкою конкретних повноважень, серед яких призупинення дії актів АРК з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Слід зауважити, що глава держави в Україні згідно з Конституцією та профільним Законом є суб'єктом запиту в єдиний орган конституційної юрисдикції. Проте ця норма констатує особливий випадок звернення, специфікуючи таким чином статус глави держави у такій якості. При цьому слід пам'ятати, що, окрім глави держави, згідно із Законом «Про Конституційний Суд України», суб'єктами запиту є також група народних депутатів України (не менше 45), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини тощо. Цей факт дозволяє їм звертатися до Конституційного Суду з аналогічними запитами. Втім лише Президент України наділений правом зупиняти дію актів Верховної Ради АРК. При цьому Конституція виділяє та закріплює саме за Президентом можливість реагувати таким чином на нормотворчу діяльність Верховної Ради АРК.

Зайвим свідченням намагань законодавця забезпечити єдність системи нормативно-правових актів України є право Президента України скасовувати акти Ради міністрів АРК. Це повноваження вказує на те, що ні про який суверенітет публічної влади в АРК мова не йде, оскільки законодавець забезпечив прямий і безпосередній контроль глави держави над актами виконавчого органу АРК.

Процедура реалізації цього повноваження також має певні особливості. Зважаючи на той факт, що процес передбачає певну послідовність дій, розділених у часі, є сенс виділити окремі етапи реалізації цього повноваження глави держави. Перший етап передбачає зупинення дії нормативно-правового акта Верховної Ради АРК, другий, у свою чергу – одночасне звернення до Конституційного Суду України. Термін «одночасне» використаний законодавцем абсолютно адекватно, що дозволяє убезпечитись від евентуальної загрози з боку глави держави, зупиняти акти представницького органу автономії, не звертаючись певний час до Конституційного Суду України, зупиняючи їх дію, проте не розглядаючи їх конституційність та законність.

Стаття 138. *До відання Автономної Республіки Крим належить:*

1) *призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим;*

2) *організація та проведення місцевих референдумів;*

3) *управління майном, що належить Автономній Республіці Крим;*

4) *розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України;*

5) *розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля – відповідно до загальнодержавних програм;*

6) *визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів;*

7) *участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки;*

8) *забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії;*

9) *участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів;*

10) *ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях.*

Законами України Автономній Республіці Крим можуть бути делеговані також інші повноваження.

У державах зі складними формами державного устрою (федерація, асиметричний унітаризм) одним із засадничих питань їх функціонування є проблема розподілу повноважень між центральним і територіальним рівнем публічної влади. Дана стаття присвячена саме цьому питанню. Вона визначає кількісний та якісний характер обсягу предметів відання АРК. Згідно з існуючими в конституційному праві класифікаціями, такий тип можна визначити як залишковий, тобто основа компетенції зосереджена на центральному рівні, тоді як на місцевому – лише чітко визначений обсяг компетенції, зважаючи на доцільність та раціональність її реалізації саме на місцевому рівні. Таким чином, законодавець уникнув конструювання предметів відання за іншими принципами, виділяючи при цьому конкуруючу, виключну компетенцію, забезпечивши зайвий раз принцип унітаризму, втім, створивши особливий територіальний суб'єкт з особливими повноваженнями.

Предмети відання, у розумінні законодавця, – це сфери, де можуть бути реалізовані повноваження АРК. За своєю природою предмети відання нагадують компетенцію певного рівня, характерну для складних державних утворень – федерацій. Проте український законодавець, з метою забезпечення унітаризму, уникає застосовувати модель розподілу повноважень, характерну для таких утворень, як федерації, і застосовує інший підхід. Про те, що предмети відання не є повноваженнями у звичайному розумінні, свідчить хоча б той факт, що законодавець визначив чіткий перелік останніх, що в цілому збігається з компетенцією органів місцевого самоврядування. Лише такі пункти, як 1, 4, 10 нагадують повноваження, характерні для територіальних суб'єктів з елементами суверенітету.

Визначаючи предмети відання, український законодавець значною мірою скористався принципом субсидіарності, який застосовується у складних державних утвореннях, наприклад ЄС,

для розподілу рівнів реалізації публічної влади. Згідно з цим принципом компетенція реалізується на тому рівні, на якому її виконання є доцільнішим, раціональнішим, ефективнішим. Слід, однак, зауважити, що конкретний перелік предметів відання є наслідком політичного компромісу, досягнутого під час прийняття Конституції, а звідси – певні проблеми з його характеристиками.

За аналогією з повноваженнями суб'єктів федерації, предмети відання можна розділити на: виключні (пп. 1, 5) та спільні (пп. 7, 9). Крім того, серед предметів відання АРК є такі, що характерні для органів місцевого самоврядування в Україні (пп. 2, 3). Таким чином, можна вести мову про комплексний характер предметів відання АРК.

Проте із визначенням цього переліку існує певна проблема. Насамперед законодавець все-таки говорить про предмети відання як про повноваження в ч. 2 цієї статті, чим ускладнює визначення природи цього явища. Втім передбачена Конституцією можливість делегування додаткових предметів відання, без визначення меж такого делегування, дещо заплутує питання про природу самого утворення – АРК з точки зору обсягу його предметів відання (компетенції), адже, закріплюючи можливість законодавчого делегування інших повноважень Автономній Республіці Крим, положення ч. 2 коментованої статті залишає відкритим обсяг тих прав, що конституційно надані автономії.

Пункт 1 частини першої коментованої статті відносить до відання автономії питання призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим. Призначення виборів депутатів Верховної Ради АРК відбувається у зв'язку із закінченням визначеного Конституцією 5-річного строку повноважень депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обраних на чергових виборах. Призначення чергових виборів депутатів Верховної Ради АРК здійснює Верховна Рада АРК. Слід мати на увазі, що до відання Верховної Ради АРК належить лише призначення чергових виборів представницького органу автономії, оскільки позачергові вибори у разі дострокового припинення повноважень депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим призначаються Верховною Радою України.

Конституційне положення щодо затвердження складу виборчої комісії АРК деталізоване у ст. 22 Закону України «Про

вибори Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Склад виборчої комісії Автономної Республіки Крим формується за поданнями зареєстрованих у встановленому законом порядку місцевих організацій партій у кількості не менше 9 і не більше 18 осіб і затверджується Верховною Радою Автономної Республіки Крим не пізніше як за 53 дні до дня виборів.

До відання Автономної Республіки Крим п. 2 ч. 1 коментованої статті відносить питання організації та проведення місцевих референдумів. Під місцевими референдумами в даному випадку слід розуміти республіканський (Автономної Республіки Крим) референдум. Згідно з положенням п. 3 ч. 2 ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим прийняття рішення про проведення республіканського (місцевого) референдуму належить до компетенції Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Предметом такого референдуму можуть бути тільки питання, віднесені до відання автономії.

Пункт 3 частини першої коментованої статті відносить до відання Автономної Республіки Крим здійснення управління майном, що належить Автономній Республіці Крим. Згідно з положенням п. 4 ч. 2 ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим визначення порядку управління майном, що належить автономії, є прерогативою Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Відповідно до ст. 38 Конституції Автономної Республіки Крим управління майном Автономної Республіки Крим у порядку, визначеному Верховною Радою Автономної Республіки Крим, управління майном, яке знаходиться на балансі Ради міністрів Автономної Республіки Крим, покладено на Раду міністрів Автономної Республіки Крим.

Пункт 4 ч. 1 коментованої статті відносить до відання Автономної Республіки Крим розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України. Згідно з положенням п. 7 ч. 2 ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим затвердження бюджету автономії і внесення змін до нього, контроль за його виконанням, прийняття рішення щодо звіту про його виконання належить до компетенції Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Фінансова самостійність Автономної Республіки Крим

гарантується закріпленням законами України за доходною частиною бюджету Автономної Республіки Крим на стабільній основі загальнодержавних податків і зборів, які зараховуються в повному обсязі до бюджету автономії і є достатніми для здійснення її повноважень та забезпечення життєвого рівня громадян і населення в цілому не нижче соціальних стандартів і потреб, що визначаються законами України. Міжбюджетні відносини Державного бюджету України і бюджету Автономної Республіки Крим, що регулюють розподіл і перерозподіл бюджетних коштів для збалансування бюджету автономії на рівні, необхідному для забезпечення і здійснення її повноважень, а також життєвого рівня населення не нижче соціальних стандартів і потреб, визначаються відповідно до законів України.

Пункт 5 частини першої коментованої статті відносить до відання Автономної Республіки Крим розроблення, затвердження та реалізацію програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля – відповідно до загальнодержавних програм. Згідно зі ст. 9 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» в Автономній Республіці Крим розробляються прогнози економічного і соціального розвитку на середньостроковий період та програми економічного і соціального розвитку на короткостроковий період. Відповідно до ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим такі програми за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим затверджує Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Вона ж вносить до них зміни і здійснює контроль за їх виконанням.

Відповідно до п. 6 частини першої коментованої статті до відання Автономної Республіки Крим належить визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів. За Законом України «Про курорти» курорт – це освоєна природна територія на землях оздоровчого призначення, що має природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури, використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні. Підставою для прийняття рішення про оголошення природної території курортною

є наявність на ній природних лікувальних ресурсів, необхідної інфраструктури для їх експлуатації та організації лікування людей. Округ (зона) санітарної охорони – це територія земної поверхні, зовнішній контур якої збігається з межею курорту. У межах цієї території забороняються будь-які роботи, що призводять до забруднення ґрунту, повітря, води, завдають шкоди лісу, іншим зеленим насадженням, сприяють розвитку ерозійних процесів і негативно впливають на природні лікувальні ресурси, санітарний та екологічний стан природних територій курортів.

Межі округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів місцевого (Автономної Республіки Крим) значення затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим одночасно з прийняттям рішення про оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення. Режими округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони таких курортів затверджуються Радою міністрів Автономної Республіки Крим.

Пункти 7–9 частини першої коментованої статті відносять до відання Автономної Республіки Крим низку питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод громадян. Ці приписи Конституції України відтворено в Конституції Автономної Республіки Крим і деталізовано у галузевому законодавстві, зокрема у законах України «Про мови в Українській РСР», «Про національні меншини в Україні», «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні», «Про звернення громадян», «Про охорону культурної спадщини», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» та ін.

Пункт 10 частини першої коментованої статті відносить до відання Автономної Республіки Крим ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях.

Режим надзвичайного стану запроваджується за умов і в порядку, що передбачені чинним законодавством. Згідно з положенням ч. 5 ст. 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» введення надзвичайного стану на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Надзвичайний стан може бути введений на території Автономної Республіки Крим на

термін не більш як 60 діб і продовжений Президентом України не більш як на 30 діб.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» надзвичайна екологічна ситуація — це надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. Негативні зміни в навколишньому природному середовищі — це втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах.

При цьому окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з дня звернення Президента України. При цьому оголошення окремої місцевості Автономної Республіки Крим зоною надзвичайної екологічної ситуації або окремих її місцевостей може ініціювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Частина 2 коментованої статті передбачає можливість делегування Законами України Автономній Республіці Крим й інших повноважень. Як було зазначено у пп. 8 і 9 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 3 лютого 2009 р. № 4-рп/2009 (справа за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 4, 8, 10, підпункту «б» підпункту 2 пункту 13, пунктів 14, 17 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві»), делегування законом повноважень органам влади Автономної Республіки Крим впливає з конституційних засад здійснення державної влади і обумовлене соціально-економічними, політичними та іншими чинниками. Принцип поєднання централізації і децен-

тралізації у здійсненні державної влади щодо Автономної Республіки Крим відображається встановленим Конституцією України правовим статусом Автономної Республіки Крим, повноваженнями і питаннями, віднесеними до її відання, що є непорушним і може змінюватися лише шляхом внесення змін до Основного Закону України. Делеговані законами України повноваження Автономній Республіці Крим визначають необхідне співвідношення державного управління та участі регіону у вирішенні тих чи інших питань внутрішньої політики держави на певному етапі її соціально-економічного розвитку і можуть змінюватися.

Стаття 139. В Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, статус якого визначається законом України.

Коментована стаття присвячена державному органу, який сприяє виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України як гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності держави, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

При цьому Конституція не встановлює функціональні характеристики Представництва Президента України в АРК і його правову природу. Саме тому для їх визначення слід проаналізувати спеціальний Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» у редакції від 2 березня 2000 р., згідно з яким Представництво Президента України в АРК є державним органом з чітко вираженою контрольною природою. За своїм статусом цей орган не є самостійним, оскільки його функціональне призначення полягає у сприянні виконанню повноважень, покладених на Президента України. Про те, що Представництво є контрольною інституцією, з функціями моніторингу, свідчать такі його повноваження:

— вивчення стану виконання в автономії Конституції і законів України, указів і розпоряджень Президента та Кабінету Міністрів України;

— аналіз нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим щодо їх відповідності Конституції та законам України;

– вжиття необхідних заходів для належного виконання актів законодавства України Верховною Радою Автономної Республіки Крим і Радою міністрів Автономної Республіки Крим, районними державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим;

– внесення пропозицій щодо скасування, зміни або зупинення дії нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Аналіз вищенаведених повноважень дозволяє стверджувати, що Представництво є, по-перше, допоміжним органом, утвореним Президентом; по-друге, з чітко вираженою функцією моніторингу ситуації; по-третє, суть його діяльності полягає у забезпеченні контрольної функції глави держави.

Статус Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, як допоміжного органу Президента, насамперед, виявляється у тому, що воно створюється Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. Тобто, по суті, воно є інструментом реалізації повноважень глави держави, зафіксованих ст. 102 Конституції України. Про допоміжний, консультативно-дорадчий характер цього органу свідчить і закріплене Законом повноваження Представництва щодо організації і проведення нарад та консультацій за участю представників Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК, правоохоронних і контрольних-ревізійних органів, районних державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян в АРК з метою підготовки для внесення Президентом України пропозицій щодо вирішення актуальних соціально-економічних та інших проблем в Автономній Республіці Крим.

Очолує Представництво Постійний Представник Президента України в АРК, що призначається та звільняється з посади главою держави. Постійний Представник здійснює загальне керівництво діяльністю Представництва і несе персональну відповідальність за виконання покладених на Представництво завдань. Основне функціональне призначення Представника – сприяння виконанню повноважень Президента України в АРК в усіх необхідних сферах, зокрема, він виконує доручення Президента, спрямовані на забезпечення виконання повноважень Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної ціліс-

ності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; звітує перед Президентом України про виконання своїх обов'язків, постійно інформує його з питань, що мають загальнодержавне значення.

Моніторинговий характер Представництва полягає в тому, що воно здійснює аналіз практики діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, релігійних організацій в Автономній Республіці Крим, а також узагальнює відомості про громадську думку щодо економічної та соціальної ситуації в Автономній Республіці Крим. При цьому щодо результатів такого аналізу воно інформує Президента України.

Контрольна складова у природі цього органу виявляється в тому, що його повноваження дають змогу порушувати у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, районних державних адміністраціях і органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях в Автономній Республіці Крим питання щодо вжиття відповідних заходів для додержання Конституції і законів України, виконання указів і розпоряджень Президента України. При цьому воно має право отримувати від зазначених органів, а також від центральних органів виконавчої влади України інформацію, копії документів та матеріалів, необхідних для виконання покладених на Представництво завдань.

Слід також мати на увазі, що Постійний Представник Президента України в АРК має право брати участь у засіданнях Верховної Ради АРК та Ради міністрів АРК, із правом дорадчого голосу, здійснюючи таким чином безпосередній контроль. Він має право вимагати пояснень від посадових осіб Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК, керівників районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності в Автономній Республіці Крим в разі порушення ними Конституції та законів України, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, а також порушує питання у встановленому законодавством порядку про притягнення до відповідальності посадових осіб, які вчинили правопорушення.

Крім цього, Постійний Представник Президента України в АРК має право входити з поданням у Верховну Раду АРК, Раду

міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування в АРК у разі прийняття ними нормативно-правових актів, що суперечать Конституції і законам України, указам і розпорядженням Президента України, постановам і розпорядженням Кабінету Міністрів України, іншим актам законодавства України, порушують права і свободи громадян, з вимогою про усунення цих порушень, про що інформує Президента України. Причому таке подання обов'язково має бути розглянуте у позачерговому порядку. У разі неналежного реагування на подання Постійного Представника щодо незаконності прийнятих нормативно-правових актів він вносить пропозиції про скасування чи зупинення дії таких актів безпосередньо Президентів України.

Аналіз повноважень Представника Президента України в АРК дозволяє виділити ряд проблемних моментів у його статусі. Насамперед мова йде про невизначену природу цього інституту. Як було показано вище, у ньому суміщаються консультативно-дорадчі, контрольні і наглядові функції. При цьому цей орган є несамостійним органом державної влади, а допоміжним органом Президента України. Такий стан речей є наслідком необхідності забезпечити належний контроль з боку державної влади за діяльністю органів та посадових осіб АРК. Водночас, такий контроль повинен бути «м'яким», зважаючи на особливий статус АРК у складі України. Отже, ця проблема є наслідком компромісного характеру інституціоналізації АРК як особливого територіально-го суб'єкта.

Розділ XI Місцеве самоврядування

Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, кварталні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Коментована стаття присвячена визначенню місцевого самоврядування як політико-правового феномену і системи суб'єктів, що його здійснюють.

Розкриваючи та доповнюючи конституційну характеристику місцевого самоврядування, частина перша коментованої статті визначає його ключові суб'єктно-об'єктні ознаки. Передусім вона дозволяє розглядати місцеве самоврядування як специфічну форму здійснення Українським народом своєї влади – публічну владу територіальної громади. Виходячи з цього, місцеве самоврядування – це система організації та діяльності місцевих жителів на відповідній території, яка являє собою сукупність різноманітних органів та інститутів. Ця сукупність функціонує як єдиний цілісний механізм, провідною ланкою якого є територіальна громада.

Слід мати на увазі, що конституційне визначення місцевого самоврядування в Україні корелює з тим, що міститься в ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, проте не є йому тотожним. Відмінність простежується передусім у трьох моментах. По-перше, Конституція України проголошує місцеве самоврядування правом територіальних громад, тоді як Європейська хартія – правом органів місцевого самоврядування. По-друге, Конституція України визначає місцеве самоврядування як право, а Європейська хартія говорить про право і спроможність. Нарешті, Конституція України обмежує предмет місцевого самоврядування питаннями місцевого значення, тоді як Європейська хартія використовує більш широкую категорію «суттєва частка суспільних справ».

Конституційне визначення акцентує увагу на тому, що місцеве самоврядування як специфічна форма публічної влади характеризується, передусім, наявністю особливого суб'єкта – територіальної громади, котра здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, за ним визнається особливе місце в політичній системі України: місцеве самоврядування, його органи не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від неї. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і виявляється в тому, що місцеве самоврядування і державна влада мають єдине джерело – народ, а також у тому, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження виконавчої влади. Разом з цим місцеве самоврядування як елемент політичної системи свідчить про те, що у країні поряд з інтересами особи і держави визнають-

ся і гарантуються ще й місцеві (муніципальні) інтереси, пов'язані з вирішенням питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення. При цьому муніципальні інтереси розглядаються не як підпорядковані державним, а як рівноправні. Нарешті, місцеве самоврядування має особливий об'єкт діяльності – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначено Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

Також положення частини першої дозволяють стверджувати, що держава визнає особливе право у системі конституційних прав і свобод людини і громадянина – право територіальної громади на місцеве самоврядування. Так, проголошуючи місцеве самоврядування основою конституційного ладу (ст. 7 Конституції), законодавець, з одного боку, говорить про місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста, а з другого – розглядає місцеве самоврядування як засіб вирішення питань місцевого значення, зазначаючи, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку (ст. 145 Конституції). Інша картина спостерігається у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», у ст. 3 якого йдеться про право громадян України на участь у місцевому самоврядуванні. При цьому найбільш важливі «складові» права громадян на участь у місцевому самоврядуванні закріплюються у цьому Законі окремо: право обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст. 45); право на участь у референдумі (ст. 7); право на участь у загальних зборах громадян за місцем проживання (ст. 8); право ініціювати у місцевих радах (у порядку місцевої ініціативи) будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування (ст. 9), тощо. Таким чином, наявні кілька аспектів конституційної інтерпретації права на місцеве самоврядування – як права громадян України, колективного права територіальної громади та гарантії реалізації і захисту цих прав.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» під територіальною громадою розуміє 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 адміністратив-

ний центр (ст. 1). Територіальна громада проголошується первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Одночасно слід зазначити, що соціально-правова структура такого багатоаспектного явища, як територіальна громада, містить у собі поняття населення як соціальної спільноти жителів, що об'єднані спільною діяльністю, інтересами та цілями стосовно задоволення потреб, пов'язаних із побутом, середовищем проживання, відпочинком, навчанням, спілкуванням. Територіальна громада — це складна форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів, якими є не тільки громадяни України, а й іноземці, особи без громадянства, біженці) об'єднаних на публічних засадах у межах певної території.

Частина перша коментованої статті передбачає можливість добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, але відповідно до рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 р. № 12-рп / 2002 (справа про об'єднання територіальних громад) вона не встановлює самого порядку об'єднання чи роз'єднання громад. Тому умови та конкретна процедура такого об'єднання повинні визначатися у законодавчому порядку. Згідно зі ст. 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» добровільне об'єднання сільських територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна.

Місцеве самоврядування в Україні організовується за територіальним принципом, а тому його система чітко відображає адміністративно-територіальний устрій країни. При цьому влада місцевого самоврядування охоплює як «природні» територіальні одиниці — населені пункти (села, селища, міста), так і «штучні» — райони, області.

Конституція України, з одного боку, уніфікувала систему органів місцевого самоврядування, а з другого — врахувала специфіку адміністративно-територіального устрою. Тому в частині другій коментованої статті йдеться про особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі. Адже названі міста відповідно до Конституції України мають спеціальний статус, зумовлений специфічними завданнями і функціями,

які покладаються на них державою. Зокрема, спеціальний статус Києва зумовлений функціями, які покладаються на нього як на столичне місто, а Севастополя — функціями, які він має у зв'язку з розташуванням у ньому інфраструктури ВМС України та Чорноморського флоту Росії, що, безумовно, впливатиме тут на специфіку місцевого самоврядування. Так, щодо Києва нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування поєднує в собі особливості, притаманні цьому місту, який одночасно є столицею України та адміністративним центром Київської області. В основі нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в Києві лежать норми Конституції України (ч. 7 ст. 20, п. 16 ч. 1 ст. 92, ч. 1 ст. 119, ч. 2 ст. 140, ст. 146), законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України — місто-герой Київ». Останній Закон визначає спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції та законів України. Що стосується міста Севастополь, то Закон про його статус на сьогоднішній день поки що існує у вигляді проекту.

Частина третя коментованої статті визначає основні інститути місцевого самоврядування, які забезпечують людині і громадянину реальну самостійність щодо прийняття рішень з питань місцевого значення. Вона встановлює, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через систему органів місцевого самоврядування. Таким чином, у місцевому самоврядуванні поєднуються форми безпосередньої та представницької демократії.

Формами безпосередньої діяльності територіальних громад (конституційними формами безпосередньої демократії на місцевому рівні) є місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, індивідуальні та колективні письмові звернення, громадські експертизи, участь жителів у роботі органів місцевого самоврядування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування та інші не заборонені Конституцією форми прямої місцевої демократії. Порядок організації та проведення місцевих референдумів, місцевих виборів та інших форм безпосередньої діяльності територіальних громад та їх членів ре-

гламентується статтями 38–40, 69–71, 141 Конституції України (див. коментар до відповідних статей), законами «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про статус депутатів місцевих рад» та іншими нормативно-правовими актами.

Формами опосередкованої реалізації територіальними громадами свого права на місцеве самоврядування є органи та посадові особи місцевого самоврядування. При цьому ст. 140 Конституції розрізняє три види органів місцевого самоврядування: представницькі, виконавчі та органи самоорганізації населення. У свою чергу, представницькі органи поділяються на дві групи: з одного боку – сільські, селищні, міські ради (базовий рівень), з другого – районні та обласні ради (регіональний або проміжний рівень).

Провідна роль у системі органів місцевого самоврядування належить сільським, селищним, міським радам – органам, що представляють відповідні територіальні громади. Ці органи здійснюють від імені територіальних громад та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України. Ради як представницькі органи характеризуються таким: по-перше, це виборні органи, які складаються з депутатів, обраних безпосередньо територіальними громадами; по-друге, ради наділені правом представляти інтереси територіальних громад; по-третє, ради приймають рішення від імені територіальних громад. Загальний склад ради залежить від обсягу роботи цього представницького органу, чисельності населення та визначається відповідною радою самостійно в межах, установлених законодавством. Сільські, селищні, міські ради працюють сесійно, а також через постійні та тимчасові контрольні комісії і депутатів.

Функції органів місцевого самоврядування є похідними від територіальної громади, це продовження функцій цих спільностей. Основним завданням органів місцевого самоврядування є діяльність щодо реалізації територіальною громадою її колективного права на місцеве самоврядування, яке має невід’ємний та невідчужуваний характер. Виходячи з призначення місцевого самоврядування – вирішення питань місцевого значення, основ-

ними функціями місцевих рад є політичні, економічні, соціальні, культурні серед об’єктних функцій, а також так звані владні функції: представницька, установча, нормотворча, контрольна тощо. Вони полягають у забезпеченні реальної участі місцевих жителів у вирішенні місцевих справ, презентації і остаточному вираженні політичної волі та інтересів територіальних громад, забезпеченні оптимального соціально-економічного та культурного існування і розвитку територіальних громад тощо.

Самостійним елементом системи суб’єктів місцевого самоврядування, що забезпечує стратегічну і поточну організацію діяльності місцевих рад, є сільський, селищний, міський голова. Посада сільського, селищного, міського голови – одна з ключових у системі місцевого самоврядування, адже в період, коли здійснюється реформа місцевого самоврядування, об’єктивно необхідна наявність авторитетного виборного керівника, який міг би об’єднати і очолити діяльність із здійснення місцевого самоврядування на окремій території. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п’ять років (ст. 141 Конституції). Відповідний сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади, організує роботу представницького органу місцевого самоврядування, здійснює оперативно-розпорядчі функції, підписує рішення представницького органу, представляє інтереси територіальної громади.

Невід’ємним елементом системи місцевого самоврядування є виконавчі органи місцевих рад, які забезпечують реалізацію демократично виражених місцевих інтересів та певних функцій виконавчої влади. На ці органи покладаються функції оперативно-розпорядчого характеру, які складаються з дій щодо виконання рішень представницьких органів місцевого самоврядування. Структура виконавчих органів, чисельність їх апарату визначаються радою, а персональний склад одноособово пропонується відповідним сільським, селищним, міським головою і затверджується відповідною радою. Призначення виконавчого органу полягає в оперативному розпорядженні ресурсами самоврядування для найбільш повного задоволення потреб населення з урахуванням встановлених представницьким органом пріоритетів і обме-

жень. В Україні повноваження виконавчих органів місцевих рад включають як ті, що безпосередньо впливають із колективних потреб відповідних територіальних громад (власні, самоврядні повноваження), так і окремі повноваження органів виконавчої влади, надані (делеговані) законом цим органам.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування, як це впливає з частини четвертої коментованої статті, посідають районні та обласні ради. З одного боку, вони покликані забезпечувати реалізацію спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст на своїй території, а з другого — захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями. Особлива конституційна природа обласних та районних рад зумовлює специфіку їх функцій і повноважень. Певну частину місцевих питань, віднесених до їх відання, обласні та районні ради вирішують виключно на своїх пленарних засіданнях. Окрему групу своїх повноважень вони делегують відповідним місцевим державним адміністраціям.

Слід відзначити, що на відміну від місцевих рад базового рівня (сільських, селищних, міських) районні та обласні ради за Конституцією України власних виконавчих органів не мають, то ж змушені делегувати відповідним державним адміністраціям функції щодо виконання своїх рішень. Це, звісно, обмежує адміністративну автономію місцевого самоврядування на проміжному (регіональному) рівні й входить у суперечність з вимогами Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає в ч. 1 ст. 6, що органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати свої власні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності ефективного управління.

Місцева спільнота має право на певну зміну системи органів місцевого самоврядування (за винятком обов'язкових елементів). Іншими словами, йдеться про можливість створення так званих факультативних органів місцевого самоврядування — районних у містах рад та органів самоорганізації населення.

У містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно можуть утворюватися районні в місті ради. Усі питання організації управління районами в містах, зазначається у частині п'ятій коментованої статті, належать до компетенції міських рад. Конституційний Суд Укра-

їни у Рішенні від 13 липня 2001 р. № 11-рп / 2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій) визначив, що під поняттям “організація управління районами в містах”, яке міститься в частині 5 статті 140 Конституції України, треба розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи не утворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України».

Окреме місце у місцевому самоврядуванні посідають органи самоорганізації населення — представницька форма місцевого самоврядування, яка утворюється для самостійного, під свою відповідальність вирішення питань місцевого значення, виходячи з інтересів жителів відповідної території, на основі законів та прийнятих відповідно до них локальних нормативних актів, із використанням власних та залучених матеріальних і фінансових ресурсів. Органи самоорганізації населення можуть утворюватися у вигляді сільських, селищних, будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів тощо. Дані органи — це самостійна ланка системи суб'єктів місцевого самоврядування, яка має свої завдання і цілі, функції і повноваження. Їх роль у здійсненні місцевого самоврядування визначається насамперед тим, що ці органи обираються місцевими жителями, об'єднаними за ознакою спільного проживання на певній території, для виявлення та реалізації їх спільних інтересів, та наділяються відповідними місцевими радами частиною власної компетенції, а також певними повноваженнями щодо володіння, користування і розпорядження майном, яке є комунальною власністю відповідної територіальної громади. Органи самоорганізації створюються для вирішення головним чином справ, пов'язаних із задоволенням соціально-економічних, культурних інтересів місцевого населення. Правовий статус цих органів визначається законами «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення».

Органи місцевого самоврядування є обов'язковим організаційно-правовим елементом системи місцевого самоврядування.

Саме на них населення покладає повсякденну роботу щодо вирішення питань місцевого значення. Хоча інститути безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування у перспективі повинні відігравати дедалі більшу роль, участь членів територіальних громад у місцевому самоврядуванні поки що не можна порівняти з можливостями органів місцевого самоврядування як публічно-владних інституцій.

Стаття 141. *До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.*

(Частина перша статті 141 в редакції Закону № 2952-VI від 01.02.2011)

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голову, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

(Частина друга статті 141 в редакції Закону № 2952-VI від 01.02.2011)

Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голову, обраних на чергових виборах.

(Статтю 141 доповнено частиною третьою згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011)

Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

Коментована стаття визначає загальні засади формування органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 1 цієї статті сільські, селищні, міські, районні, обласні ради складаються з депутатів, які обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Ця норма є логічним продовженням положень ст. 71 Конституції, згідно з якими вибори до органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Детально порядок обрання депутатів ради встановлюється у Законі «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Виходячи з чинного законодавства виборчий процес в Україні здійснюється на засадах: законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес; політичного плюралізму та багатопартійності; публічності і відкритості; рівності суб'єктів виборчого процесу перед законом; рівності прав усіх кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голову; свободи передвиборної агітації, рівних можливостей доступу до засобів масової інформації незалежно від форми власності; неупередженості органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, керівників підприємств, установ і організацій до місцевих організацій партій, кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голову.

Проголошується, що участь громадян у виборах до органів місцевого самоврядування є добровільною. Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у місцевих виборах. Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад і яким на день проведення виборів виповнилося 18 років. Належність громадянина до відповідної територіальної громади визначається його місцем проживання на її території згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

Військовослужбовці строкової служби, громадяни України, що проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають

у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах.

Депутатом місцевої ради може бути обраний громадянин України, який має право голосу і на день виборів досяг 18 років. Громадянин України може бути депутатом лише однієї ради.

Особливістю виборів депутатів сільської, селищної ради є те, що вони проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища. Вибори депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад згідно з чинним законодавством про місцеві вибори проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, за якою: 1) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно області, району, міста, району в місті; 2) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно області, району, міста, району в місті.

Особливістю чинного законодавства про місцеві вибори є те, що рішення про загальний склад (кількість депутатів) обласної, районної, міської (крім районів, міст в Автономній Республіці Крим, міст Києва, Севастополя) ради приймається відповідною обласною радою поточного скликання не пізніше як за 50 днів до дня місцевих виборів. Рішення про загальний склад (кількість депутатів) районної, міської (районів та міст в Автономній Республіці Крим) ради приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим поточного скликання не пізніше як за 50 днів до дня місцевих виборів.

Рішення про загальний склад (кількість депутатів) Київської, Севастопольської міської ради, районної у місті, сільської, селищної ради приймається відповідно Київською, Севастопольською міською радою, районною у місті, сільською, селищною радою поточного скликання не пізніше як за 50 днів до дня місцевих виборів.

Загальний склад (кількість депутатів) сільської, селищної, міської, районної у місті ради має становити при чисельності: 1) до 1 тисячі жителів – від 12 до 16 депутатів включно; 2) від 1 тисячі до 3 тисяч жителів – від 16 до 20 депутатів включно; 3) від 3 тисяч до 5 тисяч жителів – від 20 до 30 депутатів включно; 4) від 5 тисяч до 20 тисяч жителів – від 30 до 36 депутатів включно; 5) від 20 тисяч до 50 тисяч жителів – від 36 до 46 депутатів включно; 6) від 50 тисяч до 100 тисяч жителів – від 36 до 50 депутатів включно; 7) від 100 тисяч до 250 тисяч жителів – від 40 до 60 депутатів включно; 8) від 250 тисяч до 500 тисяч жителів – від 50 до 76 депутатів включно; 9) від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – від 60 до 90 депутатів включно; 10) від 1 мільйона до 2 мільйонів жителів – від 76 до 120 депутатів включно; 11) понад 2 мільйони жителів – від 76 до 150 депутатів включно.

Чинним законодавством встановлено правило, згідно з яким загальний склад (кількість депутатів) районної ради визначається із урахуванням кількості сіл (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися в територіальну громаду), селищ, міст районного значення, що входять до складу відповідного району, для забезпечення рівного представництва кожної територіальної громади у відповідній районній раді незалежно від чисельності такої територіальної громади. Загальний склад (кількість депутатів) обласної ради визначається з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, що входять до складу відповідної області, для забезпечення їх рівного представництва у відповідній обласній раді незалежно від чисельності жителів відповідного району, міста обласного значення. Загальний склад (кількість депутатів) міської, районної у місті, районної, обласної ради має становити тільки парну кількість депутатів.

Зазначимо й те, що рада вважається правомочною лише 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.

Повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання.

Слід також звернути увагу, що строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Тобто це означає, що п'ятирічний строк повноважень поширюється лише на депутатів місцевих рад, обраних на чергових виборах, а строк повноважень депутатів місцевих рад, обраних на інших (позачергових, повторних, проміжних або перших) виборах, буде іншим, меншим ніж п'ять років. Відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 85 Конституції рішення про проведення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування приймає Верховна Рада України. Повторні й проміжні вибори депутатів (депутата) призначаються відповідною територіальною виборчою комісією, а перші місцеві вибори призначаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською, Севастопольською міською радою, якщо інше не передбачено законом.

Чинне законодавство встановлює, що обраний депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення. Депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради. На час сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень в інших, передбачених законом випадках, депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних із депутатською діяльністю, за рахунок відповідного місцевого бюджету. Законодавством встановлюється обов'язок депутата брати участь у роботі сесій ради, засідань постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано. Щодо повноважень депутатів, порядку організації і гарантій депутатської діяльності, то вони детально визначаються законами «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про статус депутатів місцевих рад» (2002 р.) та іншими законами.

Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради. Окрім цього, повноваження депутата місцевої ради можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених законом.

У частині 2 коментованої статті встановлюється порядок обрання сільського, селищного, міського голови. Конституція України суттєво змінила статус головної посадової особи місцевого самоврядування порівняно з існуючим у доконституційний період інститутом голів рад народних депутатів. Відповідний сільський, селищний, міський голова передусім є головною посадовою особою територіальної громади, а не органу місцевого самоврядування. Окрім того, він головує на засіданнях ради, підписує рішення представницького органу, представляє інтереси територіальної громади, організовує роботу представницького органу місцевого самоврядування, а також очолює виконавчий комітет ради та здійснює оперативно-розпорядчі функції. Таке потрійне призначення голів дозволяє розглядати їх як одного з основних суб'єктів місцевого самоврядування, які забезпечують реалізацію муніципальних прав жителів – членів територіальної громади та дотримання законності у діяльності органів та їх посадових осіб місцевого самоврядування.

Дані посадові особи обираються відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років у визначеному законом порядку і здійснюють свої повноваження на постійній основі. Як і для депутатів місцевих рад, п'ятирічний строк повноважень поширюється лише на сільських, селищних, міських голів, обраних на чергових виборах, а строк повноважень посадових осіб, обраних під час проведення інших виборів, буде меншим ніж п'ять років.

Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки. Вибори сільських, селищних, міських голів проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно села (кілких сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста, згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм. Детально порядок виборів сільських, селищних, міських голів регламентується Законом «Про вибори депутатів Верховної

Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (2010 р.).

Частиною третьою коментована стаття доповнена у 2011 р., згідно з якою чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

Зазначена конституційна норма встановлює правило про те, що чергові вибори депутатів, сільських, селищних, міських голів проводяться одночасно на всій території України, у зв'язку із закінченням визначеного Конституцією України строку повноважень депутатів відповідних рад, сільських, селищних, міських голів, обраних на чергових виборах. Рішення про проведення чергових виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів приймається Верховною Радою України.

У частині 4 коментованої статті встановлюється, що статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом. Дана норма логічно взаємопов'язана із положеннями ч. 2 ст. 19, яка встановлює суворі рамки діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб – вони діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, п. 15 ст. 90, за яким виключно законами визначаються засади місцевого самоврядування, а також ст. 146 Конституції України, за якою інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом (див. коментар відповідних статей). Так, основним законодавчим актом місцевого самоврядування, що закріплює статус суб'єктів системи місцевого самоврядування, сферу їх компетенції – власної та делегованої; гарантії реалізації й захисту місцевого самоврядування; юридичну відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо, є Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.). Також до числа законів, які визначають статус органів та посадових осіб місцевого самоврядування, належать, наприклад, закони «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991 р.), «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Рес-

публіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (2010 р.), «Про столицю України – місто-герой Київ» (1999 р.), «Про органи самоорганізації населення» (2001 р.), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.), «Про статус депутатів місцевих рад» (2002 р.), «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (2009 р.) тощо.

Систему виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради складають: а) виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень; б) відділи, управління та інші виконавчі органи, які утворюються відповідною радою у межах затверджених нею структури і штатів. 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 також за посадою секретар відповідної ради.

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради 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 із відповідними органами виконавчої влади.

У частині 5 коментованої статті закріплюються основи статусу голів районної та обласної ради. На відміну від сільських, селищних та міських голів голови районних та обласних рад обираються не населенням, а відповідними радами з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. Голови районних та обласних рад виконують свої обов'язки до обрання голів відповідних рад нового скликання, крім випадків дострокового припинення повноважень голови ради відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Голова відповідної ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький

мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування. Голова районної та обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. Він за посадою очолює виконавчий апарат ради, який забезпечує здійснення радою повноважень, наданих їй Конституцією та законами України, зокрема, здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків із територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Виконавчий апарат ради утворюється відповідною радою. Його структура і чисельність, витрати на утримання встановлюються радою за поданням її голови.

Стаття 142. *Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.*

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Коментована стаття містить положення, що визначають матеріальну і фінансову основи місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, це рухоме і нерухоме майно.

Відповідно до ст. 181 Цивільного кодексу України рухомими речами є речі, які можна вільно переміщувати у просторі (Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 40—44. — Ст. 356). Більш детальне визначення закріплено в ст. 2 Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» від 18 листопада 2003 р. № 1255-IV: «рухоме майно» — окрема рухома річ, сукупність рухомих речей, гроші, валютні цінності, цінні папери, а також майнові права та обов'язки (Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень : Закон України від 18.11.2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 11. — Ст. 140).

Термін «нерухоме майно» на законодавчому рівні закріплювався неодноразово, наприклад у Законі України «Про іпотеку», під нерухомим майном (нерухомість) розуміють: земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці і невід'ємно пов'язані з нею, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Правовий режим нерухомого майна поширюється на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти (Про іпотеку : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 38. — Ст. 313). Подібне визначення закріплене і в ст. 181 Цивільного кодексу України, різниця полягає лише в тому, що згідно з Кодексом режим нерухомих речей може бути поширений законом не лише на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти, а також і на інші речі, права на які підлягають державній реєстрації. Відповідно до ч. 3 ст. 66 Господарського кодексу України цілісний майновий комплекс підприємства визнається нерухомістю і може бути об'єктом купівлі-продажу та інших угод (Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 18—22. — Ст. 144). У Законі України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» зазначається, що нерухоме майно — це будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, приміщення (Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 1998. — № 34. — Ст. 228).

Наведені визначення «рухомого і нерухомого майна» можна застосовувати і для характеристики матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, однак необхідно враховувати, що часто терміни не мають універсального характеру, а застосовують-

ся лише для цілей окремих законів. Тому необхідно в законі про комунальну власність закріпити визначення термінів рухомого і нерухомого майна, які б застосовувалися для регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування.

Матеріальною основою місцевого самоврядування є земля, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. Суспільні відносини щодо володіння, користування й розпорядження землею регулюються Земельним кодексом України (Земельний кодекс України : від 25.10.2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 3—4. — Ст. 27). У комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. У комунальній власності можуть бути землі сільськогосподарського, резервного, природно-заповідного, лісгосподарського, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, водного фонду, промисловості, транспорту, зв'язку, енергетичної системи, оборони. Підставами виникнення права комунальної власності на землю можуть бути: а) придбання територіальними громадами земельних ділянок за цивільно-правовими угодами; б) передача земель державної власності у комунальну власність; в) примусове відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб; г) штучне створення земельної ділянки на території населеного пункту; д) інші підстави, передбачені чинним законодавством України.

Матеріальною основою місцевого самоврядування є також природні ресурси. Згідно з чинним законодавством України ресурси поділяються на такі види: а) мінеральні й інші неживі ресурси морського дна та його надр (Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року та Угоди про імплементацію Частини XI Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року : Закон України від 03.06.99 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 31. — Ст. 254); б) природні рослинні ресурси (Про рослинний світ : Закон України від 09.04.99 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 22, 23. — Ст. 198); в) природні енергетичні ресурси; г) ресурси біологічні; д) ресурси рекреаційні (Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів :

Закон України від 22.03.2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 28. — Ст. 135); е) ресурси корисних копалин і компонентів, об'єкти тваринного світу (Про тваринний світ : Закон України № 2894-III від 13.12.2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 14. — Ст. 97). Природні ресурси України є власністю народу України, від його імені в межах, визначених Конституцією, права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а це, у свою чергу, є підставою для їх поділу на два види — загальнодержавного і місцевого значення. Визначення природних ресурсів місцевого значення законодавцем здійснюється переважно за залишковим принципом, тобто це всі природні ресурси, що не віднесені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення.

Для прикладу, до природних рослинних ресурсів місцевого значення належать дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, не віднесені до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення.

Відповідно до ч. 3 ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до природних ресурсів місцевого значення належать природні ресурси, не віднесені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення (Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.91 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546). Відсутність чіткого поділу природних ресурсів на загальнодержавні і місцеві стримує розвиток матеріальної основи місцевого самоврядування.

Фінансову основу місцевого самоврядування відповідно до Конституції України складають доходи місцевих бюджетів та інші кошти, що перебувають у власності територіальних громад. Згідно із ст. 63 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. При цьому доходи місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України складаються із податкових, неподаткових надходжень, доходів від операцій із капіталом і трансферти. Податковими надходженнями визнаються передбачені чинним

законодавством України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі. До неподаткових надходжень належать доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу, надходження від штрафів та фінансових санкцій, інші неподаткові надходження. Трансферти – це кошти, одержані від інших органів публічної влади, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Доходи, які формуються за рахунок власних джерел, зараховуються до місцевого бюджету на підставі рішення відповідної ради і не потребують попереднього чи додаткового затвердження органом влади вищого рівня. Відповідно до ст. 69 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать: 1) фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, що зараховується до місцевих бюджетів у порядку, визначеному чинним законодавством; 2) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; 3) плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; збір за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; збір за спеціальне використання лісових ресурсів (крім збору за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування). Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів – за місцем податкової реєстрації платника збору; 4) плата за землю, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування; 5) місцеві податки і збори (крім єдиного податку), що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, включаючи податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності (крім збору в частині провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах); 6) фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бю-

джетів місцевого самоврядування; 7) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному відповідними місцевими радами; 8) плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право); 9) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування; 10) адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями; 11) штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів із суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів; 12) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності; 13) плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення; 14) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності; 15) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам, у випадках, передбачених Законом України «Про здійснення державних закупівель», у частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів; 16) кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів; 17) 80 відсотків коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 відсотків коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло; 18) кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на

спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі; 19) інші доходи загального фонду місцевих бюджетів, що визначаються законом про Державний бюджет України.

Важливе значення для місцевого самоврядування мають надходження спеціального фонду місцевих бюджетів. Це, зокрема: а) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (які мають цільове спрямування згідно із законом); б) 70 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 50 %, обласних бюджетів – 20 %, бюджетів міст Києва та Севастополя – 70 %; в) відрахування 10 % вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів міст, селищ та сіл; г) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету; д) 70 % збору за забруднення навколишнього природного середовища (крім збору, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками), у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 50 %, обласних бюджетів – 20 %, бюджетів міст Києва та Севастополя – 70 %; е) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій та громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; є) надходження до цільових фондів, утворених місцевими радами; ж) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам, молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними, а також інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України; з) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність та інші види надходжень встановлені Бюджетним кодексом України.

Оскільки сьогодні законодавчо не передбачено функціонування обласних і районних територіальних громад, а районні і обласні ради визначені як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, конституційно закріплено, що в управлінні районних і обласних рад можуть перебувати лише об'єкти спільної власності сільських, селищних, міських територіальних громад. Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад до доходів обласних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів згідно зі ст. 66 Бюджетного кодексу України, належать: 1) 25 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території; 2) 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування; 3) 50% збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до обласних бюджетів користувачами води за місцем її забору; 4) 50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами в межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони); 5) плата за використання інших природних ресурсів; 6) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються обласними державними адміністраціями; 7) плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності; 8) плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховується до обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності; 9) плата за ліцензії на право експорту, імпорту та оптової торгівлі спиртом етиловим, коньячним та плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, спиртом-сирцем виноградним, спиртом-сирцем плодовим, що зараховується до обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

10) плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховується до обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності; 11) плата за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців); 12) плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності; 13) плата за ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів ліцензіатами за місцем здійснення діяльності; 14) плата за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення.

Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад до доходів районних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать: а) 50 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на території сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення; б) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями; в) реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що справляється відповідними районними державними адміністраціями.

Принциповим є конституційне положення, згідно з яким умовою для віднесення будь-якого об'єкта до матеріальної чи фінансової основи місцевого самоврядування є перебування його у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах чи у спільній власності зазначених суб'єктів. Таким чином, Конституція вичерпно визначила первинних суб'єктів права комунальної власності – сільських, селищних, міських, районних у містах територіальних громад. Закріплення права власності територіальних громад на матеріальні і фінансові ресурси є запорукою і гарантією реального забезпечення права органів місцевого самоврядування самостійно, у межах Конституції і законів України, реалізовувати інтереси населення відповідних територій.

Частина друга коментованої статті надає право сільським, селищним, міським територіальним громадам об'єднувати об'єкти комунальної власності і кошти місцевих бюджетів. Конституційно закріплюються і умови такого об'єднання. По-перше, зазначена процедура може здійснюватися тільки на договірних засадах. По-друге, чітко визначена мета об'єднання цих об'єктів: виконання спільних для кількох територіальних громад проектів чи спільне фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ, організацій. При цьому, реалізуючи право на таке об'єднання, територіальні громади можуть, але не зобов'язані передавати в управління районних, обласних рад об'єкти комунальної власності, оскільки Конституція визначає, що територіальні громади можуть створювати для цього відповідні органи і служби.

У частині другій коментованої статті Конституція використовує термін «комунальна власність», не розкриваючи його зміст. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття права комунальної власності визначено як право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Отже, ґрунтуючись на положеннях частини першої коментованої статті та на законодавчому визначенні права комунальної власності, можна зробити висновок про те, що Конституція не передбачає утворення комунальної власності на рівні районів і областей.

Слід зауважити, що ч. 3 ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» розвиває конституційне положення, закріплюючи, що об'єднання на договірних засадах об'єктів права комунальної власності чи коштів місцевих бюджетів може здійснюватися не тільки територіальними громадами сіл, селищ, міст, а й територіальними громадами районів у містах. До того ж зазначається, що вирішувати це питання територіальна громада може як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Частина третя коментованої статті містить важливе конституційне положення про участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів і фінансову підтримку місцевого самоврядування. Таким чином, держава гарантує органам місцевого само-

врядування доходну базу, достатню для реалізації власних і делегованих державою функцій і повноважень та забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів шляхом закріплення за ними на стабільній основі частини загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів (податок на доходи фізичних осіб, збори за спеціальне використання лісових ресурсів, води, податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності тощо).

Державна фінансова підтримка місцевого самоврядування здійснюється шляхом надання місцевим бюджетам із Державного бюджету трансфертів у вигляді дотацій та субвенцій. Такі дотації безоплатно і безповоротно надаються для вирівнювання доходної спроможності відповідного місцевого бюджету, який його отримує. Дотації надаються у випадках, коли коштів, що надходять із власних джерел та закріплених доходів, недостатньо для формування мінімального розміру місцевого бюджету, необхідного для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб (послуг), гарантованих державою. Він визначається на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом. Бюджетний кодекс України передбачає можливість надання дотацій на вирівнювання обласним, районним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, бюджетам міст республіканського, Автономної Республіки Крим та міст обласного значення. Субвенції надаються місцевим бюджетам для здійснення певної мети, програми, наприклад, програми соціального захисту, інвестиційного проекту, для компенсації втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою, та ін.

Коментована стаття також містить положення про компенсацію державою витрат органів місцевого самоврядування, що виникають унаслідок рішень органів державної влади. На законодавчому рівні закріплено обов'язок держави у повному обсязі фінансувати здійснення органами місцевого самоврядування делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Такі кошти щороку передбачаються в Законі «Про Державний бюджет України». Крім того, державні органи можуть приймати рішення, що призводять до додаткових витрат органів місцевого самоврядування. У такому разі необхідні фінансові ресурси також повинні бути надані органам місцевого самоврядування, тобто такі витрати обов'язково мають бути компенсовані державою.

Стаття 143. *Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.*

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Коментована стаття визначає сфери відання територіальних громад та органів місцевого самоврядування в Україні.

Частина перша цієї статті визначає найважливіші питання місцевого значення, що належать до відання суб'єктів місцевого самоврядування. Закріплення на конституційному рівні відповідного переліку питань місцевого значення є вагомою гарантією функціонування й розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ключове значення має правовий припис про те, що їх вирішення може здійснюватися як безпосередньо територіальними громадами сіла, селища, міста, так і через органи місцевого самоврядування, які вони утворюють. Територіальні громади вирішують питання місцевого значення через дві основні форми безпосередньої демократії – місцевий референдум і вибори.

Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми. Разом з тим необхідно визнати, що практика проведення місцевих референдумів в Україні не набула значного поширення, а тому зазвичай від імені та в інтересах територіальних громад функції і повноваження місцевого самоврядування здійснюють сільські, селищні, міські ради.

До найважливіших питань місцевого значення, що реалізуються територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, Конституція відносить управління майном, що перебуває у комунальній власності. Відповідно до ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, у тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування й оренду. При цьому всі майнові

операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також контроль за їх виконанням належать до виключної компетенції місцевих рад, а розробка і втілення їх у життя – до повноважень виконавчих органів. Конституційне закріплення цих повноважень покликане забезпечити умови для комплексного розвитку територіальних громад, збалансованого економічного та соціального розвитку відповідних територій, підвищення ефективності місцевого господарства, раціонального використання природних, трудових і фінансових ресурсів.

Серед конституційно визначених питань місцевого значення важливе місце посідає повноваження щодо затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролю за їх виконанням. Відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства регулюються Бюджетним кодексом України.

Узагальнюючим терміном, який охоплює бюджети всіх адміністративно-територіальних одиниць, є «місцеві бюджети», які включають бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. У свою чергу останні визначаються як бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Рішення місцевої ради про затвердження місцевого бюджету є нормативно-правовим актом, яким визначаються повноваження відповідно місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду. Відповідно до ст. 77 Бюджетного кодексу України міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (у разі їх створення), селищні та сільські бюджети (крім бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти)

на наступний бюджетний період затверджуються не пізніше ніж у двотижневий строк після затвердження районного чи міського (міст Києва, Севастополя, міст обласного чи республіканського Автономної Республіки Крим значення) бюджету.

Важливе значення для розвитку місцевого самоврядування має конституційне закріплення за територіальними громадами та органами місцевого самоврядування повноваження встановлювати, відповідно до закону, місцеві податки і збори. Зазначене повноваження слід аналізувати у системному зв'язку із п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України, згідно з яким вся система оподаткування, податки і збори встановлюються виключно законами України. Відповідно до ст. 10 Податкового кодексу України: 1) до місцевих податків належать: а) податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; б) єдиний податок; 2) до місцевих зборів належать: а) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; б) збір за місця для паркування транспортних засобів; в) туристичний збір. При цьому вони поділяються на «обов'язкові» та «факультативні». Обов'язково місцеві ради установлюють податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, факультативно, тобто в межах повноважень, визначених чинним законодавством, вирішують питання щодо встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору. Установлення місцевих податків та зборів, не передбачених Податковим кодексом України, забороняється.

При прийнятті рішення про встановлення місцевих податків та зборів обов'язково визначаються об'єкт оподаткування, платник податків і зборів, розмір ставки, податковий період та інші обов'язкові елементи, визначені ст. 7 Податкового кодексу України. Рішення про встановлення місцевих податків та зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та зборів або змін (плановий період). У іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом. У разі якщо сільська, селищна або міська рада не прийняла рішення про встановлення обов'язкових місцевих податків та зборів, вони справляються ви-

ходячи з норм Податкового кодексу України із застосуванням мінімальної ставки місцевих податків та зборів. Сільським, селищним, міським радам не дозволяється встановлювати індивідуальні пільгові ставки місцевих податків та зборів для окремих юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців і фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків та зборів.

До питань місцевого значення Конституція також відносить забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів. Означене питання належить до компетенції місцевих рад та сільських, селищних міських голів, які відповідно до Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» утворюють сільські, селищні, міські, районні у містах та дільничні комісії з референдуму і сприяють у здійсненні їх повноважень, формують дільниці для голосування, сповіщають громадян про їх межі, місцезнаходження дільничних комісій по референдуму і приміщення для голосування. Місцеві ради мають право виключно на пленарних засіданнях призначити місцевий референдум, визначивши дату проведення і зміст питання, що виноситься на референдум. Сільські, селищні, міські голови здійснюють реєстрацію ініціативних груп місцевого референдуму, під час збирання підписів ініціативною групою під вимогою проведення референдуму організують перевірку зазначених у підписних листах відомостей, забезпечують реєстрацію документів, надісланих ініціативними групами після збору підписів, і підписують акт про підбиття підсумків збирання підписів, забезпечують організацію обліку громадян, які мають право брати участь у референдумі, та складення відповідних списків і передають їх дільничним комісіям з референдуму.

Закріплений у частині першій коментованої статті перелік місцевих питань не є вичерпним, оскільки, крім конституційно визначених, територіальні громади та органи місцевого самоврядування вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції. Деталізація сфер відання і повноважень суб'єктів місцевого самоврядування міститься перш за все у законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про органи самоорганізації населення». Ці питання також визначаються низкою кодексів та галузевих законів, що закріплюють компетенцію органів місцевого

самоврядування у фінансово-бюджетній, соціально-економічній, освітньо-культурній, будівельно-транспортній, природоохоронній та інших сферах. Наприклад, Кодекс України про надра, Лісовий, Водний, Земельний кодекси України встановлюють повноваження органів місцевого самоврядування у галузі регулювання відповідних відносин. Загалом на сьогодні компетенцію суб'єктів місцевого самоврядування в Україні регулюють близько трьохсот законодавчих актів.

Частина друга коментованої статті містить орієнтовний перелік повноважень обласних та районних рад. Регулювання даного питання окремою частиною цієї статті пояснюється особливим правовим статусом цих органів місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Конституційно визначено лише два повноваження цих органів, але їх перелік є відкритим, оскільки районні і обласні ради можуть вирішувати і інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції. Тобто подальша конкретизація компетенційних положень покладена на чинне законодавство.

До повноважень обласних і районних рад Конституція відносить затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням. Крім того, зазначені органи затверджують районні і обласні бюджети та здійснюють контроль за їх виконанням.

Відповідно до ст. 77 Бюджетного кодексу України обласні і районні бюджети повинні бути затверджені відповідними радами не пізніше ніж у двотижневий строк з дня офіційного опублікування Закону про Державний бюджет України. При цьому конституційно визначається загальний порядок формування цих бюджетів, до складу яких зараховуються кошти державного бюджету та кошти, залучені на договірних засадах з інших місцевих бюджетів. Закріплюється і мета направлення цих коштів до обласних і районних бюджетів — наступний розподіл їх між сільськими, селищними, міськими територіальними громадами чи забезпечення реалізації спільних проектів, соціально-економічних і культурних програм територіальних громад. Таким чином, кошти державного бюджету, що передаються органам місцевого самоврядування у вигляді дотацій і субвенцій, направляються до обласного бюджету для наступного розподілу обласною радою між

районними бюджетами і бюджетами міст обласного значення у розмірах, необхідних для формування доходних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, а також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад. Районні ради у свою чергу, отримавши відповідні кошти із обласного бюджету, розподіляють їх між сільськими, селищними, міськими (крім міст обласного значення) бюджетами, а також використовують їх для фінансування з районного бюджету спільних проектів територіальних громад.

Оскільки Конституція України не наділяє районні та обласні ради правом створювати свої виконавчі органи, то згідно із ст. 119 Конституції та статтями 17, 18 Закону України від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації» розробка проектів програм соціально-економічного розвитку, проекту обласного, районного бюджету, подання цих документів на затвердження обласним, районним радам, забезпечення їх виконання та звітування про виконання перед радами покладено на обласні і районні місцеві державні адміністрації. Звіт про виконання обласного, районного бюджету подається місцевою державною адміністрацією у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка звіту здійснюється комісією з питань бюджету обласної, районної ради, після чого рада затверджує звіт про виконання або приймає інше рішення з цього приводу.

Частина третя коментованої статті передбачає можливість передачі органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Тим самим конституційно визнається наявність у органів місцевого самоврядування двох видів повноважень: власних і делегованих. Підкреслюється, що мова може йти лише про окремі повноваження органів виконавчої влади, тобто їх перелік не повинен переважати власних повноважень органів місцевого самоврядування. Таке делегування може відбуватися виключно на законодавчій основі. На сьогодні перелік повноважень органів виконавчої влади, делегованих органам місцевого самоврядування, міститься у главі 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування у світовій практиці застосовується з метою економії фінансових і людських ресурсів, ство-

рення оптимальної моделі управління регіонами. Така практика не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень. Держава гарантує здійснення цих повноважень за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків. У статті 64 Бюджетного кодексу України визначається перелік доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До таких належать: 1) податок на доходи фізичних осіб (зараховується до бюджетів: а) міста Києва – 50 %, міста Севастополя – 100 %; б) міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення – 75 %; в) сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення – 25 %); 2) 50 відсотків збору за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя; 3) 50 відсотків збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору; 4) 50 відсотків плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами в межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя; 5) плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя; 6) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад; 7) плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя; 8) плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва

та Севастополя; 9) плата за ліцензії на право експорту, імпорту та оптової торгівлі спиртом етиловим, коньячним та плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, спиртом-сирцем виноградним, спиртом-сирцем плодовим, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя; 10) плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя; 11) плата за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя; 12) реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад; 13) плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя; 14) плата за ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя; 15) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам.

Крім того, як зазначено у частині третій коментованої статті, для забезпечення виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування держава може передавати їм відповідні об'єкти державної власності. Згідно із Законом України від 3 березня 1998 р. «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» майно, що знаходиться в державній власності, може бути передане у комунальну власність територіальних громад безоплатно або шляхом обміну, в тому числі в безоплатне користування або в оренду. Об'єктами передачі можуть бути цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів, нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, приміщення), інше

окреме індивідуально визначене майно підприємств, акції (частки, паї), що належать державі у майні господарських товариств, житловий фонд та інші об'єкти соціальної інфраструктури, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій, у тому числі не завершені будівництвом.

Частина четверта коментованої статті закріплює підконтрольність органів місцевого самоврядування при здійсненні делегованих повноважень відповідним органам виконавчої влади.

Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339, відповідно до якої контроль покладається на місцеві державні адміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Порядок, періодичність і строки проведення таких перевірок визначаються керівником органу, що здійснює контроль. За рішенням Кабінету Міністрів України можуть проводитися комплексні перевірки здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень та заслуховуватися інформація посадових осіб місцевого самоврядування про стан їх виконання.

Стаття 144. *Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.*

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

У коментованій статті йдеться про право органів місцевого самоврядування приймати в межах своїх повноважень рішення.

Адже рішення даних органів, як і інші правові акти, прийняті в системі суб'єктів місцевого самоврядування, є важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, це статuti територіальних громад, рішення, прийняті на місцевих референдумах, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, договори про розмежування предметів відання місцевих рад та органів місцевої виконавчої влади тощо. Реалізація права видавати такі муніципальні акти є своєрідним засобом саморегуляції територіальної громади, системи органів місцевого самоврядування та прямо передбачена Конституцією України, ч. 3 ст. 140 якої закріплює, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Коментованою статтею визначається тільки статус рішень органів місцевого самоврядування. Право органів місцевого самоврядування видавати нормативно-правові акти є однією з найважливіших гарантій їх діяльності та формою реалізації принципу правової автономії місцевого самоврядування. Вони є основною юридичною формою реалізації завдань та функцій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Шляхом видання акта орган місцевого самоврядування вирішує те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), що виникає у процесі його діяльності, в інтересах реалізації завдань та функцій територіальних громад. Акт може створювати юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або є юридичним фактом, що безпосередньо створює умови для виникнення, зміни або припинення певних правових відносин.

Закріплення у Конституції норми про правові акти органів місцевого самоврядування обумовлено тим, що вони сприяють формуванню справді демократичної системи правотворчості. Акти органів місцевого самоврядування поряд із Конституцією, законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів, актами безпосередньої нормотворчості територіальних громад, актами місцевих органів виконавчої влади є важливим

і необхідним елементом правового механізму місцевого самоврядування. Адже за допомогою актів органів місцевого самоврядування встановлюються норми права, які є обов'язковими для населення, органів, установ та організацій, що здійснюють діяльність у межах відповідної території. Предметом цих актів можуть бути окремі питання статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організації їх діяльності, управління комунальною власністю, участі громадян, їх об'єднань у реалізації повноважень місцевого самоврядування тощо.

Органами місцевого самоврядування, про які йдеться у коментованій статті, є: представницькі органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради, а також виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад. Саме за даними органами місцевого самоврядування відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визнається право приймати нормативні акти у формі рішень.

Так, згідно з ч. 3–4 ст. 140 Конституції та статтями 2, 10 та ч. 3 ст. 24 зазначеного Закону сільські, селищні, міські, районні, обласні 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, а за ст. 59 даного Закону рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення видається з дотриманням визначених, офіційно встановлених правил (процедур), які передбачають порядок підготовки проекту, його обговорення, експертизи, затвердження тощо. Такі вимоги об'єктивно впливають із ст. 19 Конституції, згідно з якою органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі і в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Отже, рішення органів місцевого самоврядування, прийняті з перевищенням їх повноважень або порушенням встановленої процедури, є незаконними.

За загальним правилом рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, установлених законом. Рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням. Таємне голосування обов'язково прово-

диться у випадках обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»; обрання голови районної, обласної, районної у місті ради, заступника голови районної, обласної, районної у місті ради, звільнення їх з посади, прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації; внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Прийняті рішення сільської, селищної, міської ради підписуються сільським, селищним, міським головою, а районної у місті, районної чи обласної ради – головою відповідної ради, у разі їх відсутності – відповідно секретарем сільської, селищної, міської ради, заступником голови районної в місті, районної, обласної ради, а у випадку, коли сесія місцевої ради скликана за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради або голови відповідної місцевої державної адміністрації – депутатом ради, який за доручення депутатів головував на її засіданні. У той же час чинним законодавством України передбачається, що 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 (ч. 4 ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Також Закон у ст. 50 передбачає, що секретар сільської, селищної, міської ради забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення та організує контроль за їх виконанням. Стосовно районної, обласної, районної у місті ради, то їх голови забезпечують обговорення громадянами проектів рішень ради, оприлюднюють рішення ради. Рішення місцевих рад може оприлюднюватися у заснованих ними відповідних засобах масової інформації, а також іншим шляхом. Рішення нормативно-правового характе-

ру набирає чинності з дня його офіційного оприлюднення, якщо в його тексті не визначено інший строк введення цього рішення у дію.

Крім представницьких органів місцевого самоврядування, згідно з чинним законодавством, правом приймати рішення наділяються й виконавчі комітети сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради. У частинах 6–7 ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюється, що 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 сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради. Щодо рішень виконавчого комітету ради з питань, які віднесені до власної компетенції виконавчих органів ради, вони можуть бути скасовані відповідною радою.

Акти органів місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів органів місцевого самоврядування. Рішення органів місцевого самоврядування, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Законодавством України передбачається, що місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень (ст. 73 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Частина 2 коментованої статті закріплює, що рішення органів місцевого самоврядування можуть зупинятися з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним звер-

ненням до суду. Тобто дана норма передбачає такий захід негативної оцінки акта органу місцевого самоврядування, як зупинення його дії. Одночасно положення цієї норми означають те, що за Конституцією жоден орган або посадова особа, окрім суду, не наділяються правом вирішувати остаточну долю актів органів місцевого самоврядування. При цьому слід виходити з презумпції законності рішень органів місцевого самоврядування. Лише суд може прийняти рішення про незаконність акта органу місцевого самоврядування (ч. 10 ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), що у свою чергу потенційно може стати приводом для його скасування.

Скасування, за своєю суттю, є негативною оцінкою діяльності органу місцевого самоврядування, який прийняв акт. Передбачене коментованою статтею «зупинення» дії та можливе скасування незаконних актів є однією з мір юридичної відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування: у даному випадку наявна негативна публічно-правова оцінка діяльності тих органів, які видали незаконний акт, та несприятливих наслідків для них. Так, систематичне зупинення та викликане ним скасування актів того чи іншого органу дозволить поставити питання про неналежне виконання ним своїх обов'язків. Саме ці дві ознаки (негативна оцінка діяння та несприятливі наслідки для суб'єкта) мають стати основним критерієм для віднесення тієї чи іншої міри до санкцій юридичної, у тому числі конституційно-правової відповідальності, причому несприятливі наслідки в даному випадку мають розширювальне тлумачення. Скасування акта передбачає жорсткий, категоричний імператив та позбавляє акт усіх його юридичних потенцій. Воно може усувати всі правові наслідки дії такого акта з моменту його прийняття. Тому слід зазначити, що передбачене коментованою нормою зупинення та можливе скасування – близькі, але не тотожні міри відповідальності. Зупинення – це також відміна, але під умовою, обмежена в часі, така міра, яка не вирішує остаточну долю акта та не анулює його дію в попередній період.

Звертає на себе увагу й те, що Конституція не визначає, хто саме може зупинити рішення органу місцевого самоврядування, а також наслідки визнання або невизнання рішення незаконним тощо. Вирішення цих питань здійснюється у порядку, встановленому законом. Наприклад, у п. 1 ч. 1 ст. 78 Закону «Про місцеве

самоврядування в Україні» є лише побіжне посилення на вимоги компетентних органів про приведення рішень органів місцевого самоврядування у відповідність із законом.

Аналіз чинного законодавства дозволяє достатньо розширено тлумачити поняття «компетентні органи» у контексті відносин щодо зупинення рішень органів місцевого самоврядування. Так, згідно зі ст. 15 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (1997 р.) Уповноважений має право вносити подання до органів місцевого самоврядування для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина. У свою чергу за статтями 5, 8 Закону «Про комітети Верховної Ради України» (1995 р. із наступними змінами) встановлюється, що комітети Верховної Ради України здійснюють контроль за відповідністю підзаконних актів Конституції та законам України, їх рекомендації підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 1 ст. 119 Конституції виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, законності і правопорядку додержання прав і свобод громадян на відповідній території забезпечують місцеві державні адміністрації (див. коментар відповідної статті). Аналогічні положення можна знайти у ст. 25 Закону «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.).

Також згідно зі ст. 19 Закону «Про прокуратуру» (1991 р.) нагляд за відповідністю актів будь-яких органів, у тому числі й органів місцевого самоврядування, вимогам Конституції та чинним законам здійснює прокуратура. Прокурор має право вносити протест на рішення місцевих рад про скасування акта або приведення його у відповідність із законом. Системний аналіз положень ч. 2 ст. 144 Конституції України і положень ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та положень п. 5 ст. 121, п. 9 розд. XV «Перехідні положення» Конституції України свідчить, що на прокуратуру України покладено нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами місцевого самоврядування. Закон «Про прокуратуру», прийнятий до набуття чинності Конституцією України, є чинним у частині, що не суперечить Основному Закону України, і передбачає порядок зупинення рішень органів місцевого само-

врядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України. Цим Законом встановлено, що при виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право опротестувати акти виконавчих органів місцевих рад та вносити подання або протести на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень. Протест прокурора приноситься до органу, який видав цей акт і зупиняє його дію, прокурору надається право звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним, і подача такої заяви зупиняє дію правового акта (частини 1, 3, 4 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру»).

У зв'язку з наведеним у мотивувальній частині свого Рішення № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 р. (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) Конституційний Суд України дійшов висновку, що за змістом ч. 2 ст. 144 Конституції України, ч. 10 ст. 59 Закону рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються прокурором у встановленому Законом «Про прокуратуру» порядку з одночасним зверненням до суду. При цьому Конституційний Суд України зазначає, що право прокурора оскаржувати до суду рішення органів місцевого самоврядування не є абсолютним, оскільки у Конституції України закріплено, що її норми є нормами прямої дії, а отже, звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, як і право на оскарження в суді рішень органів місцевого самоврядування гарантується безпосередньо на підставі Конституції України кожному (ч. 3 ст. 8, ч. 2 ст. 55).

Як зазначалося, зі змісту ч. 2 ст. 144 Конституції України та ч. 10 ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» вбачається, що рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб із мотивів невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними з ініціативи заінтересованих осіб судом загальної юрисдикції, тобто в судовому порядку. Однак, як зазначає у мотивувальній частині Рішення № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 р. (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) Конституційний Суд України, це не позбавляє орган місцевого самоврядування права за власною ініціативою або за ініціативою інших заінтересованих осіб змінити чи скасувати прийнятий ним правовий акт (у тому числі і з мотивів невід-

повідності Конституції чи законам України). У Конституції України закріплено принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3). Органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами (ст. 74 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Таким чином, зазначається у мотивувальній частині згаданого Рішення Конституційного Суду України, органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян упевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення, що узгоджується з правовою позицією, викладеною у мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 р. № 1-зп у справі щодо несумісності депутатського мандата. Ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання.

Стаття 145. Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

Конституційне закріплення гарантій прав місцевого самоврядування є важливішою умовою його становлення та ефективного функціонування. Порушення прав місцевого самоврядування зачіпають інтереси не тільки органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а й передусім усіх жителів – членів відповідних територіальних громад. Охорона, захист, припинення порушень та поновлення порушених прав місцевого самоврядування може здійснюватися за допомогою багатьох засобів правового захисту. Коментована стаття закріплює такий вид гарантій місцевої демо-

кратії, як право на судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування.

Судовий захист як гарантія реалізації прав місцевого самоврядування є способом реального забезпечення конституційного права громадян на місцеве самоврядування, що полягає у передбаченій законом сукупності процесуальних дій, які здійснюються органами судової влади та спрямовуються на поновлення порушеного або оспорюваного права.

Ефективність судового захисту прав місцевого самоврядування – це здатність держави за допомогою правосуддя забезпечувати досягнення мети – поновлення порушеного або оспорюваного права місцевого самоврядування та безперешкодне їх здійснення.

На важливість судового захисту в системі гарантій прав місцевого самоврядування вказує багато факторів, наприклад, посилення адміністративного тиску на органи та посадових осіб місцевого самоврядування, наявність значної кількості актів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що порушують права територіальних громад, права громадян на участь у здійсненні місцевого самоврядування, права органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Проблема судового захисту прав місцевого самоврядування багатоаспектна, вона охоплює різні напрями правоохоронної та правозахисної діяльності, що обумовлено потребами захисту прав різних суб'єктів місцевого самоврядування у різноманітних правових відносинах, зокрема у конституційних, адміністративних, цивільних тощо. Так, на практиці виникає потреба захисту прав територіальної громади в цілому, її окремих складових частин (внутрішніх територіальних громад, наприклад, територіальної громади району в місті), органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прав окремих громадян на участь у здійсненні місцевого самоврядування тощо. При цьому порушення прав та інтересів місцевого самоврядування можуть спостерігатися як із боку органів державної влади, так і з боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування різного територіального рівня.

Судовий захист місцевого самоврядування можна розглядати із двох позицій. По-перше, місцеве самоврядування потребує судових важелів захисту при «зовнішніх» порушеннях конституційних прав на місцеве самоврядування суб'єктами, які безпо-

середньо не входять до системи місцевого самоврядування. У цьому випадку йдеться про порушення прав місцевого самоврядування з боку органів державної влади, передусім органів виконавчої влади, і їхніх посадових осіб. При цьому подібні порушення прав місцевого самоврядування можуть мати різні форми. Насамперед прийняття нормативних актів, що містять як окремі положення, так і у цілому порушують те або інше конституційне право місцевого самоврядування. Сфера місцевого самоврядування, в яку може неправомірно втручатися держава, також є різними: прийняття статутів територіальних громад, формування системи органів місцевого самоврядування, питання приватизації об'єктів комунальної власності тощо.

По-друге, до судового захисту прав місцевого самоврядування досить часто звертаються при порушенні прав на місцеве самоврядування «зсередини». У цьому випадку мова йде про порушення органами і посадовими особами місцевого самоврядування, а також окремими юридичними особами і громадянами законодавства про місцеве самоврядування. З одного боку, незаконні дії (бездіяльність) таких суб'єктів є приводом для звернення до суду громадян для захисту прав у сфері вирішення питань місцевого значення (порушення законодавства про вибори до органів місцевого самоврядування, перевищення органами і посадовими особами місцевого самоврядування владних повноважень та ін.), з другого боку, порушення законодавства ініціює судові позови з боку відповідних органів державної влади, сферу діяльності яких зачіпає відповідне порушення (спори про компетенцію, невідповідність статутів нормам законодавства та ін.).

Отже, питання захисту прав місцевого самоврядування виникають у різноманітних правових відносинах із полісуб'єктним складом їхніх учасників. Крім того, це обумовлюється великою кількістю об'єктів, які потребують такого захисту, найпріоритетнішими з яких є: права громадян на місцеве самоврядування; права територіальних громад та їх органів на місцеве самоврядування; суб'єктивні права і свободи людини та громадянина, більшість з яких реалізуються у сфері місцевого самоврядування.

Сутність судового захисту як гарантії прав місцевого самоврядування виявляється в її функціях: 1) поновлювальній – поновлення порушених прав місцевого самоврядування; 2) забез-

печувальній – забезпечує безперешкодне здійснення місцевого самоврядування у подальшому; 3) попереджувальній – сприяє попередженню порушень прав місцевого самоврядування; 4) інформативній – рішення суду дозволяють виявити неповноту і прогалини правового регулювання у сфері місцевого самоврядування; 5) компенсаційній – відшкодування шкоди, завданої громадянам незаконними діями органів державної влади і органів місцевого самоврядування; 6) ідеологічній – вплив судових рішень на забезпечення правового порядку функціонування місцевого самоврядування, формування правосвідомості депутатів місцевих рад, службовців органів місцевого самоврядування та населення в дусі дотримання і виконання законодавства про місцеве самоврядування.

Судовий захист займає центральне місце в системі правових гарантій місцевого самоврядування. Звертатися до суду за захистом своїх прав у галузі місцевого самоврядування можуть громадяни, органи та посадові особи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, якщо їх діяльність пов'язана з вирішенням питань місцевого значення. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, у тому числі в галузі місцевого самоврядування.

Передбачене коментованою статтею право органів місцевого самоврядування на захист своїх прав у суді є важливим засобом виконання їх рішень, які відповідно до ст. 144 Конституції є обов'язковими на відповідній території, якщо вони прийняті в межах, визначених законом (див. коментар відповідної статті). Це пояснюється тим, що невиконання або неналежне виконання законних рішень органів місцевого самоврядування з боку органів та посадових осіб державної влади, інших органів та посадових осіб місцевого самоврядування, громадян, підприємств, установ, організацій є порушенням прав і свобод у сфері місцевого самоврядування. Чинне законодавство передбачає юридичну відповідальність тих суб'єктів, які порушують права місцевого самоврядування. Так, виходячи з норм Конституції відповідальність несе держава, коли вона не виконує офіційно прийнятих на себе зобов'язань, якщо внаслідок цього було нанесено шкоду будь-кому. Передусім усе це належить до діяльності із захисту прав і свобод людини і громадянина. Такий висновок корелює із ст. 3 Конституції України, в якій закріплено, що утвердження і забез-

печення прав і свобод людини і громадянина (у тому числі – і права на місцеве самоврядування) є головним обов'язком держави (див. коментар відповідної статті). Тому невиконання покладених на себе державою обов'язків у цій галузі має вести за собою її відповідальність. Також, згідно із ст. 56 Конституції кожен має право на відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Держава відповідає також за рішення судів, які прийняті з порушенням законів та завдали шкоди громадянам. У руслі даного підходу п. 3 ст. 73 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень. Крім того, відповідно до чинного законодавства передбачається, що органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 71 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Процедура звернення до суду посадових осіб місцевого самоврядування, окремих громадян встановлюється у відповідних процесуальних кодексах (Кодексі адміністративного судочинства України, Цивільному процесуальному, Господарському процесуальному та Кримінально-процесуальному кодексах України).

Слід зазначити, що судовий захист прав місцевого самоврядування здійснюють всі органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції. Правосуддя в Україні здійснюється у формі конституційного, адміністративного, цивільного, господарського та кримінального судочинства. Так, при застосуванні нормативних актів органами державної влади та органами місцевого самоврядування часто трапляються ситуації,

коли той самий припис за однакових та різних обставин тлумачиться неоднозначно. Вітчизняна практика свідчить про наявність випадків порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності нормативними актами, невідповідності їх Конституції або перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті. Розгляд цих питань віднесено до компетенції Конституційного Суду України. У тих випадках, коли відповідність правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України є сумнівною, ці акти можуть бути визнані Конституційним Судом України такими, що не відповідають Конституції. Рішення та висновки Конституційного Суду України є одним з найефективніших способів охорони і захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування.

Процедура захисту прав та охоронюваних законом інтересів місцевого самоврядування в системі судів загальної юрисдикції регламентується Кодексом адміністративного судочинства України (2005 р.), Кримінально-процесуальним кодексом України (1960 р.), Господарським процесуальним кодексом України (1991 р.) та Цивільним процесуальним кодексом України (2004 р.). Так, при розгляді справи у кримінальному процесі питання щодо захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування виникають переважно у випадках, коли: орган місцевого самоврядування або його посадова особа бере участь у процесі як цивільний позивач, оскільки раніше при вчиненні злочину були порушені права місцевого самоврядування; посадова особа місцевого самоврядування виступає у процесі як потерпілий, оскільки раніше ця особа зазнала майнової, фізичної або моральної шкоди від особи, в діяннях якої є ознаки злочину, а вчинене діяння може бути пов'язане із виконанням цією особою службових обов'язків; посадова особа органу місцевого самоврядування виступає в процесі як обвинувачений (підсудний).

На відміну від господарського процесу, в якому здебільшого сторонами є суб'єкти підприємницької діяльності, у цивільному процесі сторонами можуть виступати будь-які фізичні та юридичні особи. Так, у випадках, установлених законом, органи місцевого самоврядування можуть звертатися до суду із заявами про

захист прав, свобод та інтересів інших осіб, або державних чи суспільних інтересів та брати участь у цих справах. Органи місцевого самоврядування можуть бути залучені судом до участі в справі або взяти участь у справі за своєю ініціативою для подання висновків на виконання своїх повноважень. Участь зазначених органів у цивільному процесі для подання висновків у справі є обов'язковою у випадках, установлених законом, або якщо суд визнає це за необхідне. Водночас господарські суди також відіграють важливу роль у захисті прав місцевого самоврядування.

Створення адміністративної юстиції як форми судового захисту прав і свобод невід'ємною частиною не тільки адміністративної реформи, а й реформи місцевого самоврядування, насамперед, питань про відповідальність органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб і муніципальних службовців за неправомірні рішення, у тому числі адміністративні акти, дії й бездіяльність. Адміністративна юстиція як комплексний правовий інститут рівною мірою поширюється і на відносини, які регламентуються конституційним правом і виникають у сфері місцевого самоврядування, хоча переважно це стосується діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. Факт тісного зв'язку адміністративної юстиції та місцевого самоврядування підтверджується, по-перше, тим, що місцеве самоврядування як вид публічної влади в Україні є одним із проявів демократії, тобто способом формування влади в державі шляхом народного волевиявлення. Місцеве самоврядування — це здійснення публічної влади, отриманої від народу за допомогою особливих процедур — виборів. При цьому місцеве самоврядування — один із головних каналів взаємодії суспільства й публічної влади на місцевому (муніципальному) рівні. По-друге, місцеве самоврядування частково пов'язане з виконавчо-розпорядчою, а в окремих випадках управлінською діяльністю його органів. Крім того, місцеве самоврядування переслідує вирішення публічно-обумовлених цілей та завдань за допомогою спеціальних органів та посадових осіб, що мають ті ж практичні цілі, що й окремі органи державної влади, а саме органи виконавчої влади. По-третє, суб'єкти здійснення публічної влади на рівні місцевого самоврядування використовують традиційні механізми, методи і форми публічно-владного впливу (методи

і форми управління), які урегульовані нормами адміністративного права. По-четверте, органи місцевого самоврядування мають адміністративну правосуб'єктність, тобто встановлену адміністративним законодавством компетенцію у певних сферах життєдіяльності суспільства. Службовці органів місцевого самоврядування мають відповідне правове положення, традиційний набір повноважень, прав, обов'язків, заборон, обмежень і відповідальності. По-п'яте, правовий захист фізичних і юридичних осіб від неправомірних рішень, дій та бездіяльності органів місцевого самоврядування забезпечується нормами адміністративним правом і може мати як судовий, так і позасудовий характер. У першому випадку застосовуються норми Кодексу адміністративного судочинства України, у другому — норми Закону «Про звернення громадян» (1996 р.). По-шосте, органи місцевого самоврядування і органи виконавчої влади практично в більшості галузей і сфері публічного управління є тісно взаємозалежними. Це підтверджується ще й тим фактом, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі державно-владні повноваження. У зв'язку з цим слід звернути увагу на необхідність урахування суміжності сфер владного впливу органів державної влади і органів місцевого самоврядування, зокрема у сферах надання управлінських (адміністративних) послуг населенню адміністративно-територіальних одиниць, господарсько-економічній, соціально-культурній, сфері забезпечення правопорядку та інших сферах.

Кодекс адміністративного судочинства України визначив коло справ, які входять до компетенції адміністративних судів, при цьому велика кількість із них передбачає участь у них органів місцевого самоврядування. Саме до юрисдикції адміністративних судів було віднесено більшість справ, пов'язаних із захистом прав місцевого самоврядування.

Згідно з положеннями Кодексу адміністративного судочинства України справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа) — це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Поряд із застосуванням терміна «адміністративна справа» законодавець використовує і термін «публічно-правовий спір», що обумовлюється масштабами юрисдикційної діяльності адміністративних судів. Існування публічно-правового спору можливе, коли звернення до суду пов'язано з публічним правом (адміністративним, конституційним тощо), що відображає публічно-правовий характер правовідносин, у яких може спостерігатися неправомірне вторгнення або ігнорування необхідності такого вторгнення у сферу реалізації суб'єктом таких відносин своїх прав і свобод.

Одним із вирішальних для визначення компетенції адміністративного суду є той факт, що публічно-правовий спір виникає з питань реалізації публічно-владних повноважень переважно виконавчо-розпорядчого характеру (видання актів на виконання законодавства, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, реєстраційно-дозвільні повноваження, повноваження щодо притягнення до адміністративної відповідальності тощо), з приводу порушення прав одного із суб'єктів публічно-правових відносин або порушення норм законодавства такими суб'єктами. Значна (переважна) частина публічно-правових спорів, що підвідомчі адміністративним судам, мають чітко виражений адміністративно-правовий характер, оскільки передбачають взаємовідносини між органами виконавчої влади з одного боку і невладними суб'єктами — з другого (в окремих випадках також і владних), у тому числі при реалізації даними суб'єктами прав і свобод у сфері місцевого самоврядування.

Однак Кодекс адміністративного судочинства України передбачає можливість адміністративних судів розглядати і інші публічно-правові спори, які пов'язані не тільки із реалізацією органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування публічно-управлінських повноважень (зокрема, виборчі і референдні спори).

Отже, компетенція (юрисдикція) адміністративних судів України поширюється на спори, розгляд і вирішення яких може безпосередньо забезпечувати захист прав місцевого самоврядування. Зокрема, до таких спорів слід віднести спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових

актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори з приводу прийняття громадян на публічну службу (зокрема, службу в органах місцевого самоврядування), її проходження, звільнення з неї; спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають із приводу укладання та виконання адміністративних договорів; спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму (ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України).

Серед адміністративних справ, які безпосередньо можуть стосуватися захисту місцевого самоврядування, у першу чергу необхідно звернути увагу на розгляд і вирішення публічно-правових спорів, що виникають між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з приводу розмежування їх компетенції, а також інші міжсуб'єктні спори з публічно-владним предметом, у різних сферах діяльності.

В умовах адміністративної реформи це важливий і необхідний напрям діяльності адміністративної юстиції, формування якої відбувається в Україні, який має різні міжсуб'єктні рівні, наприклад: між органами місцевого самоврядування різних муніципальних рівнів; між посадовими особами місцевого самоврядування; між органами і посадовими особами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення тощо.

Функціонування адміністративної юстиції передбачає також можливість вирішення адміністративними судами компетенційних спорів між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, при цьому повинен здійснюватися повноцінний захист прав місцевого самоврядування як одного з пріоритетних інститутів демократичного громадянського суспільства.

Стаття 146. Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

За Конституцією в Україні визнається місцеве самоврядування, яке виступає як важливий елемент конституційного ладу, форма здійснення народовладдя та фундаментальне право люди-

ни і громадянина на самостійне вирішення питань місцевого значення. Визнаючи концептуальні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні (поняття, систему суб'єктів, форми здійснення, матеріальну і фінансову основи), решту питань організації місцевого самоврядування Конституція залишає для врегулювання окремими законами. Адже Конституція як акт тривалої дії не може врахувати різноманітні аспекти, форми та види функціонування територіальних громад у процесі становлення муніципальної демократії в Україні. Слід мати на увазі, що держава за допомогою правових заходів, у тому числі шляхом прийняття законів, лише впорядковує, зовнішньо оформлює самоврядну активність територіальних громад, не встановлюючи її. Законами регламентуються лише основи, відправні засади організації та діяльності місцевого самоврядування. Тим самим підтверджується, що місцеве самоврядування є явищем громадського, а не державного життя. Визнаючи та гарантуючи дане право, держава дає можливість самостійно розвиватися територіальним громадам, у той же час підкріплюючи та захищаючи муніципальну діяльність за допомогою ряду заходів, які, насамперед, передбачені конституційно.

Одночасно стаття, що коментується, втілюючи положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, встановлює суворі рамки діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб — вони діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Це так званий дозвільний тип правового регулювання, який полягає у чіткому законодавчому визначенні їх компетенції, забороні виходити за рамки, встановлені нормативно-правовими актами («дозволено тільки те, що прямо передбачено законом»). Такий тип правового регулювання сприяє встановленню верховенства права, запобігає свавільній, непідконтрольній та незаконній діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, створює атмосферу суворого та беззаперечного додержання Конституції та законів України як неодмінну ознаку режиму законності. Так, згідно зі ст. 92 Конституції виключно законами встановлюються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод (п. 1), територіальний устрій України (п. 13), засади місцевого самоврядування (п. 15), статус столиці України, спеціальний статус інших

міст (п. 16), організація і порядок проведення виборів і референдумів (п. 20); ч. 3 ст. 133 закріплює, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України; ч. 2 ст. 140 зазначає, що особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України; ч. 3 ст. 141 визначає, що статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

Норми, які містяться у даній статті, є нормами-орієнтирами, які спрямовані на пошук оптимальних варіантів законодавчого регулювання питань місцевого самоврядування в Україні, визначають як систему обов'язкових законів України, які регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування, так і обумовлених динамікою сучасного муніципального життя потенційно необхідних законодавчих актів, робота над підготовкою яких триватиме у майбутньому.

Аналіз чинних законодавчих актів, що визначають інститут місцевого самоврядування, дає можливість виділити декілька їх груп. Так, основним законодавчим актом після прийняття Конституції України у створенні правових основ місцевого самоврядування став Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей Закон включає класичні елементи конституційно-правового регулювання: закріплює статус суб'єктів системи місцевого самоврядування, сферу їх компетенції — власної та делегованої; гарантії реалізації й захисту місцевого самоврядування; юридичну відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. В окрему групу законів можна виділити ті, які регламентують певні питання місцевого самоврядування. До їх переліку належать, наприклад, закони «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991 р.), «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (2010 р.), «Про столицю України — місто-герой Київ» (1999 р.), «Про органи самоорганізації населення» (2001 р.), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.), «Про статус депутатів місцевих рад» (2002 р.), «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (2009 р.) тощо.

Важливу роль у регулюванні місцевого самоврядування відіграють закони, присвячені економічним питанням, зокрема,

Бюджетний кодекс України (2010 р.), Податковий кодекс України (2010 р.), Земельний кодекс України (2001 р.) тощо.

Враховуючи, що Конституція України відокремлює правовий статус Автономної Республіки Крим (розд. X) та особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, можна вести мову про розмежування дії законів залежно від сфери їх поширення. Так, місцеве самоврядування в Автономній Республіці Крим регулюється, окрім законодавства України, ще й Конституцією та нормативно-правовими актами Автономної Республіки Крим, які, у свою чергу, не можуть суперечити відповідно Конституції України та чинному законодавству України.

У частині 2 ст. 140 Конституції України зазначено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Але, якщо Верховна Рада України прийняла Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» (1999 р.), яким закріпила спеціальний статус та особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті відповідно до Конституції, то робота над підготовкою закону «Про статус міста Севастополя» ще триває.

Сьогодні в Україні нараховується понад сімсот законів, так чи інакше пов'язаних зі сферою місцевого самоврядування. У його законодавчому забезпеченні залишається ще багато прогалин, недосконалих, суперечливих норм. До законів, які необхідно підготувати та прийняти, належать закони «Про самоврядування територіальних громад», «Про гарантії прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні в Україні», «Про право комунальної власності та управління об'єктами комунальної власності і спільною власністю територіальних громад», «Про порядок делегування повноважень органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування та їх виконання» тощо, а з часом – Муніципальний кодекс України, у якому має бути легалізовано та комплексно регламентовано суб'єктно-об'єктний склад місцевого самоврядування як виду публічної влади в Україні (муніципальної влади), закріплено положення щодо поняття, принципів та форм її здійснення, механізму взаємодії з державною владою, мають регулюватися суспільні відносини щодо реалізації та захисту прав людини у сфері місцевого самоврядування тощо.

Розділ XII Конституційний Суд України

Стаття 147. Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Конституційний Суд України був уперше визначений Конституцією України як самостійний орган судової влади з повноваженнями конституційного судового контролю. Особливе місце Конституційного Суду в судовій владі означає виділення конституційного судочинства поряд із загальним судочинством (ч. 3 ст. 124) та його незалежний конституційно-правовий статус і притаманну окрему форму здійснення судової діяльності.

Конституційний Суд України не очолює будь-яку систему органів правосуддя, він не здійснює функції нагляду за діяльністю судів загальної юрисдикції, не має повноважень апеляційної чи касаційної інстанції для загальних чи спеціалізованих судів, а тому не входить до їх системи і визначається окремим судом (*sui generis*) з особливими повноваженнями.

Цілком обґрунтовано в Конституції України виділено окремий XII розділ, який присвячено Конституційному Суду України, що вказує на його особливу політико-правову природу за порядком формування складу його суддів та обсягом повноважень у вирішенні підвідомчих йому конституційно-правових питань.

Специфіка конституційного статусу незалежного органу судової влади полягає у тому, що Конституційний Суд України розглядається за його властивостями як важливий чинник у забезпеченні конституційного принципу поділу влади (ч. 1 ст. 6), обумовлюючи охорону Конституції України (розд. XIII) та гарантуючи недоторканність закріплених конституційних прав і свобод людини і громадянина, незалежність та територіальну цілісність України (статті 157, 158, 159). Конституційний Суд має особливу мету – забезпечення верховенства Конституції. Здійснюючи конституційне судочинство, він захищає конституційні цінності, забезпечує стабільність конституційного ладу в країні.

За цією характеристикою та завдяки своєму конституційно-правовому статусу Конституційний Суд України знаходиться на одному шабелі з такими вищими суб'єктами владних повноважень як Президент України, Верховна Рада України, Уряд України. Він суттєво впливає на їх діяльність, маючи повноваження єдиного органу конституційної юрисдикції. Це означає перевірку за ініціативою зовні конституційності законів, нормативно-правових актів Президента та Кабінету Міністрів України для забезпечення конституційного правопорядку. Конституційний нормоконтроль необхідний для того, щоб, ухвалюючи рішення, суб'єкти владних повноважень не порушували Конституцію України.

Важливо зазначити, що до сфери конституційної юрисдикції входить здійснення офіційного тлумачення Конституції та законів України, що значно посилює роль Конституційного Суду в системі стримувань та противаг. Фактично таке функціональне навантаження Суду дозволяє характеризувати його як «негативного законодавця». Закріплені в Конституції виключні повноваження із проведення офіційного тлумачення законів знаходять належну реалізацію в рішеннях Конституційного Суду України. З цього приводу випадково в теорії держави та права можна зустріти таке визначення Конституційного Суду, як «аристократичний елемент розподілу влад», що пояснюється його призначенням не стільки забезпечувати баланс між гілками влади і гарантувати конституційні межі їх дискреційної діяльності, скільки не допускати порушення прав і свобод громадян з боку органів влади. Тому вагомим кроком на шляху удосконалення механізмів захисту прав

людини Конституційним Судом могло би стати запровадження інституту індивідуальної конституційної скарги.

Розглядаючи конституційно-правові питання, Конституційний Суд України забезпечує верховенство і пряму дію Конституції на всій території держави і стосовно всіх суб'єктів права, а його рішення мають загальнообов'язкову юридичну силу і можуть бути змінені (втрачають чинність) тільки шляхом прийняття змін до чинного Основного Закону або введенням нової Конституції України.

Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції не має ієрархічно підпорядкованих йому інших видів судів, але його вплив поширюється на суди загальної юрисдикції та спеціалізовані суди, оскільки прийняті ним рішення поширюються та є обов'язковими для всіх органів правосуддя в Україні. Слід взяти до уваги, що, таким чином, конституційне судочинство є важливою складовою інституту судової влади. Спрямований акцентувати увагу на вирішенні виключно правових питань і розглядаючи конституційно-правові спори (конфлікти), Конституційний Суд України повинен відмовлятися (унікати) бути учасником політичних процесів, а також надавати будь-які політико-правові консультації іншим органам державної влади, або брати участь у законодавчому процесі, особливо, коли йдеться про розробку змін до чинної Конституції України.

Практика конституційного судочинства демонструє не тільки формально-юридичну, а й соціальну сутність Конституції України, розкриває зміст її понять, термінів та категорій, що також належить і до законів України. У цьому розумінні стає можливим розглядати єдиний орган конституційної юрисдикції як одну із найважливіших передумов утвердження в Україні дійсного, а не удаваного, декларативного конституціоналізму. Це гарантує певним чином прямий зв'язок фактичної і юридичної конституції, забезпечує органічний зв'язок Конституції України із встановленням у державі конституційного правопорядку. В цьому полягає головне завдання Конституційного Суду України – забезпечувати принцип верховенства і неухильного дотримання конституційних приписів.

Аналізуючи своєрідність статусу єдиного органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України, в теорії консти-

туційного судочинства існує така точка зору розглядати його як специфічний суб'єкт влади — «квазісуд». Відповідна політико-правова характеристика Конституційного Суду України як органу з певними правотворчими функціями начебто дозволяє йому виконувати своєрідну роль у правотворчому процесі. Разом з тим Конституційний Суд не взмозі і не повинен займатися нормативно-встановлюючою практикою, а конституційне судочинство не має на меті в системі розподілу влад створення норм права, або заповнення своїми правовими позиціями прогалін у законодавстві. Судово-контрольний вплив на галузеве законодавство досягається завдяки офіційному тлумаченню з метою доведення його до рівня вимог конституційних принципів та цінностей без втручання у букву закону. Рішення Конституційного Суду, яким властиві ознаки правового захисту, забезпечують конституціоналізацію правових відносин і тому можливо у певному сенсі визнавати їх нормативно-доктринальну природу. Але, для того щоб вважати їх джерелом конституційного права, потрібні вагомі аргументи у напрямі з'ясування і доведення нормативності як безумовного продовження нормативної юридичної сили Конституції України.

У зв'язку із формуванням теорії конституційного судочинства в Україні важливо послатися на Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 р. №15-рп/2000 (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України). Провівши системне тлумачення нормативних положень у контексті офіційної інтерпретації ст. 150 Конституції України та ч. 2 ст. 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно порядку реалізації рішень, Конституційний Суд України вказав на конституційно-правову природу своїх рішень незалежно від того, визначено в них порядок і строки їх виконання чи ні. Вони є обов'язковими до виконання на всій території України, що не є синонімом нормативності як джерела права. У Рішенні вказується, що «органи державної влади, органи Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, посадові та службові особи, громадяни та їх об'єднання, іноземці, особи без громадянства повинні утримуватись від застосування чи використання правових актів або їх положень, визнаних неконституційними».

Рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади. Обов'язок виконання рішення Конституційного Суду України є вимогою Конституції України (частина друга статті 150), яка має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів (частина друга статті 8).

Закони, інші правові акти, їх окремі положення, визнані рішенням Конституційного Суду України такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними), втрачають чинність з дня ухвалення відповідного рішення (частина друга статті 152 Конституції України). При цьому згідно з Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України від 9 червня 1998 р. № 8-рп/98 рішення і висновки Конституційного Суду України є однаково обов'язковими до виконання.

Відповідно до змісту частини другої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» у разі необхідності Конституційний Суд України може визначити у своєму рішенні, висновку додаткові заходи, пов'язані з порядком їх виконання, звернувши увагу на терміновість чи обов'язки щодо його забезпечення. При цьому незалежно від того, чи визначено в рішенні, висновку Конституційного Суду України, зокрема, порядок його виконання, відповідні державні органи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Таким чином, основні ознаки конституційно-правового статусу Конституційного Суду України дозволяють розглядати його як судово-контрольний юрисдикційний орган, що відзначається особливостями його діяльності, а це в свою чергу характеризує Конституційний Суд України як носія виключних повноважень, які забезпечують формування конституційного правопорядку в державі, забезпечення верховенства Конституції України та створення практики реального конституціоналізму.

Стаття 148. 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.

Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж роботи за фахом не менш як десять років, проживає в Україні протягом останніх двадцяти років та володіє державною мовою.

Суддя Конституційного Суду України призначається на дев'ять років без права бути призначеним на повторний строк.

Голова Конституційного Суду України обирається на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України зі складу суддів Конституційного Суду України шляхом таємного голосування лише на один трирічний строк.

Коментована стаття встановлює кількісний склад Конституційного Суду України, порядок формування єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, вимоги до його суддів, строку їхніх повноважень, порядку обрання Голови Конституційного Суду України.

Створення Конституційного Суду України безпосередньо пов'язане з прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України. У пункті 6 розд. XV «Перехідні положення» Основного Закону передбачено, що Конституційний Суд України формується відповідно до Конституції України протягом трьох місяців після набуття нею чинності.

16 жовтня 1996 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Конституційний Суд України» (далі – Закон).

Отже, згідно з Конституцією України і Законом Конституційний Суд України складається з вісімнадцяти суддів. Практично від року встановлення Основним Законом держави такої кількості суддів Конституційного Суду України вона була і залишається предметом обговорення окремих вчених, політиків, політологів, суть якого полягає в тому, чи потрібна Україні така кількість суддів Конституційного Суду України. Зокрема, вони посилаються на кількісний склад Федерального конституційного суду Німеччини (16 суддів), територія і кількість населення якої є більшими

від території та кількості населення України. Або на кількісний склад Конституційного Суду Російської Федерації (19 суддів), з територією і кількістю населення якої територію і кількість населення України навіть не можна порівнювати. Проте при цьому не береться до уваги та важлива обставина, що у цих країнах, крім федеральних конституційних судів, створені відповідні суди на рівні усіх або окремих суб'єктів федерації.

Безумовно, при цьому певною мірою враховуються обсяг території, кількість населення, рівень розвитку демократії в державі і суспільстві. Кількість суддів єдиного органу конституційної юрисдикції у тій чи іншій країні залежить, насамперед, від тих завдань, які визначаються ним, і наданих йому конституцією та відповідним законом повноважень. Так, у Білорусі, Болгарії, Греції, Іспанії, Словаччині кількість суддів становить дванадцять, Португалії – тринадцять, Італії, Польщі – п'ятнадцять.

У частині третій коментованої статті визначено вимоги, яким має відповідати особа, яка претендує на посаду судді Конституційного Суду України. Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж роботи за фахом не менш як десять років, проживає в Україні протягом останніх двадцяти років та володіє державною мовою.

Такі вимоги цілком відповідають високому статусу судді Конституційного Суду України, оскільки Конституційний Суд України посідає особливе місце в механізмі державної влади, тільки він як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні покликаний вирішувати питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і давати офіційне тлумачення Конституції і законів України, а його завданням є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України через ефективне і надійне забезпечення справедливого, неупередженого і об'єктивного вирішення справ та виконання рішень Конституційного Суду України.

Певні вимоги до претендентів на посади суддів єдиного органу конституційної юрисдикції характерні для всіх країн Європи: в одних вони передбачаються конституціями, в інших – відповідними законами. Найбільш поширеними є вимоги щодо належності до громадянства країни, наявності юридичної освіти і значного професійного стажу роботи.

Разом з тим аналіз положень конституцій і законів країн Європи засвідчив, що в них немає такої вимоги до суддів, як володіння державною мовою. Очевидно, належність до громадянства країни сама собою передбачає володіння ними державною (державними) чи офіційною (офіційними) мовою (мовами).

Питання призначення суддів Конституційного Суду України, визначене частиною другою коментованої статті, деталізується в Законі. У статті 7 Закону, зокрема, встановлено, що Верховна Рада України призначає суддів таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Пропозиції щодо кандидатур на посади суддів вносить Голова Верховної Ради України, а також може вносити не менш як 1/4 народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, тобто не менше ніж 113 народних депутатів України, і при цьому кожен з них має право поставити підпис під пропозицією про висунення лише однієї кандидатури.

У цій статті передбачено і наявність висновку відповідного комітету Верховної Ради України щодо кожної кандидатури на посаду судді Конституційного Суду України.

Призначеними на посади суддів вважаються кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів народних депутатів України з-поміж усіх кандидатів, що набрали більше половини голосів депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. За результатами голосування приймається постанова Верховної Ради України про призначення суддів Конституційного Суду України.

Порядок призначення суддів Конституційного Суду України з'їздом суддів України передбачається ст. 8 Закону. З'їзд суддів України за пропозицією делегатів з'їзду відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх делегатів з'їзду визначає відповідні кандидатури 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. За результатами голосування головою і секретарем з'їзду підписуються рішення з'їзду суддів України про призначення суддів Конституційного Суду України.

Саме за таким порядком відбулося призначення чотирьох суддів Конституційного Суду України (замість чотирьох суддів,

що подали у відставку) Х позачерговим з'їздом суддів України, що відбувся 16 вересня 2010 р.

Порядок призначення суддів Конституційного Суду України Президентом України регулювався ст. 6 Закону. Проте вона виключена Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» від 7 жовтня 2010 р. № 2592–VI. Отже, порядок призначення суддів Конституційного Суду України Президентом України нині регулюється положеннями Конституції України.

Питання призначення суддів конституційних судів у країнах Європи вирішуються по-різному. Зокрема, згідно з Конституцією Угорщини члени Конституційного суду призначаються Державними зборами за пропозицією номінаційної комісії, до складу якої входять представники партійних фракцій, а для призначення кандидата на посаду члена суду необхідна підтримка не менш як двох третин від складу Державних зборів. За Конституцією Польщі членів Конституційного Трибуналу призначає Сейм.

Відповідно до Конституції Туреччини весь склад Конституційного суду (одинадцять постійних членів і чотири заступники) призначає Президент республіки: двох основних суддів і двох заступників із членів Вищого апеляційного суду, двох основних суддів і одного заступника з членів Державної ради і по одному судді з членів Вищого військового апеляційного суду, Вищого військового адміністративного суду і Рахункової палати. У кожному випадку Президент республіки вибирає серед трьох кандидатур, висунутих на пленарному засіданні відповідного суду. Президент також призначає одного суддю зі складу трьох кандидатів, висунутих Радою вищої освіти з числа викладацького складу вищих навчальних закладів – членів Ради, і трьох суддів та одного заступника з числа вищих адміністративних посадових осіб і юристів.

Згідно з Конституцією Чехії всіх суддів Конституційного суду призначає Президент республіки за згодою Сенату, а згідно з Конституцією Словаччини всіх суддів призначає Президент республіки за пропозицією Національної ради (при цьому Національна рада пропонує вдвічі більшу кількість кандидатів, ніж необхідно призначити).

Особа, яка відповідає вимогам, передбаченим частиною третьою ст. 148 Конституції України, набуває статусу судді Консти-

туційного Суду України з моменту її призначення на цю посаду Президентом України, Верховною Радою України, з'їздом суддів України, тобто з дати прийняття ними відповідно указу, постанови чи рішення. Це означає, що та або інша особа наділяється повноваженнями судді Конституційного Суду України за фактом її призначення на посаду.

Але вступ на посаду судді Конституційного Суду України обумовлений, згідно зі ст. 17 Закону, обов'язком складення ним присяги судді Конституційного Суду України на засіданні Верховної Ради України, яке проводиться за участю Президента України, а також Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду України або осіб, які виконують їх повноваження.

Зі змісту зазначеної статті випливає, що саме складення суддею Конституційного Суду України присяги відкриває йому можливість для реалізації повноважень судді, визначених Конституцією України і Законом. Отже, складення суддею присяги судді Конституційного Суду України, текст якої встановлений частиною другою статті 17 Закону, за своїм внутрішнім змістом є юридичним фактом, що породжує зазначені правові наслідки.

Необхідно підкреслити, що Закон передбачає обов'язок суб'єктів призначення суддів Конституційного Суду України у разі звільнення з посади судді, який ними призначався, призначити іншу особу на цю посаду. Строк для призначення у такому випадку судді Конституційного Суду України Верховною Радою України Законом не визначений (до внесення змін Законом України від 7 жовтня 2010 року № 2592–IV до Закону цю процедуру необхідно було здійснити протягом місяця). З'їзд суддів України призначає іншу особу на посаду судді Конституційного Суду України у тримісячний строк.

У нетривалій історії єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні були випадки, коли через певні обставини суб'єкти призначення суддів Конституційного Суду України цих строків не дотримувалися, що призводило до тимчасової і навіть довготривалої недієздатності Конституційного Суду України, тобто невиконання ним закріплених у Конституції України завдань, функцій і повноважень. Стурбованість із цього приводу висловлювала свого часу Європейська Комісія Ради Європи «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) і пропонувала забез-

печити безперервність роботи Конституційного Суду України шляхом залишення судді на посаді до призначення нового судді.

Встановлення Конституцією України строку перебування суддів Конституційного Суду України на посаді дев'ять років без права призначення повторно, з одного боку, є важливою гарантією їх незалежності, з другого – елементом політичної доцільності. Такий строк перебування на посаді судді властивий для багатьох органів конституційної юрисдикції Європи. Разом з тим є строки десять років і більше (Грузія, Німеччина) і п'ять – сім років (Боснія і Герцеговина, Казахстан, Молдова, Словаччина). Заборона призначати суддю конституційного суду на новий термін передбачена законодавством Албанії, Болгарії, Румунії, Словенії, Франції. За Федеральним конституційним законом Російської Федерації, прийнятим 21 липня 1994 р., суддя Конституційного Суду призначався на посаду на дванадцять років, після внесення до нього змін законом від 8 лютого 2001 р. – на п'ятнадцять років, а після внесення до нього змін законом від 5 квітня 2005 р. перебування судді Конституційного Суду Російської Федерації не обмежене певним строком і обмежується лише граничним віком перебування на посаді судді, що становить сімдесят років.

У розділі XII «Конституційний Суд України» Конституції України не встановлений граничний вік перебування на посаді судді Конституційного Суду України. Такий вік передбачений п. 2 частини п'ятої ст. 126 Конституції України, а також п. 2 частини першої ст. 23 Закону і становить шістьдесят п'ять років.

Граничний вік перебування на посаді судді конституційного суду передбачений законодавством Угорщини, Вірменії, Киргизії (70 років), Молдови, Туреччини (65 років). У той же час для суддів Конституційного суду Хорватії за відповідним законом не існує вікових рамок – ні для зайняття посади, ні для виходу на пенсію.

Необхідно зауважити, що окремі науковці порушують питання про встановлення законом права судді Конституційного Суду України після закінчення повноважень повернутися (за умови, якщо він не досяг граничного віку) на посаду, яку він обіймав до призначення суддею Конституційного Суду України, або на рівнозначну посаду.

Проте практика засвідчує, що судді Конституційного Суду України, повноваження яких були припинені із закінченням строку призначення і які не досягли граничного віку, з одного боку, є суддями у відставці, на яких поширюється відповідно до Закону соціальне і побутове забезпечення суддів Конституційного Суду України, а з другого — більшість із них, маючи значний досвід у галузі юриспруденції і конституційного судочинства, успішно працюють на посадах науково-педагогічних та наукових працівників.

Вимоги до виборів Голови Конституційного Суду України, визначені частиною п'ятою коментованої статті, деталізуються у статті 20 Закону. Голова обирається зі складу суддів Конституційного Суду України на спеціальному пленарному засіданні лише на один трирічний строк таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів з будь-яким числом кандидатур, запропонованих суддями Конституційного Суду України. У бюлетені може бути залишено не більше однієї кандидатури.

Порядок проведення виборів Голови Конституційного Суду України з урахуванням вимог Конституції України, Закону регулюється § 1 Регламенту Конституційного Суду України.

На спеціальному пленарному засіданні головує один із заступників Голови Конституційного Суду України або, в окремих випадках, старший за віком суддя, не внесений до списку кандидатур на посаду Голови Конституційного Суду України. Таке засідання вважається повноважним, якщо на ньому присутні не менш як дванадцять суддів Конституційного Суду України. Практика виборів Голови Конституційного Суду України свідчить, що на таких спеціальних пленарних засіданнях (а їх було шість починаючи з 1996 р.) були присутніми всі судді Конституційного Суду України.

Пропозиція щодо висунення кандидатур на посаду Голови Конституційного Суду України вноситься головуючим.

Для проведення виборів Голови Конституційного Суду України на спеціальному пленарному засіданні з числа суддів, які не балотуються на посаду Голови Конституційного Суду України, обирається комісія у складі трьох суддів. До складу комісії не може бути обраний головуючий на засіданні.

Головою Конституційного Суду України вважається обраний кандидат, за якого проголосувало більше половини конституцій-

ного складу суддів Конституційного Суду України, тобто не менше десяти. У разі якщо запропоновано більше двох кандидатів на посаду Голови і жодного з кандидатів не було обрано, проводиться повторне голосування щодо двох кандидатів, які отримали більшість голосів. Якщо запропоновано не більше двох кандидатів на посаду Голови і жодного з них не було обрано або Голову Конституційного Суду України не було обрано при повторному голосуванні, проводяться нові вибори.

Обмеження повноважень голови Конституційного суду трьома роками характерне для багатьох країн Європи, зокрема, Албанії, Болгарії, Іспанії, Італії. У Боснії і Герцеговині строк повноважень голови суду становить двадцять місяців. Обмеження строку повноважень голови Конституційного суду сприяє унеможливленню його залежності від інших структур держави, а отже, забезпечує неупередженість у вирішенні питань, що належать до його компетенції.

У більшості країн Європи практика виборів голови органу конституційної юрисдикції така, як в Україні. У той же час у Вірменії, наприклад, голова Конституційного суду не обирається суддями, а призначається з їх числа Національними зборами за поданням їх голови. Якщо протягом тридцяти днів після відкриття вакансії на посаду голови Конституційного суду Національні збори його не призначають, то він призначається Президентом республіки. У Литві голову Конституційного суду призначає Сейм із числа кандидатур, запропонованих Президентом республіки. У Польщі голова Конституційного Трибуналу призначається Президентом республіки із кандидатів, запропонованих зборами суддів.

Голова Конституційного Суду України має двох заступників. Вони обираються за пропозицією Голови Конституційного Суду України лише на один трирічний строк таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів у порядку, визначеному ст. 20 Закону, а також § 1 Регламенту Конституційного Суду України.

Стаття 148 Конституції України, як і розд. XII «Конституційний Суд України», що охоплює статті 147–153, не містить порядку організації діяльності Конституційного Суду України. Проте саме в коментарі до цієї статті доцільно його коротко висвітлити.

Конституційний Суд України провадить свою діяльність як єдиний орган у формі засідань і пленарних засідань. На засідан-

нях, які є повноважними за присутності на них не менше одинадцяти суддів Конституційного Суду України, розглядаються всі питання, що потребують вирішення Конституційним Судом України, крім тих, що відповідно до Закону вирішуються на його пленарних засіданнях. На пленарних засіданнях, які є повноважними за присутності на них не менше дванадцяти суддів, Конституційний Суд України розглядає справи, у яких за конституційними поданнями, конституційними зверненнями відкрито конституційне провадження, а також інші питання, віднесені Законом до розгляду Конституційним Судом України на пленарних засіданнях.

Стаття 149. *На суддів Конституційного Суду України поширюються гарантії незалежності та недоторканності, підстави щодо звільнення з посади, передбачені статтею 126 цієї Конституції, та вимоги щодо несумісності, визначені в частині другій статті 127 цієї Конституції.*

Коментована стаття присвячена закріпленню гарантій незалежності та недоторканності суддів Конституційного Суду України і відсилає до статей 126, 127 Конституції України, в яких визначено гарантії незалежності та недоторканності суддів та встановлено вимоги щодо несумісності.

Згідно зі ст. 126 Конституції України незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України, вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється, суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом (частини перша, друга, третя). Отже, і ст. 126 Конституції України є частково відсильною.

Гарантії незалежності та недоторканності суддів деталізується в Законах України «Про судоустрій і статус суддів» (статті 47, 48), «Про Конституційний Суд України» (далі – Закон) (статті 27, 28).

Незалежність суддів – один із головних конституційних принципів правосуддя, на основі якого формується правове положення судді в державі. Вона спрямована насамперед на безперешкодне виконання суддею своїх професійних обов'язків при

здійсненні правосуддя. Для суддів Конституційного Суду України незалежність має дуалістичну природу – містить як інституціональну, так і функціональну складові. Перша з них полягає в тому, що судді не повинні бути залежними від жодної з гілок влади чи Президента України (навіть за умови, що вони ними призначаються), а друга повинна виявлятися в тому, що судді при здійсненні своїх повноважень підкоряються, як встановлює ст. 27 Закону, лише Конституції України та керуються Законом, іншими законами України, крім тих законів або їх окремих положень, що є предметом розгляду Конституційного Суду України.

Положення частини другої ст. 126 Конституції України «вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється» треба розуміти як забезпечення незалежності суддів у зв'язку зі здійсненням ними правосуддя, а також як заборону щодо суддів будь-яких дій незалежно від форми їх прояву з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, фізичних та юридичних осіб з метою перешкодити виконанню суддями професійних обов'язків або схилити їх до винесення неправосудного рішення тощо (п. 2 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 19-рп/2004 (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу)).

Статтею 28 Закону встановлюється, що особа судді Конституційного Суду України є недоторканною. Суддя не може бути затриманий чи заарештований без згоди Верховної Ради України до винесення обвинувального вироку судом. Судді Конституційного Суду України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Конституційному Суді України та в його колегіях, за винятком відповідальності за образу чи наклеп при розгляді справ, прийнятті рішень та дачі висновків Конституційним Судом України.

Аналогічні положення стосовно суддів конституційних судів чи інших органів конституційної юрисдикції закріплені відповідним законодавством багатьох держав Європи. Зокрема, у Польщі судді Конституційного Трибуналу при здійсненні своїх повноважень незалежні і підкоряються тільки Конституції, у Вірменії незалежність суддів забезпечується їх підпорядкованістю тільки Конституції і закону про Конституційний суд, в Італії судді володіють такою ж

недоторканністю, як і парламентарії, в Албанії – мають недоторканність стосовно прийнятих ними рішень і висловлених думок протягом терміну їх роботи, у Боснії і Герцеговині – користуються недоторканністю при виконанні своїх обов'язків.

На забезпечення незалежності суддів Конституційного Суду України спрямовані значною мірою вимоги, встановлені частиною другою ст. 127 Конституції України та частиною другою ст. 16 Закону. Професійні судді (у т. ч. і судді Конституційного Суду України) не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

Близькі за змістом до цих норм існують норми в законах про конституційні суди чи інші органи конституційної юрисдикції країн Європи. Зокрема, суддя Конституційного Суду Російської Федерації не може бути членом (депутатом) Ради Федерації, депутатом Державної Думи, інших представницьких органів, займати чи зберігати за собою інші державні чи громадські посади, мати приватну практику, займатися підприємницькою, іншою діяльністю, що оплачується, крім викладацької, наукової чи іншої творчої діяльності. Він не може також належати до політичних партій і рухів. Статус судді Федерального конституційного суду Німеччини несумісний з іншою професійною діяльністю, крім викладання права в німецьких університетах. Суддя Конституційного суду Албанії не може займатися іншою громадською чи приватною діяльністю, яка могла б вплинути на його незалежність чи неупередженість. Суддя Конституційного суду Угорщини не може займатися ніякою діяльністю, що оплачується, крім наукової, педагогічної, літературної чи артистичної. Суддя Конституційного суду Вірменії не може мати іншу державну посаду, займатися іншою діяльністю, що оплачується, крім наукової, викладацької чи іншої творчої. Зі змісту законодавства деяких країн (Бельгії, Болгарії, Іспанії, Румунії, Туреччини) впливає, що суддям конституційного суду не дозволяється взагалі займатися іншою професійною діяльністю.

Однією з гарантій незалежності суддів Конституційного Суду України є насамперед порядок формування Конституційного

Суду України, встановлений частиною другою ст. 148 Конституції України, статтями 5, 7, 8 Закону: Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України.

Демократичний порядок формування Конституційного Суду України, що полягає в участі в ньому різних гілок влади, властивий більшості країн Європи. Так, судді Конституційного Суду Російської Федерації призначаються на посади Радою Федерації за поданням Президента Російської Федерації; половина суддів Федерального конституційного суду Німеччини обираються Бундестагом, половина Бундесратом, що складається з представників федеральних земель; судді Конституційного суду Іспанії призначаються Королем Іспанії – четверо за поданням Палати депутатів, четверо – Сенату, по два – урядом і Генеральною судовою радою. В Італії п'ять суддів Конституційного суду обираються двома палатами парламенту на надзвичайних сесіях більшістю голосів, п'ять суддів призначаються Президентом республіки, а ще п'ять суддів обираються вищими судами: троє касаційним судом, по одному – державною радою і рахунковою палатою.

Однією з гарантій незалежності суддів Конституційного Суду України є їх призначення згідно зі ст. 148 Конституції України лише на один дев'ятирічний строк без права бути призначеним повторно, адже призначення на посаду судді Конституційного Суду України повторно посилювало б його залежність від органу, який його призначив на перший строк.

Строковість перебування на посаді судді конституційного суду властива практично всім конституційним судам Європи, за винятком окремих (зокрема, Вірменії, Російської Федерації).

Гарантією незалежності суддів Конституційного Суду України є встановлення в Конституції України повноважень Конституційного Суду України.

У Конституції України і Законі «Про Конституційний Суд України» визначений чіткий перелік суб'єктів звернення до Конституційного Суду України. Це означає, що Конституційний Суд України не має права ініціювати до розгляду жодне з питань, віднесених Конституцією України до його повноважень.

Гарантії незалежності суддів Конституційного Суду України впливають і з установлених ст. 4 Закону основних принципів

діяльності Конституційного Суду України: верховенства права, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повного і всебічного розгляду справ та обґрунтованості прийнятих рішень.

Відповідно до правової позиції, викладеної Конституційним Судом України у Рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання), одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права.

Колегіальність як принцип діяльності Конституційного Суду України означає, що всі його акти (рішення, висновки, ухвали) приймаються виключно на засіданнях встановленою Законом більшістю голосів суддів (частина перша ст. 48, частини п'ята, шоста ст. 50, частина четверта ст. 51). Колегіальність підтверджується також положеннями ст. 63 Закону, за якими рішення приймаються, висновки даються Конституційним Судом України поіменним голосуванням шляхом опитування суддів з наступним їх підписанням судьями, які голосували за їх прийняття і які голосували проти їх прийняття.

Рівноправність суддів полягає в тому, що будь-який суддя Конституційного Суду України (незалежного від суб'єкта його призначення, адміністративної посади, яку він займає у Суді, та інших ознак) при здійсненні конституційного судочинства має однакові права як за змістом, так і за обсягом.

Гласність означає, що розгляд справ на пленарному засіданні Конституційного Суду України, незалежно від форми слухання, проводиться відкрито, крім випадків, коли розгляд справи на відкритому пленарному засіданні Конституційного Суду України

може призвести до розголошення державної або іншої таємниці, що охороняється законом. У такому разі справа за ухвалою Конституційного Суду України розглядається на закритому пленарному засіданні. Гласність у діяльності Конституційного Суду України підтверджується значною мірою й тим, що Конституційний Суд України обов'язково залучає до участі в провадженні у справі представників органів влади, акти яких оспорується за конституційним поданням щодо їх конституційності, офіційним оприлюдненням рішень і висновків Конституційного Суду України та їх опублікуванням.

Повний і всебічний розгляд справ ґрунтується на забезпеченні безперешкодного доступу Конституційного Суду України до будь-якої інформації, яка має значення для розгляду справи, у тому числі шляхом безпосереднього опитування посадових осіб, експертів, свідків, уповноважених за законом та уповноважених за дорученням, громадян. У статті 54 Закону встановлено обставини забезпечення дотримання цього важливого принципу для здійснення конституційного судочинства.

Обґрунтованість рішень, які приймаються Конституційним Судом України, полягає у тому, що єдиний орган конституційної юрисдикції зобов'язаний у письмовій формі аргументувати прийняті ним рішення та надані висновки.

Звичайно ж, гарантією незалежності суддів Конституційного Суду України є обов'язковість розгляду ним справ за встановленою Законом процедурою і обов'язковість його рішень і висновків. Невиконання рішень та недодержання висновків Конституційного Суду України тягнуть за собою відповідальність згідно із законом.

Пропозиції суддів до проекту рішення чи висновку голосуються у порядку надходження, а рішення приймаються, висновки даються Конституційним Судом України поіменним голосуванням шляхом опитування суддів. Судді Конституційного Суду України не мають права утримуватися від голосування.

Рішення і висновки Конституційного Суду України є остаточними і не підлягають оскарженню. Підписання суддею Конституційного Суду України рішення, висновку Конституційного Суду України є обов'язковим. У той же час суддя Конституційного Суду України має право на окрему думку, яка викладається ним

у письмовій формі і додається до рішення чи висновку Конституційного Суду України.

Рішення і висновки Конституційного Суду України офіційно оприлюднюються наступного робочого дня після підписання і разом з окремою думкою судді (окремими думками суддів) публікуються у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях.

Однією з гарантій незалежності суддів Конституційного Суду України є право Суду зажадати від органу влади, що прийняв правовий акт, який був предметом розгляду в Конституційному Суді України, а також від відповідних державних органів, на які покладено обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку Конституційного Суду України, письмового підтвердження їх виконання. Заради справедливості необхідно визнати, що таке право, встановлене ст. 70 Закону, Конституційний Суд України використовував упродовж своєї діяльності лише кілька разів.

Безумовно, гарантією незалежності суддів Конституційного Суду України є порядок, передбачений Законом, щодо забезпечення повноти розгляду справи Конституційним Судом України.

Зокрема, згідно зі ст. 19 Закону суддя Конституційного Суду України має право витребувати від Верховної Ради України, Президента України, Прем'єр-міністра України, суддів, органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, політичних партій та інших об'єднань громадян, окремих громадян необхідні документи, матеріали та іншу інформацію з питань, що готуються до розгляду колегією суддів Конституційного Суду України чи Конституційним Судом України.

Таке ж право має колегія суддів Конституційного Суду України під час підготовки справи, а Конституційний Суд України – у процесі конституційного провадження у справі.

Крім того, і колегія суддів під час підготовки справи, і Конституційний Суд України у процесі провадження у справі 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.

Очевидно, що важливою гарантією незалежності суддів Конституційного Суду України є встановлений частиною першою ст. 130 Конституції України обов'язок держави із забезпечення фінансування та належних умов для функціонування суддів і діяльності суддів, зокрема і Конституційного Суду України, відповідно до якого видатки на утримання судів, а отже, і фінансування суддів визначаються у Державному бюджеті України окремо. До того ж згідно зі ст. 29 Закону судді Конституційного Суду України одержують заробітну плату та користуються іншими видами матеріального забезпечення, встановленими законами України про статус суддів.

Словосполучення «належні умови», вжите у ст. 130 Конституції України, треба розглядати в аспекті міжнародних стандартів незалежності судів і суддів, відповідно до яких держава повинна створити всі умови для здійснення без будь-яких ускладнень та перешкод правосуддя і конституційного судочинства, виключити при цьому і можливість впливу на суди і суддів при формуванні фінансових видатків.

Цілком очевидно, що гарантією незалежності суддів є визначення Конституцією України (ст. 126) та Законом (ст. 23) підстав для звільнення судді Конституційного Суду України з посади.

Суддя Конституційного Суду України звільняється з посади органом, що його обрав або призначив, 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.

У частині шостій ст. 126 Конституції України передбачено, що держава забезпечує особисту безпеку суддів та їхніх сімей. Це положення поширюється і на суддів Конституційного Суду України і, зрозуміло, також є свідченням гарантії незалежності суддів.

І насамкінець, гарантії незалежності суддів Конституційного Суду України полягають у функціонуванні в Конституційному Суді України суддівського самоврядування. Функціонування

суддівського самоврядування в Конституційному Суді України, як і у всій судовій системі, складовою якої є Конституційний Суд України, встановлене Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Згідно з цим Законом основною формою суддівського самоврядування в Конституційному Суді України є збори суддів Конституційного Суду України. Збори суддів обговорюють питання щодо внутрішньої діяльності Конституційного Суду України або роботи конкретних суддів чи працівників та приймають з цих питань рішення, які є для них обов'язковими, заслуховують звіти суддів, які обіймають адміністративні посади, та керівника Секретаріату Суду, а також здійснюють інші повноваження, визначені законом.

Збори суддів Конституційного Суду України обирають з числа суддів трьох делегатів на з'їзд суддів України – найвищий орган суддівського самоврядування в Україні. Один із суддів Конституційного Суду України обирається з'їздом суддів України до Ради суддів України як вищого органу суддівського самоврядування між з'їздами суддів України.

Стаття 150. *До повноважень Конституційного Суду України належить:*

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність):

*законів та інших правових актів Верховної Ради України;
актів Президента України;
актів Кабінету Міністрів України;
правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.*

Ці питання розглядаються за зверненнями: Президента України; не менш як сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

З питань, передбачених цією статтею, Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Норми коментованої статті визначають основні функції і повноваження Конституційного Суду України (пп. 1, 2 ч. 1), коло суб'єктів, які мають право звертатися до Конституційного Суду України, ініціювати розгляд ним конституційно-правових справ (абз. 2 ч. 1), форму та характер актів, які ухвалює Конституційний Суд України, щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів і офіційного тлумачення Конституції України та законів України (ч. 2).

У коментованій статті передбачено дві групи повноважень Конституційного Суду України, а саме: 1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів (конституційний судовий контроль Конституційного Суду України) (п. 1 ч. 1); 2) офіційне тлумачення Конституції України та законів України (правотлумачна, правороз'яснювальна, інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України) (п. 2 ч. 1).

Згідно з коментованою статтею об'єктами конституційного контролю Конституційного Суду України (вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) є: 1) закони та інші правові акти Верховної Ради України; 2) акти Президента України; 3) акти Кабінету Міністрів України; 4) правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Наведений перелік об'єктів конституційного контролю є вичерпним (закритим).

Поняття законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим містяться відповідно у ст. 91, частинах 3 і 4 ст. 106, статтях 117, 135, 137 Конституції України.

Конституційний Суд України не має права перевіряти конституційність положень чинної Конституції України.

Перевірці відповідності Конституції України (конституційності) підлягають лише ті закони та інші правові акти, які набрали чинності, тобто оцінка законів та інших правових актів здійснюється Конституційним Судом України тільки в порядку наступного конституційного судового контролю.

Не можуть бути об'єктами конституційного контролю Конституційного Суду України проекти правових актів, крім відпо-

відно до ст. 159 Конституції України законопроектів про внесення змін до Конституції України. Виходячи із принципу поділу влади (ст. 6 Конституції України), повноваження Конституційного Суду України не дозволяють йому втручатись у стадії правотворчого (законодавчого) процесу, здійснювати попередній контроль.

За змістом статей 150 і 152 Конституції України об'єктом конституційного контролю Конституційного Суду України можуть бути тільки закони та інші правові акти, які не втратили чинності.

Згідно з коментованою статтею в її системному зв'язку з ч. 2 ст. 147 та ч. 1 ст. 152 Конституції України об'єктом конституційного контролю є лише правові акти, тобто ті, які тягнуть за собою юридичні наслідки. Отже, не можуть бути об'єктом контролю Конституційного Суду України такі акти, як звернення, заяви, акти політичного характеру тощо, котрі не мають юридичного значення, не породжують жодних юридичних наслідків.

До повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності підзаконних актів: 1) Верховної Ради України; 2) Президента України; 3) Кабінету Міністрів України; 4) Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Конституційний Суд України також не уповноважений вирішувати питання як конституційності, так і законності актів органів влади, не зазначених у п. 1 ч. 1 коментованої статті. Це рішення органів місцевого самоврядування (ст. 144 Конституції України), акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, акти органів прокуратури України, акти судів загальної юрисдикції тощо.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) у вигляді абстрактного конституційного контролю, тобто такого, який не пов'язаний із застосуванням правового акта.

Конституційний Суд України перевіряє відповідність законів та інших правових актів чинній Конституції України і не уповноважений перевіряти відповідність правових актів колишній Конституції України.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів з точки зору як матеріальної, тобто змістовної, їх

перевірки, так і формальної, тобто перевірки відповідності встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності та дотримання конституційних повноважень при їх прийнятті (ч. 2 ст. 152 Конституції України, ст. 15 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Розгляд і вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Конституційний Суд України здійснює не за власною ініціативою, а за зверненнями (конституційними поданнями) певних суб'єктів, передбачених абз. 2 ч. 1 коментованої статті.

Конституційне звернення (подання) є приводом для розгляду справи Конституційним Судом України, тобто зобов'язує Конституційний Суд України прийняти її до розгляду.

Підставою для конституційного подання і відповідно розгляду справи Конституційним Судом України про неконституційність закону або іншого правового акта є наявність спору щодо його (акта) неконституційності. Наявність підстави для розгляду справи зобов'язує Конституційний Суд України розглянути її по суті в судовому засіданні і винести по ній вмотивоване рішення.

Суб'єктами права на звернення (конституційне подання) до Конституційного Суду України про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших нормативних актів є: Президент України; не менше сорока п'яти депутатів Верховної Ради України (тобто десята частина загального складу Верховної Ради України, встановленого ч. 1 ст. 76 Конституції України); Верховний Суд України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Об'єктом офіційного тлумачення Конституційного Суду України є чинні Конституція України та закони України, прийняті як до, так і після набуття чинності Конституцією України. Закони, які не набрали чинності, та закони, які втратили силу, офіційному тлумаченню Конституційним Судом України не підлягають. Але об'єктом офіційного тлумачення Конституційного Суду України можуть бути закони або їх окремі положення, які застосовуються у зв'язку з їх переживаючою (ультраактивною) силою.

Офіційному тлумаченню Конституційного Суду України підлягають закони, які відповідають Конституції України. Тому офі-

ційному тлумаченню законів України передують з'ясування питань їх відповідності Конституції України (конституційності). Якщо виявиться, що закон не відповідає Конституції України, суперечить їй, він визнається неконституційним з усіма наслідками, що випливають із цього.

Якщо можливі різні інтерпретації тих чи інших положень Конституції України або законів України і ці тлумачення не суперечать Конституції України, вирішувати такі питання, конкретизувати такі положення повинен парламент. Інакше, своїм тлумаченням зазначених положень Конституції або законів України Конституційний Суд України обмежував би повноваження Верховної Ради України.

Діяльність щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України Конституційний Суд України здійснює за зверненнями певних суб'єктів за встановленою законом процедурою і виражає в особливій формі – інтерпретаційних актах – у рішеннях, які тягнуть за собою відповідні правові наслідки.

Конституція України, зокрема коментована стаття, не визначила кола суб'єктів, які можуть звертатися до Конституційного Суду України за офіційним тлумаченням Конституції України та законів України, залишивши це питання на розсуд законодавця.

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» право на звернення до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України мають такі суб'єкти: 1) у формі конституційного подання – Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд України. Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування (абз. 4 ст. 41); 2) у формі конституційного звернення – громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи (ст. 43). Підставами для звернення до Конституційного Суду України за офіційним тлумаченням Конституції України та законів України у формах конституційного подання і конституційного звернення є відповідно: практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України (ч. 1 ст. 93 Закону України «Про Конституційний Суд

України») або 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 призвело або може призвести до порушення його конституційних прав і свобод (ст. 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Підставою для офіційного тлумачення Конституції України або законів України за конституційними зверненнями фізичних та юридичних осіб є тільки ті положення цих правових актів, які застосовані або підлягають застосуванню щодо суб'єкта конституційного звернення в конкретній справі, і це призвело або може призвести до порушення його конкретного конституційного права. Суб'єкт конституційного звернення повинен вказати конкретні факти і обставини, які б свідчили про це.

На практиці трапляються такі ситуації, коли ті чи інші положення Конституції України або законів України застосовуються хоча й однозначно, але неправильно, і це порушує конституційні права і свободи або створює можливість їх порушення. Конституційний Суд України у цих випадках також розглядає справи за зверненнями фізичних або юридичних осіб і приймає по них відповідні рішення.

Конституційний Суд України за результатами розгляду на пленарних засіданнях справ щодо конституційності законів та інших правових актів і щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України приймає рішення.

Рішення Конституційного Суду України з питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів і про офіційне тлумачення Конституції України та законів України є обов'язковими до виконання усіма органами державної влади, у тому числі і самим Конституційним Судом України, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян та іншими організаціями, громадянами та юридичними особами на всій території України. Невиконання рішень Конституційного Суду України тягне за собою передбачену законом відповідальність.

Рішення Конституційного Суду України діють безпосередньо і не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади, посадових та службових осіб.

Рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів або інших правових актів та щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є остаточними. Це означає, що вони набирають чинності з моменту ухвалення (проголошення) і ніхто, у тому числі і Конституційний Суд України, скасувати або змінити їх не може.

Рішення Конституційного Суду України не можуть бути оскаржені. Разом з тим згідно з ч. 4 ст. 55 Конституції України, якщо особою використані всі національні засоби правового захисту, вона має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, а відтак, і оскаржувати в них рішення Конституційного Суду України. Але незалежно від наслідків розгляду такої скарги міждержавні органи ні в якому разі не мають права скасовувати рішення суду тієї чи іншої держави.

У рішенні Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) правових актів вони визнаються нечинними на майбутнє.

У разі якщо ці акти або їх окремі положення визнаються такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), вони оголошуються нечинними і втрачають чинність від дня прийняття Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність (ч. 2 ст. 152 Конституції України, ст. 73 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Ці акти фактично скасовуються і не мають юридичної сили з моменту ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. І саме з цього часу закони, інші правові акти або їх окремі положення, які рішеннями Конституційного Суду України визнані неконституційними, не підлягають виконанню (застосуванню) як такі, що втратили чинність на підставі рішення Конституційного Суду України.

Юридичну силу рішення Конституційного Суду України про визнання правового акта неконституційним не можна подолати повторним прийняттям цього ж акта.

Рішення Конституційного Суду України, якими закони, інші нормативно-правові акти або їх окремі положення визнані неконституційними, мають силу нормативно-правового акта. Ви-

знаючи той чи інший нормативно-правовий акт неконституційним і тим самим скасовуючи його, Конституційний Суд України виконує функцію «негативного» правотворця.

Рішення Конституційного Суду України про визнання закону чи іншого правового акта неконституційним позбавляє їх обов'язкової сили. Але юридична сила такого рішення Конституційного Суду України не може бути прирівняна до юридичної сили звичайних законів, оскільки для перегляду положень цього рішення необхідне внесення змін до Конституції України.

Рішення Конституційного Суду України про невідповідність Конституції України (неконституційність) законів, інших правових актів або їх окремих положень мають пряму і негайну дію, а у випадках, передбачених Конституцією України, – і зворотну дію. Згідно зі ст. 58 Конституції України рішення Конституційного Суду України, яке скасовує або пом'якшує відповідальність особи, має зворотну дію.

Визнання правового акта неконституційним є підставою для скасування інших правових актів, які відтворюють або конкретизують його положення.

Правова природа рішень Конституційного Суду України про офіційне тлумачення положень Конституції України та законів України похідна від ролі Конституційного Суду України в механізмі держави. Правова природа офіційного тлумачення Конституції України та законів України полягає у з'ясуванні і роз'ясненні їх норм, інтерпретації, встановленні дійсного змісту, тобто в певній констатації, а не в їх поправках, змінах чи доповненнях.

Метою офіційного тлумачення Конституційним Судом України положень Конституції України та законів України є встановлення їх однозначного і правильного розуміння та застосування на всій території держави і надання роз'яснення щодо цього.

Змістом офіційного тлумачення Конституційним Судом України положень Конституції України та законів України є їх конкретизація, уточнення, деталізація. Це певні норми, а саме – інтерпретаційні норми, в яких даються приписи щодо того, як розуміти той чи інший термін, вислів або правову норму в цілому, як її застосовувати. Вони сприяють правильній реалізації Конституції України та законів України і в цьому аспекті виконують допоміжну регулятивну роль. Їх допоміжний характер виявляється і в тому,

що вони не можуть застосовуватись окремо, самостійно, без положень Конституції України та законів України, що тлумачаться. Вони діють тільки разом із положеннями, які тлумачилися, і не можуть бути нормативною основою правозастосовних актів. При вирішенні конкретних справ необхідно посилатися на правові норми Конституції України та законів України як на юридичні підстави для рішення і лише додатково – на їх офіційні роз'яснення Конституційним Судом України.

Функціональне призначення рішень Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції України та законів України – це юридичний засіб забезпечення їх правильного і однозначного розуміння і застосування, а отже, й один з юридичних засобів укріплення конституційної законності, охорони Конституції України.

Юридична сила офіційного тлумачення Конституційним Судом України положень Конституції України та законів України полягає в тому, що воно (роз'яснення) має державний загальнообов'язковий характер, який за юридичною силою наближає його до роз'яснюваних положень Конституції України та законів України.

Рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції України та законів України як допоміжний акт за своєю юридичною силою розташовується за актом, що роз'яснюється, у такій послідовності: тлумачення положень Конституції – за Конституцією, тлумачення законів – слідом за законами.

Сфера дії (територія, коло осіб і коло випадків) рішень Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції України та законів України збігається зі сферою дії останніх і вони є нормативними.

Чинність у часі офіційного тлумачення Конституційним Судом України Конституції та законів України визначається чинністю норми права, що тлумачиться, воно поділяє їх долю. Причому тлумачення тієї самої норми не може змінюватися протягом цього часу, якщо ця норма безпосередньо або опосередковано не змінювалася.

Офіційне тлумачення Конституції України та законів України Конституційним Судом України має «зворотну силу». Її межі визначаються моментом набрання чинності самими положеннями

Конституції України та законами України, що інтерпретуються. Адже у процесі реалізації правової норми, яка не змінювалася, її зміст залишається тим самим (незмінним), і офіційними тлумаченнями тільки встановлюється той зміст, який вклав у неї законодавець. Тому норми права завжди мають той зміст, який розкрито офіційними тлумаченнями, і вони повинні застосовуватись відповідно до цього змісту. Якщо офіційному тлумаченню Конституційного Суду України положень Конституції України або законів України не відповідають акти їх застосування, останні підлягають скасуванню.

Стаття 151. Конституційний Суд України за зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України дає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.

За зверненням Верховної Ради України Конституційний Суд України дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

Коментована стаття, разом з положеннями ст. 150 Конституції України, а також питаннями, що зумовлені положеннями п. 28 ч. 1 ст. 85 та ст. 159 Конституції, закріплюють компетенцію Конституційного Суду України. Як зазначив у своєму рішенні від 26 червня 2008 р. № 13-рп Конституційний Суд України, зміна визначених Конституцією України повноважень Конституційного Суду може здійснюватись лише шляхом внесення змін до Конституції України.

Частиною 1 коментованої статті до повноважень Конституційного Суду України віднесено надання висновків про відповідність Конституції України міжнародних договорів України, тобто про відповідність їх Основному Закону за змістом. Йдеться про чинні міжнародні договори України та ті міжнародні договори, які вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість для України. Реалізуючи ці повноваження, Конституційний Суд України здійснює два види контролю щодо між-

народних договорів України: попередній — щодо договорів, які ще не набрали чинності для України і які вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на її обов'язковість; наступний контроль — щодо чинних для України міжнародних договорів.

З усього масиву міжнародних договорів України, укладених від імені України, від імені Уряду України та міжвідомчих договорів, об'єктом контролю, виходячи із змісту ст. 9 Конституції України, є ті чинні договори, що стали частиною законодавства України, тобто згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (ратифіковані міжнародні договори). Перевірка на конституційність може стосуватися будь-якого з таких міжнародних договорів, незалежно від дати його укладення, оскільки жодних винятків щодо цього Конституцією України не передбачено. Перелік видів міжнародних договорів України, які підлягають ратифікації, визначено ст. 9 Закону України від 29 червня 2004 року «Про міжнародні договори України». Проте незалежно від цього переліку, якщо міжнародний договір вже ратифіковано Верховною Радою України або подано на ратифікацію, чи планується подати на ратифікацію, його може бути оскаржено до Конституційного Суду України.

Міжнародний договір повинен оцінюватися виходячи із закріпленого в Основному Законі України принципу верховенства Конституції України над положеннями міжнародних договорів. Цей принцип реалізується передусім у ч. 2 ст. 9 Конституції України, що містить заборону укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України. Таке укладення можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (див. коментар до ст. 9 Конституції). Згідно з цим принципом Конституцією України, як уже зазначалося, передбачено механізм попереднього (на стадії укладення міжнародних договорів України) та наступного (перевірка конституційності чинних міжнародних договорів України) контролю за відповідністю Конституції України міжнародних договорів України.

Зі змісту ч. 1 коментованої статті випливає, що міжнародні договори, які з будь-яких причин втратили чинність, не можуть бути предметом розгляду Конституційного Суду України.

Право на звернення до Конституційного Суду для вирішення зазначених питань належить Президентові України та Кабінету

Міністрів України. Інші органи та посадові особи такого права не мають. Конституційний Суд не може відкрити провадження у справі з цих питань за власною ініціативою.

Питання щодо конституційності міжнародних договорів, які вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, розглядаються Конституційним Судом до прийняття Верховною Радою України закону з цього приводу. Відкриття конституційного провадження у цих справах у Конституційному Суді зупиняє розгляд Верховною Радою України питання про надання згоди на обов'язковість відповідних договорів.

Якщо чинний міжнародний договір України за висновком Конституційного Суду України не відповідає Конституції України, він втрачає обов'язковість для нашої держави. Йдеться, по суті, про припинення дії міжнародного договору України повністю або окремих його положень. Однак відмова від виконання такого договору не може бути здійснена автоматично. У такому разі мають застосовуватися загально визнані процедури виходу держави з міжнародних договорів та її відмови від взятих на себе міжнародних зобов'язань. Зазначені процедури містяться у Віденській Конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р., до якої приєдналася Україна, у згаданому Законі «Про міжнародні договори України», а також можуть бути передбачені й у самому договорі.

У разі визнання неконституційним міжнародного договору, який лише внесено до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість, така згода не може бути надана.

У випадках, коли міжнародні договори визнано конституційними, їх чинність не змінюється, а щодо нечинних договорів повнюється процедура прийняття Верховною Радою України закону про надання згоди на їх обов'язковість.

За чотирнадцять років своєї діяльності Конституційним Судом України було розглянуто 6 справ щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України та міжнародних договорів, що вносилися до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість. По цих справах прийнято один висновок і п'ять ухвал. Зокрема, Суд за поданням Президента України перевіряв на предмет відповідності Конституції України низку положень Римського Статуту Міжнародного кримінального суду, який був підписаний від імені України 20 січня 2000 р.

У наданому висновку від 11 липня 2001 р. № 3-в Конституційний Суд України визнав зазначений Статут, який вносився до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість для України, таким, що не відповідає Конституції України в частині, що стосується положень абзацу десятого преамбули та ст. 1 Статуту, за якими «Міжнародний кримінальний суд ...доповнює національні органи кримінальної юстиції». До цього часу жодних дій щодо реалізації положень ч. 2 ст. 9 Конституції України по внесенню змін до Конституції України у зв'язку із зазначеним висновком Конституційного Суду України здійснено не було.

Окремим питанням, яке хоча і не охоплюється змістом коментованої статті, але пов'язане з нею, є питання перевірки конституційності правових актів Верховної Ради України, Президента України або Кабінету Міністрів України про набрання міжнародними договорами чинності для України. Таку перевірку відповідно до ст. 89 Закону України від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України» здійснює Конституційний Суд за конституційними поданнями суб'єктів, визначених у ст. 40 цього Закону (Президента України, не менш як сорока п'яти народних депутатів України, Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим), за загальною процедурою розгляду справ щодо конституційності правових актів. Є лише одна новела: під час розгляду такої справи Суд має одночасно дати висновок щодо конституційності міжнародного договору, який набрав чинності за відповідним правовим актом.

Практика Суду з цього питання невелика, але показова. Так, Законом України від 24 грудня 1999 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію регіональних мов або мов меншин. За поданням 56 народних депутатів України Конституційний Суд України розглянув питання про конституційність Закону про ратифікацію Хартії. В ухваленому рішенні Суд визнав Закон таким, що не відповідає Конституції України, на тій підставі, що був порушений встановлений ст. 94 Конституції України порядок підписання і офіційного оприлюднення Закону про ратифікацію: не Президентом України, а Головою Верховної Ради України. Висновку щодо конституційності самого міжнародного договору — Європейської хартії Конституційний Суд у цьому провадженні не дав.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України у випадках, коли порушені в конституційному поданні питання стосуються не Закону про ратифікацію, а текстів ратифікованих ним міжнародних договорів, із цих питань до Конституційного Суду мають право звертатися тільки суб'єкти, визначені ч. 1 ст. 151 Конституції, тобто Президент України і Кабінет Міністрів України.

Згідно з ч. 2 ст. 151 Основного Закону України Конституційний Суд України дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Підставою для відкриття конституційного провадження у справі з цього питання є конституційне подання Верховної Ради України. Повноваження Конституційного Суду обмежені суто процесуальним аспектом — предмет розгляду справи становлять питання, пов'язані з додержанням конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент, а не наявність підстав для самого імпічменту.

Перевірці, яка здійснюється Конституційним Судом, підлягає додержання визначеної Конституцією України процедури, що стосується: ініціювання відповідним складом Верховної Ради України 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 засіданні Верховної Ради України висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії; прийняття конституційно визначеним складом Верховної Ради України рішення про звинувачення Президента України; прийняття Верховною Радою України рішення про звернення до Конституційного Суду України за висновком, про який ідеться у статті, що коментується, тощо.

Висновок Конституційного Суду України про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент є необхідною умовою прийняття Верховною Радою України рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту відповідно до ч. 6 ст. 111 Конституції України. У разі якщо Конституційний Суд виявить недодержання такої процедури, розгляд справи має бути припинено.

Стаття 152. *Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.*

Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

Статтею 152 Конституції України визначаються підстави для визнання Конституційним Судом України неконституційними повністю чи в окремій частині законів та інших правових актів.

Однією з таких підстав є невідповідність Конституції України змісту цих правових актів. Аналіз рішень Конституційного Суду свідчить, що, вирішуючи питання щодо конституційності правового акта, Суд виходить не лише з буквального змісту приписів Основного Закону, а також із його духу, розкриваючи зміст окремих понять, принципів тощо. Так, з'ясування змісту визначення України як соціальної, правової держави стало однією з підстав визнання неконституційними положень Закону України від 7 грудня 2000 р. «Про Державний бюджет України на 2001 рік» та інших законів щодо зупинення дії положень деяких законодавчих актів у частині надання пільг, компенсацій і гарантій для певних категорій громадян (рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 р. № 5-рп). Надалі, розвиваючи свої правові позиції щодо визнання України як демократичної, соціальної, правової держави, дії принципу верховенства права, невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини і громадянина, гарантій від їх скасування, звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, Конституційний Суд України постановив низку рішень, яким відновив у повному обсязі права громадян обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, права вільно утворювати на підприємствах та установах профспілки, соціально-економічні права громадян, заборонивши, по суті, при прийнятті законів про Державний

бюджет на конкретний рік зупиняти дію законів щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, які є складовою частиною конституційного права громадян на соціальний захист і достатній рівень життя (див., напр., рішення Конституційного Суду України від 17 квітня 2003 р. № 9-рп, від 9 липня 2007 р. № 6-рп, від 22 травня 2008 р. № 10-рп).

Конституцією України (ст. 27) проголошено невід'ємне право кожної людини на життя. У цьому контексті та виходячи з того, що Україна є соціальною, демократичною, правовою державою, в якій життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека людини визнані найвищою соціальною цінністю, Конституційний Суд України своїм рішенням від 29 грудня 1999 р. № 11-рп визнав неконституційним положення чинного на той час Кримінального кодексу України в частині, що передбачала смертну кару як вид покарання.

Конституційний Суд України, визнавши неконституційним затверджене Кабінетом Міністрів України Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, яка застосовувала дозвільний порядок вибору особою місця проживання, забезпечив кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, вільне пересування і вільний вибір місця проживання як суттєвої гарантії свободи особистості, умови її професійного і духовного розвитку (рішення від 14 листопада 2001 р. № 15-рп).

Наведена практика Конституційного Суду України свідчить про те, що підставами для визнання законодавчих та інших правових актів неконституційними є не лише невідповідність їх нормам, але й духу, принципам Конституції України стосовно прав та свобод людини і громадянина.

Слід відмітити і таку обставину, що значну частину категорії справ щодо конституційності актів склали і складають розгляд спорів стосовно повноважень парламенту, Президента, Кабінету Міністрів України, інших конституційних органів державної влади України, Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Особливо це було характерно для перших років функціонування Суду, коли відпрацьовувалися на практиці конституційні положення, які регламентували статус і питання взаємодії зазначених органів.

Другою підставою для визнання неконституційними законів та інших правових актів є порушення встановленої Конституцією

України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Конституційним Судом напрацьовані відповідні правові позиції з цього питання. Для характеристики зазначеної підстави слід передусім звернутися до рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 р. № 11-рп, в якому Конституційний Суд, надаючи офіційне тлумачення положень частин 2 і 3 ст. 84 Конституції України, окреслив окремі складові такої процедури щодо парламенту: закони, постанови, інші акти Верховної Ради України приймаються лише на її пленарному засіданні за умови особистої участі народних депутатів України в голосуванні та набрання встановленої Конституцією України, законом про Регламент Верховної Ради України необхідної кількості голосів на їх підтримку; на засіданнях Верховної Ради України народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів України. Порушення такої процедури ухвалення Верховною Радою України правових актів є підставою для визнання їх неконституційними, наголосив Конституційний Суд України в рішенні.

Згідно з іншою правовою позицією Суду, офіційне оприлюднення, опублікування закону є конституційно встановленою процедурою, необхідною для набрання ним чинності. За цією підставою, зокрема, рішенням від 17 липня 2009 р. № 17-рп Судом було визнано неконституційним Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання».

Узагальнюючи підходи Конституційного Суду, слід вказати, що:

– неконституційним може бути визнаний лише той правовий акт, у процесі прийняття чи ухвалення якого або набрання ним чинності були порушені процедурні вимоги, що встановлені безпосередньо Конституцією України, а не іншими правовими актами, зокрема Законом про Регламент Верховної Ради України. Посилання на порушення положень Регламенту як на порушення конституційної процедури є безпідставним;

– встановлення фактів правопорушень з боку народних депутатів України чи посадових осіб Верховної Ради України та порушень Регламенту до компетенції Конституційного Суду не

належить, рівно як і проведення слідчих дій; з'ясувати наявність спірного правопорушення і давати йому оцінку повинні відповідно до своїх повноважень правоохоронні органи та суди загальної юрисдикції.

Принципово важливим для розуміння позиції Конституційного Суду України щодо «процедурної» підстави визнання неконституційним правового акта є його рішення від 30 вересня 2010 р. № 20-рп, яким Суд визнав таким, що не відповідає Конституції України, Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. У рішенні, зокрема, зазначається, що об'єктом конституційного контролю був не зміст Закону, а встановлена процедура його розгляду та ухвалення, що суворе дотримання такої процедури є однією з умов легітимності законодавчого процесу, та констатується, що Верховною Радою України були порушені вимоги статей 19 та 159 Конституції України, коли було застосоване «пакетне голосування» трьох різних проектів з різною процедурою їх розгляду та ухвалення, та прийняття остаточного тексту Закону 2222 без висновку Конституційного Суду України.

Ухвалення рішення Конституційним Судом України про визнання неконституційними законів, інших правових актів або їх окремих положень зумовлює втрату ними чинності з дня ухвалення такого рішення. Як зазначив Конституційний Суд, закони, інші правові акти мають юридичну силу до визнання їх неконституційними окремим рішенням органу конституційного контролю (рішення від 24 грудня 1997 р. № 8-рп). Правовий акт або його окремі положення, що визнані неконституційними, не можуть бути прийняті повторно в тій самій редакції. Відхилення від такого підходу свідчило б про порушення конституційних приписів щодо обов'язковості виконання рішень Конституційного Суду України.

Визнання законів, інших правових актів або їх окремих положень неконституційними є підставою для скасування в установленому порядку положень правових актів, які ґрунтуються на актах, визнаних неконституційними. Такий підхід відповідає закріпленому у чинній Конституції України принципам правової держави, а також ієрархії джерел (форм) права. Не можуть також

виконуватись і рішення правозастосовчих органів, що були прийняті відповідно до правового акта, визнаного пізніше неконституційним, а якщо виконання було розпочато, воно має бути припинено.

Важливим для врегулювання відповідних правовідносин є положення ст. 74 Закону України від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України», згідно з яким Конституційний Суд може вказати на преюдиціальність свого рішення при розгляді судами загальної юрисдикції позовів у зв'язку з правовідносинами, що виникли внаслідок дії неконституційного акта. Водночас незалежно від такої вказівки відповідно до ст. 361 Цивільного процесуального кодексу України визнання неконституційним закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, який був застосований судом при вирішенні справи, є підставою для перегляду рішень або ухвал судів, а також судових наказів за нововиявленими обставинами.

Не можна не згадати про правові наслідки визнання неконституційним закону, застосовані Конституційним Судом України у вже згадуваних рішеннях від 7 липня 2009 р. № 17-рп та від 30 вересня 2010 р. № 20-рп. Суд, зокрема вказав, що визнання неконституційним Закону № 2222 означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені зазначеним Законом. Аналогічні правові наслідки мали місце після ухвалення рішення від 7 липня 2009 р., у результаті якого положення Закону України «Про Конституційний Суд України» відновили свою дію у попередній редакції.

Конституційний Суд України за всієї юридичної сили своїх рішень та висновків не наділений правовими механізмами, здатними змусити в необхідних випадках виконувати їх. Безумовне виконання зазначених актів повинно ґрунтуватися на високому і непохитному авторитеті Суду, твердій позиції органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб щодо неухильного додержання Конституції України, а також на належному рівні виконавської дисципліни, правової культури.

Частиною 3 коментованої статті передбачається відшкодування державою у встановленому законом порядку матеріальної чи моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами чи діями, визнаними неконституційними. Спеціального

закону до цього часу не прийнято, хоча Конституційний Суд прийняття закону, який має визначати порядок та умови такого відшкодування, назвав позитивним обов'язком держави (рішення від 7 жовтня 2009 р. № 25-рп).

До його прийняття відшкодування шкоди, завданої, наприклад, фізичній особі, може здійснюватися в загальному, зокрема судовому порядку, адже ст. 56 Конституції України передбачено право кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Це право може бути реалізовано шляхом звернення до суду загальної юрисдикції із позовом про відшкодування відповідної шкоди, який відповідно до ч. 8 ст. 8 Цивільного процесуального кодексу України може застосувати закон, що регулює подібні відносини, зокрема положення ст. 1175 Цивільного кодексу України.

Конституційний Суд України, даючи в рішенні від 25 листопада 1997 р. у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Г. П. офіційне тлумачення положення частини 2 ст. 55 Конституції України, зазначив, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дію чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважає, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або обмежують його права і свободи чи перешкоджають їх здійсненню. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах.

Стаття 153. Порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ визначаються законом.

Законом, що встановлює порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедуру розгляду ним справ, є Закон України від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України» з наступними змінами (далі — Закон).

У цьому Законі закріплено завдання, основні принципи та організацію діяльності Конституційного Суду України, конкретизовано конституційний порядок призначення суддів Конституційного Суду України, вступу судді на посаду, виборів Голови Конституційного Суду України та його заступників, гарантії діяльності суддів, визначено форми звернення до Суду (подання та звернення), вимоги до них, суб'єкти права на конституційне подання та конституційне звернення. Значну увагу приділено врегулюванню конституційного провадження, його особливостей у справах залежно від питань, які мають вирішуватися Судом відповідно до його повноважень. Зокрема, Законом передбачено створення колегій суддів, постійних та тимчасових комісій Конституційного Суду, регламентовано їх компетенцію, колегіальні форми роботи Суду – засідання та пленарні засідання, а також питання, які розглядаються на цих засіданнях. Визначено загальну процедуру прийняття Судом рішень і надання висновків, а також порядок їх виконання.

Статтею 3 Закону передбачено, що організація внутрішньої роботи Конституційного Суду України регламентується актами, які приймаються самим Конституційним Судом. Одним із таких актів є Регламент Конституційного Суду України, затверджений рішенням Конституційного Суду України від 5 березня 1997 р. з наступними змінами. Нині діє Регламент у редакції згідно з рішенням Конституційного Суду України від 14 жовтня 2008 р. Регламентом докладніше з додержанням положень Конституції України та Закону визначається порядок обрання Голови Конституційного Суду України, його заступників; утворення колегій та комісій суддів Конституційного Суду України; призначення їх керівників та керівника Секретаріату Конституційного Суду України; порядок розгляду конституційних подань та звернень у колегіях суддів, на засіданні та пленарному засіданні Конституційного Суду України; прийняття рішення, надання висновку у справах; офіційне оприлюднення актів Конституційного Суду та ін.

Основними організаційно-правовими формами роботи Конституційного Суду України є засідання та пленарні засідання Суду, а також засідання колегій суддів. На пленарних засіданнях, які є повноважними, якщо на них присутні не менш ніж дванад-

цять з вісімнадцяти суддів, вирішуються основні питання компетенції Суду: розглядаються справи, провадження яких відкрито за конституційними поданнями та конституційними зверненнями, ухвалюються рішення та даються висновки, приймаються ухвали. Розгляд справ на пленарних засіданнях може проводитися у формі усних слухань, коли безпосередньо заслуховуються всі учасники конституційного провадження, та письмових слухань, тобто шляхом заслуховування та аналізу зібраних на попередніх стадіях конституційного провадження та залучених додатково в ході пленарного засідання матеріалів і документів, необхідних для забезпечення об'єктивного і повного розгляду справи. Незалежно від форми слухання, розгляд справ на пленарному засіданні Суду проводиться відкрито, за винятком тих випадків, коли розгляд справи на відкритому засіданні може призвести до розголошення державної або іншої таємниці, що охороняється законом. Тоді за ухвалою Суду справа розглядається у закритому режимі. Рішення, висновок Конституційного Суду України вважаються прийнятими, якщо за них проголосувало не менше десяти суддів.

Конституційний Суд України на своїх засіданнях розглядає питання щодо відкриття провадження у справі у разі прийняття колегією суддів процесуальної ухвали про відмову у відкритті такого провадження, затверджує персональний склад колегій суддів, Регламент Суду, структуру і штати Секретаріату Конституційного Суду, утворює постійні комісії, взагалі вирішує організаційні, фінансові, кадрові та інші питання, які не є предметом розгляду пленарного засідання Суду. При цьому засідання Суду є повноважними за наявності на ньому не менш як одинадцяти суддів, а рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини суддів Конституційного Суду, які брали участь у засіданні, крім випадків, передбачених у Законі та Регламенті.

У складі Конституційного Суду України для розгляду питань щодо відкриття провадження у справах за конституційними поданнями та конституційними зверненнями утворені три колегії на чолі із секретарями, на засіданнях яких приймаються процесуальні ухвали про відкриття провадження у справі або про відмову

у відкритті такого провадження. На засіданнях колегії затверджується кандидатура судді-доповідача, яка є основною процесуальною особою, відповідальною за підготовку матеріалів справи до розгляду справи в колегії суддів, на засіданні, пленарному засіданні Конституційного Суду України.

Як допоміжні робочі органи з питань організації внутрішньої діяльності Суду діють постійні комісії. Утворені такі постійні комісії Конституційного Суду України: з питань регламенту та етики; з питань бюджету та кадрів; з питань наукового та інформаційного забезпечення; з міжнародних зв'язків.

При Конституційному Суді України діє також Науково-консультативна рада, до складу якої, крім суддів, входять, за їх згодою, провідні фахівці з конституційного та інших галузей права.

Окремі питання організації внутрішньої роботи регламентовані іншими актами Конституційного Суду України (положеннями про постійні комісії, про Секретаріат Суду, інструкцією з діловодства тощо).

Розділ XIII Внесення змін до Конституції України

Стаття 154. *Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.*

Розділ XIII у цілому регламентує порядок внесення змін до Конституції, покликаний забезпечити стабільність конституційного ладу України і разом з тим забезпечити динаміку його розвитку відповідно до потреб суспільного розвитку.

Аналіз цієї статті, як і решти статей розд. XIII Конституції, свідчить про те, що Конституція України справедливо може бути віднесена до категорії «жорстких» щодо способу зміни. Це виявляється передусім у механізмі внесення до неї змін і обмеженні кількості суб'єктів права постановки питання про новелізацію тексту Основного Закону України: тільки Президенту України як главі держави і одній третині народних депутатів України від конституційного складу парламенту України надано право законодавчої ініціативи по внесенню до Верховної Ради України проекту закону про внесення змін до Конституції України.

Одним із елементів такого механізму є обмеження кола суб'єктів, які користуються правом законодавчої ініціативи, щодо реалізації права подавати до парламенту законопроекти про внесення змін до конституції.

Сучасна теорія і практика конституціоналізму має різні підходи до вирішення питання щодо визначення кола суб'єктів конституційної ініціативи по внесенню змін до конституції. Як такі суб'єкти можуть виступати державні органи (парламент у цілому, палати парламенту, президент, уряд, конституційний суд), групи парламентарів і виборці. В останніх двох випадках конституції держав чітко встановлюють мінімальну чисельність таких груп і виборців. Так, якщо конституції таких країн, як Бельгія, Греція, Ірландія, Люксембург, Португалія надають право ініціювати перегляд Основного Закону держави виключно органу законодавчої влади, то переважна більшість конституцій інших європейських держав наділяють правом внесення до парламенту такого законопроекту й інших суб'єктів права. Наприклад, Конституція Іспанії надає це право уряду і обом палатам парламенту; Конституція Данії – парламенту і королю як главі держави; Конституція Франції – Президенту, який діє за пропозицією прем'єр-міністра, і членам парламенту; Конституція Естонії – не менш ніж одній п'ятій членів парламенту та Президенту; Конституція Болгарії – одній четвертій депутатів парламенту і Президенту; Конституція Хорватії – одній п'ятій членів парламенту, Президенту і уряду; Конституція Російської Федерації – Президенту, обом палатам парламенту, уряду, законодавчим (представницьким) органам суб'єктів федерації і не менш ніж одній п'ятій членів кожної з палат; Конституція Литви – не менш ніж одній четвертій всіх членів парламенту або не менш як 300 тисячам виборців.

За Конституцією України право вносити на розгляд парламенту законопроект про внесення змін до Конституції належить виключно Президентові і не менш ніж третині (150) народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Ця норма в цілому відповідає вимогам сучасної конституційної теорії і практики. Разом з цим, порівняно з іншими країнами Європи, в Україні встановлено більш високий відсоток (одна третина від конституційного складу Верховної Ради) народних депутатів як умова набуття ними права подати законопроект про внесення змін до Конституції. Цей крок слід розцінювати як додаткову конституційну гарантію стабільності Основного Закону.

Конституційна ініціатива Президента України та групи народних депутатів оформлюється у вигляді законопроекту про

внесення змін до Конституції України. В останньому випадку він має бути підписаний не менш ніж третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

Пропозиції про перегляд змісту Конституції мають бути оформлені відповідно до вимог, визначених законодавством України. Згідно зі ст. 86 Регламенту законопроект вноситься на реєстрацію разом із пояснювальною запискою, яка окрім загальних положень (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), передбачених ст. 86 Регламенту Верховної Ради України, повинна висвітлювати також питання, зазначені в пп. 2–10, 14 частини другої ст. 140 Регламенту. Законопроект про внесення змін до Конституції України повинен містити положення про термін набрання ним чинності як закону.

Стаття 155. Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Коментована стаття Конституції України присвячена порядку внесення змін до Конституції України, крім розділів I, III, XIII Основного Закону, процедура внесення змін до яких є більш ускладненою, порівняно з іншими розділами Конституції.

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України має виключне повноваження щодо внесення змін до Конституції України в межах і в порядку, передбачених розділом XIII Конституції України. Ці повноваження парламент відповідно до ст. 155 Конституції здійснює самостійно в порядку процедури, передбаченої Регламентом Верховної Ради України.

Порядок внесення змін до розділів II, IV–XII, XIV, XV Конституції України відрізняється від порядку внесення змін до інших

законів України. Суттєве ускладнення цієї процедури слід розглядати як гарантію забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні, як спосіб забезпечення стабільності в питаннях організації і визначення повноважень вищих органів державної влади і прокуратури, функціонування системи органів місцевого самоврядування, територіального устрою. Цей порядок внесення змін до Конституції України складається з трьох етапів.

Перший етап згідно зі ст. 159 Конституції України передбачає отримання висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України статтям 157, 158. Відповідно до вимог статей 147 і 159 Конституції Верховна Рада України не може розглядати ці законопроекти за відсутності такого висновку Конституційного Суду. Висновок має бути надано після внесення законопроекту до Верховної Ради України, але до його розгляду Верховною Радою на пленарних засіданнях. Законопроект, який за висновком Конституційного Суду України відповідав вимогам статей 157 і 158 Конституції України і до якого було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності цього законопроекту вимогам зазначених статей Конституції України перед прийняттям його як закону про внесення змін до Конституції України (Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 р. № 8-рп/98 та Рішення від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010).

Другий етап передбачає проведення обговорення законопроекту і його схвалення Верховною Радою України. У Рішенні Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002 у справі щодо повноважності Верховної Ради України зазначено, що Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення. На цьому етапі законопроект про внесення змін до Конституції України має бути схвалений більшістю народних депутатів України, тобто не менше як 226 депутатами від конституційного складу Верховної Ради України. Прийняття рішення парламентом

у такий спосіб використовується зазвичай при прийнятті законів України. Використання його для схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України пояснюється тим, що прийняте народними депутатами рішення не є остаточним, оскільки має попередній характер, а отже, допускає в подальшому внесення змін і доповнень до законопроекту.

Остаточне рішення стосовно законопроекту про внесення змін до Конституції України Верховна Рада України приймає на третьому етапі. Попередньо схвалений простою більшістю голосів законопроект приймається кваліфікованою більшістю голосів народних депутатів України (не менше двох третин від конституційного складу парламенту) на наступній черговій сесії Верховної Ради України із дотриманням процедури розгляду законопроектів, передбаченої Регламентом Верховної Ради.

Розведення у часі попереднього схвалення законопроекту і його остаточного прийняття (згідно зі ст. 83 Конституції чергові сесії парламенту починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року) необхідно народним депутатам України для аналізу позиції своїх виборців з цього питання, більш ґрунтовного вивчення законопроекту і остаточного визначення своєї позиції щодо нього.

Регламент Верховної Ради України містить норму (п. 2 ст. 144), згідно з якою питання про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України не може розглядатися Верховною Радою 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.

Відповідно до п. 3 ст. 144 Регламенту новообрана Верховна Рада не може розглядати питання про прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України, який відповідно до цієї статті 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 частини першої статті 158 Конституції України.

У разі виникнення необхідності одночасного комплексного внесення змін як до розділів Конституції України, зазначених у цій статті, так і до розділів, зазначених у частині першої статті 156 Конституції України, 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 із ним, не набирає чинності.

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

Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання.

Коментована стаття присвячена регулюванню порядку внесення змін до розд. I «Загальні засади», розд. III «Вибори. Референдум» та розд. XIII «Внесення змін до Конституції України». У ній встановлюється більш складний порядок внесення змін до цих розділів, порівняно з передбаченим ст. 155 Конституції порядком зміни норм інших розділів Основного Закону. Суттєве ускладнення цього порядку розраховане на те, щоб зробити ці розділи найбільш стабільними в Конституції України. Необхідність забезпечення їх максимальної стабільності зумовлюється їхнім змістом. У розділі I «Загальні засади» закріплені вихідні, фундаментальні засади організації та функціонування держави і суспільства, зміст яких деталізується і розвивається в інших розділах Конституції. Розділ III «Вибори. Референдум» має надзвичайно важливе значення для забезпечення народовладдя в Укра-

їні. Саме виходячи із значення вказаних розділів для становлення України як демократичної, правової держави, законодавець вдався до застосування юридичних засобів для забезпечення виключної стабільності викладених у них положень. Логічним кроком на шляху забезпечення стабільності Конституції України слід вважати і поширення передбаченого цією статтею порядку внесення змін і на розділ XIII «Внесення змін до Конституції України».

Цей порядок включає чотири етапи. Складним є вже перший етап, який передбачає подання на розгляд Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII. Суб'єктами, які мають право внести такий законопроект, визнаються лише Президент України або не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України, тобто не менш як 300 народних депутатів України. Регламент Верховної Ради України (п. 7 ст. 138) передбачає, що подання до Верховної Ради законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України супроводжується одночасним поданням і законопроекту, яким передбачається виділення коштів із Державного бюджету України на проведення всеукраїнського референдуму щодо змін до Конституції України.

Другий етап передбачає отримання Верховною Радою України висновку щодо відповідності законопроекту статтям 157 і 158 Конституції. Висновок має бути надано після внесення законопроекту до Верховної Ради України, але до його розгляду Верховною Радою на пленарних засіданнях. Як і у випадку зі ст. 155 Конституції законопроект, який за висновком Конституційного Суду України відповідав вимогам статей 157 і 158 Конституції України і до якого було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності цього законопроекту вимогам зазначених статей Конституції України перед прийняттям його як закону про внесення змін до Конституції України (Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 р. № 8-рп/98 та Рішення від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010).

Якщо у разі припинення повноважень Верховної Ради нею не розглянуто питання про прийняття відповідно до частини першої цієї статті законопроекту про внесення змін до Конституції України, щодо якого є не розглянутий Верховною Радою висновок Конституційного Суду України, питання про розгляд зазначено-

го законопроекту включається до порядку денного першої сесії новообраної Верховної Ради без голосування.

На третьому етапі законопроект про внесення змін до розділів I, III, XIII обговорюється і приймається Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу із дотриманням вимог, передбачених Регламентом Верховної Ради.

Особливим є й четвертий етап порядку. Його запровадження означає, що прийняття законопроекту кваліфікованою більшістю від конституційного складу парламенту виявляється недостатнім для набуття ним чинності. Законопроект потребує остаточного затвердження всеукраїнським референдумом, який відповідно до п. 6 ст. 106 Конституції призначається Президентом України. Всеукраїнський референдум з питань внесення змін до Конституції України проводиться відповідно до Закону України від 3 липня 1991 р. «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Весь цей складний порядок свідчить про те, що внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України є можливим тільки у виняткових випадках.

Слід зазначити, що Україна в питанні визначення порядку внесення змін до фундаментальних розділів Конституції не пішла шляхом Росії (див. ст. 135 Конституції Російської Федерації), яка взагалі заборонила перегляд глави I «Основи конституційного ладу», глави II «Права і свободи людини і громадянина», глави IX «Конституційні поправки і перегляд Конституції» і пов'язала необхідність внесення змін до них із розробкою і прийняттям нової Конституції. Такий підхід хоча і має аналоги в зарубіжній конституційній практиці, наприклад, у ФРН, Франції, Італії, Греції, однак не є загальновизнаним.

Стаття 157. Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

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

Коментована стаття визначає конституційні обмеження щодо обсягу змін, які можуть бути внесені до Конституції України

законопроектом, а також умови, за наявності яких не може бути реалізована процедура внесення змін до Конституції України.

Установивши відносно спрощений порядок внесення змін до розд. II Конституції України, законодавець на розвиток вимог щодо визнання прав і свобод людини невідчужуваними та непорушними, а також недопустимості скасування конституційних прав і свобод (статті 21, 22 Конституції) категорично заборонив внесення будь-яких змін до Конституції України, якщо вони передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Порівняно з іншими конституційними принципами принцип непорушності, безумовно, має пріоритетне значення. Про це саме і свідчить аналіз коментованої статті, яка забороняє будь-кому, в тому числі і народу в цілому, вносити зміни до Основного Закону, якщо вони передбачають скасування або обмеження прав і свобод людини і громадянина, або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Таким чином, українська конституційна теорія і практика прийняла підхід, відповідно до якого ні парламент, ні народ у цілому, а тим більше органи державної влади не можуть змінити закладені в Конституції України положення щодо пріоритету прав і свобод людини і громадянина, їх невідчужуваності та непорушності.

Аналогічна заборона стосується змін до Конституції України, якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Заборонивши внесення до Конституції таких змін, законодавець тим самим гарантував передусім реалізацію Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., яким проголошено незалежність України та створення самостійної Української держави, а також встановлено, що територія України є неподільною і недоторканною. Запровадженням цієї заборони законодавець також забезпечив додержання положень ст. 1 Конституції, відповідно до якої Україна визнає суверенною і незалежною державою, та ст. 2, в якій зазначено, що суверенітет України поширюється на всю її територію, яка в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною (див. коментар до статей 1 і 2 Конституції).

Коментована стаття містить ще одне надзвичайно важливе положення – Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану. Встановлення цієї заборони

обумовлено необхідністю максимального забезпечення правопорядку в умовах, що породжують нестабільність і напруженість у суспільстві і державі, а також складністю або навіть неможливістю забезпечити дотримання усіх передбачених Конституцією процедур, які необхідні для внесення таких змін.

Стаття 158. *Законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.*

Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Коментована стаття регулює питання, пов'язані зі встановленням певних обмежень щодо строків повторного розгляду парламентом законопроекту про внесення змін до Конституції, а також частоти внесення змін до тих самих положень Основного Закону України.

Частина перша ст. 158 Конституції містить норму, відповідно до якої той самий законопроект про внесення змін до Конституції України не може бути поданий на розгляд Верховної Ради України раніше ніж через рік з дня прийняття парламентом рішення про його відхилення. Запровадження цієї конституційної заборони має на меті забезпечення, з одного боку, стабільності Конституції, конституційного ладу України, а з другого – ефективної роботи парламенту.

Ця конституційна вимога стосується законопроектів про внесення змін до будь-якої статті Основного Закону, тобто до розділів, що змінюються в порядку, передбаченому як ст. 155, так і ст. 156 Конституції України.

Зазначеними статтями запроваджено різний порядок прийняття законопроектів про внесення змін до Конституції України залежно від того, в які розділи Конституції вносяться зміни. Як наслідок, відлік часу, сплив якого надає Президенту України або передбаченій Конституцією кількості народних депутатів України право повторно подати до парламенту законопроект про внесення змін до Конституції, який розглядався Верховною Радою, і за-

кон не був прийнятий, також має відмінність, обумовлену специфікою порядку внесення змін до різних розділів Основного Закону (статті 155, 156 Конституції України).

Законопроект про внесення змін до Конституції, крім розділів I, III, XIII, не менш ніж однією третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може бути внесений повторно на розгляд парламенту не раніше ніж через рік з дня, коли він, схвалений на попередній сесії більшістю від конституційного складу Верховної Ради, був відхилений нею.

Процедура внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України значно складніша. Оскільки зазначені розділи присвячені засадам конституційного ладу, у тому числі формам безпосередньої демократії та процедурі внесення змін до Конституції України, законопроект має пройти дві стадії його легітимізації – спочатку його має прийняти не менш як дві третини від конституційного складу парламенту, після чого він має бути затверджений всеукраїнським референдумом, який призначає Президент України. Крім того, має враховуватися також і заборона щодо повторного подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції до Верховної Ради одного і того ж скликання (частина друга ст. 156 Конституції України) після завершення визначеної частиною першою ст. 156 Конституції України процедури щодо відповідного законопроекту.

Виходячи з цього законопроект про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції, який був поданий до парламенту з додержанням вимог ст. 156 Конституції, однак за наслідками його розгляду закон не був прийнятий, може бути повторно поданий до Верховної Ради тільки наступного скликання, причому не раніше ніж через рік з дня прийняття негативного рішення щодо цього проекту.

Слід також зазначити, що згідно з частиною третьою ст. 149 Регламенту Верховної Ради України, новообрана Верховна Рада не може розглядати питання про прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України, який відповідно до ст. 155 Конституції України 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 частини першої ст. 158 Конституції України.

У частині другій зазначеної статті міститься ще одна важлива норма, яка забороняє Верховній Раді України двічі протягом строку своїх повноважень, що триває п'ять років (ст. 76 Конституції України), змінювати ті самі положення Конституції. Згідно зі ст. 8 Конституція України має вищу юридичну силу. Відповідно закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй. Не тільки часті зміни тих самих положень Конституції, але й навіть спроби їх здійснення здатні певною мірою дестабілізувати основи правового регулювання суспільних відносин, завдавати суттєвої шкоди іміджу держави, створювати проблеми для чіткого й ефективного функціонування органів публічної влади, діяльність яких безпосередньо пов'язана із реалізацією процедури внесення змін до Конституції України, а саме: Верховної Ради України, Президента і Конституційного Суду України, а також інших державних органів, якщо такі зміни стосуються порядку їх організації або розподілу повноважень.

Обидві заборони вимагають від Президента України і групи народних депутатів України, як суб'єктів подання законопроектів про внесення змін до Конституції України, а також Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади держави, що уповноважений на прийняття відповідних змін до Конституції, більш вимогливо і відповідально підходити до вирішення питання про внесення змін до Основного Закону держави.

Стаття 159. *Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції.*

Незважаючи на той факт, що Верховна Рада України є загальнонаціональним представницьким органом, в Основному Законі встановлені механізми захисту конституційного ладу навіть від дій та рішень такої вагомої інституції представницької демократії.

Йдеться про здійснення Конституційним Судом України контролю за додержанням Верховною Радою України Конституції України, у тому числі і при внесенні до неї змін. Покладатися лише на самоконтроль парламенту у такому важливому питанні не можна. Реалізуючи функцію конституційного контролю, Суд забезпечує непорушність та стабільність засадничих, основоположних начал розвитку українського суспільства і держави, закріплених в Основному Законі України, прийнятому Верховною Радою України від імені Українського народу в 1996 р.

Конституцією України передбачено, що обов'язковою умовою внесення змін до Основного Закону є попередня перевірка законопроекту про внесення змін до Конституції органом конституційної юрисдикції. Принциповим є те, що у висновку Суду повинна міститися його позиція щодо відповідності (чи невідповідності) законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Таким чином, у цій статті закріплено положення щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції лише двом її статтям – 157 і 158, а не Конституції України в цілому.

Положення ст. 159 Конституції України про те, що законопроект про внесення змін до Конституції розглядається Верховною Радою України тільки за наявності висновку Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Основного Закону, є конституційною гарантією стабільності конституційного ладу, формою захисту ключових конституційних цінностей.

Здійснюючи конституційний контроль на стадії підготовки у парламенті остаточного тексту законопроекту про внесення змін до Конституції України, який зводиться до дачі висновку щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції, Конституційний Суд України тим самим стає учасником законодавчого процесу. Проте така його діяльність не є політичною. Вона зводиться до юридичної оцінки законопроекту і лише в межах і в порядку, визначених Конституцією і законами України.

Конституційному контролю підлягають законопроекти про внесення змін до Конституції України, подані до Верховної Ради України згідно із статтями 154, 155 і 156 Конституції України. Суб'єктом права на конституційне подання з питань надання висновку Конституційним Судом щодо відповідності законопроекту

ту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Основного Закону є Верховна Рада України. Саме її подання і є підставою для відкриття конституційного провадження у справі. Такі справи розглядаються Судом невідкладно, протягом одного місяця з дня прийняття процесуальної ухвали про відкриття конституційного провадження у справі.

Резолютивна частина висновку Конституційного Суду України у даних справах має містити положення законопроекту про внесення змін до Конституції України, які відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України, і положення, які не відповідають цим її вимогам.

За статтею 157 Конституції України, Конституція не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Згідно з Основним Законом України (ст. 21) права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Вони є її природними правами і свободами, закріпленими насамперед у Конституції України. Саме їх юридичне оформлення в конституційних правових актах надає їм статусу невідчужуваності і непорушності, пріоритетності перед усіма іншими соціальними нормами. Саме правам і свободам людини має підпорядковуватися діяльність будь-яких суб'єктів публічної влади. За Конституцією України, зміст і спрямованість діяльності держави визначають права і свободи людини та їх гарантії, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Дане положення є одним із проявів дії принципу верховенства права в Україні, передбаченого у ст. 8 Основного Закону.

Конституція України закріплює конкретні права і свободи людини і громадянина, не вважаючи їх вичерпними. З огляду на це законопроектами про внесення змін до Конституції може доповнюватись їх перелік, але за умови, що нові права і свободи не будуть скасовувати чи обмежувати існуючі, які гарантовані державою на конституційному рівні.

Відповідно до Конституції Україна є незалежною державою (ст. 1), а її територія в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (ст. 2). Захист територіальної цілісності України є однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу (ст. 17), захист територіальної цілісності

і недоторканності України покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави (ст. 17). Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України (ст. 65).

Питання про зміну території України вирішуються виключно всеукраїнським референдумом (ст. 73), який призначається Верховною Радою України (ст. 85). Виключно законами України визначається територіальний устрій України (ст. 92).

Гарантом територіальної цілісності України є Президент України (ст. 102). Текст присяги, яку проголошує Президент України при вступі на пост, містить положення про його обов'язок боронити незалежність України (ст. 104), забезпечувати державну незалежність (ст. 106).

Такими є основоположні конституційні засади незалежності і територіальної цілісності України. Тому законопроект про внесення змін до Конституції України не повинен містити положень, які прямо чи опосередковано могли б бути спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Безперечно, зміни до наведених вище положень Конституції України вноситися можуть, але за умови, що вони спрямовані на зміцнення незалежності і територіальної цілісності України.

Законопроект про внесення змін до Конституції України має відповідати вимогам частини другої ст. 157 Конституції України, про те, що Конституція не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану. Це пов'язано із тим, що за умов дії такого державно-правового режиму органи влади набувають додаткових повноважень, у тому числі в частині обмежень реалізації окремих конституційних прав і свобод, за винятком тих, обмеження реалізації яких заборонено ч. 2 ст. 64 Конституції.

Отже, законопроект про внесення змін до Конституції має оцінюватись Конституційним Судом України з урахуванням положень статей 64 і 83 Основного Закону. Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган діє в умовах воєнного або надзвичайного стану і здійснює свої повноваження згідно з Конституцією України. З огляду на це парламент може змінювати Конституцію України в умовах воєнного або надзвичайного стану,

за винятком тих положень Основного Закону, які передбачені ст. 64 Конституції України.

За статтею 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Основного Закону розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам ст. 158 Конституції.

Стаття 158 передбачає, що законопроект про внесення змін до Конституції України, який уже розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до парламенту не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

У зв'язку з цим слід наголосити на тому, що в даній статті йдеться про законопроект, на який уже є відповідний висновок Конституційного Суду України, що дав право Верховній Раді України розглядати його по суті щодо прийняття, але закон про внесення змін до Основного Закону не був прийнятий.

За таких умов законопроект про внесення змін до Конституції України може бути повторно, без повторного висновку Конституційного Суду України, поданий на розгляд Верховної Ради України, але не раніше ніж через рік з дня прийняття парламентом рішення щодо цього законопроекту.

Стаття 159 Конституції України не дає права Верховній Раді України протягом строку своїх повноважень двічі змінювати ті самі положення Конституції України. Проте Верховна Рада України може направити до Конституційного Суду України подання надати висновок щодо відповідності нового законопроекту про внесення змін до тих положень Конституції України, по яких уже прийнято рішення законодавчим органом, але протягом строку своїх повноважень не може прийняти його до розгляду і ухвалювати новий закон. Його розгляд, за умови позитивного висновку Конституційного Суду України, – це уже справа новообраного парламенту.

Для більш чіткого розуміння змісту положень ст. 159 Конституції України важливе значення має Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 р. № 8-рп/98 (справа щодо внесення змін до Конституції України).

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України положення ст. 159 Конституції України треба розуміти так, що законопро-

ект про внесення змін до Конституції України відповідно до статей 154 і 156 Конституції України може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У разі внесення у процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект із внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Суб'єктом конституційного подання з цих питань є Верховна Рада України.

Отже, якщо до законопроекту про внесення змін до Конституції України, який розглядається парламентом за наявності попереднього висновку Конституційного Суду України, додано бодай одне слово чи то розділовий знак, то такий законопроект в його оновленому вигляді має бути поданий до Конституційного Суду України для надання відповідного висновку, згідно зі ст. 159 Конституції України.

Розділ XIV

Прикінцеві положення

Стаття 160. Конституція України набуває чинності з дня її прийняття.

У статті 160 Конституції визначається початковий момент набуття чинності Основним Законом.

Визначенням у ст. 160 початку чинності Конституції України днем її прийняття, конституцієдавець відійшов від загальновизнаної практики пов'язування набрання чинності конституцією з моментом її офіційної публікації або через встановлення календарної дати чи строку, котрі настають (спливають) не раніше моменту офіційної публікації. Європейський досвід прийняття і набрання чинності конституціями містить подібні приклади. Так, наприклад, Конституція Румунії 1991 р. набрала чинності з дати її схвалення на референдумі (але необхідно зауважити, що проведенню референдуму передувало схвалення Конституції парламентом). Конституція Боснії і Герцеговини 1995 р., котра стала результатом Дейтонських угод, також відповідно до статті XII набрала чинності після підписання Загальної рамкової угоди як конституційного акта, який змінює і замінює Конституцію Республіки Боснія і Герцеговина.

В Україні в першій половині 1996 р. конституційний процес відбувався у вкрай складних політичних умовах, які впливали на роботу Верховної Ради України. Визначаючи «день прийняття» як початок чинності Конституції України, конституцієдавець ви-

ходив із ситуації, котра мала місце на момент схвалення Конституції України, зокрема, чинності на той час Конституції України від 20 квітня 1978 р. (із наступними змінами і доповненнями), і «Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р.

Указаний Конституційний Договір у статті I визначав, що він буде діяти «на період до прийняття нової Конституції України», а в статті II – «до прийняття нової Конституції України положення чинної Конституції України діють лише в частині, що узгоджується з цим Конституційним Договором». Це означало, що Конституційний Договір встановлював момент припинення і власної чинності, і чинності Конституції України 1978 р. чітко окресленим юридичним фактом – «прийняттям нової Конституції України», а не моментом її офіційної публікації чи іншим юридичним фактом, який би настав пізніше прийняття Конституції України. Тому у випадку набуття чинності Конституцією України через певний строк після її прийняття могла виникнути ситуація конституційної невизначеності («конституційного вакууму»), що загрожувало би основам конституційного правопорядку в Україні.

Разом з тим визначення моменту набуття чинності Конституцією України «днем прийняття» – 28 червня 1996 р. (уперше Конституція України була офіційно опублікована 13 липня 1996 р. у газеті «Голос України») призвело до певних ускладнень, пов'язаних із практикою застосування судами визначених Конституцією України прав людини.

Один із таких випадків став навіть предметом розгляду Конституційного Суду України.

За наслідками розгляду відповідної справи (про набуття чинності Конституцією України) 3 жовтня 1997 р. Конституційний Суд України прийняв Рішення, в якому зазначалося, що «частину п'яту статті 94 Конституції України щодо набуття чинності законом не раніше дня його опублікування потрібно розуміти так, що дія цієї частини статті не поширюється на набуття чинності Конституцією України». Окрім цього Суд зазначив, що «за статтею 160

Конституції України вона набула чинності в день її прийняття Верховною Радою України – 28 червня 1996 року».

При цьому Конституційний Суд виходив із того, що «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу», котра, в свою чергу, «по відношенню до так званих встановлених влад є первинною», а «закони є актами встановленої Конституцією України законодавчої влади і, більше того, актами єдиного органу законодавчої влади – Верховної Ради України», що «зумовлює їх субординацію відносно Конституції України».

Отже, моментом набуття чинності Конституцією України є «момент оголошення результатів голосування за проектом Конституції України в цілому на пленарному засіданні Верховної Ради України». Стенограма пленарного засідання п'ятої сесії Верховної Ради України другого скликання від 28 червня 1996 р. та інші джерела дозволяють визначити цю мить – приблизно 9 годин 18 хвилин 28 червня 1996 р.

Набрання чинності Конституцією України 28 червня 1996 р. означає початок реальної дії її норм. Виходячи з правової позиції Конституційного Суду України, словосполучення «набуває чинності» у ст. 160 означає, що відповідний нормативно-правовий акт вступив у силу (п. 3 мотивувальної частини згаданого Рішення Конституційного Суду України).

При цьому чинність Конституції означає таку її властивість, яка полягає у здатності викликати у відповідних суб'єктів (адресатів) правову активність у певному напрямі, унаслідок чого реалізуються цілі як конституційного правопорядку загалом, так і окремих конституційних принципів і норм. Із початкового моменту чинності Конституції України її норми і принципи є обов'язковими для всіх суб'єктів права на території України, застосовуються стосовно суспільних відносин, що виникли після вказаного моменту часу або до нього і тривали на момент набрання Конституцією України чинності. При цьому необхідно розрізняти чинність Конституції України, котра розпочалася 28 червня 1996 р., та процес її реалізації, який виявляється зовні в юридичній діяльності (виконанні, дотриманні, використанні). Правова доктрина виходить із того, що чинність Конституції України (як і іншого нормативно-правового акта) є передумовою її реалізації.

Із 28 червня 1996 р. чинність Конституції України почала виявлятися в різних напрямках: а) конституювання правопорядку в Україні; б) правове регулювання суспільних відносин; в) безпосереднє застосування її норм і принципів.

Конституювання правопорядку насамперед передбачало припинення чинності двох конституційних актів – Конституції України від 20 квітня 1978 р., яка продовжувала діяти у частині, що не суперечила Конституційному Договору від 8 червня 1995 р., а також власне Конституційний Договір від 8 червня 1995 р. Текст Конституції України прямо не передбачає відповідної норми.

Верховна Рада України з цією метою того ж дня, 28 червня 1996 р., схвалила окремий Закон України «Про прийняття Конституції України і введення її дію». У статті 1 цього акта було закріплено положення щодо «прийняття Конституції України», а у статтях 2 і 3 – визнано такими, що втратили чинність, два вищезазначені конституційні акти.

Припинення чинності конституційних актів держави звичайним (поточним) законом України (актом Верховної Ради України) не може вважатися оптимальним підходом. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України (справа про набуття чинності Конституцією України) їх чинність була припинена 28 червня 1996 р. самим фактом прийняття (і набуттям чинності) Конституції України. При цьому Суд указав: «Конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що із прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше. До того ж сам Конституційний Договір по суті передбачав втрату ним чинності і скасування чинної на момент його підписання Конституції із прийняттям нової Конституції України».

Набуття чинності Конституцією України означало, що народ України, по суті, підтвердив своє рішення про заснування нового конституційного ладу. Через закріплення в Основному Законі таких основоположних правових принципів, як суверенний, не-

залежний, демократичний, соціальний і правовий характер держави, цілісність її території, визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, верховенства права, ролі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади, встановлення головного обов'язку держави в утвердженні і забезпеченні прав і свобод людини, народ України визначив правові завдання і рамки подальшого розвитку державності, які є обов'язковими для законодавчої, виконавчої і судової влад. Крім того, чинність Конституції України в цьому напрямі виявилася у пов'язуванні держави правом, лімітуванні діяльності органів державної влади, їх посадових осіб рамками права.

Набуття чинності Конституцією України 28 червня 1996 р. мало наслідком здійснення нею правового регулювання. Її норми негайно набули поширення на всій території України, змінюючи права і обов'язки відповідних суб'єктів правовідносин (фізичних осіб, юридичних осіб, органів державної влади тощо). Коментовану статтю Конституції України необхідно розуміти у взаємозв'язку з положеннями ст. 8, частини друга і третя якої встановлюють, що Конституція України «має найвищу юридичну силу», закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні відповідати їй, а також те, що «норми Конституції України є нормами прямої дії».

При цьому необхідно врахувати, що негайно набувають чинності й такі конституційні норми, які для своєї реалізації передбачають прийняття законів України. Наприклад, частина п'ята статті 82 Конституції України передбачає: «Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України». Хоча реалізація цієї конституційної норми передбачає прийняття окремого закону України (закону про регламент Верховної Ради України), проте набуття нею чинності відразу після прийняття Конституції виявляється в покладанні обов'язку на відповідних суб'єктів щодо розробки, подання та схвалення такого закону, причому цей обов'язок виникає саме з моменту набуття чинності Конституцією України. Іншими словами, будь-яка конституційна норма є діючою, тобто такою, що здійснює регулятивний вплив на суспільні відносини.

Уже в процесі прийняття Конституції Верховною Радою відзначалася необхідність прийняття для її реалізації 47 законів України. Організаційна діяльність щодо реалізації бланкетних норм Конституції України розпочалася органами державної влади негайно після набуття нею чинності. 8 липня 1996 р. Кабінет Міністрів України видав перше розпорядження в цьому напрямі — «Про підготовку в першочерговому порядку проектів законів України у зв'язку з прийняттям Конституції України», яким передбачалося терміново підготувати Закон про Кабінет Міністрів України та ще 4 проекти законів України. Проте 13 серпня 1996 р. ще одним розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про перелік проектів законів, які необхідно розробити у зв'язку з прийняттям Конституції України» передбачалося розробка вже 56 проектів законів України.

Крім наведеного, набуття Конституцією України чинності 28 червня 1996 р. означає, що з цього моменту її норми безпосередньо застосовуються судами, іншими правозастосовними органами. У частині третій ст. 8 Конституції України окремо зазначається таке правило відносно прав і свобод людини і громадянина: «Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується».

Винятки із загального правила початку чинності норм Конституції України в день її прийняття встановлені у розд. XV «Перехідні положення». При цьому набуття чинності відповідними нормами відстрочується або певним строком, або настанням іншого юридичного факту (прийняття того чи іншого закону в зазначений строк, введення національної валюти тощо).

Стаття 161. День прийняття Конституції України є державним святом — Днем Конституції України.

Прийняття Верховною Радою України Конституції України — першої Конституції незалежної держави — 28 червня 1996 р. зробило цей день особливим в історії Українського народу. Тим більше,

що саме цього дня Конституція України відповідно до її статті 160 набула чинності. Значення дня прийняття Конституції України отримало відображення в змісті Основного Закону – коментована ст. 161 Конституції України передбачає, що день її прийняття «є державним святом – Днем Конституції України».

Жоден інший святковий (неробочий) день не вказується в тексті Конституції України, що також додає значущості Дню Конституції як державному святу. Необхідно також зауважити, що в Україні «державні свята» встановлюються згідно зі ст. 92 Конституції виключно законами України.

Верховна Рада України з цією метою схвалила Закон України «Про внесення доповнення до статті 73 Кодексу законів про працю України», яким до переліку святкових днів було внесено цифри і слова «28 червня – День Конституції України». При цьому законодавець не встановив особливостей «державного свята» порівняно з іншими святковими днями, передбаченими частиною першою статті 73 Кодексу законів про працю України.

День Конституції України вважається неробочим днем. Згідно з частиною третьою ст. 73 Кодексу законів про працю України цього дня «допускаються роботи, припинення яких неможливе через виробничо-технічні умови (безперервно діючі підприємства, установи, організації), роботи, викликані необхідністю обслуговування населення». Визначалося також, що «допускаються роботи із залученням працівників у випадках та в порядку, передбачених ст. 71 цього Кодексу» та компенсації за роботу цього дня «відповідно до статті 107 цього Кодексу». Крім іншого, ст. 107 вказаного Кодексу передбачає, що на бажання працівника, який працював у святковий день, «йому може бути наданий інший день відпочинку».

У період перебування українських земель у складі СРСР, незважаючи на схвалення в умовах Радянської України чотирьох конституцій, свято Дня Конституції не відзначалося на рівні республіки. Проте така традиція існувала на союзному (федеральному) рівні в СРСР. День прийняття Конституції СРСР 1936 р. відзначався 5 грудня, а після схвалення Конституції СРСР 1977 р. цей день було перенесено на 7 жовтня. У сучасних державах ставлення до Дня прийняття Конституції є різним. Наприклад, у Російській

Федерації починаючи з 2005 р. День Конституції (12 грудня) уже не вважається неробочим днем.

В Україні вперше День Конституції було відзначено в першу річницю схвалення Основного Закону – 28 червня 1997 р., причому комплекс організаційних заходів з цієї нагоди був широким і включав від випуску пам'ятної монети «Перша річниця Конституції України» до оголошення амністії. З того часу вже склалася традиція відзначання Дня Конституції України, котра передбачає низку заходів на державному та місцевому рівнях, зокрема: покладання квітів до пам'ятних знаків та пам'ятників видатним діячам українського державотворення, борцям за свободу і незалежність України у містах Києві та Севастополі, обласних та районних центрах, інших населених пунктах; проведення науково-практичних конференцій, «круглих столів», інших заходів за участю представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, політичних партій, народних депутатів України, діячів науки та культури; організацію та проведення у закладах культури, закладах для дітей і молоді, військових частинах тематичних заходів, спрямованих на виховання правової культури, поширення знань про конституційні права і свободи людини і громадянина, отримання знань з історії та розвитку українського державотворення, а також про діяльність його видатних діячів.

Відповідно до Указу Президента України «Про День Державного Прапора України» від 23 серпня 2004 р. №987/2004 р. у День Конституції України органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян устанавлюють (вивішують) Державний Прапор України.

Міністерство закордонних справ України, крім того, забезпечує проведення закордонними дипломатичними установами України заходів із нагоди Дня Конституції України із залученням до участі в них представників української громадськості за кордоном.

Розділ XV Перехідні положення

1. Закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України.

2. Верховна Рада України після прийняття Конституції України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією.

Чергові вибори до Верховної Ради України проводяться у березні 1998 року.

3. Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня 1999 року.

4. Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому статтею 93 цієї Конституції.

Такий указ Президента України вступає в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не прийме закон або не відхилить поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і діє до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань.

5. Кабінет Міністрів України формується відповідно до цієї Конституції протягом трьох місяців після набуття нею чинності.

6. Конституційний Суд України формується відповідно до цієї Конституції протягом трьох місяців після набуття нею чинності. До створення Конституційного Суду України тлумачення законів здійснює Верховна Рада України.

7. Голови місцевих державних адміністрацій після набуття чинності цією Конституцією набувають статусу голів місцевих державних адміністрацій згідно зі статтею 118 цієї Конституції, а після обрання голів відповідних рад складають повноваження голів цих рад.

8. Сільські, селищні, міські ради та голови цих рад після набуття чинності Конституцією України здійснюють визначені нею повноваження до обрання нового складу цих рад у березні 1998 року.

Районні та обласні ради, обрані до набуття чинності цією Конституцією, здійснюють визначені нею повноваження до сформування нового складу цих рад відповідно до Конституції України.

Районні в містах ради та голови цих рад після набуття чинності цією Конституцією здійснюють свої повноваження відповідно до закону.

9. Прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства — до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

10. До прийняття законів, що визначають особливості здійснення виконавчої влади в містах Києві та Севастополі відповідно до статті 118 цієї Конституції, виконавчу владу в цих містах здійснюють відповідні державні адміністрації.

11. Частина перша статті 99 цієї Конституції вводиться в дію після введення національної грошової одиниці — гривні.

12. Верховний Суд України і Вищий арбітражний суд України здійснюють свої повноваження відповідно до чинного законодавства України до сформування системи судів загальної юрисдикції в Україні відповідно до статті 125 цієї Конституції, але не довше ніж п'ять років.

Судді всіх судів в Україні, обрані чи призначені до дня набуття чинності цією Конституцією, продовжують здійснювати свої повноваження згідно з чинним законодавством до закінчення строку, на який вони обрані чи призначені.

Судді, повноваження яких закінчилися в день набуття чинності цією Конституцією, продовжують здійснювати свої повноваження протягом одного року.

13. Протягом п'яти років після набуття чинності цією Конституцією зберігається існуючий порядок арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, а також порядок проведення огляду та обшуку житла або іншого володіння особи.

14. Використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України.

15. Чергові вибори до Верховної Ради України після відновлення положень Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року за Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України проводяться в останню неділю жовтня 2012 року.

(Розділ XV доповнено пунктом 15 згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011)

16. Чергові вибори Президента України після відновлення положень Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року за Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України проводяться в останню неділю березня 2015 року.

(Розділ XV доповнено пунктом 16 згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011)

Завершальним елементом структури Конституції України є її Перехідні положення, визначені в шістнадцяти пунктах розд. XV, більшість із яких нині втратили чинність у силу своєї реалізованості. Разом із тим на час прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України унормування Перехідних положень було зумовлено об'єктивними причинами і забезпечувало еволюційний, безконфліктний характер утвердження нових інститутів конституційного права та юридичних механізмів їх реалізації. Перехідні положення Основного Закону також забезпечували здійснення принципу правонаступництва конституційного розвитку незалежної України, започаткованого із прийняттям Верховною Радою Укра-

їни 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет і 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності України та формуванням у 1991–1996 р. системи чинного на той час законодавства.

На підставі зазначеного Перехідні положення Основного Закону слід вважати насамперед важливим нормативно-правовим механізмом забезпечення стабільності конституційного ладу на час його визначення та на етапі приведення чинного законодавства у відповідність до положень нової Конституції. Ще однією важливою функцією Перехідних положень Конституції України стала мобілізація сформованого в 1991–1996 рр. державотворчого і правотворчого потенціалу та досвіду Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, судів загальної юрисдикції, інших органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також інститутів громадянського суспільства щодо поетапної цілеспрямованої реалізації нової Конституції України. Тобто Перехідні положення стали своєрідною програмою легітимної реалізації Конституції України для всіх суб'єктів права.

Конституційна практика утвердження перехідних і прикінцевих положень існує не лише в Україні, а й у багатьох інших державах світу. Зокрема, вони містяться в Конституції Бельгії 1831 р., Конституції Бразилії 1988 р., Конституції Греції 1975 р., Конституції Іспанії 1976 р., Конституції Італії 1947 р., Конституції Польщі 1997 р., Конституції Російської Федерації 1993 р., Конституції Японії 1947 р. та ін. При цьому основними індикаторами реалізації перехідних положень традиційно вважаються: а) терміни їх дії або б) досягнення конкретної мети правового регулювання, закріпленої у цих положеннях (формування певного органу державної чи муніципальної влади, запровадження національної валюти тощо).

Аналізуючи нормативний зміст коментованого розд. XV «Перехідні положення» Конституції України в цілому, слід виділити такі види суспільних відносин, що регулюються його пунктами: 1) пов'язані з подальшою дією чинного на час прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України законодавства; 2) пов'язані з тимчасовим обмеженням конституційних прав і свобод людини; 3) такі, що визначали підстави, строки і порядок формування органів державної

влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також обсяг їх повноважень після прийняття Основного Закону; 4) такі, що передбачали запровадження національної грошової валюти; 5) пов'язані з правовим режимом використання існуючих військових баз на території України; 6) пов'язані із строком діяльності органів влади у зв'язку із відновленням дії Конституції в редакції від 28.06.1996 р.

Очевидно, що перший блок питань Перехідних положень стосувався визначення режиму верховенства права, верховенства Конституції України і законності. Із прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України постала проблема забезпечення дієвості частини другої ст. 8 цієї Конституції, яка встановила принцип верховенства Основного Закону в системі національного законодавства і визначила, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Адже значна частина чинного на той час законодавства не відповідала положенням Конституції України. Разом із тим, приймаючи Конституцію України, Верховна Рада України була зобов'язана забезпечити належний режим поступального реформування системи законодавства з метою приведення його у відповідність із Основним Законом.

Задля досягнення визначеної мети законодавець унормував у п. 1 розд. XV Конституції України аксіоматичне правове положення про те, що закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності Основним Законом, є чинними у частині, що не суперечить йому. Таким чином, коментоване положення розд. XV чітко встановило межу легітимності системи чинного на час прийняття Конституції України законодавства: ті закони та інші нормативно-правові акти, які відповідали Основному Закону, зберігали свою чинність, а ті, які суперечили Основному Закону, мали бути приведеними у відповідність до конституційних положень, або ж втратити чинність.

Утім втрата чинності законом чи іншим правовим актом могла відбутися виключно внаслідок визнання їх спеціально уповноваженим органом неконституційними. Натомість на день прийняття Основного Закону Конституційний Суд України, який згідно зі ст. 147 Конституції України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні та вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіцій-

не тлумачення Конституції та законів України, іще не був сформований. До його створення тлумачення законів згідно з п. 6 Перехідних положень здійснювалося Верховною Радою України. Але після формування Конституційного Суду України, який розпочав свою діяльність 18 жовтня 1996 р., через два дні після прийняття Закону України «Про Конституційний Суд України», Верховна Рада України втратила свої повноваження щодо офіційного тлумачення законів України.

До прийняття Конституції України 1996 р., котра утвердила президентсько-парламентську форму правління та закріпила не лише принцип поділу влади, а й систему стримувань і противаг між гілками влади, Президент України мав значні повноваження щодо здійснення своїх владних функцій, видаючи укази із різних питань суспільного та державного життя. Із прийняттям у 1996 р. Конституції України нормотворча діяльність Президента України отримала свою чітку предметну компетенцію, визначену в частині першій ст. 106 Основного Закону. До того ж ст. 92 Конституції України визначила вичерпний перелік питань, які визначаються чи встановлюються законами України, а делегування законодавчих повноважень суперечило змісту конституційного принципу поділу влади у державі.

Водночас п. 4 Перехідних положень зберігав за Президентом України на три роки право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не урегульованих законом, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому ст. 93 Конституції України. Відповідні укази Президента України мали спеціальний правовий режим набуття чинності. Передбачалося, що коли протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не прийме закон або не відхилить поданий законопроект більшістю голосів від її конституційного складу, відповідний указ Президента України вступав в силу і діяв до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань. Таким чином, на тимчасовий період запроваджувалася практика конкурентної нормотворчості у сфері економічної політики держави. Нерідко укази Президента України підміняли собою відповідні закони України. Утім ця міра була вимушеною з огляду на потребу оперативного

регулювання суспільно-економічних питань на тлі масштабних кризових явищ у національній економіці. У 1999 р. Президент України втратив право видавати такі укази.

Важливий блок Перехідних положень Основного Закону стосується визначення правового тимчасового режиму обмеження конституційних прав і свобод людини. Так, п. 13 розд. XV встановлює, що упродовж п'яти років з дня прийняття Конституції України зберігається існуючий до цього порядок арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, а також порядок проведення огляду та обшуку житла або іншого володіння особи. Натомість частина друга ст. 29 та ст. 30 Конституції України, які узгоджуються зі статтями 5, 6 та ін. Європейської конвенції з прав людини, ратифікованої Україною, встановлюють, що ніхто не може бути заарештований, або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом, а також гарантують недоторканність житла і не допускають проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку не інакше як за вмотивованим рішенням суду. Зміст наведеного конституційного положення посилює конституційні гарантії особи та її житла та приводить їх у відповідність до європейських стандартів у сфері особистих прав і свобод людини.

Разом із тим після прийняття Основного Закону Українська держава об'єктивно не могла одномоментно, без проведення системних реформ законодавства у сфері кримінального процесу, судоустрою та судочинства, а також без комплексної модернізації правових засад діяльності правоохоронних органів забезпечити неухильну реалізацію відповідних особистих прав і свобод людини, гарантованих Конституцією України. Натомість за п'ять років, установлених п. 13 розд. XV Основного Закону, Україна продемонструвала спроможність реалізації та гарантування відповідних конституційних прав і свобод людини, що дозволяє стверджувати про реалізацію відповідного змістовного блоку коментованих Перехідних положень.

Третій, найбільш значний блок питань, урегульованих Перехідними положеннями Конституції України, визначив підстави, строки і порядок формування органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також обсяг їх повноважень після прийняття Основного Закону. Це дозволило

уникнути неузгодженості та політико-правових конфліктів, пов'язаних із конституційно-правовим статусом та повноважністю обраних чи призначених до прийняття Конституції України органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Щонайперше Верховна Рада України чітко визначила, що з 28 червня 1996 р. вона здійснює повноваження, визначені у ст. 85 та ін. Конституції України, а також установила, що чергові вибори до парламенту відбудуться в березні 1998 р. Тобто в терміни, передбачені частиною першою ст. 77 Основного Закону. Таким чином, Верховна Рада України 2-го скликання (1994–1998 рр.) отримала чітке визначення кола і терміну своїх повноважень, а п. 2 Перехідних положень був повністю реалізованим.

Пункт 3 Перехідних положень, у його системному зв'язку з пунктом 4, передбачав, що повноваження Президента України, встановлені Законом України «Про Президента України» після прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України зберігаються до нових чергових президентських виборів у 1999 р. У жовтні 1999 р., відповідно до частини п'ятої ст. 103 Основного Закону, були проведені чергові вибори глави держави, перемогу в другому турі на яких здобув Л. Д. Кучма.

Кабінет Міністрів України, згідно з п. 5 коментованих Перехідних положень, мав бути сформованим у тримісячний термін після прийняття Основного Закону відповідно до змісту його ст. 114, яка передбачає, що Президент України призначає Прем'єр-міністра України за згодою більш ніж половини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається главою держави за поданням глави Уряду України. Коментований пункт також був реалізованим у 1996 р.

Слід зазначити, що коментовані Перехідні положення стосувалися не лише вищих і центральних органів виконавчої влади, а й місцевих державних адміністрацій. Так, п. 7 розд. XV Конституції України встановлював, що голови місцевих державних адміністрацій після набуття чинності Конституцією України набувають статусу голів місцевих державних адміністрацій, визначеного ст. 118 Конституції України, а після обрання голів місцевих рад

складають повноваження голів цих рад. Тим самим законодавець не тільки спростовував закріплену в ст. 46 Конституційного Договору 1995 р. недемократичну практику, коли Президент України призначав голів місцевих державних адміністрацій, які були одночасно головами місцевих рад, а й забезпечував дієвість ст. 7 Конституції України, яка визнавала та гарантувала місцеве самоврядування в Україні та його відокремлене, самостійне існування від системи органів державної влади.

На реалізацію положення коментованого п. 7 обрання голів районних і обласних рад, згідно з п. 11 Перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р., завершилося упродовж двох місяців після набрання чинності відповідним Законом. Таким чином, п. 7 розд. XV Конституції України був реалізований за рік після прийняття Основного Закону.

Пункт 6 Перехідних положень про формування Конституційного Суду України упродовж трьох місяців після прийняття Конституції України, як уже зазначалося попередньо, був реалізований вчасно та у повному обсязі ще в 1996 р.

Пункт 9 коментованих Перехідних положень передбачав реформу прокуратури, до проведення якої прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства. Остання мала здійснюватися прокуратурою до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Нескладно помітити, що визначені в п. 9 розд. XV Конституції України повноваження та функції прокуратури на перехідний період не передбачені ст. 121 Основного Закону, яка визначає вичерпне коло завдань і функцій прокуратури. Разом із тим позбавлення прокуратури функцій і повноважень, визначених у п. 9 Перехідних положень, мало б негативні наслідки для правопорядку та законності в Україні.

На сьогодні п. 9 коментованих Перехідних положень залишається одним із нереалізованих до кінця пунктів розд. XV Конституції України. Очевидно, що реформування прокуратури пов'язане не лише із прийняттям нового Закону України «Про

прокуратуру», а й з удосконаленням усього чинного кримінально-процесуального законодавства. Водночас реалізацію цього пункту не можна вважати «простроченою» через відсутність чітких темпоральних параметрів реформування прокуратури, що не заперечує нагальності такої реформи.

Пункт 12 Перехідних положень встановив, що Верховний Суд України і Вищий арбітражний суд України не довше ніж п'ять років після прийняття Основного Закону мають здійснювати свої повноваження відповідно до чинного законодавства України до сформування на засадах територіальності та спеціалізації системи судів загальної юрисдикції, визначеної ст. 125 Конституції України. Судді судів загальної юрисдикції, обрані чи призначені на посади до набуття чинності Конституцією України, продовжували здійснювати свої повноваження до закінчення строку, на який вони обирались чи призначались. Натомість судді, чиї повноваження закінчувалися в 1996 р., продовжували їх виконання протягом одного року.

Розділ VIII «Правосуддя» Конституції України утверджував не лише нову систему судів загальної юрисдикції, а й нову філософію правосуддя, яка не могла бути реалізованою у стислі терміни відразу після прийняття Основного Закону. Для її реалізації законодавець відвів п'ятирічний перехідний період, упродовж якого та у подальші роки була здійснена так звана «Мала судова реформа» (2001 р.), прийнятий Закон України «Про судоустрій України» (2002 р.), створена система господарських і адміністративних спеціалізованих судів, а у 2010 р. започаткована розбудова системи спеціалізованих судів у цивільних і кримінальних справах. У 2010 р. був прийнятий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який започаткував нову судову реформу, реалізація якої дозволить удосконалити систему судів загальної юрисдикції в Україні.

Коментований блок Перехідних положень приділяв належну увагу й порядку функціонування органів місцевого самоврядування, обраних до набуття чинності Конституцією України 1996 р., на період до сформування їх нового складу в порядку, встановленому ст. 141 та ін. Основного Закону. Так, частина перша п. 8 розд. XV Конституції України встановила, що сільські, селищні, міські ради і голови цих рад здійснюють визначені у ст. 143 Основ-

ного Закону повноваження до обрання нового складу цих рад на чергових виборах у березні 1998 р. Із прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування» та після виборів 1998 р. інститут голів сільських, селищних і міських рад був скасований. Члени територіальних громад почали обирати місцеві ради і сільських, селищних, міських голів. Така модель місцевого самоврядування відповідала європейським стандартам у сфері місцевого самоврядування.

Районні та обласні ради, обрані до прийняття Конституції України, продовжували здійснювати визначені в ній повноваження до сформування нового складу цих рад, а районні в містах ради і голови цих рад здійснювали свої повноваження відповідно до закону. Надалі рішення про утворення та неутворення районних у місті рад Закон України «Про місцеве самоврядування» відніс до компетенції територіальних громад міста.

Пункт 10 Перехідних положень передбачав, що до прийняття законів, які визначають особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі відповідно до ст. 118 Конституції України, продовжують здійснювати відповідні державні адміністрації. Зміст зазначеного положення зумовлений тим, що ст. 133 Основного Закону закріплює за цими містами спеціальний статус. На виконання цього пункту 15 січня 1999 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ», який у 2010 р. зазнав серйозних змін. Натомість закон про місто Севастополь до цього часу не ухвалений.

Четвертий змістовний блок коментованих Перехідних положень стосується запровадження національної грошової одиниці – гривні. Так, п. 11 розд. XV Конституції України встановлює, що частина перша ст. 99 Основного Закону – «Грошовою одиницею України є гривня» – вводиться в дію після введення гривні. На реалізацію цього пункту Перехідних положень Президент України видав Указ від 25 серпня 1996 р. № 762 «Про грошову реформу в Україні», ст. 1 якого зобов'язувала провести в Україні починаючи з 2 вересня 1996 р. грошову реформу – введення в обіг визначеної Конституцією національної валюти, якою є гривня та її сота частина – копійка. Таким чином, п. 11 коментованих Перехідних положень був реалізований через два місяці після прийняття Конституції України.

П'ятий змістовний блок Перехідних положень пов'язаний із правовим режимом використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань. Згідно зі змістом п. 14 розд. XV Конституції України, відповідний правовий режим визначається міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 9 Конституції). При цьому тимчасовий характер перебування іноземних військових формувань та існуючих військових баз на території України зумовлюється змістом частини сьомої ст. 17 Основного Закону, яка забороняє створення та функціонування на території України будь-яких збройних формувань, не передбачених законом.

Виходячи із принципів державного суверенітету та територіальної цілісності, Україна може встановити будь-який порядок перебування на її території іноземних військових формувань і використання ними раніше створених військових баз за умови, що такий правопорядок не суперечитиме міжнародному праву і, зокрема, міжнародним зобов'язанням України.

На сьогодні єдиною військовою базою, створеною до прийняття Конституції України, на якій постійно перебувають іноземні військові формування, є база Чорноморського флоту Російської Федерації в Україні, дислокована в м. Севастополь. 28 травня 1997 р. між Україною та Російською Федерацією було укладено міжнародний договір про параметри поділу Чорноморського флоту та про взаємні розрахунки, пов'язані з цим поділом, який дозволяв перебування Чорноморського флоту Російської Федерації в Україні на 25 років, до 28 травня 2017 р. 21 квітня 2010 р. Україна та Російська Федерація продовжили дію міжнародного договору від 28 травня 1997 р. іще на 25 років до 28 травня 2017 р. з наступним автоматичним продовженням на наступні 5 років. Цей міжнародний договір був ратифікований Верховною Радою України в установленому порядку Законом України від 27 квітня 2010 р. Таким чином, п. 14 коментованих Перехідних положень залишається одним із небагатьох, що донині зберігає свою актуальність.

Завершальний шостий блок Перехідних положень Основного Закону стосується встановлення дати проведення чергових виборів глави держави і парламенту після прийняття Рішення

Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп щодо визнання неконституційним Закону України № 2222-IV та відновлення чинності Конституції України у редакції від 28 червня 1996 р.

Після відновлення чинності Конституції України у редакції від 28 червня 1996 р. виникли певні правові колізії, пов'язані зі строками повноважень Верховної Ради України VI скликання та обраного в 2010 р. Президента України В. Ф. Януковича, а також із часом проведення наступних чергових виборів народних депутатів і глави держави в Україні. З метою подолання відповідних правових колізій Верховна Рада України прийняла в порядку, встановленому розд. XIII Конституції України, Закон України № 2952-VI «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», яким були внесені зміни до статей 76, 77, 136, 141 та до розд. XV «Перехідні положення» Конституції України.

Статті 76, 77, 136, 141 Конституції України уніфікували строки повноважень представницьких органів державної влади і органів місцевого самоврядування – Верховної Ради України, Президента України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, які віднині обираються на 5 років. Але, оскільки народні депутати України і Президент України, на відміну від місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, обиралися задовго до відновлення 30 вересня 2010 р. Конституції України у редакції від 28 червня 1996 р., виникла об'єктивна необхідність чітко і однозначно визначити час проведення чергових виборів парламентаріїв і глави держави у Перехідних положеннях Конституції України.

Закон № 2952-VI «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» доповнив розд. XV «Перехідні положення» Конституції України двома новими пунктами 15 і 16, в яких чітко встановив дату проведення наступних виборів Верховної Ради України – остання неділя жовтня 2012 р., а також Президента України – остання неділя березня 2015 р.

Отже, коментований розд. XV «Перехідні положення» Конституції України у переважній більшості своїх положень залишається на сьогодні реалізованим. Водночас у світовій практиці немає однозначних теоретичних і законодавчих підходів щодо подальшого існування реалізованих перехідних положень. Вони залишаються нормативним свідченням складності та неоднозначності національного конституційного процесу після прийняття 28 червня 1996 р. Основного Закону. Аналіз цих Положень дозволяє зрозуміти витоки і сутність тих чи інших інститутів конституційного права, а відтак – і закономірності та тенденції їх подальшого розвитку в незалежній Україні.

Авторський колектив

АНДРІЙКО
Ольга Федорівна

завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (статті 113–115, 117);

БАНДУРКА
Олександр Маркович

ректор Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (статті 20, 79);

БАРАБАШ
Юрій Григорович

проректор з навчальної роботи Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, доцент (статті 69–74);

БАТАНОВ
Олександр Васильович

старший науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук (статті 141, 144–146);

БАУЛІН
Юрій Васильович

суддя Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (статті 60, 61);

БИТЯК
Юрій Прокопович

перший проректор Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», директор Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (статті 39, 65, 118, 119);

БОРИСОВА
Валентина Іванівна

завідувач кафедри цивільного права № 1 Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук, доцент (стаття 51);

БУРОМЕНСЬКИЙ
Михайло
Всеволодович

завідувач кафедри міжнародного права та державного права зарубіжних країн Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (статті 9, 18, 27);

БУТКЕВИЧ
Володимир
Григорович
ВОРОНОВА
Лідія
Костянтинівна

суддя Європейського суду з прав людини у відставці, доктор юридичних наук, професор (стаття 55);

професор кафедри конституційного та адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (статті 95–100);

ГЕОРГІЦА
Аурел Зіновійович

завідувач кафедри міжнародного права і порівняльного правознавства Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, доктор юридичних наук, професор (статті 88, 94);

ГЕТЬМАН
Анатолій Павлович

проректор з наукової роботи Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (стаття 13 – у співавт. з Носіком В. В.; стаття 16);

ГОЛОВАТИЙ
Сергій Петрович

народний депутат України, заступник голови Комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи з юридичних питань та прав людини, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 8);

ГОЛОВІН
Анатолій Сергійович

Голова Конституційного Суду України (статті 148, 149);

ГРОШЕВИЙ
Юрій Михайлович

професор кафедри кримінального процесу Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (статті 28; статті 29 – у співавт. з Шило О. Г., 30 – у співавт. з Маринівим В. І., 31 – у співавт. з О. В. Капліною);

ЄРМОЛАСЬ
Віктор Миколайович

директор Інституту підвищення кваліфікації юридичних кадрів Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 7);

ЖЕРНАКОВ
Володимир
Володимирович

завідувач кафедри трудового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук, доцент (стаття 43);

ЖИГАЛКІН
Павло Іванович

професор кафедри трудового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 49);

ЖИЛІНKOBA
Ірина Володимирівна

професор кафедри цивільного права № 1 Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 52);

ЗАДИХАЙЛО
Дмитро Вітольдович

завідувач кафедри господарського права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук, доцент (статті 42, 116);

ЗАЄЦЬ
Анатолій Павлович

перший заступник голови Державного агентства України з питань науки, інвестицій та інформації України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (статті 91–93);

ІНШИН
Микола Іванович

професор кафедри трудового, земельного та екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор (стаття 45);

КАПЛІНА
Оксана
Володимирівна

завідувач кафедри кримінального процесу Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, доцент (стаття 31 – у співавт. з Ю. М. Грошевим, 63);

КІВАЛОВ
Сергій Васильович

Голова Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя, президент Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України та Національної академії педагогічних наук України (статті 102, 104);

КОВАЛЕНКО
Валентин
Васильович

ректор Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 105);

КОЗЮБРА
Микола Іванович

завідувач кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (преамбула);

КОЛІСНИК
Віктор Павлович

професор кафедри конституційного права України Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (статті 4, 10, 12, 25);

КОЛОДІЙ
Анатолій
Миколайович

начальник кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (статті 2, 76, 78, 132, 133);

КОМАРОВ
Вячеслав Васильович проректор з навчально-методичної роботи Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (стаття 125 – у співавт. із Сібільовою Н. В.; стаття 129);

КОПИЛЕНКО
Олександр Любимович директор Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, академік Національної академії правових наук України (статті 134–139);

КРЕСІНА
Ірина Олексіївна завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, доктор політичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 11);

КРУПЧАН
Олександр Дмитрович директор Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук, доцент, академік Національної академії правових наук України (стаття 17);

КУЗНЄЦОВА
Наталія Семенівна професор кафедри цивільного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (статті 32, 41);

КУЧЕРЯВЕНКО
Микола Петрович завідувач кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (стаття 67);

ЛАВРИНОВИЧ
Олександр Володимирович Міністр юстиції України, кандидат юридичних наук (статті 85, 101);

ЛЕМАК
Василь Васильович завідувач кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Ужгородського національного університету, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (статті 160, 161);

ЛИТВИН
Володимир Михайлович Голова Верховної Ради України, доктор історичних наук, професор, академік Національної академії наук України, академік Національної академії правових наук України (статті 82–84);

ЛЕТНЯНЧИН
Любомир Іванович доцент кафедри конституційного права України Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук, доцент (статті 75, 77 – у співавт. з Петришиним О. В.);

ЛУК'ЯНОВ
Дмитро Васильович начальник Управління планування і координації правових досліджень в Україні Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук, доцент (статті 36, 37);

ЛЮБЧЕНКО
Павло Миколайович доцент кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, доцент (статті 142, 143);

МАКСИМОВ
Сергій Іванович професор кафедри філософії Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор (статті 21, 23 – у співавт. з Рабіновичем П. М.);

МАРИНІВ
Володимир Іванович доцент кафедри кримінального процесу Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук, доцент (стаття 30 – у співавт. з Грошевим Ю. М.);

МАРОЧКІН
Іван Єгорович

завідувач кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (статті 127, 128, 131);

МЕДВЕДЧУК
Віктор
Володимирович

Голова Ради ГО Незалежного українського центру правових ініціатив і експертиз «Правова держава», доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (стаття 59);

НИЖНИК
Ніна Романівна

завідувач відділу моніторингу ефективності законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 120);

НОР
Василь Тимофійович

завідувач кафедри кримінального процесу і криміналістики юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (стаття 62);

НОСІК
Володимир
Васильович

професор кафедри трудового, земельного та екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, доцент, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 13 – у співавт. з Гетьманом А. П.);

ОНІЩЕНКО
Наталія Миколаївна

завідувач відділу теорії держави і права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 24);

ПЕТРИШИН
Олександр
Віталійович

перший віце-президент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (статті 15, 19; статті 75, 77 – у співавт. з Летнянчиним Л. І.);

ПОГРЕБНЯК
Станіслав Петрович

доцент кафедри теорії держави і права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, доцент (статті 57, 58);

ПОГРІБНИЙ
Олексій Олексійович

головний вчений секретар Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (стаття 14);

ПОДЦЕРКОВНИЙ
Олег Петрович

завідувач кафедри господарського права і процесу Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 56);

ПРИЛИПКО
Сергій Миколайович

директор Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 46);

ПРИТИКА
Дмитро Микитович

народний депутат України, доктор юридичних наук, академік Національної академії правових наук України (статті 124, 126);

ПШОНКА
Віктор Павлович
РАБІНОВИЧ
Петро Мойсейович

Генеральний прокурор України, кандидат юридичних наук (статті 121–123); професор кафедри теорії та філософії права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (статті 3, 22, 35, 68; статті 21, 23 – у співавт. з Максимовим С. І.);

СВЯТОЦЬКИЙ
Олександр
Дмитрович

головний редактор журналу «Право України», доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (статті 157, 158 – у співавт. з Теплоком М. О.);

СЕЛІВАНОВ
Анатолій
Олександрович постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (статті 87, 90, 147);

СЕЛІВОН
Микола Федосович Голова Міжнародного комерційного арбітражного суду при Торгово-промисловій палаті України, кандидат юридичних наук, академік Національної академії правових наук України (статті 151–153);

СЕРЬОГІНА
Світлана Григорівна завідувач кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук, доцент (статті 103, 106, 108–112, 140);

СІБІЛЬОВА
Наталія Василівна завідувач відділу дослідження проблем судової, прокурорської та слідчої діяльності Інституту вивчення проблем злочинності Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук, доцент (стаття 125 – у співавт. з Комаровим В. В.);

СКРИПНЮК
Олександр
Васильович начальник відділу зв'язків з державними органами і міжнародними організаціями Управління планування та координації правових досліджень в Україні Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (статті 34, 64);

СПАСИБО-ФАТЄЄВА
Інна Валентинівна професор кафедри цивільного права № 1 Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (статті 47, 54);

ТАБАЧНИК
Дмитро
Володимирович Міністр освіти і науки, молоді та спорту України, доктор історичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (статті 40, 53);

ТАЦІЙ
Василь Якович президент Національної академії правових наук України, ректор Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії наук України, академік Національної академії правових наук України (статті 1, 38, 86, 107);

ТЕПЛЮК
Михайло Олексійович заступник керівника Апарату Верховної Ради України – керівник Головного юридичного управління, кандидат юридичних наук (статті 80, 81; статті 157, 158 – у співавт. зі Святоцьким О. Д.);

ТИМЧЕНКО
Іван Артемович головний науковий співробітник відділу зв'язків з державними органами і міжнародними організаціями Управління планування та координації правових досліджень в Україні Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук, академік Національної академії правових наук України (стаття 159);

ТИХИЙ
Володимир Павлович віце-президент – керівник Київського регіонального центру Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (стаття 150);

ТУЛЯКОВ
Вячеслав
Олексійович проректор з міжнародних зв'язків Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 130);

ФЕДОРЕНКО
Владислав
Леонідович заступник начальника Навчально-наукового інституту заочної та дистанційної роботи Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор (розділ XV, стаття 89);

ЦВІК
Марко Веніамінович професор кафедри теорії держави і права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України (статті 5, 6);

ЧАНИШЕВА
Галія Інсафівна

декан соціально-правового факультету Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 44);

ШЕВЧУК
Станіслав
Володимирович

професор кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, доцент, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 33);

ШЕМШУЧЕНКО
Юрій Сергійович

директор Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії наук України, академік Національної академії правових наук України, іноземний член Російської академії наук (статті 26, 50);

ШИЛО
Ольга Георгіївна

доцент кафедри кримінального процесу Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук, доцент (стаття 29 – у співавт. з Грошевим Ю. М.);

ШУЛЬГА
Михайло Васильович

завідувач кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України (стаття 66);

ЯКОВІЮК
Іван Васильович

заступник директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, кандидат юридичних наук, доцент (статті 154–156)

ЯРОШЕНКО
Олег Миколайович

професор кафедри трудового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, професор (стаття 48)

Постатейний покажчик

Стаття	Автор	Стаття	Автор
Преамбула	Козюбра М. І.	30	Грошевий Ю. М., Маринів В. І.
1	Тацій В. Я.	31	Грошевий Ю. М., Капліна О. В.
2	Колодій А. М.	32	Кузнєцова Н. С.
3	Рабінович П. М.	33	Шевчук С. В.
4	Колісник В. П.	34	Скрипнюк О. В.
5	Цвік М. В.	35	Рабінович П. М.
6	Цвік М. В.	36	Лук'янов Д. В.
7	Єрмолаєв В. М.	37	Лук'янов Д. В.
8	Головатий С. П.	38	Тацій В. Я.
9	Буроменський М. В.	39	Битяк Ю. П.
10	Колісник В. П.	40	Табачник Д. В.
11	Кресіна І. О.	41	Кузнєцова Н. С.
12	Колісник В. П.	42	Задихайло Д. В.
13	Гетьман А. П., Носік В. В.	43	Жернаков В. В.
14	Погрібний О. О.	44	Чанишева Г. І.
15	Петришин О. В.	45	Іншин М. І.
16	Гетьман А. П.	46	Прилипка С. М.
17	Крупчан О. Д.	47	Спасибо-Фатєєва І. В.
18	Буроменський М. В.	48	Ярошенко О. М.
19	Петришин О. В.	49	Жигалкін П. І.
20	Бандурка О. М.	50	Шемшученко Ю. С.
21	Максимов С. І., Рабінович П. М.	51	Борисова В. І.
22	Рабінович П. М.	52	Жилінкова І. В.
23	Максимов С. І., Рабінович П. М.	53	Табачник Д. В.
24	Оніщенко Н. М.	54	Спасибо-Фатєєва І. В.
25	Колісник В. П.	55	Буткевич В. Г.
26	Шемшученко Ю. С.	56	Подцерковний О. П.
27	Буроменський М. В.	57	Погребняк С. П.
28	Грошевий Ю. М.	58	Погребняк С. П.
29	Грошевий Ю. М., Шило О. Г.	59	Медведчук В. В.
		60	Баулін Ю. В.
		61	Баулін Ю. В.
		62	Нор В. Т.

Стаття	Автор	Стаття	Автор	Стаття	Автор	Стаття	Автор
63	Капліна О. В.	97	Воронова Л. К.	132	Колодій А. М.	149	Головін А. С.
64	Скрипнюк О. В.	98	Воронова Л. К.	133	Колодій А. М.	150	Тихий В. П.
65	Битяк Ю. П.	99	Воронова Л. К.	134	Копиленко О. Л.	151	Селівон М. Ф.
66	Шульга М. В.	100	Воронова Л. К.	135	Копиленко О. Л.	152	Селівон М. Ф.
67	Кучерявенко М. П.	101	Лавринович О. В.	136	Копиленко О. Л.	153	Селівон М. Ф.
68	Рабінович П. М.	102	Ківалов С. В.	137	Копиленко О. Л.	154	Яковюк І. В.
69	Барабаш Ю. Г.	103	Серьогіна С. Г.	138	Копиленко О. Л.	155	Яковюк І. В.
70	Барабаш Ю. Г.	104	Ківалов С. В.	139	Копиленко О. Л.	156	Яковюк І. В.
71	Барабаш Ю. Г.	105	Коваленко В. В.	140	Серьогіна С. Г.	157	Святоцький О. Д., Теплюк М. О.
72	Барабаш Ю. Г.	106	Серьогіна С. Г.	141	Батанов О. В.	158	Святоцький О. Д., Теплюк М. О.
73	Барабаш Ю. Г.	107	Тацій В. Я.	142	Любченко П. М.		
74	Барабаш Ю. Г.	108	Серьогіна С. Г.	143	Любченко П. М.	159	Тимченко І. А.
75	Петришин О. В., Летнянчин Л. І.	109	Серьогіна С. Г.	144	Батанов О. В.	160	Лемак В. В.
76	Колодій А. М.	110	Серьогіна С. Г.	145	Батанов О. В.	161	Лемак В. В.
77	Петришин О. В., Летнянчин Л. І.	111	Серьогіна С. Г.	146	Батанов О. В.	Розділ	
78	Колодій А. М.	112	Серьогіна С. Г.	147	Селіванов А. О.	XV	Федоренко В. Л.
79	Бандурка О. М.	113	Андрійко О. Ф.	148	Головін А. С.		
80	Теплюк М. О.	114	Андрійко О. Ф.				
81	Теплюк М. О.	115	Андрійко О. Ф.				
82	Литвин В. М.	116	Задихайло Д. В.				
83	Литвин В. М.	117	Андрійко О. Ф.				
84	Литвин В. М.	118	Битяк Ю. П.				
85	Лавринович О. В.	119	Битяк Ю. П.				
86	Тацій В. Я.	120	Нижник Н. Р.				
87	Селіванов А. О.	121	Пшонка В. П.				
88	Георгіца А. З.	122	Пшонка В. П.				
89	Федоренко В. Л.	123	Пшонка В. П.				
90	Селіванов А. О.	124	Притика Д. М.				
91	Заєць А. П.	125	Комаров В. В., Сібільова Н. В.				
92	Заєць А. П.	126	Притика Д. М.				
93	Заєць А. П.	127	Марочкін І. Є.				
94	Георгіца А. З.	128	Марочкін І. Є.				
95	Воронова Л. К.	129	Комаров В. В.				
96	Воронова Л. К.	130	Туляков В. О.				
		131	Марочкін І. Є.				

Зміст

Преамбула	3
Розділ I. Загальні засади.....	7
Розділ II. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина	156
Розділ III. Вибори. Референдум	503
Розділ IV. Верховна Рада України	536
Розділ V. Президент України	693
Розділ VI. Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади	785
Розділ VII. Прокуратура	833
Розділ VIII. Правосуддя	859
Розділ IX. Територіальний устрій України	932
Розділ X. Автономна Республіка Крим	946
Розділ XI. Місцеве самоврядування	971
Розділ XII. Конституційний Суд України	1029
Розділ XIII. Внесення змін до Конституції України	1073
Розділ XIV. Прикінцеві положення	1090
Розділ XV. Перехідні положення	1098
Авторський колектив	1112
Постатейний покажчик	1123

Науково-практичне видання

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Науково-практичний коментар

2-ге видання, перероблене і доповнене

Редактори: *К. К. Гулий, А. В. Єфименко, С. А. Пашинська*

Технічний редактор *В. М. Зеленько*

Коректори: *М. М. Поточняк, О. В. Синицина*

Підписано до друку з оригінал-макета 12.05.2011.
Формат 60×90 ¹/₁₆. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 60,7. Ум. друк. арк. 70,5. Вид. № 580.
Тираж 1000 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.

Виготовлено в друкарні «Контраст»
(057) 719-49-13