

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

---

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

---

Навчальний посібник

Одеса  
Фенікс  
2023

*Рекомендовано до друку рішенням кафедри конституційного права  
(протокол № 13 від 29.05.2023),  
вченою радою НУ «Одеська юридична академія» (протокол № 3 від 16.06.2023).*

Авторський колектив:

**Д. Терлецький** – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права НУ «Одеська юридична академія» (передслово; теми 3, 4, 7, 18; загальна редакція посібника);

**М. Афанасьєва** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права НУ «Одеська юридична академія» (теми 8, 12);

**Ю. Батан** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права НУ «Одеська юридична академія» (теми 9, 15, 16; технічна редакція посібника);

**Ю. Бальцій** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права НУ «Одеська юридична академія» (тема 14);

**Д. Волкова** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права НУ «Одеська юридична академія» (тема 13);

**А. Єзеров** – кандидат юридичних наук, доцент, суддя Верховного Суду (тема 5);

**А. Крусян** – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України (тема 1);

**К. Кулі-Іванченко** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права НУ «Одеська юридична академія» (тема 10);

**Н. Мішина** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права НУ «Одеська юридична академія» (тема 2);

**О. Олькіна** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права НУ «Одеська юридична академія» (теми 6, 17);

**В. Панасюк** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права НУ «Одеська юридична академія» (тема 11).

Рецензенти:

**О. Марцеляк** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, заслужений юрист України;

**О. Бориславська** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка;

**В. Венгер** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права НУ «Києво-Могилянська академія».

**Б 61 Конституційне право** : навч. посібник / Д. Терлецький, М. Афанасьєва, Ю. Батан [та ін.] ; за заг. ред. Д. Терлецького ; НУ «Одес. юрид. академія». – Одеса : Фенікс, 2023. – 584 с.

ISBN 978-966-928-976-6

Навчальний посібник підготовлено відповідно до вимог державних освітніх стандартів для викладачів закладів вищої освіти та здобувачів вищої освіти першого (бакалаврського) рівня, що навчаються за спеціальностями 081 – «Право», та 293 – «Міжнародне право».

Систему конституційного права викладено на засадах її багатоаспектності, що цілком виправдано у зв'язку з об'єктивністю існування багатьох рівнів зазначеної системи. До змісту навчального посібника включено складники, які засвідчують наукові напрацювання кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

УДК 342(477)

# ЗМІСТ

ПЕРЕДСЛОВО .....	4
НАВЧАЛЬНИЙ КУРС .....	6
Тема 1. Вступ до сучасного українського конституціоналізму .....	6
Тема 2. Конституційне право та його місце в структурі знань і правовій системі .....	21
Тема 3. Джерела конституційного права .....	44
Тема 4. Конституція – Основний Закон України .....	67
Тема 5. Конституційні конфлікти .....	95
Тема 6. Відповідальність у сфері конституційного права .....	110
Тема 7. Конституційний лад України .....	122
Тема 8. Конституційні засади формування та функціонування громадянського суспільства .....	156
Тема 9. Конституційні форми демократії .....	176
Тема 10. Конституційний статус особи .....	225
Тема 11. Громадянські (правові) стани особи в Україні .....	252
Тема 12. Державний устрій і територіальна організація України .....	273
Тема 13. Місцеве самоврядування в Україні .....	292
Тема 14. Законодавча влада в Україні .....	320
Тема 15. Президент України .....	363
Тема 16. Виконавча влада в Україні .....	410
Тема 17. Конституційні засади правосуддя .....	461
Тема 18. Конституційна юстиція .....	491
ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ .....	539
Література з методики викладання .....	539
Нормативно-правові акти та матеріали практики: .....	540
Спеціальна література .....	564

## ПЕРЕДСЛОВО

Цей навчальний посібник, насправду, мав вийти друком навесні 2022 року, але нашим планам судилося збутися влітку 2023 року, півтора року потому. Однак було б безпідставною помилкою думати, що повномасштабна збройна агресія проти України зумовила лише тільки відтермінування публікації. За цей час структура і зміст посібника зазнали докорінних змін, а теми, різною мірою, але всі були переосмислені. Йдеться не так про актуалізацію нормативного елемента – що є очевидним і безумовним складником такої роботи – як про сумлінне використання останніх за часом теоретичних здобутків у царині науки конституційного права та урахування нового контексту: політичного, соціально-економічного й, очевидно, безпекового.

Аналіз цього нового, щонайменше за своїм масштабом, контексту дозволяє твердити про критичну небезпеку сприйняття агресії Російської Федерації проти України, включно з повномасштабним збройним вторгненням, виключно як таку, що обмежена тільки метою знищити українську державність та політичну націю, позбавити її права та спроможності на самостійне політичне буття та розвиток. Така ж матриця рішень була адаптовано застосована щодо інших держав, які сприймаються в Росії як сфера «природного» впливу, та може, якщо цьому не завадити, застосовуватися й надалі, призводячи до наслідків, які *a priori* не будуть локальними.

Для України збройний спротив російській агресії є єдиним шляхом виживання у цьому протистоянні, який є, щонайменше у коротко- та середньостроковій перспективі, нездійсненним без системної й різноманітної підтримки з боку держав-партнерів та міжнародних організацій. Проте зводити протистояння російській агресії тільки до збройного спротиву для України вкрай небезпечно. Російсько-українська війна щодня доводить хибність сприйняття України як 'розколотої держави' (С. Гантінгтон) та кожен день стверджує українську націю як 'ясно висловлене бажання продовжувати жити спільним життям', яке не є раз і назавжди даним, а мусить постійно випробовуватися (Е. Ренан). Іншими словами, російсько-українська війна у конституційному вимірі буття – це протистояння різних

модусів мислення і світосприйняття та різного самоусвідомлення. І надважливим у цьому протистоянні виступає утвердження 'дійсної прихильності до конституціоналізму' (Д. Дайзенгаус), дієвий захист опосередкованих ним цінностей: верховенства права, демократії та прав людини.

Саме така інтерпретація ролі та значення конституційного права слугувала для авторського колективу певним орієнтиром у переосмисленні структури та змісту цього навчального посібника.

Посібник підготовлено відповідно до вимог державних освітніх стандартів для викладачів закладів вищої освіти та здобувачів вищої освіти першого (бакалаврського) рівня, що навчаються за спеціальностями 081 «Право», 293 «Міжнародне право». До структури посібника та змісту його теоретичної складової увійшли теми, які засвідчують використані результати розвідок науковців кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія». Йдеться, найперше, про тему 1 «Вступ до сучасного українського конституціоналізму», тему 3 «Джерела конституційного права» та тему 5 «Конституційні конфлікти». Водночас використання авторських напрацювань є безсумнівним і в багатьох інших темах (зокрема, «Відповідальність у сфері конституційного права» (6), «Конституційні засади формування та функціонування громадянського суспільства» (8), «Конституційні форми демократії» (9), «Місцеве самоврядування в Україні» (13), «Конституційна юстиція» (18)), що вказує на прагнення впровадити до навчального процесу належним чином обґрунтовані результати наукових досліджень.

# НАВЧАЛЬНИЙ КУРС

## Тема 1.

### Вступ до сучасного українського конституціоналізму

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо теоретичних та нормативно-правових засад сучасного українського конституціоналізму; генезису сучасного українського конституціоналізму, а також змісту й значення основних принципів та категорій сучасного конституціоналізму; змісту політико-правової системи та тенденцій розвитку сучасного українського конституціоналізму у контексті європейської інтеграції України; формування вмінь і навичок застосування здобутих знань у правничій діяльності.

#### Питання

1. Конституціоналізм – політико-правова система держави і суспільства.
2. Зміст системи сучасного українського конституціоналізму.
3. Генезис українського конституціоналізму: загальна характеристика.
4. Новітній період розвитку сучасного українського конституціоналізму.
5. Український конституціоналізм та європейська інтеграція України.
6. Категоріальне значення людського виміру конституційного права. Людина у системі категорій конституціоналізму. Загальнолюдські політико-правові цінності сучасного конституціоналізму.
7. Публічна влада у системі сучасного українського конституціоналізму. Державна влада та публічно-самоврядна влада у системі сучасного українського конституціоналізму.

#### Теоретичний мінімум

**Конституціоналізм – політико-правова система держави і суспільства.** У сучасній юридичній літературі немає уніфікованого визначення категорії «конституціоналізм». Так, зарубіжні вчені роз-

глядають конституціоналізм у нерозривному зв'язку з обмеженням влади держави на користь прав, свобод та інтересів людини як 'віру в існування конституційних способів щодо встановлення державних обмежень', 'юридичне обмеження держави і повну протилежність свавільному правлінню' (*E. Barendt, C. Mellwain*), сукупність принципів, порядку діяльності й інституційних механізмів, які традиційно використовуються з метою обмеження державної влади (*А. Шайо*). На думку американського професора права і соціології К. Л. Шеппелі 'історія конституціоналізму починається з того моменту, коли суспільство, з інтересами якого правитель не бажав рахуватися, починає чинити опір'; 'конституціоналізм з'являється як результат учиненої свавілля протидії'; 'вважається, що конституціоналізм (в умовах ХХ ст. – *А. К.*) став відповіддю на беззаконня, що твориться необмеженою владою'. Саме тому в країнах «молодої демократії» активізувався науковий інтерес до проблеми конституціоналізму з метою формування власної моделі в умовах конституційно-демократичних перетворень.

В українській конституційно-правовій науці виокремлюється три основні підходи до визначення конституціоналізму: політичний, філософський і юридичний. У політичному аспекті конституціоналізм розкривається як особливий характер відносин між державою і суспільством на основі консенсусу, як ідейно-політична доктрина і рух, скарбниця національної ідейно-політичної думки та державно-правової практики. У філософсько-історичному – як вчення про конституції, включаючи передконституційні ідеї природного права, договірного походження держави, вчення про демократію тощо. В юридичному аспекті конституціоналізм розуміється у вузькому сенсі як особливий режим функціонування державної влади на основі методів конституційного регулювання. У широкому сенсі – це складна політико-правова система, в якій представлені конституційні норми та інститути, але не як щось застигле, статичне, а взяті разом з їхніми доктринальними основами, системою політико-правових цінностей, що відображають концепцію, філософію, сутність конституції і практики її реалізації.

**Конституціоналізм** – це публічно-правова система конституційної організації сучасного суспільства на основі права, демократії та утвердження конституційно-правової свободи людини, змістом якої

(цієї системи) є конституція та конституційне законодавство, конституційні правовідносини, конституційна правосвідомість, конституційний правопорядок, функціонування якої спрямоване на обмеження (самообмеження) публічної влади на користь громадянського суспільства, прав і свобод людини.

Український конституціоналізм має свої особливості, які обумовлені особливостями національного, історичного, політичного, ідеологічного, культурологічного, економічного характеру української держави та суспільства. Втім, український конституціоналізм спирається на універсальні принципи європейського конституціоналізму, який можна назвати класичним ліберальним конституціоналізмом, що базується на низці основних принципів, вироблених людством упродовж усієї історії свого розвитку та які стали світовими стандартами формування демократичної держави і громадянського суспільства.

Системний аналіз міжнародних документів, теорія і практика процесів конституціоналізації євроінтеграції в країнах-членах, досвід функціонування ЄС, а також теорія та практика сучасного конституціоналізму надають можливість серед плеяди принципів європейського конституціоналізму виокремити ті, що мають особливе значення для України на сучасному етапі її розвитку, зокрема – це триада принципів: верховенства права, пріоритету прав і свобод людини перед іншими соціальними цінностями та інтересами, а також принцип конституційного демократизму.

**Зміст системи сучасного українського конституціоналізму.** Змістом системи сучасного українського конституціоналізму є сукупність необхідних і достатніх елементів, до яких належать, зокрема, конституція (разом з її доктринальними основами, системою політико-правових цінностей, які відображають її концепцію, філософію, сутність) та конституційне законодавство; конституційна правосвідомість; конституційні правовідносини; конституційний правопорядок.

**Конституція** є ядром конституціоналізму. Це зумовлено насамперед тим, що вона є носієм політико-правових цінностей: визначення людини найвищою соціальною цінністю; обмеження влади держави; закладення основ формування та функціонування інститутів громадянського суспільства; закладення механізмів і процедур здійснення



владних функцій; визначення юридичних меж втручання держави у сферу політичної, економічної і соціальної свободи людини.

Разом із Конституцією України нормативною основою системи сучасного українського конституціоналізму та складовою його змісту є конституційне законодавство. Конституція у повному обсязі виконує свої функції, якщо на її основі формується і функціонує конституційне законодавство.

Специфіку **конституційних правовідносин** як складових змісту сучасного українського конституціоналізму визначають їхні суб'єкти, які становлять суб'єктну основу (вираження) системи конституціоналізму. Серед цих суб'єктів особливе місце посідають: фізична особа (людина, громадянин), виходячи з людського виміру конституціоналізму, в центрі якого – людина, її права, свободи, законні інтереси; народ як владний суверен (правоздатність якого у конституційному праві є абсолютною), джерело влади в демократичній державі; колективні суб'єкти, що відіграють важливу роль у формуванні громадянського суспільства (юридичні особи публічного права).

Юридичні особи публічного права за своїм походженням – це публічні утворення, наділені державно-владними, самоврядними і корпоративними повноваженнями. До юридичних осіб публічного права, які володіють конституційною правосуб'єктністю, належать, наприклад: органи державної влади та місцевого самоврядування.

Процес створення та ефективність дії системи конституціоналізму будуть успішнішими за умов свідомого ставлення індивіда, соціальної групи, суспільства в цілому до конституції як до основного закону, до її ролі у правовому регулюванні суспільних відносин, до конституційних цінностей. Тому велике значення в системі конституціоналізму має **конституційна правосвідомість** як особливий вид правової свідомості, в структурі якого виокремлюють чотири основоположні елементи: конституційно-правова психологія; конституційно-правова ідеологія; конституційно-правова духовність та конституційно-правовий світогляд.

Конституційно-правова психологія – це психічне (суб'єктивне) відображення елементів конституціоналізму в процесі індивідуальної і колективної соціальної діяльності, їхнє сприйняття і ставлення до них. Конституційно-правова психологія простежується через емоційні установки і переживання індивідуальних суб'єктів, а також

через масові психологічні стереотипи юридичної поведінки і ставлення до конституційних явищ.

Конституційно-правову ідеологію слід розглядати як систему поглядів, що відображають цінності, принципи, процеси формування і функціонування конституціоналізму, його роль і значення в житті держави, суспільства, людини. Основні ідеологічні постулати відображено в конституції держави, яка позначає як досягнутий рівень розвитку суспільства, так і ті цілі й завдання, які належить досягти й вирішити. Так, утвердження принципів демократичної правової держави, різноманітності форм власності, закріплення природних прав людини, визнання державою людини найвищою соціальною цінністю, відповідальність держави перед людиною за свою діяльність та інші положення Конституції України відображають ідеологічні основи сучасного українського конституціоналізму.

Конституційно-правова ідеологія безпосередньо пов'язана з духовністю як всього суспільства, так і окремих його членів. Конституційно-правова духовність (ментально-аксіологічний компонент конституційної правосвідомості) – система думок, вірувань, навичок, правового духу, що створює цілісну картину конституційно-правового життя. Конституційно-правову духовність спрямовано передусім на утвердження віри у право. Саме невіра у право, неповага до Конституції як до Основного Закону держави, до конституційних цінностей є проявом кризи конституційно-правової духовності і, як наслідок, призводить до деформації правосвідомості. Як свідчить сучасна політико-правова практика, в Україні спостерігається найважча форма деформації професійної правосвідомості серед окремої частини державних службовців – корупція.

Конституційно-правовий світогляд є різновидом юридичного світогляду і відображує вихідну світоглядну позицію суб'єкта (індивідуального чи колективного) щодо конституційно-правових теорій і реалій. У світовій юридичній думці існує декілька напрямів юридичного світогляду (позитивістський, природно-правовий та ін., що насамперед пов'язано з праворозумінням).

Конституційна правосвідомість сприяє як формуванню, так і функціонуванню системи конституціоналізму, спрямованого на встановлення **конституційного правопорядку**, основними характеристиками якого є: урегульованість суспільних відносин конституцій-

но-правовими нормами; функціонування державних і громадських інститутів у режимі конституційної законності (конституційності); легітимність публічної влади; поєднання (гармонійність) державних, колективних (суспільних) та особистих інтересів. Звідси, конституційний правопорядок – це якісний стан суспільних відносин, урегульованих конституційно-правовими нормами, який досягається в результаті правомірної поведінки (і діяльності) всіх суб'єктів конституційного права.

У **генезисі конституціоналізму** виокремлюють три періоди (з відповідними етапами): становлення (передісторію), розвиток (історію) і системне формування.

У періоді становлення (передісторії) конституціоналізму виокремлюються етапи: античність; раннє середньовіччя (IV–X ст.ст.); класичне середньовіччя (друга половина XI – кінець XV ст.); пізнє середньовіччя – ранній Новий час (XVI–XVII ст.ст.). Цей період характеризується таким: а) формуються перші уявлення щодо правил, принципів та форм організації суспільства, соціально-правового устрою життя людей, їхніх взаємовідносин із владою, які були оформлені у біблейські істини (заповіді), міфологічні епоси, трактати мудреців та філософів періоду античності, які стали витокami (предтечею) основних принципів конституціоналізму, а саме: ідеї справедливості, свободи, загального добробуту, непорушності закону; б) формується та досягає свого розквіту афінська демократія, досягнення якої увійшли до інтелектуального багажу конституціоналізму; в) формується римське право та виникає римська юриспруденція, їхні основні принципи та положення належать до витоків правової основи конституціоналізму; г) розвивається правова культура Візантії (IX–XI ст.ст.), здобутки якої, а саме: посилення ролі законів, що були запроваджені замість неписаних місцевих звичаїв, встановлення принципів «справедливого» правосуддя та їхніх гарантій – вплинули на формування концептуальної парадигми конституціоналізму; г) виникає міське право, з чим пов'язані формування міської демократії, громадянського суспільства, поява «конституційно-договірного» джерела права – міського статуту, що були витокami місцевого самоврядування як публічної (муніципальної) влади, так і інституту громадянського суспільства, без якого неможливими є реалії конституціоналізму; д) приймаються перші правові документи (Велика Хартія Вольностей 1215 р. у Вели-

кій Британії, Золота булла 1356 р. у Німеччині, Великий Березневий ордонанс 1357 р. у Франції), що стали правовою предтечею сучасного конституціоналізму; е) набувають свого розвитку ідеї, концепції та доктрини, що стали теоретико-історичними передумовами формування науково-практичної парадигми конституціоналізму, а саме – ідея підпорядкованості (обмеження) влади держави праву простежується у вченні І. Солберійського, у працях Н. Макіавеллі; концепцію народного суверенітету розробляли М. Падуанський, Ф. Отман, Ж. Боден, Алтузій; прихильником комунальної демократії, республіканського правління був Л. Аретіно Бруні; гуманістичні принципи людяності обстоював Е. Роттердамський.

Розвиток (початок власне історії) конституціоналізму припадає на період Нового часу (XVII–XIX ст.ст.) та характеризується таким: а) відбуваються революційні зміни феодальної форми правління, подолання абсолютистських режимів республіканськими, аксіоматизуються ідеї свободи і рівності, права людини проголошуються природними і невідчужуваними, що відображується у перших конституційних актах англійської, американської та французької революцій, у цих умовах конституційний лад стає об'єктивною реальністю, з'являються елементні складові сучасного конституціоналізму; б) з'являються перші конституції в сучасному розумінні – як основні закони держави і суспільства; в) формуються теорії, доктрини та концепції, що стали підґрунтям теорії сучасного конституціоналізму, а саме: теорія природного права (Кант, Гегель, Вольтер, Руссо, Гоббс, Локк, Грацій, Спіноза), концепція природних прав людини та їхні три «стрижні» – свобода, рівність, власність, що стали тими основами, на яких будується громадянське суспільство, яке є передумовою сучасного конституціоналізму, теорія поділу влади (Д. Локк, Ш-Л. Монтеск'є); розвивається теорія народного суверенітету у працях Ж-Ж. Руссо; спостерігається розвиток української національної конституційної думки (сер. XVIII – початок XX ст.).

Системне формування конституціоналізму починається з Новітнього часу і триває в сучасності. У цей період український конституціоналізм набуває власних, характерних («українських» у державницькому сенсі) ознак.

Цей період в юридичній літературі характеризують як 'добу державного відродження' (П. Стецюк) – час практичного конституцій-

но-правового будівництва двох українських держав – Української Народної Республіки і Західноукраїнської Народної Республіки. Для України це був період конституціоналізації, а саме: прийняття таких важливих актів, як універсали Центральної Ради, Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) від 29.04.1918, акти конституційного характеру Української Національної Ради у Львові (1918 р.), Універсал Директорії УНР – «Акт Злуки» тощо, а також розробка проєктів демократичних конституцій України (проєкт Основного Державного Закону Української Народної Республіки 1920 р., проєкт Конституції (основних державних законів) УНР Отто Ейхельмана 1920 р., проєкт Конституції ЗУНР С. Дністрянського 1920 р. тощо). Аналізуючи цей історичний період розвитку України, О. Мироненко характеризує його як ‘революційний конституціоналізм’.

Після «захоплення більшовиками» України та встановлення «радянської влади» на її території, починається доба, яку слід відзначити як занепад розвитку українського конституціоналізму. І тільки наприкінці ХХ століття, коли Україна набула незалежності (1991 р.), починає відроджуватися й український конституціоналізм на основі найкращих традицій європейського конституціоналізму. Визначена ще у 1918 р. М. Грушевським необхідність європейського напрямку розвитку України, тобто її ‘західної орієнтації’, без ‘московської орієнтації’ (М. Грушевський) і сьогодні звучить актуально. При цьому слушним є обґрунтування необхідності такого напрямку розвитку України, яке було зроблено М. Грушевським, а саме: ‘Україна ХІХ в. була відірвана від Заходу, від Європи і обернена лицем на Північ, ткнута носом в глухий кут великоросійської культури й життя. Все українське життя було вивернене з своїх нормальних умов, історично і географічне сформованої колії й викинено на великоруський ґрунт, на потік і розграблення’ (М. Грушевський). Історія розвитку українського конституціоналізму та української державності виявилася циклічною, адже Україна протягом понад сімдесяти років ХХ століття теж була відірвана від європейського співтовариства. І тільки наприкінці ХХ століття Україна почала упевнено рухатися у євроінтеграційному напрямі на основі найкращих здобутків європейського конституціоналізму.

**Новітній період розвитку сучасного українського конституціо-налізму.** З моменту проголошення незалежності України, її само-стійності (1990–1991 рр.) починається якісно новий період у форму-ванні науково-практичної парадигми сучасного українського кон-ституціоналізму, який характеризується здійсненням політико-пра-вових перетворень.

Перший етап політико-правових перетворень охоплюється часо-вими рамками з 1989 р. до 1996 р. та виявився у здійсненні конститу-ційної реформи.

Конституційна реформа в Україні – це політико-правовий процес поетапного перетворення конституційного законодавства (зі зміною тексту Конституції), розвитку конституційних правовідносин та конституційної правосвідомості, створення системи забезпечення (охорони) конституційного правопорядку з метою формування су-часного українського конституціоналізму.

Перший етап політико-правових перетворень (конституційна ре-форма) характеризується такими ознаками: 1) реформу було спрямо-вано на сутнісні зміни державного і суспільного ладу, у цей період приймаються акти (Декларація про державний суверенітет 1990 р. і Акт проголошення незалежності України 1991 р.), що мали значення «конституційного оформлення» України як незалежної, суверенної держави; 2) реформа відрізнялася високою динамічністю проведення (в період з 1989 р. по 1996 р. було ухвалено понад два десятки законів про внесення змін і доповнень до чинної тоді Конституції 1978 р.); 3) активізувалася конституційно-проектна робота, яка відбувалася з урахуванням того, що в центрі уваги нової Конституції має бути лю-дина як найвища соціальна цінність, що у Конституції мають бути втілені ідеали правової держави та загальнолюдські цінності, у про-ектах Конституції містилися положення, що відіграли значущу роль у становленні вітчизняного конституціоналізму – це втілення нової для України того часу концепції прав людини, згідно з якою кон-ституційно визначалися природні права людини, новаційні принци-пи правового статусу людини, запровадження інституту конститу-ційних законів, закладалися конституційні основи громадянського суспільства; 4) передбачалася зміна всіх галузей законодавства на основі нових конституційних принципів, що відповідали принци-пам сучасного конституціоналізму; 5) здійснювалася легітиміація

нових політико-правових і державних інститутів (парламентаризму, президентства, місцевого самоврядування, конституційної юстиції, уповноваженого з прав людини тощо); 6) створювались умови щодо формування сучасного українського конституціоналізму.

Другий етап політико-правових перетворень починається із прийняття Конституції України 1996 р. і відрізняється такими ознаками: 1) продовження пошуку оптимальної моделі державного правління для України з пропозиціями подальшої модернізації Конституції України; 2) часткові зміни конституційного законодавства у процесі впровадження конституційних положень у конституційно-правову практику; 3) концептуальне оформлення та законодавче забезпечення на основі положень чинної Конституції організації та здійснення публічної (державної та публічно-самоврядної) влади; 4) здійснення політичної реформи, яка частково втілилася в ухваленні Закону України від 08.12.2004 № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України»; 5) внесення часткових змін до Конституції України (Закон України від 01.02.2011 № 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»; Закон України від 19.09.2013 № 2952-VI «Про внесення змін до статті 98 Конституції України»).

Третій етап політико-правових перетворень починається з Революції Гідності (кінець 2013 р. – початок 2014 р.) та характеризується багатьма важливими політико-правовими подіями, що сприяли розвитку української державності, втім основними подіями того часу у контексті аналізу розвитку системи українського конституціоналізму були: 1) повернення до Конституції України у редакції Закону України від 08.12.2004 № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», який був визнаний неконституційним Рішенням Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010, що негативно вплинуло на динаміку політико-правових перетворень та викликало суспільний резонанс (Постанова Верховної Ради України від 22.02.2014 «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII»; Закон України від 21.02.2014 № 742-VII

«Про відновлення дії окремих положень Конституції України»); 2) внесення змін до Конституції України (Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», Закон України від 03.09.2019 № 27-IX «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)»); 3) активізація євроінтеграційних процесів в Україні (Закон України від 07.02.2019 № 2680-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)»).

**Український конституціоналізм та європейська інтеграція України.** Важливим напрямом сучасного етапу розвитку української державності та українського конституціоналізму є євроінтеграція України.

Адже Україна – це європейська держава. Україна – це частина Європи не тільки в географічно-територіальному сенсі, Україна – це частина європейської культури, європейської історії, європейського співтовариства. Український конституціоналізм ґрунтується на принципах європейського конституціоналізму, вироблених людством упродовж усієї історії свого розвитку та які стали світовими стандартами формування демократичної держави і громадянського суспільства.

Тому євроінтеграційні прагнення України є природними, цивілізаційно обумовленими, підтвердженими Революцією Гідності 2014 р., закріпленими в Конституції України та заснованими на глибокому почутті українського народу своєї причетності до європейської спільноти, європейської ідентичності.

Інтеграційний шлях України до ЄС почався з моменту відродження України як суверенної і незалежної держави та триває в сучасності, набуваючи вирішального значення. Це був складний шлях. Його основними етапами були такі: започаткування відносин між Україною та ЄС (у 1991 р.); визначення членства України в ЄС перспективною метою української зовнішньої політики (у Постанові Верховної Ради України від 02.07.1993 «Про основні напрями зовнішньої політики України»); підтвердження та розвиток курсу України на європейську інтеграцію як довготермінову стратегічну мету (відповідно до Стратегії інтеграції України до ЄС, яку затверджено Указом



Президента України від 11.06.1998, та Програми інтеграції України до ЄС, яка схвалена Указом Президента України від 14.09.2000); здійснення переговорного процесу та досягнення політичних домовленостей щодо укладення угоди між Україною та ЄС (під час Паризького саміту Україна-ЄС 2008 р., Саміту Україна-ЄС у Києві 2011 р. та ін.); вчинення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано Законом України від 16.09.2014); трансформація відносин між Україною та ЄС від партнерства та співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції (повною мірою це відбулося з 01.09.2017, коли Угода про асоціацію між Україною та ЄС повністю набула чинності); набуття Україною статусу кандидата у члени ЄС (23.06.2022). Таким чином, Україна за достатньо короткий час зробила прорив на шляху до повноправного членства в ЄС. Можна сказати, що залишився один крок на євроінтеграційному шляху до досягнення мети – набуття статусу держави-члена ЄС.

**Категоріальне значення людського виміру конституційного права. Людина у системі категорій конституціоналізму. Загальнолюдські політико-правові цінності сучасного конституціоналізму.** Динаміка сучасних політико-правових перетворень з метою поступового входження України до європейського правового простору, розвиток суспільних відносин у контексті оновлення українського суспільства та держави супроводжуються процесом еволюції у напрямі демократизації та гуманізації всіх державно-правових та соціально-політичних інститутів. Це означає, що «альфою та омегою» діяльності держави та суспільства має бути людина як найвища цінність, права якої мають бути забезпечені цілісною та змістовною повною системою гарантій з боку держави. Адже права і свободи людини та їхні гарантії взагалі зумовлюють ‘зміст і спрямованість діяльності держави’ (ст. 3 Конституції України), а турбота ‘про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя’ є одним з головних мотивів ухвалення Конституції України, необхідності її захисту (ч. IV Преамбули Конституції України). Наслідком та водночас передумовою цього процесу є гуманізація конституційного права та підвищення людського виміру конституційно-правових реалій у контексті теорії «людиноцентризму».

Тенденція гуманізації конституційного права детермінована демократизацією принципів і методів здійснення публічної влади, розширенням спектра прав і свобод людини та громадянина, їхньою гарантованістю та захистом з боку держави та від держави, зокрема від неправових актів державної влади.

Генезис науково-практичної парадигми конституціоналізму свідчить, що людина – це його основна цінність, а демократично-правова сутність конституціоналізму детермінована його метою – обмеження публічної влади на користь громадянського суспільства, прав і свобод людини та забезпечення її конституційно-правової свободи.

Конституційно-правова свобода – це свобода в межах, окреслених правом і заснованою на ньому конституцією держави. Водночас принцип конституційно-правової свободи поширюється на всіх суб'єктів конституційних правовідносин, у тому числі і на особу, і на державу. Конституційно-правова свобода особи полягає в можливості «робити все, що прямо не заборонено законом». На відміну від свободи індивіда, свобода держави, її органів та інших суб'єктів (юридичних осіб публічного права) полягає в можливості робити тільки те, що «прямо передбачено законом». Спільне між наведеними свободами полягає у тому, що жодна з них не може бути безмежною. У сучасному конституціоналізмі свобода має конституційно-правові межі. Право забезпечує, і це є особливо важливим для торжества конституціоналізму, не тільки «свободу для» – для активної діяльності, дійового самовираження особи, але й «свободу від» – від обмежень та втручання в життєдіяльність особи.

Людина є важливою категорією конституціоналізму та водночас має особливе композиційне значення в системі загальнолюдських політико-правових цінностей сучасного конституціоналізму, до якої належать цінності, що визначають: спрямованість конституціоналізму та зміст його принципів (людина, конституційно-правова свобода, право та верховенство права, демократія тощо); нормативну основу конституціоналізму (конституція як цінність, інтегративне праворозуміння на основі вчень природно-правової, легістської, лібертарно-юридичної аксіології); інституційно-функціональну основу конституціоналізму (публічна влада, зокрема проблема цінності державної та публічно-самоврядної влади, народний суверенітет).

**Публічна влада у системі сучасного українського конституціоналізму. Державна влада та публічно-самоврядна влада у системі сучасного українського конституціоналізму.** Конституціоналізм передбачає відповідну організацію **публічної влади**. Зокрема, інституційний рівень системи конституціоналізму, крім нормативних інститутів (Конституції і конституційного законодавства), включає такі владні інститути, як інститут державної влади та інститут публічно-самоврядної влади, що в сукупності становлять владу публічну.

Влада, що розповсюджується на всіх членів суспільства, а не на окрему особу, і має таку властивість, як загальність, носить суспільний характер, тобто є публічною. Ця влада розповсюджується за територіальним принципом, їй підкоряються всі, хто перебуває на певній території. Публічна влада здійснюється не тільки державою. Державна і самоврядна влада в сукупності – публічна влада.

Використання категорії «публічна влада» зумовлено традицією виокремлення в системі політичної влади різних гілок, тобто її поділ не тільки за горизонталлю, а й за вертикаллю. Саме поділ влади за вертикаллю зумовлює потребу використовувати спеціальний термін, що охоплює всі рівні влади, включно з регіональною та місцевою (*Ю. Барабаш*).

**Державна влада** походить безпосередньо від держави і реалізується тільки за її прямої чи непрямої участі, розповсюджується на всю територію держави, на всіх фізичних і юридичних осіб, що перебувають на ній, а також на громадян відповідної держави, що перебувають за межами її території. У контексті сучасного українського конституціоналізму державна влада (її основні конституційні характеристики): належить народу, який є її 'єдиним джерелом' (ст. 5 Конституції України); розповсюджується на всю територію держави, здійснюється від імені держави, реалізується за її прямою чи непрямою участю через систему органів державної влади; має верховенство в суспільстві, тобто це «верховна публічна влада»; суверенна за умов дотримання принципу узгодження з суверенітетом народу і суверенітетом особи; діє на користь всього суспільства, а не окремих його верств або організацій; як явище єдина, тобто є «цілісним явищем», за її організаційно-функціонального поділу на три самостійні «гілки» – законодавчу, виконавчу та судову; інституціоналізована,

вона реалізується спеціалізованим державним апаратом; відрізняє монопольне право на законотворчість, правосуддя, державний примус; універсальна, тобто вона регулює різноманітні сфери життя суспільства, які можна регулювати державними методами і способами; обмежена конституційними способами і засобами. Таке обмеження ставить межі її розповсюдження відповідно до сутності та принципів сучасного конституціоналізму. Інституційними засобами обмеження державної влади є встановлення меж її суверенного впливу, виходячи з концепту народного суверенітету і конституційно-правової свободи людини, а також її поділ на самостійні гілки під час функціонування механізму «стримувань і противаг», у результаті якого одна влада може обмежувати іншу, наявність місцевого самоврядування тощо.

До основних характеристик **публічно-самоврядної влади** як інституційної складової системи сучасного українського конституціоналізму належать: її «публічність», вона розповсюджується на все населення, тобто на всіх жителів, об'єднаних фактом постійного проживання на відповідній території, та здійснюється від імені територіальної громади; її характеризує особливий суб'єкт – територіальна громада – ‘первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень’ (ст. 6 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами)); її цілеспрямованість на задоволення та захист місцевих інтересів; наявність особливого об'єкта місцевого самоврядування – питань місцевого значення; самостійність місцевого самоврядування, що конституційно гарантується державою та відображена у ‘правовій, організаційній та матеріально-фінансовій самостійності’ (ст. 3 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами)).

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Співвідношення конституції та конституціоналізму.
2. Конституційна правосвідомість та її значення в системі конституціоналізму.
3. Тенденції сучасного українського конституціоналізму у контексті європейської інтеграції України.

## **Тема 2.**

### **Конституційне право**

#### **та його місце в структурі знань і правовій системі**

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо поняття «конституційне право», теоретично-філософських засад конституційно-правового регулювання, формування вмій та навичок застосування у правничій діяльності здобутих знань.

#### **Питання**

1. Поняття конституційного права.
2. Предмет, метод і функції галузі конституційного права.
3. Поняття, природа та класифікація принципів конституційного права. Людська гідність. Свобода. Рівність і заборона дискримінації.
4. Система конституційного права України. Норми та інститути конституційного права.

#### **Теоретичний мінімум**

**Поняття конституційного права.** Поняття «конституційне право» має три смислові значення. По-перше, конституційне право – це галузь права, складник національної системи права визначеної держави. По-друге, конституційне право позначає галузеву юридичну науку, що має національний та міжнародний виміри. По-третє, зміст галузі права і здобутки науки покладено в основу навчальної дисципліни, визначеної як конституційне право. Наука конституційного права відрізняється від галузі своєю системою, яка збігається з системою галузі лише в головному. Як вказує В. Шаповал, у системах науки і навчальної дисципліни, яка за об'єктивним смислом є складником науки, упредметнені проблемні розділи, які не мають адекватного відображення в системі галузі. Наприклад, поза змістом галузевого регулювання перебувають, власне, поняття конституційного права, визначення його предмета та методів, суб'єктів конституційного права тощо. Відмінності між галуззю і наукою конституційного права не виключають тісного взаємозв'язку між ними. Цей взаємозв'язок, найперше, виявляється у тому, що розвиток науки су-

проводжує еволюцію галузі. Безліч спершу аргументованих у науці конституційного права концептуальних ідей з часом втілені в практиці здійснюваного галуззю конституційного права регулювання.

Проте вихідним смисловим значенням поняття «конституційне право» є значення як галузі права, складника національної системи права визначеної держави. Випереджаючи подальший аналіз конституційного права саме у такому вихідному значенні, доцільно надати загальні роз'яснення щодо конституційного права як науки та навчальної дисципліни.

Конституційне право як наука може бути позначена як система знань щодо основ правового становища особи та юридичної організації держави, які формалізовані як концепції та теорії. На відміну від інших галузевих юридичних наук, наука конституційного права доволі часто звертається до напрацювань фахівців з політичних, психологічних, економічних та інших суспільних наук. Науці конституційного права притаманні пізнавальна (освітня), комунікативна, прикладна і прогностична функції.

Конституційне право як навчальна дисципліна – це система знань щодо галузі та науки конституційного права. Відповідно, зміст навчальної дисципліни «Конституційне право» організований у такий спосіб, аби уможливити логічно узгоджене, послідовне й системне надання знань про зміст та значення основних положень конституційної теорії та практики. Вивчення конституційного права як навчальної дисципліни, щонайменше, має три цілі: загальноосвітню, правознавчу і практичну.

Загальноосвітня ціль полягає у підвищенні загальної культури майбутніх правників, сприйнятті й усвідомленні тих ціннісних настанов, які об'єктивовані конституційним правом, зокрема настанов визначання значущості і поваги до гідності людини як найвищої соціальної цінності, розуміння її правової природи.

Правознавча ціль вивчення полягає у здобутті знань щодо моделей правового регулювання статусу особи, конституційних засад економічної, соціальної та політичної систем суспільства, засад його культурно-духовного життя, особливостей форми правління, територіально-політичного устрою держави, конституційної системи державних органів та органів місцевого самоврядування, принципів здійснення публічної влади тощо.

Практична ціль вивчення навчальної дисципліни пов'язана зі здобуттям знань щодо норм та інститутів конституційного права, принципів та методів здійснюваного галуззю конституційного права регулювання, формуванням вмінь та навичок інтерпретації та застосування норм та інститутів конституційного права щодо визначених питань.

**Предмет, метод і функції галузі конституційного права.** Отже, вихідним смисловим значенням поняття «конституційне право» є його значення як галузі права, складника національної системи права визначеної держави, який різниться від інших галузей права передусім провідним, основоположним значенням. І саме визначення конституційного права як провідної, основоположної галузі в національній системі права є переважним у вітчизняній літературі.

Водночас, наприклад, М. Козюбра послідовно аргументує позицію, за якою конституційне право за своєю природою набагато масштабніше за сферою свого регулювання та методами традиційної галузевої диференціації права. Воно, як доводить М. Козюбра, становить особливу базову підсистему національного права, його фундаментальну основу, являє системотворчий стрижень усієї правової системи.

Такі різні оцінки незаперечного та загальновизнаного основоположного значення конституційного права нерозривно пов'язані із дискусією, яка дотепер триває, щодо предмета конституційного права, тобто тих суспільних відносин, на які спрямований його нормативний (зобов'язальний) вплив.

Так, наприклад, за Ю. Тодикою предмет конституційного права України становлять суспільні відносини, що забезпечують організаційну і функціональну єдність суспільства як цілісної соціальної системи, основи конституційного ладу України, статус людини і громадянина, територіальний устрій держави, форми безпосередньої демократії, систему органів державної влади та місцевого самоврядування.

В. Погорілко та В. Федоренко аргументували, що предмет конституційного права України включає політичні й інші найважливіші суспільні відносини в Україні, зміст яких полягає в утвердженні і реалізації конституційних прав і свобод людини, реалізації публічної влади українським народом, українською державою, територіальни-

ми громадами і спільнотою Автономної Республіки Крим, а також у забезпеченні взаємодії громадянського суспільства з державою.

За О. Фрицьким йдеться про сукупність політико-правових суспільних відносин, пов'язаних з відносинами держави та особи в Україні, народним волевиявленням, організацією і здійсненням державної влади й місцевого самоврядування, закріпленням соціально-економічних умов владування, а також з державно-територіальною організацією України, які регулюються нормами цієї галузі національного права України.

Підтримуючи позицію, за якою предмет конституційного права будь-якої держави не може бути раз і назавжди даним, О. Совгіря обґрунтовує, що предмет конституційного права України на сучасному етапі утворюють суспільні відносини щодо основ конституційного ладу України, конституційно-правового статусу людини та громадянина, форм безпосередньої демократії, організації й діяльності органів державної влади (насамперед – законодавчої, виконавчої, судової та Президента України), адміністративно-територіального устрою України, місцевого самоврядування, зміст і мета яких мають полягати передовсім в утвердженні та реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина на основі застосування принципів, методів й обмежень, що мають виконуватися владою, серед яких першочергове значення за принципами верховенства права і знаходження компромісу між інтересами й потребами кожної людини, держави і суспільства.

Водночас видається обґрунтованим стверджувати, що в межах предмета правового регулювання галузь конституційного права являє собою систему, складниками якої виступають дві великі групи суспільних відносин (інститутів):

основи правового становища особи (правовий статус особи, громадянство, права, свободи та обов'язки людини і громадянина, гарантії їх реалізації тощо);

основи юридичної організації держави (форма правління, форма державного устрою, інститут законодавчої влади, інститут глави держави тощо).

Таким чином, конституційне право України як галузь права може бути визначена як сукупність норм та інститутів, що регулюють суспільні відносини, пов'язані із основами становища особи та юридичної організації держави.



Переважаючим у вітчизняній літературі дотепер лишається й сприйняття конституційного права як публічного права, що зумовлено нерозривним зв'язком із організацією та здійсненням публічної – найперше, державної – влади. Але для відокремлення конституційно-правових відносин від інших правовідносин публічного характеру та, загалом, для характеристики конституційно-правового регулювання ключове значення, вказує В. Шаповал, має категорія політики як сфери самого існування державної влади у суспільстві.

Політика сполучена з функціонуванням таких вищих органів держави, як глава держави, парламент, уряд. Саме вони можуть і мають бути продуцентами державної політики. Статуси відповідних органів встановлено в конституції і тому, твердить В. Шаповал, правовідносини за їх участю набувають політичної якості.

Крім того, вищі органи держави здійснюють повноваження, більша частина яких так само сполучена з категорією політики. Ці органи можуть ухвалювати (видавати) акти, що діють у межах усієї території держави і мають пряме політичне призначення.

Як підсумок, усі публічно-правові галузі регулюють відносини публічного владарювання – суспільні відносини, які виникають у зв'язку з організацією і здійсненням влади в державі. Предметом галузі конституційного права є частина цих відносин, а саме ті, що реально мають політичний сенс і характер.

Водночас, за умов громадянського суспільства, переконаний В. Шаповал, організація і здійснення влади в державі не можуть сприйматися як самоціль або як засіб реалізації абстрактного державного інтересу, і метою галузевого конституційно-правового регулювання визнаються гарантування і захист прав людини. Така мета відображена в новітніх основних законах, прикладом чого є зміст ст. 3 Конституції України.

Відповідно, за В. Шаповалом конституційне право як галузь – сукупність юридичних норм, які регулюють державно-політичні відносини владарювання в контексті визнання людини найвищою особистісною та соціальною цінністю і забезпечення та захисту її прав.

Поділяючи такий наголос на політичному характері галузі конституційного права, який зумовлює рівномірність впливу конституційних засад на поточне законодавство України, М. Савчин водночас твердить, що конституційне право у національній правовій системі

становить систему принципів права. Оскільки такі принципи права стосуються як публічного, так і приватного права, то можна говорити про його горизонтальну структуру в національній правовій системі.

Видається, М. Козюбра також сприймає конституційне право поза межами усталеного поділу на публічне й приватне право, стверджуючи, що предмет конституційного права, з одного боку, охоплює не весь комплекс (обсяг) відносин навіть політичного змісту, а тільки ті з них, які є базовими, визначальними для цієї сфери життєдіяльності. З іншого боку, предмет конституційного права не слід обмежувати політичними відносинами владарювання. Конституційне право визначає базові, вихідні засади регулювання в усіх інших найважливіших сферах життя суспільства й держави, насамперед пов'язаних з основами правового становища особи та значенням держави в його забезпеченні.

Тут слушно вказати, що конституційне право у триєдності значень у деяких країнах має іншу назву, а саме – державне право. Історично відмінності між цими назвами зумовлені різними підходами у політико-правовій теорії, які були сформульовані у XVII–XIX ст. Зміст таких підходів, у першу чергу, відображав стан конкретних соціумів, ступінь їх поступу за нових історичних часів. В одних випадках набули широкого визнання ідеї конституціоналізму як відповідно обмеженого державного правління (Велика Британія), народного суверенітету і установчої влади (США, Франція), в інших – абсолютизувалась роль держави, що зберігала певні риси з попередньої формації (Німеччина). Ці відмінності натепер здебільшого засвідчують традиції щодо прийнятої на рівні юридичної теорії і практики термінології. І хоча визначення галузі як конституційного права є більш поширеним, за умов передусім німецькомовних країн вона характеризується як державне право. У цьому стосунку терміни «конституційне право» і «державне право» є синонімами.

Термін «державне право» використовували, зокрема, в Російській імперії, а надалі – у СРСР. Таке наступництво зумовлювалося впливом німецької правової доктрини XIX ст. на імперську російську, а згодом по суті транзитом – на науку радянського періоду. Така наступність не видається випадковою, зважаючи на близькість характеру взаємовідносин у трикутнику «людина – суспільство – держава» і державного впливу на індивідів та на суспільство загалом.

З наведених причин слід погодитися із М. Козюброю та В. Шаповалом, що зміна назви галузі в Україні, яка відбулася після відновлення незалежності, засвідчила намір змінити смисли правового регулювання у сфері організації і здійснення публічної влади, спрямувати на людину, на забезпечення і належну реалізацію її прав та інтересів.

Конституційне право втілює правила співіснування в межах трикутнику «людина – суспільство – держава», але йдеться вже про громадянське суспільство та державу з демократичним режимом. Уточнення змісту цих двох складників у наведеній тріаді зумовлює зовсім інші, ніж за часів тоталітарного режиму, конституційні основи правового статусу особи.

Для характеристики галузі конституційного права, як і будь-якої іншої галузі права, надзвичайно значущим поряд із предметом є визначення методу правового регулювання, тобто сукупності засобів, способів і прийомів цілеспрямованого впливу на суспільні відносини, що становлять предмет регулювання відповідної галузі. Іншими словами, метод галузі конституційного права позначає те, яким чином здійснюється нормативний вплив на ті суспільні відносини, які віднесені до предмету її регулювання.

Дотепер досить поширеною лишається позиція, за якою у конституційному праві панівним є владно-імперативний метод, який базується на відносинах влади й підпорядкування, субординації одних суб'єктів іншим. Така субординація особливо проявляється у відносинах, які пов'язані із організацією та здійсненням виконавчої влади, вимогах до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Однак здійснюваний конституційним правом вплив не вичерпується тільки владно-імперативним методом і включає натомість широкий діапазон засобів, способів і прийомів регулювання, включно із диспозитивними, заснованими на автономії та юридичній рівності, координаційними зв'язками між суб'єктами суспільних відносин. Саме координація характеризує регулювання відносин між недержавними суб'єктами, а також переважає у тих випадках, коли йдеться про відносини у трикутнику «людина – суспільство – держава».

Координація певною мірою наявна й у сфері організації та здійснення виконавчої влади, де відносини субординації лишатимуться й надалі переважними.

Функції галузі конституційного права, узагальнюючи аргументовані у спеціальній літературі позиції, можуть бути визначені як основні усталені напрями здійснення ним цілеспрямованого впливу на ті суспільні відносини, які становлять предмет конституційного права.

Загалом, в основу характеристики функцій галузі конституційного права видається резонним покласти напрацювання О. Сінькевич, яка присвятила дослідженню функцій конституційного права як галузі національного права України особливу увагу та змістовну монографічну розвідку.

Відстоюючи розуміння функцій конституційного права України як напряму регулювання конкретного виду чи групи суспільних відносин, які виступають предметом національного конституційного права, з метою реалізації публічного інтересу, що полягає в утвердженні конституційних прав і свобод людини, верховенства права і демократії та в забезпеченні конституційного правопорядку, О. Сінькевич аргументує, що функціям конституційного права як галузі права України властиві спеціальні ознаки, до яких належать:

- забезпечення досягнення реалізації публічного інтересу;
- телеологічне та аксіологічне спрямування;
- обумовленість елементами системи конституційного права як галузі права України та положеннями Основного Закону України як її основного джерела;
- перебування в тісному зв'язку з функціями Української держави.

Очевидно, що для конституційного права притаманна низка функцій, які утворюють відповідну систему. За О. Сінькевич ця система включає підсистеми двох рівнів. Підсистему I рівня становлять функції конституційного права як галузі права України, виокремлені за сферами суспільного життя, регулювання яких є стратегічно важливим. До числа цих (зовнішніх) функцій конституційного права слід уважати належними економічну, політичну та соціально-культурну функції.

Підсистему II рівня становлять функції конституційного права як галузі права України, виокремлені в залежності від цілей та завдань,

що стоять перед галуззю. До числа цих (внутрішніх) функцій галузі слід уважати належними: змістовні функції (регулятивна та охоронна); сутнісні функції (аксіологічна та установча).

Відповідно, економічна функція – напрям правового регулювання тих суспільних відносин в межах економічної системи, які впливають на основи правового становища особи, основи організації публічної влади та основи функціонування громадянського суспільства.

Політична функція конституційного права – напрям правового регулювання тих суспільних відносин в межах політичної системи, які впливають на основи правового становища особи, основи організації публічної влади та основи функціонування громадянського суспільства.

Соціально-культурна функція конституційного права – напрям, за яким реалізуються власне-соціальні, ідеологічні, виховні аспекти правового регулювання основ правового становища особи, основ організації публічної влади та основ функціонування громадянського суспільства.

Регулятивна функція конституційного права – це усі напрями, за якими встановлюються дозволи на певну поведінку у суспільних відносинах у статичі чи у динаміці у сферах основ правового становища особи, основ організації публічної влади громадянського суспільства.

Охоронна функція конституційного права – напрям, за яким реалізуються правовідновлювальний, компенсаційний та каральний аспекти правового регулювання основ правового становища особи, основ організації публічної влади та основ функціонування громадянського суспільства.

Установча функція конституційного права – напрям, що передбачає оновлення правового регулювання суспільних відносин у сферах основ правового становища особи, основ організації публічної влади функціонування громадянського суспільства шляхом впровадження нових галузевих інститутів.

Нарешті, аксіологічна функція конституційного права за О. Сінкевич – напрям правового регулювання суспільних відносин, що складають галузевий предмет, який передбачає закріплення норм-принципів та забезпечення їхнього дотримання правотворчими органами та іншими суб'єктами.

Характеристика галузі конституційного права, видається, привертає увагу до питання конституційних правовідносин, – значущими є їх поняття, особливості, склад, підстави виникнення та припинення.

Розпочати варто з найбільш лаконічного визначення, за яким конституційні правовідносини – це суспільні відносини, що регулюються нормами галузі конституційного права.

Більш ємним видається визначення, запропоноване Ю. Данілюком, за яким конституційні правовідносини – це регульовані нормами конституційного права суспільні відносини, що виникають, змінюються, припиняються та поновлюються на підставі юридичних фактів, які закріплені конституційно-правовими нормами та змістом яких є юридичний зв'язок між їхніми суб'єктами у формі взаємних прав і обов'язків, передбачених відповідними нормами конституційного права, що спрямовані на визначений об'єкт цих правовідносин.

Особливості конституційних правовідносин, відповідно до позицій, наявних у спеціальній літературі, включають: публічно-правовий характер (здебільшого виникають у процесі організації та здійснення публічної влади); політико-правовий характер; переважний імперативний характер; переважний загальнодержавний (не місцевий) характер; належність до правових відносин та тісний зв'язок з іншими галузевими правовідносинами, насамперед з адміністративно-правовими, цивільно-правовими, господарсько-правовими, кримінально-правовими; багатоманітність (наявність цих правовідносин в усіх найважливіших сферах суспільного життя); належність більшості об'єктів цих правовідносин до найвищих соціальних цінностей.

Конституційно-правові відносини у спеціальній літературі класифікують:

- залежно від ступеню конкретизації – на загальні та конкретні;
- залежно від призначення – на установчі, правовстановні, правоохоронні;
- залежно від часу існування – на постійні та тимчасові;
- залежно від кількості зв'язків між суб'єктами правовідносин – на прості та складні;
- залежно від змісту правовідносин – на матеріальні та процесуальні;

- залежно від об'єктів правового регулювання – на пов'язані з правовим статусом особи, організацією та діяльністю публічної влади, державним устроєм, формами безпосередньої демократії тощо;
- за характером дії суб'єктів правовідносин – на правовідносини активного типу та правовідносини пасивного типу.

До складу конституційно-правових відносин належать: об'єкт, суб'єкти та зміст. Суб'єкти конституційних правовідносин – це учасники конституційно-правових відносин, наділені конституційною правоздатністю, дієздатністю та деліктоздатністю (конституційною правосуб'єктністю).

Конституційна правоздатність – це здатність суб'єкта конституційних правовідносин мати права та нести обов'язки відповідно до галузевих норм. Конституційна правоздатність фізичної особи в Україні настає з моменту народження та припиняється із її смертю.

Конституційна дієздатність – це здатність суб'єкта конституційних правовідносин своїми діями набувати права та виконувати обов'язки відповідно до галузевих норм. Обсяг конституційної дієздатності фізичних осіб може залежати від віку та від стану здоров'я. Для більшості інших суб'єктів конституційно-правових відносин конституційна правоздатність та дієздатність починаються та припиняються одночасно (наприклад, для політичних партій конституційна правоздатність та дієздатність виникають з моменту державної реєстрації партії та існують до державної реєстрації припинення діяльності партії). Конституційна деліктоздатність – це здатність суб'єкта конституційних правовідносин нести конституційну відповідальність.

У спеціальній літературі суб'єктами конституційних правовідносин визнають: індивідів (громадян, іноземців, осіб без громадянства); спільноти людей (народ, корінні народи, національні меншини, територіальні громади); об'єднання громадян (політичні партії, громадські об'єднання, професійні спілки, релігійні організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи тощо); державно-територіальні утворення (власне, держава, суб'єкти федерацій, автономні утворення тощо); органи публічної влади (органи державної влади та органи місцевого самоврядування); міжнародні органи та організації (наприклад, Європейський суд з прав людини тощо).

Діяння суб'єктів конституційно-правових відносин здебільшого свідомо спрямовані на об'єкти таких відносин. Об'єкти конституційних правовідносин – це ті блага, з приводу яких суб'єкти вступають у ці правовідносини та реалізують свої конституційні права та обов'язки. Перелік об'єктів конституційно-правових відносин в Україні не є вичерпним, зокрема у спеціальній літературі виділяють: політичні блага (державний та народний суверенітет, територіальна цілісність держави, демократичне врядування тощо); матеріальні блага (земля, інші природні ресурси, рухоме і нерухоме майно, доходи бюджетів тощо); нематеріальні блага (честь, гідність, ділова репутація, інтелектуальна власність, віросповідання, таємниця телефонних розмов, листування, освіта тощо); діяння (участь у виборах, референдумах, участь у страйках тощо); результати діянь (статус глави держави, народного депутата України, судді, депутата місцевої ради тощо).

Зміст конституційних правовідносин утворюють суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників цих відносин, визначені нормами конституційного права. Зазвичай, розрізняють юридичний та фактичний зміст конституційних правовідносин. Фактичний зміст відрізняється від їхнього юридичного змісту за обсягом, він є більш вузьким, визначається для конкретних відносин та являє конкретні права та юридичні обов'язки суб'єктів таких конкретних правовідносин. Конституційні правовідносини виникають, змінюються, припиняються та поновлюються через настання (встановлення уповноваженими суб'єктами) юридичних фактів – нормативно визначених конкретних життєвих обставин.

**Поняття, природа та класифікація принципів конституційного права. Людська гідність. Свобода. Рівність і заборона дискримінації.** Враховуючи наявні у спеціальній літературі підходи, принципи конституційного права можуть бути позначені як вихідні ідеї (засади), які визначають зміст та спрямованість здійснюваного нормами конституційного права нормативного (зобов'язуючого) впливу на відповідні суспільні відносини.

Принципи конституційного права можуть бути явними, формалізованими у тексті Конституції та інших джерел конституційного права прямо, та неявними, покладеними в основу їхнього змісту, але формально не визначеними. У такому разі принципи виводяться зі



змісту джерел конституційного права за результатами здійсненого насамперед конституційними чи верховними судами тлумачення. У цьому зв'язку варто підкреслити значущість діяльності Конституційного Суду України, який розкриває і, подекуди, формалізує зміст принципів конституційного права України, послуговуючись при цьому доктриною дружнього ставлення до міжнародного права, зокрема щодо тих принципів, які стосуються основ правового становища особи, Конституційний Суд України враховує міжнародні стандарти прав людини та практику Європейського суду прав людини.

Необхідно погодитись з Д. Гараджаєвим, який переконливо доводить, що принципи конституційного права відсилають до відомого латинського афоризму про сутність права – *ius est ars boni et aequi* (право є мистецтво добра і справедливості). На його переконання, згадка про добро і справедливість характеризує основу конституційних принципів, в той час як згадка про мистецтво – складність і необхідність дотримання доречності, «золотої середини» у питаннях закріплення і застосування цих принципів.

При класифікації принципів конституційного права за основу видається за можливе взяти позицію М. Козюбри, який аргументує виділення відповідно до сфери дії принципів таких їхніх видів, як:

- універсальні принципи конституційного права, тобто фундаментальні, базові засади, сформульовані в процесі багатовікової історії розвитку конституціоналізму, притаманні конституційному праву, якщо й не всіх, то принаймні більшості країн світу;
- цивілізаційні принципи конституційного права, характерні для конституційного права певних правових культур і традицій, що уособлюють відповідні їм цивілізації;
- правосімейні принципи конституційного права, тобто принципи, властиві конституційному праву країн, правові системи яких належать до різних правових сімей (навіть у межах однієї цивілізації);
- принципи конституційного права окремих держав, які діють тільки в межах держави, відбиваючи її історичні, національні, культурні й інші особливості.

Такий підхід застосовують і до угруповання принципів конституційного права України, до числа основних з яких відносять вер-

ховенство права, республіканізм, унітаризм, демократизм, багатоманітність, поділ державної влади, визнання та гарантування місцевого самоврядування, територіальної цілісності і недоторканності державних кордонів України тощо.

Слушним тут буде вказати на позицію А. Матата, який обґрунтовано вказує, що для структурної характеристики принципів конституційного права доцільно спиратися на категорію «конституційний лад», за допомогою якої досліджувати систему конституційних принципів, адже йдеться про зміст перших розділів конституцій, які фіксують як універсальні конституційні принципи для різних демократій, так і специфічні, які закріплюються внаслідок особливостей розвитку національної правової системи.

Не викликає жодних сумнівів та підтверджується теоретично та практично, що серед принципів конституційного права України особливе місце посідають вихідні ідеї людської гідності, свободи, рівності і заборони дискримінації, які, хоча й можуть бути сприйняті окремо, перебувають одна з одною у смисловому зв'язку. Досить виразно цей зв'язок текстуально виражений у положеннях ст. 1 Загальної декларації прав людини, за якими 'всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах', яка сприйнята в національному правопорядку України на найвищому рівні – Конституції України, серед іншого, у ст. 21.

Для розуміння значення та значущості людської гідності важливою є викладена Конституційним Судом України в Рішенні від 22.05.2018 № 5-р/2018 юридична позиція, за якою:

'...людську гідність необхідно трактувати як право, гарантоване статтею 28 Конституції України, і як конституційну цінність, яка наповнює сенсом людське буття, є фундаментом для усіх інших конституційних прав, мірилом визначення їх сутності та критерієм допустимості можливих обмежень таких прав. Наведене опосередковано підтверджується унікальним значенням людської гідності в Конституції України, за якою, зокрема, людина її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (стаття 21); кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (частина перша статті 68)'.

Отже, Конституційний Суд України надав визначення людської гідності як: конституційно визнаної цінності; конституційного права людини; мірила визначення сутності усіх конституційних прав людини та критерію допустимості обмежень усіх таких прав.

Основоположними тут слугують положення ст. 3 Конституції України, які за С. Головатим слід вибудовувати на підставі чинного тексту за принципом єдиного логічного ланцюга, а саме: 'людина, її ... гідність ... визнаються в Україні найвищою ... цінністю'.

Свобода – це багатозначне поняття, зокрема й у галузі конституційного права. «Свободами» на рівні міжнародних та національних правових актів часом позначають певні права людини – свобода думки, совісті і релігії, свобода вираження поглядів, свобода мирних зібрань, свобода об'єднання тощо.

Водночас може йтися і про «право на свободу». Так, згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 01.06.2016 № 2-рп/2016 у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу:

'...право на свободу є невід'ємним та невідчужуваним конституційним правом людини і передбачає можливість вибору своєї поведінки з метою вільного та всебічного розвитку, самостійно діяти відповідно до власних рішень і задумів, визначати пріоритети, робити все, що не заборонено законом, безперешкодно і на власний розсуд пересуватися по території держави, обирати місце проживання тощо. Право на свободу означає, що особа є вільною у своїй діяльності від зовнішнього втручання, за винятком обмежень, які встановлюються Конституцією та законами України'.

Разом з тим, як доводить А. Крусян, у монографічній розвідці, присвяченій сучасному українському конституціоналізму, свобода – конституційно-правова свобода людини – становить мету сучасного українського конституціоналізму. Розглядаючи свободу як стан особи у суспільстві, аналізуючи поняття «свобода» через взаємовідносини людини і держави та через взаємовідносини між вільними індивідами у межах громадянського суспільства, А. Крусян висновує, що конституційно-правова свобода людини – юридичний та фактичний стан людини в суспільстві та в державі, при якому людина є фізично, економічно, політично, духовно незалежною (вільною) від будь-яких неправових обмежень та втручань в усі

сфери індивідуальної свободи з боку публічно-владних та інших соціальних суб'єктів.

Ідея рівності уособлює схожість за певними ознаками з відмінностями в інших ознаках. Проте рівність людей не означає їхньої тождності та передбачає радше подібність, ніж однаковість. У цьому сенсі, як вказує С. Максимов, ідея рівності не заперечує унікальності кожної окремої особистості, а наголошує на спільній для всіх людяності, незважаючи на численні відмінності між людьми.

Спершу рівність інтерпретували як формальну рівність або рівність можливостей. У політичній сфері йшлося про рівні можливості участі у формуванні суспільної думки, у розподілі, контролі та здійсненні політичної влади. Соціальний вимір рівності можливостей передбачає рівний доступ людей до всіх постів, публічних посад і занять відповідно до їхніх здібностей і незалежно від соціального походження, кольору шкіри, статі тощо.

У сфері права формальна рівність передбачає вимогу поводитись в однакових випадках однаково, а у відмінних неоднаково, забороняючи у такий спосіб, дискримінацію – необґрунтоване відмінне ставлення до осіб, які перебувають в однаковій ситуації (пряма дискримінація), чи однаковий підхід до осіб, які перебувають у відмінних ситуаціях (непряма дискримінація). У цьому плані будь-яка правова система передбачає формальну рівність хоча б тому, що одне правило застосовується до багатьох подібних випадків.

Вимога формальної рівності як неупередженості або рівності перед правом конкретизується у таких принципах, як рівність перед законом, рівність перед судом, рівність в правах та в обов'язках. Кожен визнається наділеним рівною мірою правами й обов'язками, а державній владі забороняється використовувати чинне право в інтересах чи на шкоду окремій особі. Натомість ніхто не може бути звільнений від обов'язку додержуватись вимог права та від відповідальності на рівних підставах з усіма іншими особами за правопорушення; особи мають право на рівний захист за законом.

Для розуміння багатозначної ідеї рівності важливими є юридичні позиції, викладені Конституційним Судом України в Рішенні від 02.11.2004 № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання та в Рішенні від 12.04.2012 № 9-рп/2012 у справі про рівність сторін судового процесу, за якими:

‘Відповідно до положень Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Принцип рівності всіх громадян перед законом – конституційна гарантія правового статусу особи, що поширюється, зокрема, на призначення кримінального покарання. Притягнення особи, яка вчинила злочин, до кримінальної відповідальності не лише означає рівність усіх осіб перед законом, а й передбачає встановлення в законі єдиних засад застосування такої відповідальності’ та

‘Гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод. У правовій державі звернення до суду є універсальним механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб’.

Водночас слід погодитися, що багатьох соціальних і природних обставин людина уникнути не може, а тому не несе відповідальності за них. У цьому сенсі рівності можливостей недостатньо для забезпечення рівної поваги до кожного, оскільки вона не здатна компенсувати природної та соціальної нерівності, а тому вимога рівності можливостей нерідко супроводжується вимогою рівності (принаймні основних) життєвих умов, або фактичної рівності (С. Максимов).

Необхідно вказати у цьому контексті на те, що в Україні прямо передбачено можливість позитивних дій. Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (зі змінами) визначає, що позитивні дії – спеціальні тимчасові заходи, що мають правомірну, об’єктивно обґрунтовану мету, спрямовану на усунення юридичної чи фактичної нерівності у можливостях для особи та/або групи осіб реалізовувати на рівних підставах права і свободи, надані їм Конституцією і законами України.

Відповідно, не вважаються дискримінацією дії, які не обмежують права та свободи інших осіб і не створюють перешкод для їх реалізації, а також не надають необґрунтованих переваг особам та/або групам осіб за їх певними ознаками, стосовно яких застосовуються позитивні дії, а саме:

- спеціальний захист з боку держави окремих категорій осіб, які потребують такого захисту;

- здійснення заходів, спрямованих на збереження ідентичності окремих груп осіб, якщо такі заходи є необхідними;
- надання пільг та компенсацій окремим категоріям осіб у випадках, передбачених законом;
- встановлення державних соціальних гарантій окремим категоріям громадян;
- особливі вимоги, передбачені законом, щодо реалізації окремих прав осіб.

**Система галузі конституційного права.** Конституційне право уособлює системотворчий стрижень усієї національної правової системи і водночас є складною системою, якій притаманна ідеологічна, доктринальна, предметно-функціональна та структурна єдність. При цьому, як доводить В. Федоренко, для системи конституційного права України властива не лише внутрішня єдність, а й диференціація її складових зрізів (рівнів) й елементів, що логічно виражена в її складній і багатоаспектній структурі цієї галузі права. Основні структурні зрізи (рівні) й елементи конституційного права за В. Федоренком – природне і позитивне, загальна й особлива частини, матеріальне і процесуальне, національне та міжнародне конституційне право, які, зі свого боку, складаються з інститутів і норм конституційного права, перебувають між собою у чітко впорядкованих і поетапно сформованих комплексних правових зв'язках.

Утім, підкреслюючи широке різноманіття підходів до визначення системи галузі конституційного права, так само слушно підкреслити тривалу дискусію щодо обґрунтованості сприйняття парламентського, виборчого, судового тощо права як підгалузей конституційного права чи, навпаки, як самостійних галузей в національній системі права. М. Козюбра послідовно наголошує у цьому зв'язку, що виокремлення названих, а в майбутньому й інших галузей як автономних дає змогу конституційному праву звільнитися від претензій на всеосяжність, універсальність регулювання навіть тих відносин, які мають політичний зміст, зосередившись переважно на засадах їхнього регулювання. Наведені міркування неодмінно мусять бути враховані при подальшій характеристиці таких визнаних складників системи конституційного права як норми та інститути.

**Норми конституційного права.** Розгляд цього питання згідно з усталеним підходом починають з виявлення відмінностей норм кон-

ституційного права від норм інших галузей права. Серед таких відмінностей дуже часто вказується на структуру норм конституційного права, які у більшості випадків не містять санкцій. Така позиція, незважаючи на усю очевидність, уявляється недостатньо правильною. Зазвичай, в структурі норми права виділяють три складники – гіпотезу, диспозицію і санкцію. Проте сучасна різноманітність правових норм вже не може бути охоплена цим підходом. Так, наприклад, згідно зі ст. 1 Конституції ‘Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава’. У цій нормі конституційного права немає ні гіпотези, ні диспозиції, ні санкції.

О. Сінкевич у цьому зв’язку вказує, що не кожна норма права може бути об’єктивно тричленною, насамперед ідеться про регулятивні й охоронні норми, тоді як більшість норм конституційного права мають установчий характер. Крім цього, складники норми конституційного права складно вичленити в конкретно об’єктивізованій нормі права, вказує О. Сінкевич, і гіпотеза та диспозиція часто ніби «зливаються» в нероздільне ціле.

Загалом, розглядаючи норми конституційного права, видається за можливе констатувати: не всі норми є нормами-правилами. Крім них також наявні норми-дефініції (норми-визначення), норми-принципи, норми-цілі (прикладом норми-цілі як раз слугує норма, закріплена у ст. 1 Конституції). Усе це різноманіття не може бути сприйняте через тричленну структуру норм-правил.

Така особливість норм конституційного права сягає значно глибше, власне, структури. Підкреслюючи, що значна частина норм галузі конституційного права не виглядає правилами поведінки, В. Шаповал обґрунтовує визначення, яке засвідчує цю особливість: норма конституційного права – це адресований всім або визначеному колу учасників державно-політичних відносин владарювання будь-який юридичний припис (а не тільки правила поведінки), що стосується таких учасників і міститься в конституції чи іншому джерелі галузі.

У спеціальній літературі обґрунтовують також й інші відмінності норм конституційного права. Так, за Ю. Тодикою конституційно-правові норми також відрізняються від норм інших галузей права: своїм змістом, сферою суспільних відносин, на регулювання яких спрямовані; джерелами, в яких вони містяться, оскільки найважливіші норми закріплені в Конституції України і мають найвищу юридичну

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

Норми конституційного права класифікуються за розмаїтими критеріями, зокрема: за предметом правового регулювання (поділ норм тоді здійснюється за інститутами галузі конституційного права); за методом правового регулювання (імперативні та диспозитивні норми); за юридичною силою (норми Конституції України, міжнародних договорів, законів України тощо); за призначенням у механізмі правового регулювання (матеріальні і процесуальні норми); за ступенем конкретизації правового припису (норми загального та конкретного змісту); за характером приписів (норми, які уповноважують, зобов'язують і забороняють); за територією дії (загальнодержавні і місцеві норми); за часом дії (постійні, тимчасові, виключні норми).

**Інститути конституційного права.** Норми конституційного права існують та здійснюють нормативний вплив на суспільні відносини, будучи системно та функціонально об'єднані у межах інститутів конституційного права. Це поняття позначає існування сукупності норм права, що регулюють коло однорідних та взаємопов'язаних суспільних відносин і є змістовою єдністю. Ці відносини і норми утворюють тією чи іншою мірою відокремлені й сталі групи. Слідуючи наведеному розумінню, В. Шаповал з позиції системного аналізу виділяє три види інститутів: загальні; головні, що, як правило, входять до складу загальних; початкові (первинні), які зазвичай складаються з кількох норм.

Загальні інститути являють складні, комплексні нормативні утворення. Загальний характер цих інститутів також зумовлений їхньою універсальністю: відповідні нормативні утворення можна класифікувати за змістом галузі конституційного права в будь-якій державі. До загальних В. Шаповал відносить інститут основ функціонування державного механізму, складовими якого є головні інститути кожного з вищих органів держави, місцевого самоврядування та деякі інші, залежно від конкретного змісту галузі. До складу загального інституту основ функціонування державного механізму входять і норми-принципи, якими визначено начала державного владарювання. До загальних також належить інститут територіальної організації держави, що включає головні інститути державної території, форми



державного устрою і адміністративно-територіального поділу. Загальним є інститут основ правового статусу індивіда, з яким співвіднесені головні інститути громадянства та конституційних прав і свобод людини і громадянина

Важливим в аргументації В. Шаповала є те, що місце кожного інституту серед інших визначається не кількістю об'єднаних у ньому норм, а значущістю об'єкта, здійснюваного за його змістом регулювання. Тим самим будь-яка класифікація конституційно-правових інститутів означає тільки різні рівні систематизації норм, а не їхню оцінку з огляду на зміст і предметну значущість.

Утім, аргументована В. Шаповалом система інститутів конституційного права, природно, не є єдино можливою. Так, вони можуть бути зведені до двох масивів: основ правового становища особи та основ юридичної організації держави. У цьому контексті перспективною видається позиція щодо виділення інститутів першого, другого тощо рівнів (порядків).

Наприклад, в межах інституту основ правового становища особи як інституту першого рівня можна виділити інститут громадянського (правового) стану особи як інститут другого рівня. У межах останнього перебуватимуть такі інститути третього рівня: інститут громадянства; інститут іноземства; інститут безгромадянства; інститут біженства та інші.

Інститут громадянства, як інститут третього рівня, включає в себе цілу групу інститутів четвертого рівня, а саме: інститут набуття громадянства; інститут припинення громадянства; інститут принципів громадянства; інститут документів, що підтверджують громадянство; інститут органів, що приймають рішення з питань громадянства та інші.

У свою чергу, інститут набуття громадянства – інститут четвертого рівня – включає в себе такі інститути п'ятого рівня: інститут філіації; інститут натуралізації; інститут оптації тощо.

Відповідно до запропонованої класифікації інститутів за рівнями, галузь конституційного права включає в себе два інститути першого рівня: інститут основ правового становища особи та інститут основ юридичної організації держави.

У межах інституту основ правового становища особи можуть бути виділені такі інститути другого рівня:

- інститут громадянського (правового) становища особи (норми цього інституту регламентують питання набуття та припинення громадянства, встановлюють статус іноземців і так далі);
- інститут прав і свобод особи (норми цього інституту встановлюють визнані за особами громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні та інші права і свободи);
- інститут міжнародних стандартів прав і свобод особистості (норми цього інституту були розроблені різноманітними міжнародними організаціями і містять загальновизнані стандарти у галузі прав і свобод особи);
- інститут обов'язків особи (його норми регламентують обов'язки громадян, іноземців та осіб без громадянства);
- інститут гарантій прав і свобод особи (система норм цього інституту закріплює політичні, економічні та юридичні гарантії, завдяки яким у державі забезпечується дотримання прав і свобод особи).

В іншому інституті першого рівня – інституті основ юридичної організації держави – можуть бути виділені такі інститути другого рівня:

- інститут форми держави (його норми опосередковують такі інститути третього рівня, як інститут форми правління, інститут форми державного устрою та інститут політичного режиму);
- інститут політичного устрою держави (норми, що входять до нього, регламентують створення та діяльність політичних партій в країні, а також закріплюють їх права, обов'язки та гарантії їх функціонування);
- інститут виборів (відповідно до його норм відбуваються призначення, підготовка до проведення та проведення голосування, підрахунок голосів тощо);
- інститут референдумів (його норми закріплюють систему норм, відповідно до яких організують і проводять голосування на референдумах, підбивають їхні підсумки);
- інститут глави держави (його норми закріплюють статус глави держави, його повноваження, відповідальність тощо);
- інститут законодавчої влади (норми цього інституту встановлюють порядок формування парламенту, організацію його роботи та роботи його органів);

- інститут виконавчої влади (норми цього інституту регулюють порядок створення, діяльність і компетенцію самої розгалуженої системи органів у будь-якій державі);
- інститут місцевого самоврядування (збіг реальних і юридичних норм, що належать до цього інституту, буде спостерігатися виключно в демократичних державах. Тільки в країнах з таким політичним режимом буде функціонувати система органів місцевого самоврядування, самостійність і незалежність яких від органів державної влади та забезпечують норми цього інституту).

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Співвідношення конституційного та державного права: зарубіжний та вітчизняний досвід.
2. Поєднання імперативного та диспозитивного методів у конституційному регулюванні.
3. Системотворча роль конституційного права в правовому регулюванні.

## Тема 3. Джерела конституційного права

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо системи джерел конституційно-правового регулювання, формування вмінь та навичок щодо їхньої реалізації під час вирішення теоретичних та практичних завдань у галузі правничої діяльності.

### Питання

1. Поняття та система джерел конституційного права.
2. Конституційні засади співвідношення національного та міжнародного права.
3. Міжнародні договори як джерела конституційного права. Доктрина дружнього ставлення до міжнародного права.
4. Нормативно-правові акти як джерела конституційного права.
5. Акти органів судової влади як джерела конституційного права.
6. Інші джерела конституційного права.

### Теоретичний мінімум

**Поняття та система джерел конституційного права.** Наголошуючи на майже безкрайому різноманітті наявних підходів до визначення поняття «джерело права», які засвідчують матеріальні, формальні чи інші виміри буття та розуміння джерел права, в межах цієї теми доцільно зосередитися на позиції, за якою джерело права являє визнану в конкретному суспільстві офіційну форму (спосіб) зовнішнього вираження та закріплення норм права, посилення на яку підтверджує їхнє існування (*О. Уварова*).

Разом з тим таке формальне розуміння джерел права у жодному разі не має бути сприйнято як доказ тотожності понять «джерело права» та «форма права» чи тотожності права як такого та виданих або санкціонованих державою нормативних приписів. Ці застереження мають бути взяті до уваги задля належного осмислення системи джерел конституційного права, яке від моменту виникнення в контексті революційних перетворень в Західній Європі та Північній Америці XVII – XVIII ст. й дотепер уособлює юридизовану антитезу свавільного державного владарювання.

Являючи смисловий і системотворчий стрижень усієї національної правової системи, конституційне право, відповідно, визначає систему сприйнятих у національному правопорядку джерел права та її характеристики, у найпершу чергу упредметнює тенденції, які характеризують функціонування національної правової системи загалом, її «діалог» із іншими різнорівневими правовими системами.

Серед цих тенденцій варто вказати на взаємопроникнення правових доктрин; зростання ролі міжнародного договірного регулювання; появу нових джерел права та перерозподіл вагомості в системі джерел права щодо правового регулювання між джерелами права; уніфікацію та стандартизацію змісту законодавства; поширення впливу актів міжнародних організацій на зміст національних систем джерел права тощо (Н. Пархоменко).

Узагальнюючи наявні позиції щодо системи джерел конституційного права в Україні, до її складників повинні бути віднесені: Конституція, нормативно-правові акти, міжнародні договори України; акти органів судової влади. Цей перелік часом доповнюють більш дискусійними складниками, зокрема внутрішніми нормативно-правовими договорами, правовою доктриною чи правовими звичаями, щоправда, вказуючи на їхній обмежено поширений, нетрадиційний чи другорядний характер для національного конституційно-правового регулювання.

Перш ніж перейти до характеристики названих складників, потрібно вказати на два важливі моменти.

По-перше, основним джерелом конституційного права, основним складником усієї національної системи джерел права, без усякого сумніву, є Конституція. Однак зводити значення Конституції лише до джерела права, нормативно-правового акта, за яким визнаються певні юридичні властивості, одного з-поміж інших, прийнятих парламентом актів, хоч й з найвищою юридичною силою – абсолютно безпідставно.

Конституція як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Визначення Конституції у преамбулі та на теоретичному рівні Основним Законом або, інакше кажучи, *lex fundamentalis*, покликане позначити її основоположне значення щодо держави та системи права, але аж ніяк не особливий різновид прийнятих парламентом законів. З наведених

та інших причин, Конституція та її властивості будуть детально охарактеризовані в межах наступної теми.

По-друге, незаперечне значення для конституювання Конституції та, власне, суверенної національної держави відіграла Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16.07.1990 Верховною Радою УРСР. Саме здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України, 24.08.1991 Верховна Рада УРСР проголосила незалежність України та створення самостійної держави.

Декларація про державний суверенітет України та схвалений всенародним голосуванням Акт проголошення незалежності України передували Конституції, вочевидь вплинули на її зміст та, врешті-решт, слугували основою для її прийняття (преамбула Конституції). Тому, незважаючи на виразні особливості, переважна більшість вітчизняних конституціоналістів визнає щонайменше Декларацію про державний суверенітет України складником системи джерел конституційного права як акт передконституційного змісту.

**Конституційні засади співвідношення національного та міжнародного права.** У доктрині й практиці міжнародного права наявні три класичні підходи до розв'язання «вічного» питання визначення співвідношення міжнародного права і національного права: дуалістична теорія та два різновиди моністичної теорії, під впливом або в контексті яких згодом було розроблено низку інших теорій.

Згідно з дуалістичною теорією, початок формування якої пов'язують з розвідкою Г. Тріпеля «Міжнародне і внутрішньодержавне право», міжнародне і внутрішньодержавне (національне) право являють не тільки різні галузі права, але й різні правопорядки. Це два кола, що тісно межують одне з одним, але ніколи не перетинаються. Істотні розбіжності між міжнародним і внутрішньодержавним правом передусім полягають у тому, що ці дві системи мають різний предмет регулювання. Міжнародне право регулює відносини між суверенними державами, а внутрішньодержавне право діє в межах держави і регулює відносини між її громадянами та громадянами із державною владою, тому відносини, врегульовані внутрішньодержавним правом, є непридатним об'єктом для міжнародно-правового регулювання та навпаки.

На відміну від цього, моністична концепція базується на визнанні існування лише однієї загальної правової системи, яка об'єднує на-

ціональне і міжнародне право. Прихильники моністичної концепції, зокрема, стверджували, що міжнародне та внутрішньодержавне (національне) право не мають істотних відмінностей і повинні розглядатися як прояв єдиної концепції права. Однак у межах моністичної концепції виникли дві теорії з діаметрально протилежними підходами: теорія примату внутрішньодержавного права і теорія примату міжнародного права.

Теорія примату внутрішньодержавного права, яка набула поширення на межі XIX-XX ст., спиралася на постулати про єдність та сприйняття міжнародного права галуззю внутрішньодержавного права. Прихильники такого підходу (В. Кауфман, А. Лассон, А. Цорн) прямо узалежнювали існування та застосування міжнародного права від внутрішнього права держав. Тобто держава як вищий суверен, над яким немає жодної публічної влади і який є вільним від будь-яких зовнішніх обмежень, виходячи із власних інтересів, вправі самостійно визначати, чи дотримуватися та виконувати взяті на себе міжнародні зобов'язання.

Прибічники теорії примату міжнародного права (Г. Лаутерпахт, Ф. Джессеп, Ж. Ссель), що сформувалася після Першої світової війни, навпаки, відстоювали абсолютну вищість міжнародного права над національним правом. Чи не найбільш повно ця концепція була розкрита в розвідках Г. Кельзена, який виходив з існування єдиної системи права з вищим правопорядком (міжнародне право) і підлеглими національними правопорядками, норми якої перебувають в ієрархічній залежності та підпорядкуванні. Теорія примату міжнародного права заперечувала державний суверенітет, адже сама ідея про суверенітет, як зазначав Ж. Ссель, є несумісною з ідеєю міжнародної правової системи.

Варто зауважити, що радянська наука міжнародного права послідовно дотримувалася дуалістичної установки. Основну тезу можна було сформулювати так: національне та міжнародне право, хоч і перебувають у тісному сусідстві, але не перетинаються і, отже, не конфліктують одне з одним. Монізм сприймався як єдино можлива альтернатива абсолютному дуалізму, але водночас визнавався радянською доктриною абсолютно неприйнятним.

Проте подальший розвиток міжнародних відносин наочно продемонстрував непридатність як моністичної, так і дуалістичної концепції.

цій у їх вихідному варіанті та зумовив як еволюцію моністичної та дуалістичних теорій до більш помірних варіантів, так і виникнення інших теорій.

Попри усе різноманіття поглядів щодо співвідношення міжнародного та національного права, видається за можливе твердити, що кінець ХХ ст. ознаменував становлення єдиного підходу до вирішення цієї проблеми як до тісно взаємодіючих та взаємопов'язаних правових конструкцій, певним чином співвіднесених одна із одною. У сучасних реаліях національні держави, що, як і раніше, виступають головними дійовими особами на міжнародній арені, змушені спільно вирішувати не тільки міжнародні проблеми, але й завдання, що традиційно належали до виключно внутрішньої компетенції. Регулятивний вплив міжнародного права в умовах, коли національний правовий порядок залишається однією з визначальних характеристик кожної країни, все більшою мірою спрямовується до сфери внутрішньодержавних (національних) відносин.

Тому думається, що співвідношення міжнародного і національного права слід сприймати не в площині панування-підкорення, не в намаганнях встановити залежність однієї системи від іншої, а як спосіб побудови взаємовідносин двох правових систем, який конститує процес їх взаємного впливу, в результаті якого забезпечується правове регулювання спільної для міжнародного і національного права сфери суспільних відносин. При цьому загально визнані принципи суверенної рівності держав та сумлінного виконання міжнародних зобов'язань з одного боку, визначають вільний вибір державами своїх політико-правових систем, а з іншого – передбачають, що при здійсненні своїх суверенних прав, включаючи ухвалення національних законів та адміністративних правил, держави узгоджуватимуть їх із взятими на себе міжнародними зобов'язаннями.

Тобто, закріплюючи співвідношення та порядок взаємодії міжнародного і національного права, що належить до винятково внутрішньої компетенції держав, останні зобов'язані забезпечити належне дотримання та виконання міжнародно-правових зобов'язань. Очевидним є, що ключова роль у забезпеченні ефективності міжнародного права належить конституційному праву, насамперед конституціям, які відіграють роль смислового й системотворчого стрижня усієї національної правової системи. Вкрай важливо також,



що конституційне право, найперше конституції, слугують своєрідними провідниками ідей між національним та міжнародним правом, найбільш яскравим та очевидним свідченням взаємодії різних правових систем, їхнього взаємного впливу одна на одну. Разом з тим твердження про те, що 'тривала практика посилянь на міжнародне право в національних конституціях не виробила жодного формулювання, яке знайшло б загальне визнання', що його містить редакційний коментар «*The American Journal of International Law*» більш ніж п'ятдесятирічної давнини, дотепер є актуальним.

Згідно з Конституцією чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ч. 1 ст. 9). При цьому згідно з ч. 2 ст. 9 укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції, можливе лише після внесення до неї відповідних змін.

Згідно із широко визнаною серед вітчизняних правників позицією у такий спосіб у Конституції визначено її вищу щодо міжнародних договорів юридичну силу. Як резонно твердив М. Орзіх, ч. 2 ст. 9 Конституції розташовує міжнародні договори, включені до системи національного законодавства, ієрархічно нижче самої Конституції.

Визнання найвищої юридичної сили Конституції відповідає конституційній практиці переважної більшості держав, які конституують верховенство конституції щодо міжнародно-правових зобов'язань, що встановлюється у той чи інший спосіб. Прикметно у цьому зв'язку, що Конституція не сприйняла положення про пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права, що містилося в Декларації про державний суверенітет України, обмеживши їх дію виключно сферою зовнішньополітичної діяльності.

Так, за ст. 18 Конституції зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

Загальноновизнані принципи і норми міжнародного права являють нормативні приписи особливої якості, що створюються договірним та звичаєвим шляхом. До таких принципів і норм передусім належать основні принципи міжнародного права – основоположні, за-

гальновизнані і загальнообов'язкові правила поведінки учасників міжнародних відносин, які формують нормативну основу усієї системи міжнародного права, мають універсальну сферу дії як за колом суб'єктів, так і за видами і сферами міжнародної співпраці.

До таких принципів міжнародного права передусім належать: незастосування сили або погрози силою; мирне вирішення спорів, невтручання у внутрішні справи; співробітництво; самовизначення народів; суверенна рівність держав; сумлінне виконання зобов'язань за міжнародним правом, повага до основних прав людини і основних свобод; територіальна цілісність і непорушність кордонів.

Більшість науковців, здебільшого представників конституційного права, не вбачають будь-яких конституційних підстав вважати загальноновизнані принципи й норми міжнародного права, на противагу міжнародним договорам, частиною національного законодавства України. Це можливо лише тоді, коли загальноновизнані принципи й норми міжнародного права закріплені в універсальних міжнародних договорах, стороною яких виступає Україна, і згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України.

**Міжнародні договори як джерела конституційного права. Доктрина дружнього ставлення до міжнародного права.** Не вдаючись до всебічного аналізу дуже розлогої дискусії щодо того, до якої саме концепції вдався конституедавець, конструюючи положення ст. 9 Конституції, потрібно вказати, щонайменше, такі її найбільш значущі висновки.

По-перше, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, являють частину національного законодавства України та – згідно з ч. 1 ст. 19 Закону України від 29.06.2004 № 1906-IV «Про міжнародні договори України» (зі змінами) – застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Інакше кажучи, такі міжнародні договори складають не лише тільки міжнародні зобов'язання України (зобов'язання за міжнародним правом), але й імперативне право, на підставі якого особи, на яких поширюється юрисдикція України, можуть набувати суб'єктивні права та обов'язки та висувати вимоги перед судом (*В. Крохмаль*).

Саме такий функціональний наголос видається аргументованим при аналізі ст. 9 Конституції, що, однак, не заперечує сприйняття

дозволу з боку держави на включення міжнародно-правових норм до своєї правової системи як обов'язкової передумови їх безпосереднього застосування – останнє не повинно розумітися як дія норм міжнародного права всупереч Конституції та національному праву.

При цьому чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, лишаючись міжнародно-правовими актами, набувають разом з тим нормативного значення в національному правопорядку та визнаються джерелами національного права. У разі, коли такі міжнародні договори спрямовані на регулювання суспільних відносин, співвіднесених із предметом конституційно-правового регулювання, вони являють джерела конституційного права.

Таке розуміння зумовлює розмежування створюваного державою права та права, застосованого у цій державі. Очевидним є, що друге поняття є складнішим і ширшим, оскільки поряд із власним правом держави воно охоплює і міжнародно-правові норми, що визнані державою та застосовуються в державі, а також норми права іноземних держав. Наведене розмежування пояснює існування складних нормативних комплексів – кожна нормативна складова такого комплексу зберігає свою самостійність і системну приналежність, – що регламентують відносини у сферах спільного регулювання різних правових систем. Відповідно, безпосереднє застосування норм міжнародного та іноземного права визначається їх регулятивним призначенням і можливе лише у випадках, передбачених національним, передусім конституційним, правом держави.

При цьому юридичні умови безпосереднього застосування міжнародних договорів не обмежуються лише тільки наданням згоди на їхню обов'язковість Верховною Радою України.

Згідно зі ст. 2 Закону України від 29.06.2004 № 1906-IV «Про міжнародні договори України» (зі змінами) міжнародним договором України є 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.

Тобто йдеться лише про публічно-правові договори, що укладені Україною в письмовій формі з іноземними державами або іншими

суб'єктами міжнародного права. Тому від міжнародних публічно-правових договорів необхідно відрізнити інші міжнародно-правові акти, що часом також можуть зумовлювати юридично значущі наслідки в національному правопорядку, але іншим чином.

Відповідно до ст. 24 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року договір набуває чинності в порядку і в дату, які передбачені в самому договорі або погоджені державами, що брали участь у переговорах. Оскільки тільки чинний договір є обов'язковим для його учасників і має сумлінно виконуватися, важливо відрізнити набуття договором чинності та надання згоди на його обов'язковість.

Набуття договором чинності означає, що він починає проявляти свою юридичну дію, стає обов'язковим для сторін відповідно до його положень. Слід також враховувати певні особливості права міжнародних договорів. Протокольні статті договору про порядок надання згоди стають обов'язковими відразу після його підписання. Поряд із цим держави, що підписали договір, зобов'язані утримуватись від дій, які позбавили б договір його об'єкта і мети. Аналогічні зобов'язання мають держави, що надали згоду на обов'язковість для них договору до набуття ним чинності, за умови, що таке набуття чинності не буде надмірно затримуватися (ст. 18 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року).

Чинні міжнародні договори України мають бути опубліковані в офіційних друкованих виданнях України державною мовою або разом з перекладом державною мовою. Офіційний переклад багатосторонніх міжнародних договорів України та двосторонніх міжнародних договорів України з міжнародними фінансовими організаціями здійснює Міністерство закордонних справ України в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Норми міжнародних договорів повинні бути сконструйовані як норми прямої дії, тобто, інакше кажучи, бути самовиконуваними. Про це свідчить ясний, чіткий та однозначний характер норм, їхнє адресування юридичним, фізичним особам або органам влади, загальне застереження про застосування міжнародного договору у сфері національного права тощо. При цьому необхідність видання додаткових національних нормативних актів для ефективної реалізації міжнародного договору не має ототожнюватися з неможливістю

певної норми діяти прямо. Адже це ще не виключає застосування правових засобів захисту у випадку порушення цієї норми.

По-друге, враховуючи положення ст. 9 та ст. 18 Конституції, ст. 26 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року, численних нормативно-правових актів, в Україні визнаний пріоритет застосування міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо законів та інших нормативно-правових актів. Тобто якщо такими міжнародними договорами встановлено інші правила, ніж ті, що встановлені законами чи іншими нормативно-правовими актами, то застосовуються правила міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Висловлювані подекуди твердження про включення до національного законодавства усіх чинних міжнародних договорів України, незалежно від органу і форми висловлення згоди на їх обов'язковість, не тільки не відповідає Конституції, але і суперечить принципу сумлінного виконання зобов'язань за міжнародним правом, який забороняє встановлювати ієрархію між обов'язковими для держави в цілому міжнародними договорами на кшталт законодавчих та підзаконних актів. Така ієрархія не існує в міжнародному праві і є неприпустимою.

По-третє, ст. 9 у її системному зв'язку зі ст. 18 Конституції визначають зобов'язання дружнього ставлення до міжнародного права. Це, серед іншого, означає, що національні суди повинні прагнути тлумачити і застосовувати норми національного права у світлі міжнародно-договірних зобов'язань таким чином, аби узгоджувати положення національного права і міжнародного договору, щосили уникати суперечності між ними. В основу такого дружнього ставлення покладено презумпцію, за якою правочинні органи державної влади, приймаючи нормативний акт, не мали наміру порушити зобов'язання держави за міжнародними договорами.

Тлумачення і застосування міжнародних договорів має здійснюватися із врахуванням їхньої міжнародно-правової природи, якої вони не втрачають після надання згоди на обов'язковість для України. Інакше кажучи, 'національні суди повинні мати повну незалежність в тлумаченні договору, докладаючи при цьому максимум зусиль для того, щоб витлумачити міжнародний договір так, як його витлума-

чив би міжнародний трибунал, уникаючи впливу національних інтересів' (*The Activities of National Judges and the International Relations of their State: The Resolution adopted by the Institute of International Law at the 66th session in Milan, 1993*).

За орієнтир при цьому мають слугувати положення Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року – головного міжнародно-правового джерела саме щодо договорів між державами, що, серед іншого, визначає правила тлумачення таких договорів. Йдеться насамперед про вимогу добросовісного тлумачення договорів відповідно до звичайного значення, яке слід надавати термінам договорів в їхньому контексті, а також у світлі об'єкта і цілей договорів.

Разом з тим національні суди застосовують міжнародно-договірні норми на підставі та відповідно до Конституції, у контексті положень законодавства, зокрема процесуального. Іншими словами, суди при тлумаченні і застосуванні міжнародних договорів мають узгоджувати їх у національному правопорядку, враховуючи обставини певних справ. Злагожене поєднання цих двох вимог становить важливий аспект дружнього ставлення національних судів до міжнародного права.

Співзвучне розуміння дружнього ставлення до міжнародного права викладене в декількох юридичних позиціях Конституційного Суду України. Так, у Рішенні від 01.06.2016 № 2-рп/2016 у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу зазначено, що Конституційний Суд України враховує приписи чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна, зокрема Європейським судом з прав людини (абз. 3 п.п. 2.3 п. 2 мотивувальної частини).

Тому, оскільки ст. 29 Конституції України кореспондується зі ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, то відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права практика тлумачення та застосування Європейським судом з прав людини була врахована при розгляді цієї справи.

У Рішенні від 08.09.2016 № 6-рп/2016 у справі про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів,

церемоній та процесій Конституційний Суд України так само зазначив, що при розгляді справ у порядку конституційного судочинства, зважаючи на зв'язок між відповідними приписами Конституції та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, практика її тлумачення та застосування Європейським судом з прав людини має враховуватися відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права (абз. 4 п.п. 22, п. 2 мотивувальної частини).

### **Нормативно-правові акти як джерела конституційного права.**

У системі джерел конституційного права, як і у національній системі джерел права загалом, найбільшу питому вагу незмінно мають саме нормативно-правові акти. Ба більше, їхнє кількісне збільшення, ускладнення системи нормативно-правових актів як одного з елементів системи джерел права виразно характеризує її функціонування. Такий стан речей зумовлений багатьма чинниками, серед яких справедливо вказати властивості національної правової системи, яка асоціюється із романо-германською правовою сім'єю (в якій з-поміж джерел права переважають нормативно-правові акти), атрибути правової культури, історичні традиції та національні особливості тощо.

Усі прийняті уповноваженими суб'єктами різноманітні нормативно-правові акти утворюють систему – взаємопов'язану сукупність нормативно-правових актів, яка ієрархічно структурована від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили. Так само, як й національну систему джерел права загалом, цю систему очолює Конституція – Основний Закон України, нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили.

Найвища юридична сила Конституції виявляється в тому, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй. Рівною мірою найвища юридична сила Конституції означає, що її норми мають пріоритет застосування щодо законів та інших нормативно-правових актів. Інакше кажучи, у разі встановлення невідповідності між нормами Конституції та нормами законів та інших нормативно-правових актів, застосовуються норми Конституції. Встановлена невідповідність законів та інших нормативно-правових актів в цілому або в частині Конституції є незаперечною підставою для скасування та (або) втрати чинності законами та іншими нормативно-правовими актами в цілому або в час-

тині, що настає за рішеннями спеціально уповноважених суб'єктів (Конституційного Суду України, адміністративних судів, Президента України, Кабінету Міністрів України, голів місцевої державної адміністрації вищого рівня, інших суб'єктів владних повноважень, яким надано право скасовувати нормативно-правові акти та (або) визнавати їх такими, що втратили чинність).

Найвища юридична сила Конституції водночас не вичерпує смислове значення верховенства Конституції у національній правовій системі. Якщо верховенство розуміти як якість чи стан володіння більшою владою, авторитетом або пануванням чи першістю щодо кого- або чого-небудь, то верховенство конституції засвідчує загальну підпорядкованість об'єктивованому до певної міри її змістом праву, у тому числі й будь-якої політичної влади, яка в такий спосіб набуває легітимності і якій через це коряться люди. І саме з цієї причини верховенство конституції передбачає її верховенство й щодо (зокрема або насамперед) парламенту і, як наслідок, як твердить Ю. Лімбах, – вищу юридичну силу щодо усіх «підконституційних» правових актів, які творяться парламентом.

Наступне місце в системі нормативно-правових актів займають закони України – нормативно-правові акти, що приймаються Верховною Радою України відповідно до законодавчої процедури, які регулюють найбільш важливі суспільні відносини та мають вищу юридичну силу щодо підзаконних нормативно-правових актів.

Конституція, визначаючи парламент – Верховну Раду України єдиним органом законодавчої влади в Україні (ст. 75), до повноважень якої віднесено прийняття законів (п. 3 ч. 1 ст. 85), не передбачає делегування законодавчої влади будь-якому іншому органу публічної влади.

Конституційний Суд України у декількох юридичних позиціях вказав, що делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади порушує вимоги Основного Закону України, згідно з яким органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6), а 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 (ч. 2 ст. 19). Така юридична позиція



викладена, зокрема, в Рішеннях Конституційного Суду України від 23.06.2009 № 15-рп/2009 та від 20.05.2010 № 14-рп/2010, відповідно.

Водночас слід визнати, що попри закріплення в ст. 92 Конституції переліку питань, які визначаються або встановлюються виключно прийнятими парламентом законами України, розмежування нормотворчої компетенції між законодавчою та виконавчою владою за сферами регулювання становить складне завдання. Проте це не означає, як вказує М. Козюбра, що вона формально безмежна, тобто що законом можна регулювати будь-яке питання з цієї сфери.

Конституція достатньо чітко визначає, в яких сферах закон регулює відповідні відносини вичерпно, не залишаючи будь-яких можливостей підзаконного нормативного регулювання, а в яких закон визначає лише засади (основи) регулювання, конкретизація яких належить до компетенції органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Це дає їм змогу оперативніше (проти тривалої законодавчої процедури) реагувати на зміну конкретно-історичних умов життєдіяльності суспільства, урахувати регіональні, місцеві та інші особливості, без чого ефективне регулювання в сучасному динамічному світі неможливе (*М. Козюбра*).

Звісно, не усі прийняті парламентом закони України аргументовано визначати як джерела конституційного права, для цього ці акти щонайменше повинні бути спрямовані на регулювання тих суспільних відносин, які співвіднесені із предметом конституційно-правового регулювання. Тут варто звернути увагу, що в окремих випадках можливим є прийняття законів, які містять ненормативні положення. Так, згідно з ч. 3 ст. 92 Конституції законом України оголошується амністія. Амністія є одноразовим заходом, що дає підстави для висновку про ненормативний характер правового акту, який регламентує умови і порядок проведення такого заходу. Крім того, згідно з п. 22 ч. 1 ст. 85 Конституції парламент схвалює рішення Президента України про допуск підрозділів інших держав на територію України та деякі інші рішення Президента України, що зазвичай теж відбувається у формі закону. У цих випадках ідентифікація законів саме як нормативно-правових актів є принаймні сумнівною.

Окремо слід вказати, що відповідно до Закону України від 26.01.2021 № 1135-ІХ «Про всеукраїнський референдум» предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою можуть бути

питання загальнодержавного значення, а також питання про втрату чинності законом України або окремими його положеннями.

Підтримане виборцями за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою питання загальнодержавного значення є обов'язковим для виконання (реалізації) відповідними органами державної влади, їх посадовими особами.

Якщо для виконання (реалізації) рішення Українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою необхідно прийняти закон, то Кабінет Міністрів України протягом шести місяців з дня офіційного оголошення результатів всеукраїнського референдуму зобов'язаний подати до Верховної Ради України законопроект на виконання (реалізацію) рішення Українського народу про підтримку такого питання, а Верховна Рада України – розглянути внесений законопроект.

У другому випадку йдеться про прийняття на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою закону України про визнання таким, що втратив чинність, закону України або окремих положень закону України.

При цьому закон України або окремі його положення, що втратили чинність за результатами всеукраїнського референдуму, не можуть бути прийняті Верховною Радою України у тій самій редакції протягом трьох років з дня втрати ними чинності.

Питання всеукраїнського референдуму про втрату чинності законом України або окремими його положеннями, не підтримане виборцями на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою, може бути повторно винесено на всеукраїнський референдум за народною ініціативою не раніше як через рік з дня офіційного оголошення результатів всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Нарешті, потрібно вказати, що серед законів України особливе місце посідають акти, якими вносяться зміни до Конституції і які приймаються саме у визначеному розділом XIII самої Конституції порядку і передбачають обов'язкову участь у цьому процесі парламенту, глави держави та Конституційного Суду України. Після набрання чинності, ці закони України інкорпорується в Конституцію, стають її невід'ємним складником і, отже, не відрізняються від ін-

ших норм Конституції за своєю юридичною силою та іншими властивостями. У спеціальній літературі такі закони України зазвичай іменують конституційними, хоча Конституція так їх й не позначає. Однак важливішим є інше: через сутнісну та змістовну нетотожність повноважень парламенту щодо внесення змін до Конституції в межах і порядку, передбачених розділом XIII, та прийняття законів відповідно до законодавчої процедури (п. 1 та п. 3 ч. 1 ст. 85), ті закони України, якими вносяться зміни до Конституції, не є співставними з будь-якими іншими законами України.

Досить часто, характеризуючи закони України, у спеціальній літературі також згадують про феномен органічних законів, найперше пов'язаний з конституційною теорією і практикою Франції та, відповідно, ординарних законів, виділення яких є, дійсно, аргументованим й резонним лише у зв'язку з існуванням органічних законів. Підкреслюючи теоретичну цінність таких теоретичних розвідок, їхнє перспективне значення для подальшого удосконалення системи нормативно-правових актів, тим не менш, слід вказати, що Конституція не дає підстав для розрізнення органічних та ординарних законів: закони України приймаються парламентом більшістю від його конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією (ст. 91).

Такими винятками є вже згадані закони України, якими вносяться зміни до самої Конституції (Розділ XIII), які не є співставними з будь-якими іншими законами України; закони України, якими встановлюються опис і порядок використання державних символів України та які приймаються не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту (ч. 6 ст. 20), та закон України про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим, який приймається не менш як половиною від конституційного складу парламенту (ч. 1 ст. 134).

Цих випадків вочевидь замало, аби твердити про існування в Україні органічних законів, які мають бути спрямовані на регулювання особливого, визначеного кола питань, прийматися у порядку, відмінному від порядку прийняття і конституційних законів, й інших, ординарних законів, та посідати самостійне місце в ієрархії усіх нормативно-правових актів.

Конституційно-правове регулювання значною мірою забезпечується законами, що дає підстави для його умовного визначення як

‘права законів’ (В. Шаповал). Утім, було б безпідставно й помилково обмежувати джерела конституційного права – нормативно-правові акти лише тільки законами України. Підзаконні нормативно-правові акти, тобто акти, прийняті уповноваженими суб’єктами на основі та на виконання Конституції та законів України, чинних міжнародних договорів України, спрямовані на їхню реалізацію так само є джерелами конституційного права. Але, безперечно, тільки у разі, якщо ці акти спрямовані на регулювання тих суспільних відносин, які співвіднесені із предметом конституційно-правового регулювання.

Сфера регулювання підзаконних нормативно-правових актів нерідко щільно переплітається зі сферою регулювання адміністративного права, а тому однозначно чітко розмежувати акти, які є джерелами конституційного та адміністративного права, достатньо складно. Цього досягають, як вказує М. Козюбра, здебільшого в процесі їхнього тлумачення під час розгляду конкретних юридичних ситуацій.

Аналіз положень Конституції (ст. 91, ч. 3 ст. 106, ч. 3 ст. 113, ст. 117, ст. 118, ст. 135, ст. 137, ст. 138, ст. 144), законів України: «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», «Про Національний банк України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування» тощо, релевантних рішень Конституційного Суду України дає підстави твердити, що до підзаконних нормативно-правових актів, за умови, що вони містять норми права, належать:

- постанови Верховної Ради України;
- укази Президента України;
- постанови Кабінету Міністрів України;
- накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- акти інших органів державної влади;
- постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим;
- розпорядження голів місцевих державних адміністрацій;
- акти органів місцевого самоврядування;
- акти органів професійного самоврядування.

До системи нормативно-правових актів України також належать акти органів державної влади і управління Союзу РСР, Української РСР, Української СРР, які є чинними відповідно до пункту 1 розділу XV Конституції та щодо яких не прийнято рішення щодо їх незастосування на території України та (або) припинення.

Усі підзаконні нормативно-правові акти повинні відповідати Конституції та законам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися один з одним. Зважаючи на відсутність спеціального закону України, який би чітко визначав ієрархічне підпорядкування підзаконних нормативно-правових актів, пропонується перелік може слугувати орієнтиром для розв'язання цього завдання.

**Акти органів судової влади як джерела конституційного права.** З-поміж упереджених конституційним правом тенденцій, які позначають функціонування національної правової системи, обов'язково потрібно зазначити про визнання й зростання нормативного впливу актів органів судової влади.

Такий вплив, порівняно з нормативно-правовими актами, має неспростовні особливості, адже походить від актів органів судової влади як правозастосовних актів, які складають судову практику, або в яких викладаються правові позиції, правоположення.

Як пояснює С. Шевчук, нормативність актів органів судової влади ґрунтується на результатах розгляду судами конкретної справи у вигляді правових позицій (правоположень), що містяться у мотивувальній частині акта судової влади, та мають обов'язкову силу не тільки для сторін у справі, а й для інших суб'єктів права відповідно до закону або в силу дотримання принципу ієрархічності судової системи (обов'язковість рішень вищих судів для нижчих) або в силу їх переконливості при розгляді аналогічних справ. Ці правові позиції можуть неодноразово застосовуватися судами при вирішенні аналогічних справ, тобто набувати ознак неконкретності адресата, та неодноразово повторюватися у наступних рішеннях, а також бути невичерпними.

Значення судової практики є особливо помітним при правовому регулюванні відносин, які недосить ясно, неповно або суперечливо регулюються нормативно-правовими актами. Нормативний вплив актів органів судової влади у такому разі сприймається в контексті

забезпечення сталості та єдності правозастосування, заповнення прогалин та усунення колізій тощо. Цим, однак, чинники визнання й зростання нормативного впливу актів органів судової влади в Україні не вичерпуються, будучи нерозривно пов'язані із судовим захистом конституційних прав людини безпосередньо на підставі Конституції, необхідністю забезпечення реалізації норм Конституції як норм прямої дії (ч. 3 ст. 8).

Натепер в Україні слід аргументовано вказати щонайменше на три випадки, коли за актами органів судової влади однозначно, хоча й по-різному, визнаний нормативний вплив та значення.

По-перше, це – рішення та висновки Конституційного Суду України, які є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (ст. 151-2 Конституції). Такі виняткові юридичні властивості актів, які ухвалюються за наслідками розгляду справ, пов'язані з виключними повноваженнями Конституційного Суду України як органу конституційної юрисдикції.

Обов'язок виконання рішень та висновків Конституційного Суду України є вимогою Конституції, а незгода з такими рішеннями та висновками не дозволяє жодному органу чи посадовій особі публічної влади, так само, як і будь-якій іншій особі, ставити під сумнів їхній зміст. Недодержання цих вимог є посяганням на такі, закріплені ч. 2 ст. 147 Конституції засади діяльності Конституційного Суду України, як його незалежність та обов'язковість ухвалених ним рішень і висновків.

Попри тривалу у науково-експертній спільноті дискусію щодо природи актів Конституційного Суду України, загальновизнаною є позиція, за якою щонайменше рішення Конституційного Суду України визнаються джерелами права, зокрема джерелами конституційного права, які мають дійсно важливе значення у правовому регулюванні.

По-друге, згідно з положеннями ст. 13 Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій та статус суддів» (зі змінами) висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права.

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який покликаний забезпечувати сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом, тому такий підхід є цілком передбачуваним. Водночас нормативний вплив визнано не за постановами Верховного Суду, а за тими їхніми складниками, які містять правові позиції (правоположення), що набувають ознак нормативності при повторюваності фактичних обставин юридично значущих ситуацій та подібності правових відносин.

Висновки Верховного Суду щодо застосування норм права, які стосуються захисту конституційних прав, організації та проведення виборів та референдумів, з'ясування та розмежування компетенції вищих органів державної влади тощо, так само визнаються джерелами права, зокрема джерелами конституційного права.

По-третє, відповідно до ст. 17 Закону України від 23.02.2006 № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» (зі змінами) суди застосовують при розгляді справи Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та практику Європейського суду з прав людини як джерело права.

Згідно з Кодексом адміністративного судочинства України, вирішуючи спори у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, суди також й ураховують судову практику Європейського суду з прав людини (ч. 2 ст. 7).

І це є цілком виправданим, адже смислове значення норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, які сформульовані здебільшого в абстрактній, часом оціночній формі, великою мірою з'ясовується саме в рішеннях Європейського суду з прав людини після тлумачення і застосування відповідно до обставин конкретних справ. Як результат, в європейській юриспруденції набуло поширення поняття «право Конвенції» чи «конвенційне право».

Ця особливість була врахована, коли Україна, надавши згоду на обов'язковість Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, одночасно визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення та застосування цієї Конвенції.

Варто вказати, що понад 25 років потому, застосування судами, включно з Конституційним Судом України, при розгляді та вирішенні справ Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року із урахуванням практики Європейського суду з прав людини набуло широкого поширення, і сприймається як наразі як ординарне явище.

За такої ситуації, практика Європейського суду з прав людини – міжнародного юрисдикційного органу, цілком виправдано й передбачувано визнається в Україні джерелом права, зокрема джерелом конституційного права.

**Інші джерела конституційного права.** У літературі триває й буде надалі тривати дискусія щодо визнання значення джерел права за іншими формами. Ця дискусія виразно підтверджує, що система джерел права, зокрема конституційного права, є динамічною, відбиваючи тенденції, які характеризують функціонування національної правової системи, її «діалог» із іншими різнорівневими правовими системами.

Натепер у контексті вказаної дискусії згадуються правова доктрина, внутрішні нормативно-правові договори та правові звичаї.

У найбільш загальному вигляді правова доктрина може бути визначена як сукупність концептуальних ідей та теорій, які опосередковують певне розуміння правової дійсності, певні уявлення про право, його сутність та зміст, набули загального визнання та поширення та переконливо засвідчили практичну значущість. Зовнішній вияв правова доктрина набуває у найпершу чергу в наукових розвідках вчених – правознавців, наукових коментарях до нормативно-правових актах, проектних пропозиціях, аналітичних оглядах правозастосовної практики тощо.

Разом з тим важливо усвідомлювати, що правова доктрина не є тотожною сукупністю усіх наявних теоретичних напрацювань та пропозицій, позаяк значення саме доктрини вони набувають у разі сталого офіційного сприйняття, відображення в правовій політиці, в нормотворчій, правоінтерпретаційній та правозастосовній діяльності. В Україні, крім документів програмно-цільового значення (стратегій, концепцій, програм, планів тощо), які зумовлюють прийняття та зміну нормативно-правових актів, вже прийнятих нормативно-правових актів, значущим засобом набуття та підтвердження док-



тринального значення концептуальних ідей та теорій слугують акти органів судової влади, особливо Верховного Суду і Конституційного Суду України.

У цьому зв'язку варто вказати на наукові висновки щодо питань права, які розглядаються в контексті визначених справ та надаються за запитами цих органів. Ба більше, в Законі України від 13.07.2017 № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» (зі змінами) прямо передбачено можливість подання з питань, винесених на розгляд Конституційного Суду України, письмових обґрунтованих юридичних висновків (*amicus curiae*). Такі висновки за своєю ініціативою може надати будь-яка особа чи організація, але, звичайно, питання про їхнє долучення до справи Конституційний Суд України вирішує на власний розсуд.

Загалом дискусія щодо визнання за правовою доктриною значення джерела права, зокрема конституційного права, попри різницю наявних позицій, засвідчує певний консенсус: при ухваленні юридично значущих рішень правова доктрина надає авторитетні та переконливі, але все-таки додаткові та допоміжні аргументи, які не спроможні як такі засвідчити обов'язковість тієї чи іншої норми права або виступити самостійною підставою розв'язання юридичної ситуації.

Натомість твердити про досягнення консенсусу щодо визнання джерелами конституційного права внутрішніх нормативно-правових договорів та правових звичаїв – безпідставно й передчасно.

Так, наприклад, навіть Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України від 08.06.1995 «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової Конституції України» – ніби безумовний приклад нормативно-правового договору в сфері конституційно-правового регулювання, досі оцінюється по-різному: від категоричних тверджень про його безперечно нормативне значення, до аргументованих та небезпідставних сумнівів в цьому.

На цьому тлі визнання як джерела права Універсалу національної єдності, який було підписано в умовах політичної кризи та соціального напруження 03.08.2006, сприймається більшістю конституціоналістів ще більш скептично. Адже Універсал був виразно політичним актом, який не був сприйнятий як юридично обов'язковий

його підписантами (Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-Міністром України та більшістю лідерів парламентських фракцій).

Утім, в дискусії щодо визнання джерелами конституційного права внутрішніх нормативно-правових договорів, видається, вирішальною є відсутність договорів як таких. Наведені вище акти, які втратили чинність та (або) своє практичне значення, в цілому вичерпують перелік, попри переваги договірного регулювання, наприклад, у сфері взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Нарешті, потрібно констатувати, що правові звичаї у сфері конституційно-правового регулювання лишаються найперше предметом академічного інтересу, а сприйняття їхнього практичного поширення й використання зводиться загалом до дуже обережних і часом занадто загальних тверджень. Не заперечуючи можливості визнання правових звичаїв джерелами національного права, однак, очевидно, що конституційні правові звичаї теоретично та практично в Україні дотепер не набули визнання.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Нормативність як ознака джерела права.
2. Джерела конституційного права у матеріальному значенні.
3. Розподіл нормотворчих повноважень між гілками державної влади.

## Тема 4.

### Конституція – Основний Закон України

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо сутності та значення конституції та, відповідно, щодо змісту, структури та юридичних властивостей Конституції України; формування вмінь та навичок інтерпретації та застосування норм Конституції України.

#### Питання

1. Сутність конституції. Установча природа конституції.
2. Поняття та юридичні властивості конституції. Верховенство конституції. Пряма дія конституційних норм. Горизонтальний ефект конституції.
3. Функції конституції. Реалізація конституції.
4. Особливості тлумачення конституції.
5. Загальна характеристика Конституції України. Порядок ухвалення та внесення змін до Конституції України.
6. Правовий захист Конституції. Поняття, види та моделі конституційного контролю.

#### Теоретичний мінімум

**Сутність конституції. Установча природа конституції.** Сучасне уявлення про конституцію і сучасне розуміння смислового значення цього поняття нерозривно пов'язані із визначними перетвореннями Нового періоду історії, зокрема революціями в Англії 1689 р., Північній Америці 1776 р. та Франції 1789 р., які зумовили далекосяжні наслідки, що вийшли далеко за часові та просторові межі Західної Європи та Північної Америки XVII – XVIII ст. Найбільш узагальнено ці перетворення у правовому вимірі буття можуть бути визначені як запровадження упредметненого насамперед в конституції юридичного обмеження державного владарювання.

Водночас витоки явища конституції можна небезпідставно шукати у відомій з давніх-давен ідеї державного ладу як стійкої основи різних форм і засобів влади, а, власне, категорія «конституція» походить з державного владарювання в Стародавньому Римі. Спочатку, у період Римської республіки, її пов'язували з актами, які встановлю-

вали державний лад і латиною позначались терміном «*res publicam constituere*» (державний устрій), згодом, у період Римської імперії, конституціями іменували деякі акти імператорів, які були присвячені різним питанням, включаючи питання організації владарювання. Категорія «конституція» вживалася і після поділу та розпаду імперії: відповідну назву, до прикладу, мали акти імператора Юстиніана, видані з метою організації кодифікації римського права у VI ст. Проте надалі, зазначає В. Шаповал, зв'язок із державним владарюванням було втрачено і категорія «конституція» застосовувалася в канонічному праві в середньовічній Європі для позначення настанов папи римського.

Попри давню історію застосування, слід підкреслити, що за усіх часів і періодів категорія «конституція» не мала стосунку до явища конституції як основного закону – акта найвищої сили, що втілював юридичне обмеження державного владарювання. Перше використання категорії «конституція» у такому значенні пов'язують із 70-80 рр. XVIII ст. та північноамериканськими колоніями, а згодом – штатами, зокрема штатом Массачусетс в 1780 р. Сім років потому, 1787 р. саме у такому значенні категорія «конституція» була використана в новоутвореній федеративній державі – США. Надалі явище конституції та предметно пов'язане з ним поняття поступово поширились в усьому світі, ставши у певному сенсі універсальними.

Тут доцільно вказати на необґрунтованість визначення як конституції, зокрема як першої в світі чи першої в Європі конституції акта, поіменованого «Домовленості і установа про права і вольності Війська Запорозького», який широковідомий натеper як «Конституція Пилипа Орлика». Насправді, цей акт конституцією, власне, не є і не сприймався у такому значенні під час укладання. Н. Яковенко слушно зауважує, що укладачі акта 1710 р. мислили його як традиційні для Речі Посполитої *pacta conventa* (договірні пункти), на дотримання яких обраний володар – гетьман присягав перед «вільним народом» – козацтвом. Визнаючи та підкреслюючи, дійсно, важливе значення «Домовленостей і установлень ...» в контексті розвитку політико-правової думки в Україні та Європі, водночас необхідно враховувати конкретно-історичні умови, за яких вони були складені, те політичне середовище, в якому перебували усі учасники відповідного процесу.

Загалом, для належного усвідомлення сутності конституції показовим є сформульоване А. Гамільтоном, одним з-поміж батьків-засновників США, ‘найважливіше питання’, ‘яке своєю поведінкою і прикладом судилося вирішити народу’ – ‘...чи спроможні спільно-ти людей дійсно засновувати добре правління за результатом роздумів і власним вибором або вони назавжди приречені отримувати свої політичні конституції волею випадку або насильства’. Перші конституції, які упередметнюють ці роздуми та власний вибір, набуваючи значення ‘конституцій, які обмежують’ (*Д. Грімл*), запроваджують новий підхід до заснування політичної влади в межах законного та обмеженого правління, що підпорядковує урядовців юридичним обмеженням та заборонам. Проте зводити значення цих конституцій виключно до антитези безмежного свавілля – цілком безпідставно.

Конституція у сучасному розумінні є актом творення держави як політичної організації суспільства, що утверджує її природу та найважливіші цілі, визначає через інституції та процедури владарювання її фундаментальну структуру та закріплює межі здійснення державної влади (*Д. Кастільоне*).

Цей важливий момент – творення держави – кілька років потому після тверджень А. Гамільтона дуже виразно аргументував Т. Пейн. Відповідно до його концепції ‘права на владу’ надважливим є розуміння конституції як усвідомленого інституційного проєкту нового початку, який передбачає взаємне визнання людьми, об’єднаними належністю до політичної організації суспільства, взаємності основоположних прав. Саме ці права являють засаду та змістовний складник конституції, який має повсякчасно утверджуватися при державному владарюванні та вимагає інституціоналізації. Така інституціоналізація стає можливою лише за умови, що здійснення цих прав певним чином відтворюється в межах державних повноважень, тому повага до прав людини вимагає загального поділу влади. Права людини та поділ влади з цього погляду є основними складниками конституції. Державу, яка порушує права людини та поділ влади, не можна назвати конституційною – як це було проголошено у статті 16 французької Декларації прав людини і громадянина: ‘Усяке суспільство, у якому відсутній поділ влади та не забезпечуються гарантії прав, не має конституції’.

Концепція Т. Пейна багато в чому перекликається із концепцією установчої влади Ем. Сієєса, яка справила незаперечний вплив на розвиток державності інших країн, включно із творенням їхніх конституцій як актом творення держави. Згідно з Ем. Сієєсом первинним політичним суб'єктом є нація, яка має особливу, установчу владу встановлювати через прийняття конституції нормативні та інституціональні основи здійснення встановленої – державної – влади. Тоді, як нація як політична спільнота підкорюється лише природному праву, то встановлена влада є залежною від позитивного права, передусім від конституційних норм. Це означає, що нація зобов'язана дотримуватися конституції і вимог законності лише тією мірою, якою вона є джерелом будь-якої форми позитивного права. Тому звичайні закони є нічим іншим ніж вираженням загальної волі політичної спільноти.

Концепція установчої влади, яка мислилася її автором як необмежена «воля народу», зазнала значущих змін, які дуже чітко засвідчили зменшення простору для її здійснення, навіть у разі зміни політико-правового режиму чи запровадження змістовно і формально нових конституційних механізмів. Підкреслюючи неприпустимість сприйняття установчої влади як свавільної та безмежної, водночас слід вказати, що вихідна ідея концепції Ем. Сієєса лишилася незмінною: державна влада розуміється як встановлена, похідна й вторинна щодо первинної, установчої влади народу, актом здійснення якої є конституція, покликана юридично обмежувати державне владарювання. Це закладає основу розрізнення юридичної природи конституції і законів: якщо конституція є актом установчої влади, з чого виводиться її верховенство, і, отже, найвища юридична сила, то закони є актами встановленої законодавчої влади, що пояснює їхню нижчу щодо конституції юридичну силу.

**Поняття та юридичні властивості конституції. Верховенство конституції. Пряма дія конституційних норм. Горизонтальний ефект конституції.** Конституція у сучасному розумінні є насамперед нормативним актом, а конституційна теорія – насамперед є нормативістською теорією. Зважаючи на це, конституцію найперше розуміють як систему правових принципів і норм, виражених в єдиному нормативному акті найвищої юридичної сили або кількох таких актах, в яких закріплено засади правового статусу особи та її від-

носин з державною владою, основи соціально-економічного устрою, політичної системи, організації й діяльності держави та її ключових органів, місцевого самоврядування, а також відносин держави зі світовою спільнотою (засади зовнішньополітичної діяльності держави) (*М. Козюбра*).

Таке розуміння конституції, ґрунтуючись на поглядах, сформованих у XVIII – XIX ст., враховує розширення сфери конституційного регулювання, яке відбулося протягом минулого століття та позначає конституцію у формально-юридичному значенні або «юридичну» конституцію.

Конституція може також бути сприйнята у матеріальному значенні, яке засвідчує порядок організації і здійснення влади в державі, адекватний змісту правового регулювання державно-політичних відносин владарювання, а також взаємовідносини між державою та індивідом, що виникають за цим порядком.

Утім, В. Шаповал слушно вказує, що відповідне поєднання конституції у формально-юридичному значенні, виражене в історично зумовленій формі основного закону, і конституції в матеріальному значенні часом ігнорується. Деякі правники трактують «матеріальну конституцію» як порядок публічного владарювання, виражений в будь-якій правовій формі, а не тільки в формі конституції як основного закону.

Таке трактування конституції має позаісторичний характер, оскільки припускає визнання конституціями актів, виданих в античний період, хартій феодальних часів тощо. Воно нівелює значення конституції як основного закону, що має найвищу юридичну силу. Принципово важливим є те, що поняття «юридичної конституції» співвіднесене з Новим періодом історії, а також з явищем національної держави, яке сформувалося за цих часів.

Водночас необхідно підкреслити, що конституція є «ефективною лише як складник соціальної діяльності і є релевантною, якщо лише сприймається та застосовується соціально» (*А. Шайо*). Відповідно, у конституційній теорії набули поширення різноманітні класифікації та категорії, які втілюють різну міру ефективності чи реальності конституцій. Узагальнюючи наявні підходи, можна виділити:

Конституції як такі, положення яких дійсно втілюються у суспільних відносинах або, іншими словами, здійснення яких засвідчує

адекватність фактичної конституції юридичній конституції. Такі конституції часом, аби акцентувати увагу на їхній реальності, позначають як реальні конституції.

Фіктивні, або фасадні конституції, тексти яких за формою та змістом майже не відрізняються від реальних конституцій. Проте їхні положення не здійснюються, слугуючи «фасадом» політичного режиму, який не засвідчує політико-правові реалії. Такі конституції притаманні здебільшого сучасним авторитарним режимам.

Нарешті, номінальні конституції, які іменуються конституціями суто формально, оскільки не мають на меті запровадити обмежене державне владарювання, а їхній зміст заперечує навіть елементарні вимоги конституціоналізму.

Сприйняття конституції як нормативного акта розкривається через низку юридичних властивостей, які у сукупності засвідчують її нетотожність будь-якому іншому акту. Йдеться про установчу природу конституції, її значення як основного закону; особливі процедури ухвалення й внесення змін та, нарешті, особливу систему правового захисту конституції.

Установча природа конституції, її засновницьке або, іншими словами, конститутивне значення у творенні держави як політичної організації суспільства охарактеризовані вище, тому приділимо увагу іншим атрибутам конституції.

Пряме чи опосередковане визначення конституції як основного закону має давню історію і сягає значно далі часів запровадження 1789 р. у Франції закону як акта, який ухвалюється представницьким органом і санкціонується (підписується) королем. Ще у XVI ст., як писав Г. Елінек, з'являється поняття «основний закон» (латиною – «*lex fundamentalis*»), що «володіє вищою силою порівняно з іншими законами: навіть сам король пов'язаний цим законом і не може на свій особистий розсуд змінювати його». Однак, попри те, що поняття «*lex fundamentalis*» протягом в XVII–XVIII ст. подекуди використовували в деяких офіційних актах в Англії та Франції, найвища юридична сила за ними не визнавалася. Конституція як основний закон, тобто акт, за яким визнається найвища зобов'язуюча сила, що зумовлена його установчою природою – здобуток інших часів, які прямо пов'язані із революційними перетвореннями в Західній Європі та Північній Америці. Ідентифікація конституції як основного закону,



тому, у жодному разі не дає підстав для її сприйняття як одного, хоч й основного, поміж інших актів парламенту, що їх зазвичай підписує та оприлюднює глава держави.

Нормативне розуміння конституції, її спрямованість та спроможність юридично обмежувати державне владарювання втілюється у її верховенстві. Цей атрибут у вітчизняній науці визначають найперше як найвищу юридичну силу конституції в системі права, підкреслюючи її первинне ієрархічне місце щодо усіх нормативно-правових актів, безумовну вимогу їхньої відповідності конституції. При цьому цілком слушно, розрізняючи змістовну та формальну відповідність, вказують на їхню рівнозначність, значущість об'єктивованих конституцією цінностей та принципів, неприйнятність зведення конституції лише до тексту та як наслідок – неприпустимість заперечення дихотомії її букви і духу.

Водночас найвища юридична сила конституції не вичерпує значення її верховенства у національній правовій системі. Якщо верховенство розуміти як якість чи стан володіння більшою владою, авторитетом або пануванням чи першістю щодо кого- або чого-небудь, то верховенство конституції засвідчує загальну підпорядкованість об'єктивованому до певної міри її змістом праву, у тому числі й будь-якої політичної влади, яка в такий спосіб набуває легітимності і якій через це коряться люди. І саме з цієї причини верховенство конституції передбачає її верховенство й щодо (зокрема або насамперед) парламенту і, як наслідок, як твердить Ю. Лімбах, – вищу юридичну силу щодо усіх «підконституційних» правових актів, які створюються парламентом.

Саме такі змістовні наголоси видаються резонними при інтерпретації та застосуванні положень ч. 2 ст. 8 Конституції, за якими вона має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні їй відповідати.

Прикметно, що ч. 3 ст. 8 Конституції визначає, що її норми є нормами прямої дії та гарантує звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції як такої.

У такий спосіб Конституція втілила власну спроможність до прямої дії, зокрема через її застосування судами для захисту конституційних прав. Якщо бути послідовним, то визначення та визнання Кон-

ституції Основним Законом України, вказує на надмірність застереження про її пряму дію. Конституція як акт найвищої зобов'язуючої сили, іншими словами, іманентно має здатність до прямої дії та неодмінного застосування судами. Тут також варто слідом за Е. Чемерінські вказати, що, як тільки досягається згода, що конституція має керувати суспільством, аби забезпечити деякі питання від волі більшості, судовий контроль набуває значення надважливого механізму її тлумачення та виконання передбачених нею обмежень та заборон.

Включення відповідного застереження до Конституції пояснюється прагненням подолати та унеможливити повернення до укоріненої ще з часів Радянського Союзу практики незастосування, зокрема судами, номінальних конституцій, актів, наповнених ідеологічними догмами, які єдино наявна політична партія, замість керуватися ними, довільно переписувала і які не справляли юридично значущих наслідків. Ба більше, вони такими ніким і не мислилися.

Визначаючи юридично значущі наслідки Конституції як акта найвищої зобов'язуючої сили, необхідно вказати, що ч. 3 ст. 8 у системному зв'язку із положеннями ст. 23 та ч. 1 ст. 68 Конституції уможливили так зване пряме горизонтальне застосування (ефект) власних норм.

Концепція горизонтального застосування походить з юрисдикційної практики Німеччини, де її позначили «Drittwirkung» (ефект третьої особи), та передбачає, що норми конституції здатні спричинити юридичні наслідки не лише у вертикальному вимірі, у відносинах між державою та людиною, але й у горизонтальному вимірі, у відносинах приватних осіб. Відповідно, якщо норма конституції є достатньо конкретною, аби своїм змістом засвідчити правило юридично значущої поведінки, то вона визнається обов'язковою до виконання навіть у відносинах між особами, жоден з яких не представляє державу (не є державним агентом).

Здійснюваний нормами конституції прямий горизонтальний вплив має дві функції. По-перше, якщо норма конституції є досить конкретною, то вона наділяє приватних осіб правами та обов'язками, здійснення яких може бути захищене в суді. По-друге, пряма горизонтальна дія певною мірою полегшує прийняття рішення про скасування та (або) втрату чинності в цілому або в частині «підконституційних» актів у разі встановлення їхньої невідповідності нормі кон-

ституції. Пряме застосування конституції у поєднанні з принципом її верховенства над іншими нормативними актами, резонно твердить В. Садурські, неминуче передбачає право та обов'язок судів відмовитись від застосування будь-якого акта, який вони визначають як неконституційний в цілому або в частині.

Утім, варто вказати, що значно частіше при вирішенні спірних ситуацій у горизонтальному вимірі перевага надається непрямому горизонтальному застосуванню норм конституції через конституційно узгоджене тлумачення.

Конституційно узгоджене тлумачення найперше означає, що серед усіх можливих значень, які можуть бути надані нормі «підконституційного» акта, потрібно обирати те значення, яке найбільшою мірою узгоджується з нормою конституції. Відповідно, лише у тому разі, коли жодне смислове значення не узгоджується з нормою конституції, «підконституційний» акт в цілому або в частині може бути визнаний неконституційним і, отже, скасований та (або) визнаний таким, що втратив чинність (*Е. Бінді, М. Періні*).

Таке непряме горизонтальне застосування норм конституції дозволяє усвідомити дієвість норм конституції у відносинах між приватними особами, коли об'єктивовані конституцією цінності та принципи набувають цілком практичного значення та спричиняють юридично значущі наслідки. Непряме горизонтальне застосування норм конституції натепер широко визнане у світі саме як засіб забезпечення регулятивного впливу конституції на ті суспільні відносини, які безпосередньо нею не регулюються.

Як зазначив у цьому зв'язку В. Комелла, 'те, що каже конституція про свободу слова та приватність, чи про права робітників, чи про права обвинувачуваних, має очевидний вплив, наприклад, на приватне право, трудове право та кримінальне право. З цього погляду, конституційне право являє не нову юридичну царину, що має бути додана до традиційних. Скоріш, йдеться про нову перспективу, з якої мають критично оцінюватися традиційні галузі права'. Такий підхід поступово набуває більшої значущості і в юридичній діяльності в Україні.

Інші зазначені юридичні властивості конституції – особливі процедури ухвалення й внесення змін та особлива система правового захисту – будуть охарактеризовані у наступних питаннях цієї теми, зважаючи на національні особливості їхнього визначення.

**Функції конституції. Реалізація конституції.** Узагальнюючи наявні у вітчизняній літературі позиції, функції конституції можуть бути визначені як напрями цілеспрямованого впливу, здійснюваного конституцією на суспільні відносини. Прикметним при цьому є аргументований О. Скрипнюком підхід, за яким, ‘з суто теоретичного погляду, конституція, безумовно, виступає як правовий акт, а тому функції, які властиві праву взагалі, властиві і їй’, хоча й, що важливо, іншою мірою.

Відповідно, виокремлення функцій конституції узалежнено від функцій права, які поділяють на дві основні групи: загальносоціальні й спеціальні. Загальносоціальні функції розрізняють переважно за сферами впливу права на суспільні відносини. До них належать політична, економічна, соціальна, ідеологічна тощо функції. До спеціальних функцій, інакше кажучи, правових (юридичних) функцій, належать, найперше, регулятивна та охоронна, а також установча та інформаційна функції, які розрізняють за характером (способами, засобами) впливу права на суспільні відносини.

Дотримуючись такої методологічної настанови, О. Совгіря, наприклад, зазначає, що конституції здійснюють юридичну, політичну, ідеологічну, установчу, правотворчу, регулятивну, охоронну, економічну, культурну, інформативну, зовнішньополітичну та інші функції.

Констатований підхід має прояв і при виділенні функцій галузі конституційного права. О. Сінькевич, зокрема, пропонує розглядати систему відповідних функцій як підсистеми двох рівнів. Підсистему першого рівня становлять функції конституційного права як галузі права України, виділені за сферами суспільного життя, регулювання яких є стратегічно важливим: економічну, політичну та соціально-культурну функції. Підсистему другого рівня становлять функції конституційного права як галузі права України, виокремлені в залежності від цілей та завдань, що стоять перед галуззю. До них О. Сінькевич відносить змістовні функції – регулятивну та охоронну – та сутнісні функції – аксіологічну та установчу.

Не заперечуючи наведені позиції, водночас резонно ще раз наголосити, що конституція у сучасному розумінні є актом творення держави як політичної організації суспільства, що утворює її природу та найважливіші цілі, визначає через інституції та процедури влада-

рювання її фундаментальну структуру та закріплює межі здійснення державної влади, зокрема через встановлення обмежень та заборон.

Відповідно, втілення в конституції установчого (конститутивно-го) та обмежувального начал диктує їхнє спільномірне вираження через її функції. Установча функція за такої логіки засвідчує нормативне визнання найбільш значущих цінностей та принципів соціальної взаємодії, визначення процедур, правил та, власне, інституцій державного владарювання. Обмежувальна функція конституції втілює її спрямованість на унеможливлення свавільного владарювання, тобто владарювання виключно на власний розсуд та радше заради власних інтересів можновладців, ніж інтересів людей, які коряться цій владі.

Принагідно зазначимо, що Ю. Тодика, який один з перших в Україні обґрунтував систему функцій Конституції, абсолютно виправдано виділив обмежувальну функцію, яка вказує, що 'конституційні норми створюють основу і визначають межі діяльності державних органів, стримують узурпацію та монополізацію влади певними структурами державної влади'.

Загалом, здійснювані конституцією нормативне регулювання та вплив, як й реалізація конституції, не обмежені тільки юридичними аспектами й формами. Характеристика реалізації конституції лише на суто формально-юридичному рівні, збіднює її правову природу та значення в демократичному суспільстві, а якщо підміняти реалізацію конституції як цілісного регулятора реалізацією її окремих норм, то й поготів.

Поділяючи такий підхід до сприйняття реалізації конституції, який слідом за М. Козюброю розвиває В. Венгер, очікувано, підтримуємо позицію, за якою до реалізації конституції необхідно підходити ширше, урахувуючи всі основні аспекти її дії як комплексного й системного інструменту регулювання суспільних відносин. Така перспектива дозволяє значно глибше і ширше визначати і дослідити сприйняття та втілення в соціальній дійсності об'єктивованих конституцією цінностей та принципів соціальної взаємодії, інституцій, процедур та правил владарювання. У цьому разі механізм дії конституції, дійсно, являє комплекс (систему) способів утілення приписів конституції в реальних суспільних відносинах, вираження її змісту, суспільного значення й цінностей, що забезпечують її

верховенство й визначальне значення в життєдіяльності та розвитку суспільства.

Аргументоване науковцями комплексне розуміння механізму дії конституції передбачає наявність його внутрішньої структури – системи елементів, які зумовлюють дію конституції в усіх сферах і під впливом різних обставин. З наведених причин реалізація конституції відбувається через взаємодію аспектів (елементів) механізму дії конституцій: соціально-демографічних, політичних, економічних, адміністративно-управлінських та юридичних.

**Особливості тлумачення конституції.** Вихідною передумовою будь-яких міркувань про тлумачення в праві, включно з тлумаченням конституції, є усвідомлення того, що потреба в тлумаченні права впливає передусім із сутнісної природи права, яке спрямоване на загальне і багаторазове регулювання поведінки невизначеного кола осіб. Відповідно, тлумачення вже з цієї причини є обов'язковим складником реалізації конституції. Об'єктивну необхідність тлумачення конституції тільки посилює те, що як нормативний акт конститутивного значення, за яким визнані певні юридичні властивості, конституція розрахована на тривалу дію та реалізацію, а її нормам, порівняно з нормами інших актів, властивий більш загальний та абстрактний характер.

Тому нормативне регулювання та вплив, здійснювані конституцією на суспільні відносини, необхідність узгодження неминуче різного розуміння її норм, зрештою прагнення забезпечити її еволюційний розвиток мусять бути віднесені до тих чинників, які зумовлюють потребу в тлумаченні конституції.

Тут відразу важливо розмежувати поняття «тлумачення конституції» та «офіційне тлумачення конституції». Тоді як «тлумачення конституції» являє розумово-пізнавальний процес і вид юридичної діяльності, які мають на меті з'ясувати та роз'яснити зміст (сене) норм конституції, «офіційне тлумачення конституції» є повноваженням певного органу влади щодо роз'яснення змісту норм конституції шляхом усунення неясностей у їх розумінні, з'ясування таким чином сенсу норми з метою реалізації конституції, узгодження її норм із соціальною дійсністю (*І. Сліденко*).

Офіційне тлумачення Конституції здійснює згідно з п. 2 ч. 1 ст. 150 виключно Конституційний Суд України. Станом на червень

2023 р. ним постановлено 69 рішень щодо офіційного тлумачення Конституції, останнє за часом – Рішення від 02.12.2019 № 11-р/2019 у справі щодо офіційного тлумачення положень статті 151-2 Конституції.

Водночас тлумачення Конституції є обов'язковим складником усіх здійснюваних Конституційним Судом України юрисдикційних повноважень. Зважаючи на юридичні властивості обов'язковості, остаточності та заборони оскарження рішень й висновків Конституційного Суду України, надане ним під час здійснення будь-якого повноваження тлумачення Конституції набуває нормативного (обов'язкового) значення для усіх без винятків суб'єктів права. Результати такого тлумачення становлять численні юридичні позиції, викладені, серед іншого, в:

Рішенні від 23.12.1997 № 7-зп/1997 у справі про Рахункову палату;

Висновку від 25.03.1999 № 1-в/1999 у справі про внесення змін до статті 98 Конституції України;

Рішенні від 02.11.2004 № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання;

Рішенні від 01.04.2008 № 4-рп/2008 у справі про Регламент Верховної Ради України;

Висновку від 01.04.2010 № 1-в/2010 у справі про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України;

Рішенні від 08.09.2016 № 6-рп/2016 у справі про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій тощо.

Аналіз діяльності Конституційного Суду України доводить, що він широко використовує різні способи тлумачення (граматичний, логічний, системний, телеологічний, історичний тощо), вдаючись до буквального (зміст норми, що тлумачиться, повністю збігається з її текстуальним вираженням); розширювального (зміст норми, що тлумачиться, є ширшим за її текстуальне вираження); обмежувального (зміст норми, що тлумачиться, є вузьким за її текстуальне вираження) тлумачення Конституції.

У цьому зв'язку С. Шевчук справедливо зазначає, що без розширеного, творчого тлумачення Конституція ризикує залишитися програмним документом, який складається лише з позитивних норм (букви), в якому не враховується конституційний дух, неписані кон-

ституційні норми та цінності, без чого Конституція не може слугувати дієвим інструментом обмеження державної влади.

Збіжним чином особливості тлумачення конституції визначає В. Лемак, вказуючи на неявне, імпліцитне смислове значення, яке потребує виявлення та формалізації через здійснюване насамперед конституційними чи верховними судами тлумачення. При цьому подібно до тлумачення інших правових текстів, тлумачення конституції ніколи не є абстрактним (теоретичним) та відірваним від вирішення конкретної юридичної справи. Доктринальне (по суті, консультативне) тлумачення лише сприяє її судовому тлумаченню, від якого залежить вирішення конкретної юридичної справи.

Методологічну основу визначення меж прийнятності тлумачення конституції закладають методики (концепції) статичного та динамічного тлумачення. Статична методика втілює прагнення забезпечити щонайбільшу стабільність, правову визначеність і передбачуваність правозастосовних рішень. Статична методика передбачає широке застосування правил формальної юридичної логіки, взаємозв'язків між нормами, структурними елементами певного правового акта чи актів. Застосування історичного способу тлумачення традиційно пов'язується зі з'ясуванням волі, намірів та мети органу, який прийняв правовий акт у відповідний момент часу. Така методика має значення для роз'яснення змісту юридичних термінів, пошуку логічних зв'язків між правовими нормами.

Натомість динамічна методика (концепція) тлумачення має на меті подолати відставання нормативного регулювання від соціальної дійсності, що передбачає визнання спроможності його зміни відповідно до конкретної історичної ситуації. Під час застосування методики динамічного тлумачення граматичний та системний спосіб тлумачення мають значення для виявлення наявних проблем, зокрема прогалин у регулюванні. Тому увага зосереджена переважно на телеологічному та функціональному способах тлумачення. У цьому разі посилено застосовуються здобутки правової доктрини та принципи конституційного права, які не завжди закріплені явно, експліцитно, до прикладу, принцип пропорційності, правової визначеності. Історичний спосіб у разі динамічного тлумачення досить часто використовується для того, аби усвідомити особливості еволюції норми



чи інституту у контексті розвитку соціальних, політичних чи владних інститутів (М. Савчин).

**Загальна характеристика Конституції України. Порядок ухвалення та внесення змін до Конституції України.** Конституція – Основний Закон України – прийнята 28.06.1996 Верховною Радою України від імені Українського народу та є вираженням його суверенної волі (преамбула Конституції).

Відповідно до юрисдикційної практики Конституційного Суду України ці та інші положення Конституції у системному зв'язку засвідчують, що:

Конституція ‘...за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України ... визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої’ (абз. 3 п. 2 мотивувальної частини Рішення від 03.10.1997 № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України);

‘...прийняття Конституції ... Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття’ (абз. 1 п. 4 мотивувальної частини Рішення від 11.07.1997 № 3-зп у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України);

Конституція є ‘юридичним вираженням суверенної волі Українського народу... Основний Закон України як акт установчої влади, що належить народу, визначає, зокрема, засади державного устрою, принципи здійснення державної влади, систему і межі компетенції органів державної влади, механізм реалізації державновладних повноважень. Важливою функцією Конституції України є обмеження державної влади як похідної вторинної від установчої влади народу. Закріплення в Основному Законі України положення, згідно з яким народ здійснює владу через органи державної влади, означає, що лише народ у Конституції України може визначити, які органи державної влади він уповноважує на здійснення влади від його імені’ (абз. 3 пп. 3.1 п. 3 мотивувальної частини Рішення від 13.06.2019 № 5-р/2019 у справі про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг).

Як Основний Закон України Конституція є нормативним актом, що має зумовлену її установчою природою найвищу зобов'язуючу силу. Зазначимо ще раз, що верховенство Конституції не вичерпується найвищою юридичною силою в системі права, позаяк йдеться про втілення юридичного обмеження державного владарювання, верховенство сягає значно глибше у соціальну дійсність.

Крім цих юридичних властивостей з-поміж інших нормативних актів Конституцію, як й абсолютну більшість конституцій інших держав по усьому світі, вирізняють процедури ухвалення та внесення змін, які виражають її сутність та установчу природу та покликані забезпечити її стабільність та верховенство.

Вирішальна ознака ухвалення Конституції полягає у тому, що йдеться про однократний акт реалізації Верховною Радою України суверенної волі народу, який має установчу владу. Це підтверджується аналізом визначених Конституцією повноважень парламенту (ст. 85), які не наділяють Верховну Раду України правочинністю приймати Конституцію, та порядку внесення змін до Конституції. Іншим словами, чинна Конституція конституційована у такий спосіб, який виключає саму можливість прийняття іншої конституції, можливими є тільки зміни чинної Конституції. У будь-якому разі ухвалення нової конституції як нового й окремого нормативного акта, відмінного від чинної Конституції, є здійсненням лише за умови змін процедури внесення змін до неї, яка визначена самою Конституцією. Без сумніву, такі дії мусять засвідчувати з'ясовану волю Українського народу та щонайменше підтримку ним таких конституційних перетворень.

Варто вказати, що процедура внесення змін до Конституція визначена самою Конституцією – розділом XIII «Внесення змін до Конституції України». Цей розділ, як й розділ I «Загальні засади» та розділ III «Вибори. Референдум», зважаючи на їхнє значення для гарантування верховенства та стабільності Конституції, захищені надскладною процедурою внесення змін, які неодмінно мають бути затверджені всеукраїнським референдумом (ч. 1 ст. 156). Але навіть в тих випадках, коли йдеться про зміну інших розділів Конституції, змінити її, порівняно з будь-яким іншим нормативним актом, надзвичайно важко.

Загалом, залежно від порядку змін до конституції розрізняють: жорсткі, гнучкі й змішані конституції.

Жорсткі конституції – це конституції, які змінюють в особливому, більш складному порядку, який є відмінним від порядку внесення змін до інших нормативних актів. Гнучкими є конституції, зміни до яких вносять в тому ж порядку, в якому парламент змінює прийняті ним закони. Змішаними є конституції, порядок внесення змін до яких передбачає поєднання різних підходів щодо різних частин.

Аналіз розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» доводить, що Конституція за порядком внесення змін до неї є жорсткою конституцією, оскільки усі її розділи можуть бути змінені у порядку, який є відмінним від порядку внесення змін до інших нормативних актів.

Ці відмінності, зокрема, передбачають:

1) обов'язкову участь Верховної Ради України у процедурі внесення змін до Конституції. Законопроект про внесення змін до розділів Конституції, крім I, III і XIII, задля прийняття мусить бути підтриманий щонайменше двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Законопроект про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції має бути затверджено на всеукраїнському референдумі, однак такий референдум призначає Президент України тільки після того, як законопроект ухвалено щонайменше двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України;

2) визначених суб'єктів ініціювання змін до Конституції. Законопроект про внесення змін до розділів I, III та XIII подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Законопроект про внесення змін до інших розділів Конституції може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третьою народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України;

3) вичерпно визначені Конституцією змістовні та формальні обставини, встановлення яких унеможливує будь-які зміни. Конституція, зокрема, 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. Не може бути змінена Конституція в

умовах воєнного або надзвичайного стану та за умови недотримання низки процедурних вимог ст. 158;

4) обов'язкову участь Конституційного Суду України у процедурі внесення змін до Конституції. Зміни до Конституції є можливими тільки за умови надання Конституційним Судом України висновку про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам ст. 157 і 158;

5) пряму заборону Президенту України застосовувати право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів про внесення змін до Конституції (п. 30 ч. 1 ст. 106).

Станом на червень 2023 р. зміни до Конституції були внесені сім разів: 2004 р, 2011 р, 2013 р, 2014 р, 2016 р, та двічі 2019 р. Один раз зміни до Конституції відбулися на підставі Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010. Більшість з цих змін були зумовлені тривалим пошуком моделі організації державної влади, адекватної політико-правовим традиціям та сучасним вимогам. Водночас найбільш значущими стали зміни:

2004 р. – в контексті подій Помаранчевої революції Верховна Рада України прийняла Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України»

2014 р. – в результаті Революції Гідності Верховна Рада України відновила дію окремих положень Конституції України зі змінами, внесеними законами України від 08.12.2004 № 2222-IV, від 01.02.2011 № 2952-VI та від 19.09.2013 № № 586-VII.

**Правовий захист Конституції. Поняття, види та моделі конституційного контролю.** Найперше, необхідно зазначити, що у спеціальній літературі існують різні позиції щодо розуміння поняття «правовий захист Конституції» та визначення його співвідношення із поняттям «правова охорона Конституції». Згідно з першим підходом, ці поняття ототожнюються або вживаються як складники одне одного. Натомість відповідно до другого підходу ці поняття розмежовуються за різними підставами і вживаються окремо одне від одного. Нарешті, прихильники третього підходу наголошують на нагальній потребі унормування понятійного апарату та вживанні поняття «правовий захист Конституції».

Загалом, смислове значення понять «правовий захист Конституції» та «правова охорона Конституції» не є тотожним. Будучи

об'єднані спільним об'єктом і загальними цілями, вони позначають нетотожні методи їхнього досягнення. Якщо правова охорона Конституції являє систему заходів, спрямованих на запобігання порушенню норм конституції, то функція заходів правового захисту полягає у припиненні порушення норм конституції, зокрема через прийняття рішення про скасування та (або) втрату чинності в цілому або в частині «підконституційних» актів у разі встановлення їхньої невідповідності нормі конституції. На ці та інші аспекти нетотожності понять «правовий захист Конституції» та «правова охорона Конституції» звертають увагу О. Кушніренко, А. Селіванов, Т. Слінько, М. Тесленко та інші.

Інакше пояснює відмінності понять «правовий захист Конституції» та «правова охорона Конституції» М. Савчин. Постановка питання про охорону конституції має етатистський характер і припускає – твердить він – соціальну активність щодо його забезпечення залежно від волі держави. Проте це суперечить природі конституціоналізму як системи обмеження публічної влади і дієвих гарантій прав і свобод. За таких умов держава розглядається як потенційний порушник конституційного ладу, що емпірично доведено практикою діяльності влади в нацистській Німеччині, фашистській Італії, тоталітарному Радянському Союзі та за інших авторитарних і тоталітарних режимів. Тому більш правомірно, на переконання М. Савчина, говорити про правовий захист конституції, який передбачає соціальну активність учасників конституційних правовідносин з приводу забезпечення чинності конституції.

Підтримуючи висловлені М. Савчином міркування, видається слушним підтримати пропоноване ним розуміння правового захисту конституції як системи правових засобів і способів забезпечення непорушності правових цінностей і принципів, які складають сутність змісту забезпечення легітимності втручання публічної влади в приватну автономію індивіда з метою забезпечення суспільного блага.

Такий підхід видається збіжним твердженням В. Городовенка, який слушно вказує, що Конституція є унікальним соціально-правовим договором, який зважаючи на особливу природу, важливу соціальну цінність та юридичний статус, вимагає особливих інституційних засобів та специфічних процесуальних правил, які повинні бути

визнані (науково та законодавчо) як засоби та правила конституційно-правового захисту.

Засобами правового захисту конституції слугують особливий порядок внесення змін до конституції; конституційний контроль; відповідальність за порушення конституції вищих посадових осіб; визнання неконституційними та розпуск політичних партій; надзвичайні засоби (інститути надзвичайного, воєнного стану) тощо.

Суб'єктами правового захисту конституції за наведеного розуміння виступають органи публічної влади, які наділені релевантними владними повноваженнями. Натомість фізичні та юридичні особи здатні, за ординарних умов, ініціювати здійснення повноважень такими органами публічної влади, що не заперечує право на повстання (опір) за екстраординарних умов, коли окремі урядовці чи органи влади кричуще порушують цінності та принципи, опосередковані змістом норм Конституції.

Підкреслюючи різноманіття засобів правового захисту конституції, необхідно чітко наголосити, що провідне значення серед них в усьому світі визнається за конституційним контролем.

Конституційний контроль – це діяльність органів держави з реалізації принципу верховенства конституції і підтримки режиму конституційної законності за допомогою своїх специфічних методів (*І. Сліденко*). Відповідно, конституційний контроль органічно пов'язаний із владою органу, наділеного правом приймати рішення про скасування та (або) втрату чинності в цілому або в частині актів, що не відповідають конституції як основному закону. З наведених причин конституційний контроль може бути визначений як влада, надана відповідному органу контролювати та у разі необхідності встановлювати відповідність або невідповідність конституції актів, ухвалених різноманітними органами публічної влади, й особливо актів, ухвалених представницькими установами (*В. Маклаков*).

Водночас коло об'єктів конституційного контролю може включати не лише акти, а й дії (бездіяльність) органів публічної влади, організацій або громадських об'єднань.

Попри різноманіття органів державної влади, які натеper у різних державах залучені до здійснення конституційного контролю (парламент, глава держави, уряд, омбудсман тощо), найбільш ефективною та провідною інституціональною формою конституційного контр-

олою визнається судовий конституційний контроль, тобто конституційний контроль, здійснюваний судами та/або спеціалізованими органами судової влади.

Натепер можна говорити, щонайменше про дві основні моделі судового конституційного контролю: американську (дифузну, північноамериканську) та європейську (континентальну, кельзенівську).

Характеризуючи специфічні особливості американської (дифузної) моделі судового конституційного контролю, доцільно виокремити такі принципові моменти.

По-перше, контроль за конституційністю в умовах американської моделі конституційної юстиції має універсальний характер. Він здійснюється не тільки щодо законів (статутів), але також і інших правових актів, прийнятих на всіх рівнях здійснення державної влади. Будь-який акт порушення загальноприйнятої ієрархії юридичних норм або дія, що не заснована на правовій нормі та порушує «належну правову процедуру», можуть бути визнані такими, що не відповідають Конституції Сполучених Штатів.

По-друге, контроль за конституційністю має казуальний характер. Його здійснення безпосередньо пов'язане з розглядом конкретної колізійної проблеми, в якій наявне посилення особи, що бере участь у справі, на приписи Конституції. Прикладом подібної ситуації може бути ситуація, за якої «одна сторона вважає, що вимога іншої сторони заснована на антиконституційній нормі. Суд зобов'язаний висловити свою думку з цього приводу і, відповідно, вирішити питання по суті заявленого позову».

По-третє, конституційний контроль має відносний характер через те, що рішення суду є обов'язковими тільки для сторін спору і не зобов'язують інших суб'єктів правозастосовної діяльності. Водночас суди тлумачать антиконституційну норму як таку, що не існує, і не беруть її до уваги під час ухвалення відповідного рішення по суті спору. Натомість відсутні будь-який конкретний акт або обов'язкова процедура скасування неконституційної норми за американської моделі конституційного контролю як такої.

По-четверте, американська модель конституційного контролю може бути централізованою та децентралізованою. В умовах централізованого різновиду американської моделі будь-який суд загальної юрисдикції може відмовитися застосовувати закон або підзаконний

акт, прийнятий на різних рівнях здійснення державної влади, та вирішити колізію безпосередньо на підставі норм Конституції, хоча це не буде означати визнання факту недійсності документа, конституційність якого оскаржується. Інакше кажучи, нуліфікація (позбавлення юридичної сили) нормативного правового акта, зокрема закону, як така буде відсутньою. Визнати недійсним нормативний правовий акт за такої системи конституційного контролю може лише найвищий орган судової влади держави. Зокрема, у Сполучених Штатах Америки лише рішення Верховного суду матиме наслідком нуліфікацію відповідного закону чи іншого правового припису. Водночас таким що суперечить конституції, може бути визнаний будь-який акт, що порушує ієрархію правових джерел, так само як і дія, що не заснована на правовій нормі і порушує відповідну процедуру. За централізованого різновиду американської моделі, який запроваджений, наприклад, в Індії та на Мальті, підпорядковані найвищому суди втрачають право навіть не застосовувати акт, визнаний неконституційним, що також належить до виключної прерогативи найвищого судового органу держави.

Американську (дифузну) модель було поступово втілено з тими чи іншими застереженнями у законодавстві та судовій практиці низки держав Центральної та Східної Америки (Аргентина, Болівія, Гренада, Мексика, Ямайка), деяких скандинавських країнах (Данія, Норвегія), країнах Сходу (Індія, Малайзія, Непал, Сінгапур, Японія) тощо (А. Мачич).

Визначаючи особливі риси європейської (концентрованої) моделі судового конституційного контролю, доцільно вказати на такі ознаки.

По-перше, органи конституційного контролю, що діють у багатьох європейських державах (за винятком тих країн, де склалися так звані гібридні системи конституційного контролю), не входять до традиційної системи судів загальної юрисдикції, здійснюючи свої прерогативи поза сферою повноважень кримінальних, цивільних, трудових, адміністративних та інших судів.

По-друге, до юрисдикції органів конституційного контролю належать питання співвіднесеності з конституцією країни різних нормативно-правових актів органів державної влади (причому – не тільки всіх трьох гілок без винятку, але і будь-якого рівня) і місцевого са-



моврядування. Останнє повноваження являє собою особливу, свого роду виключну, компетенцію, яку не має жоден суд загальної юрисдикції.

У цьому випадку йдеться, умовно кажучи, про контрольні прерогативи у вузькому сенсі слова. Крім того, органи конституційного контролю мають право здійснювати й деякі інші функції, як правило, не властиві судам загальної юрисдикції: а) виступати судовою інстанцією, «політичним трибуналом» щодо найвищих посадових осіб держави (подібними повноваженнями наділені, зокрема, органи судового контролю найбільших західноєвропейських федерацій – Федеральний конституційний суд ФРН та Конституційний суд Австрії); б) діяти як виборчий суд під час проведення загальнонаціональних референдумів (як, наприклад, в Італії), в) розглядати питання конституційності політичних партій і громадських рухів.

По-третє, специфічний характер органів конституційного контролю – на відміну від судів загальної юрисдикції – проявляється в статусі тих суддів, які безпосередньо здійснюють конституційне правосуддя. Водночас слід особливо підкреслити, що в державах, конституції яких регламентують питання судоустрою та судової організації, все більшого значення починають набувати конституційні принципи, що лежать в основі правового статусу суддів: призначення (рідше – виборності ординарних суддів парламентом за поданням глави держави і часткового обрання членів конституційних судів парламентами); незмінюваності суддів; незалежності суддів; суддівської несумісності; судового імунітету тощо. Усі ці принципи тісно взаємопов'язані та підпорядковані загальному завданню забезпечення незалежності суду та високого професійного рівня суддів.

Натомість у переважній більшості країн, щодо яких можна говорити про європейську модель конституційного контролю, відсутній інститут довічного призначення суддів. Найчастіше суддів призначають на чітко фіксований термін (шість років у Португалії, дев'ять років у Франції, Іспанії та Італії, дванадцять років в Австрії та Німеччині). Важливо підкреслити, що в деяких випадках процес оновлення персонального складу здійснюється в певних пропорціях, що забезпечує наступність в організації та діяльності органів конституційного контролю європейської моделі (так, у Франції ротація Конституційної ради здійснюється на одну третину кожні три роки).

Водночас встановлено жорстку заборону повторного призначення або переобрання на безпосередньо другий термін.

На відміну від північноамериканської практики формування судових установ, у переважній більшості випадків члени органів судового конституційного контролю призначаються за безпосередньою участю декількох найвищих інститутів публічної влади (зокрема, спільно главою держави і керівниками палат парламенту, іноді – судових структур). Мета цілком виправдана: максимальним чином не тільки виключити превалювання будь-якої гілки влади, а й уникнути односторонньої орієнтації органів конституційного контролю.

По-четверте, специфічний характер конституційного контролю, здійснюваного в межах європейської моделі, безпосередньо пов'язаний і з тими особливостями, які вбачаються в інституті конституційного запиту, скарги або заяви. Найчастіше, за певними винятками, які лише підтверджують загальну спрямованість, правом запиту володіють органи державної, в тому числі судової, влади та фізичні особи. В умовах федеративної форми державного устрою сказане стосується не тільки центральних, а й регіональних інститутів публічної влади.

Нарешті, по-п'яте, в межах європейської моделі, поряд з абстрактним конституційним контролем, здійснюється й конкретний конституційний контроль.

Європейська система конституційного контролю врешті-решт набула широкого розповсюдження та представлена не тільки в європейських країнах (Австрія, Білорусь, Болгарія, Іспанія, Італія, Німеччина, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія), але і краях Африки (Ангола, Єгипет, Мадагаскар, Малі), Азії (Південна Корея, Таїланд, Шрі-Ланка), Близького Сходу (Сирія) тощо (*А. Мачич*).

Разом з тим судовий конституційний контроль характеризується таким різноманіттям форм, яке все важче зводити до двох основних моделей. Усе більш помітною стає тенденція виникнення різних змішаних форм, коли тією чи іншою мірою поєднуються окремі ознаки та риси, властиві кожній з основних моделей.

Зберігаючи між ними принципову організаційну відмінність (суди загальної юрисдикції та спеціалізовані органи), така модель в усіх інших аспектах у багатьох країнах набуває гібридний характер (за компетенцією судових органів, застосовуваними ними видами та

формами конституційного контролю). Такі гібридні моделі тільки досить умовно можна охарактеризувати як американську чи європейську модель у їх класичному варіанті.

У спеціальній літературі виокремлюють різні види конституційного контролю, і з приводу їх класифікації зазвичай не виникає значних розбіжностей. Якщо узагальнити наявні класифікації, то їх можна звести до такого.

За часом застосування конституційний контроль може бути попереднім (превентивним) і наступним (репресивним). В основі такої диференціації здійснюваного конституційного контролю закладено не лише суто часовий чинник, йдеться також і про змістовну різницю. Попередній контроль передбачає, що задля запобігання потенційній невідповідності конституції об'єктом конституційного контролю виступає нормативний акт до набуття ним чинності. Можливими є два варіанти: в першому випадку об'єктом конституційного контролю стає проект нормативного акта, в іншому – вже вотований нормативний акт, який, утім, ще не підписано і не набув юридичної сили.

Наступний контроль навпаки передбачає перевірку відповідності конституції держави нормативного акта, який вже набув чинності. Мета наступного контролю – забезпечити конституційність правових норм на будь-якому етапі їх застосування. Подібне завдання може виникнути, наприклад, у разі, якщо у суб'єктів звернення до органу конституційного контролю виникає необхідність уточнення конституційності нормативного акта або його окремих положень.

Абстрактний конституційний контроль або, відповідно, контроль шляхом дії застосовується у країнах концентрованої моделі та передбачає, що розгляд питання про конституційність правового акта може бути ініційований незалежно від будь-якого конкретного факту його застосування або прийняття на його підставі рішення або, як часто кажуть, поза зв'язком з певною справою. Право ініціювати такий розгляд, як правило, належить встановленим органам державної влади та посадовим особам.

Конкретний конституційний контроль або, відповідно, контроль шляхом заперечення застосовується передусім у країнах дифузної моделі й означає, що конституційність акта перевіряється у зв'язку з існуванням певної справи, під час розгляду якої такий акт підлягає застосуванню, і на його підставі може бути прийнято рішення. Та-

кий контроль відбувається в умовах «звичайного» судового процесу, коли кожна зі сторін справи може заперечити проти застосування нормативного акта з мотивів його неконституційності. Попередній і наступний контроль об'єднує одна риса – вони здійснюються поза органом влади, що розробляє та приймає правовий акт (зовнішній контроль).

Переважає більшість країн на теперішній час закріпила здійснення саме зовнішнього конституційного контролю, оскільки лише він передбачає незалежність і самостійність органу конституційного контролю, можливість відокремленого прийняття ним рішень. Зовнішній конституційний контроль означає, що компетентний орган, що його проводить, є арбітром між конституцією та органами публічної влади. Для повноцінного аналізу спірної ситуації конституційний контроль повинен бути зовнішнім, аби не відчувати впливу з боку «підконтрольних» органів. Утім, у практиці конституційно-правового регулювання зарубіжних країн наявний і внутрішній контроль, тобто контроль, здійснюваний під час розробки проекту нормативного акта. Такий контроль, як правило, має консультативний характер та не виключає зовнішнього контролю.

За своїм обсягом конституційний контроль може бути повним, тобто охоплювати всю врегульовану конституцією країни систему суспільних відносин, або частковим, тобто поширюватися тільки на певну сферу (федеративні відносини, компетенція найвищих органів влади, права і свободи людини і громадянина тощо).

Повний конституційний контроль найбільшою мірою характерний для сучасних держав, що створили спеціалізовані органи конституційного контролю. Слід зазначити, що визначення конституційного контролю як повного залежить не від обсягу повноважень відповідного органу, а від обсягу конституційних норм, на які ці повноваження спрямовані.

За змістом конституційний контроль поділяють на матеріальний і формальний. Матеріальний контроль передбачає перевірку змісту акта на предмет відповідності його конкретних положень нормам конституції. Це найбільш поширений вид контролю, який має прояв у всіх країнах під час перевірки на відповідність конституції актів законодавства, міжнародних договорів, інших актів. У разі формального контролю перевірка піддається дотримання конституційно ви-

значених процедур, наприклад, процедура розгляду, ухвалення або набрання чинності правових актів чи процедура розслідування і розгляду справи про імпічмент глави держави.

Конституційний контроль розрізняють за обов'язковістю його застосування. З цього погляду його поділяють на обов'язковий і факультативний. Обов'язковий конституційний контроль передбачає конституційно або законодавчо закріплену перевірку акта на предмет його відповідності конституції як обов'язковий елемент процедури прийняття (ухвалення). Без цього акт, який є об'єктом обов'язкового конституційного контролю, не може бути оприлюднений і, відповідно, набрати чинності.

Факультативний конституційний контроль означає, що конституційний розгляд не має обов'язкового характеру і може бути ініційований повноважним на те суб'єктом, якщо останній вбачатиме необхідність у цьому. Факультативний конституційний контроль виступає основною формою діяльності органів конституційного контролю, застосовується в переважній більшості країн, виникає виключно з необхідності і цілком залежить від волі суб'єкта, наділеного правом ініціативи конституційного розгляду. Водночас факультативний контроль може бути попереднім і наступним і здійснюється в умовах концентрованої та дифузної моделей.

Вирішуючи завдання інституційного забезпечення верховенства Конституції, Україна так само, як й усі інші посткомуністичні держави Центральної та Східної Європи, обрала запровадження концентрованої моделі конституційного контролю. Визначальною ознакою цієї моделі є зосередження юрисдикційних повноважень одним органом влади, іменованим зазвичай конституційним судом, який відокремлений від системи звичайних судів. Разом з тим було б очевидним спрощенням сприймати концентровану модель конституційного контролю як таку, що заперечує дієву участь інших, окрім конституційного суду, суб'єктів у захисті Конституції. Юридично і фактично – це спільна відповідальність різних органів публічної влади та громадян держави, обсяг і міра якої, зважаючи на наведене вище, має принципово значущі відмінності. Особливість концентрованої моделі полягає у тому, що конституційний суд виступає єдиним органом, який наділено повноваженнями ухвалювати загальнообов'язкові та остаточні рішення про зміст конституційних положень та принци-

пів, відповідність конституції діянь та актів інших органів публічної влади, у тому числі й найвищих органів державної влади.

Сприймаючи Конституційний Суд України як єдиний центр, але не єдиний суб'єкт забезпечення конституційності правових актів в Україні, додамо, що процесуальна реформа 2017 р. засвідчила безспірний відступ від традиційної в межах концентрованої моделі процедури контролю, що дає підстави твердити насправді про її еволюційний розвиток, адаптацію до умов сьогодення.

Йдеться про відповідні положення процесуального законодавства, за якими, якщо суд загальної юрисдикції доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції, то такий закон чи інший правовий акт не підлягає застосуванню, мають бути застосовані норми Конституції як норми прямої дії.

У такому випадку суд загальної юрисдикції після винесення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України.

Подібні повноваження судів загальної юрисдикції чітко визначені положеннями ст. 7 КАС України, ст. 10 ЦПК України, ст. 11 ГПК України. І хоча подібний припис відсутній в КПК України, на суд покладено обов'язок неухильно дотримуватися під час кримінального провадження вимог Конституції, який виправдано інтерпретувати з позицій горизонтального застосування (ефекту) норм Конституції.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Динамічне тлумачення чи внесення змін до Конституції України: що варто обрати?
2. Проблеми практичного дотримання прямої дії норм Конституції України.
3. Забезпечення судами загальної юрисдикції правового захисту Конституції України.

## Тема 5. Конституційні конфлікти

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо сутності, змісту та значення конституційних конфліктів, причин і умов їхнього виникнення та динаміки розвитку, а також форм припинення; формування вмінь та навичок аналізу сучасного конституційно-правового регулювання в цій сфері та вирішення зумовлених цим практичних завдань.

### Питання

1. Конфліктність у конституційно-правових відносинах.
2. Конституційна конфліктологія в системі конституційно-правової науки. Конфліктологічна експертиза конституційного законодавства.
3. Конституційний конфлікт: поняття, ознаки, функції, структура. Наукові підходи до класифікації конституційних конфліктів.
4. Причини та умови виникнення конституційних конфліктів.
5. Основоположні принципи здійснення впливу на конституційний конфліктний процес. Прогнозування та профілактика конституційних конфліктів.
6. Припинення конституційних конфліктів. Наслідки конституційних конфліктів.

### Теоретичний мінімум

**Конфліктність у конституційно-правових відносинах.** Конституційне право відіграє активну роль у визначенні стратегії соціальних і політичних перетворень у процесі конституційної модернізації (переходу від авторитаризму до демократії) і тому слід окрему увагу приділяти соціальним функціям конституційного права у врегулюванні соціальних суперечностей, у тому числі і передусім – конституційних конфліктів. Притаманна конституційному праву функція соціальної інтеграції та соціального контролю має конструктивне значення для забезпечення єдності суспільства. Це й визначає місце конституційного права у вирішенні соціальних конфліктів. Правове регулювання полягає у виявленні суперечностей (декларований

конфлікт), формулюванні різноманітних інтересів у правових поняттях (і в цьому сенсі може сприяти розвитку конфлікту), кодифікації конфліктів (спрямуванні їх у правове річище) та створенні механізмів їхнього розв'язання (на рівні посередництва і за допомогою судової влади). Право, таким чином, може як провокувати конфлікт, так і сприяти його розв'язанню.

Однак тривалість перехідного процесу, на думку деяких вчених і політиків, вже перейшла критичну межу і викликала структурні зміни в соціально-політичних конфліктах. У певному сенсі це нагадує ситуацію, коли початкові суперечності вже забуті, а політичне протистояння стало просто звичним. Тому значна кількість конфліктів, які сьогодні відбуваються в державному житті України, потребують для свого вирішення не просто якоїсь одноразової дії чи єдиного вирішення, а потребують цілого комплексу надзвичайно складних політико-правових та організаційних заходів.

Конституційна конфліктність – це порівняно масове, історично мінливе соціальне явище конституційно-правової реальності, яке складається із всієї системи конституційних конфліктів, що існують у відповідній державі у певний проміжок часу. Це не просто безліч конфліктів, що ніяк не пов'язані один з одним, це складна система, в якій основне значення мають характеристики зв'язків між суб'єктами конфліктних правовідносин.

Соціальна активність, яка виникає на основі розмаїття соціальних потреб, інтересів та цілей, зумовлених демократичним плюралізмом, може викликати стан соціального напруження в суспільстві і, в свою чергу, створювати умови для виникнення конфліктної ситуації, що може мати своїм наслідком виникнення конфлікту. За цією підставою можна виокремити дві форми соціальної активності суб'єктів конституційних правовідносин – кооперацію і конфронтацію.

Конституційна конфліктність та соціальна напруженість перебувають у прямому зв'язку: зростання інтенсивності конфліктності тягне посилення соціальної напруженості у суспільстві, а наявність останньої завжди сприяє виникненню нових конфліктів.

Конфліктність – фундаментальна характеристика буття, вона неминуча та природна. Вона вплетена в життя людини, існує в ній безпосередньо, особисто переживається. Конфліктність як природна системна форма соціальної активності має своїм джерелом елемен-



тарні людські стосунки, тому необхідно розуміти, що наявність конституційних конфліктів у суспільстві не може розглядатися лише з негативного погляду – це передусім невід’ємна складова суспільного прогресу (звісно, якщо ці конфлікти виникають, тривають і вирішуються згідно з конституційним законодавством).

Ще більшою мірою конфлікт конституційно-правових відносин характерний для держав, що перебувають на перехідному етапі свого розвитку. Перехід від однієї історичної формації до іншої неминуче супроводжується розширенням прав одних соціальних груп за рахунок придушення інтересів інших, наслідком чого стає поступове зростання соціальної напруги. Остання є найважливішою характеристикою ступеня соціальної стабільності в державі. Отже, можна зробити висновок, що ефективно вирішення наявних у суспільстві, що трансформується, конфліктів, у тому числі конституційно-правових, послабить нестабільність, зніме соціальну напругу і таким чином завершить перехідний етап, оскільки вирішення конфліктів означає, як правило, врахування всіх суспільних інтересів (досягнення суспільного консенсусу).

**Конституційна конфліктологія в системі конституційно-правової науки. Конфліктологічна експертиза конституційного законодавства.** Будучи галуззю юридичної конфліктології, конституційна конфліктологія входить до системи конституційно-правової науки, відіграючи у ній інструментарну роль. У свою чергу, наука конституційного права стосовно конституційної конфліктології має методологічний характер.

Юридична конфліктологія узагальнює і вивчає ті особливості, які характеризують конфлікт головним чином з позицій права. Теоретичне значення такого підходу полягає у можливості пов’язування конфліктів з державними інституціями і, відповідно, розгляду конфліктів не в абстрактному соціальному просторі, а у реальному зв’язку з наявними правовими інструментами і структурами. Конституційна конфліктологія ще більше звужує цей «простір», окреслюючи межі вивчення конфліктів сферами дії конституційного права. Практична користь такого підходу полягає у встановленні, чи зможуть норми конституційного права впливати на детермінацію, розвиток і розв’язання конституційного конфлікту, і якщо зможуть, то як підвищити ефективність цього впливу.

Конституційна конфліктологія вивчає явище конституційної конфліктності, сутність конституційного конфлікту як політико-правового явища та процесу, його витoki, причини та рушійні сили, а також динаміку і суб'єктний склад, засоби вирішення та впливу на них, технології запобігання конституційним конфліктам і має інструментарний характер. Ця наукова концепція забезпечує суттєве зростання значення науки національного конституційного права в цілому шляхом збільшення питомої ваги його участі в аналізі конституційно-правових відносин взагалі та конституційних конфліктів зокрема, прогнозуванні їхнього виникнення, пошуку механізмів їхнього вирішення тощо. Конституційна конфліктологія розкриває взаємозв'язки норм конституційного права і соціальних інститутів, з одного боку, та вплив соціальних інститутів на конституційно-правове регулювання суспільства – з іншого.

Конституційна конфліктність як один з об'єктивних проявів державно-правової дійсності виступає об'єктом конституційної конфліктології як наукової дисципліни.

Конституційні конфлікти як одиничні елементи конституційної конфліктності, що мають певні закономірності виникнення, динаміки і закінчення, є предметом конституційної конфліктології як науки.

Основними завданнями конституційної конфліктології є обмеження негативних проявів конституційних конфліктів та створення системи процесуальних гарантій для їхнього розв'язання правовими засобами, а також посилення ролі права у здійсненні соціальної інженерії, яка полягає у гармонізації інтересів в умовах конституційного конфлікту. Ще одним зі здобутків цієї науки має стати розробка алгоритмів конфліктологічної експертизи конституційних актів, що служитиме своєрідним запобіжником розгортання конституційних конфліктів в українському суспільстві, а також продукування елементарних технологій вирішення конституційних конфліктів, методик їхньої профілактики.

Конфліктологічна експертиза конституційного законодавства є одним із методологічних інструментів дослідження якості конституційно-правових норм і практики їхньої реалізації з погляду конституційної конфліктності. Інститут конфліктологічної експертизи є складною та багатоаспектною категорією, яка не знайшла однознач-

ного тлумачення у юридичній та конфліктологічній літературі. До змісту конфліктологічної експертизи актів конституційного законодавства входить комплекс заходів щодо виявлення конфліктогенних норм права, тобто норм, здатних встановлювати такі взаємовідносини між суб'єктами конституційного права, які підвищують ймовірність їхнього вступу у конфронтаційну взаємодію.

Конфліктологічна експертиза законодавства не має на меті дослідження норм тільки одного акта – об'єктом аналізу може виступати і група взаємопов'язаних актів, що регулюють однорідні правовідносини. Наприклад, конфліктологічній експертизі може бути підданий окремий конституційно-правовий інститут, врегульований кількома нормативними актами. У цьому випадку за допомогою експертизи окреслюються конституційні конфлікти, пов'язані з функціонуванням такого інституту і відбувалися в певному проміжку часу, демонструється залежність цих конфліктів від конституційно-правового регулювання. Результати такої експертизи дають можливість інститутам публічної влади та громадянського суспільства на «живих» прикладах усвідомити регулятивний вплив норм конституційного права на суспільні відносини, оцінити роль права у суспільному житті. Подібні напрацювання дозволяють не тільки зробити відповідні висновки щодо поточних проблем державно-політичного життя, за їхньою допомогою можна простежити стан конституційної конфліктності в ретроспективі, визначити її динаміку.

Ефективність самої експертизи залежить від об'єктивності, кваліфікованості й авторитетності її суб'єктів. Для цього експертизу повинні проводити особи, які мають належну кваліфікацію у сфері конституційного права, не залежать від політичних сил, не виступають авторами законів, які є предметом дослідження. Результатом роботи цих експертів стане підготовка комплексного всебічного компетентного висновку, який може виконати як роль превентивного заходу щодо майбутніх конфліктів, так і роль інструменту з припинення наявних.

Проведення конституційно-конфліктологічної експертизи має першочерговою метою профілактику конституційної конфліктності та слугує розвитку конституційного законодавства через удосконалення наявних і напрацювання нових норм, які регулюють питання взаємодії суб'єктів конституційних правовідносин, зобов'язують їх до співп-

раці, встановлюють відповідальність за порушення цих принципів, зводячи до мінімуму можливість виникнення конфронтації.

**Конституційний конфлікт: поняття, ознаки, функції, структура.** Наукові підходи до класифікації конституційних конфліктів. Конституційний конфлікт являє собою протистояння у політико-правовій взаємодії суб'єктів конституційних відносин, яке відбувається в інституційно нормативованих взаємоспрямованих діях цих суб'єктів щодо визнання, задоволення, захисту своїх інтересів, потреб, цілей, що являють собою цінність з погляду їхньої соціальної значущості.

Головною відмінністю конституційних конфліктів є те, що вони не обов'язково пов'язані зі спором про право. Вони можуть також виступати у вигляді суперечностей з приводу формування права, з приводу застосування, порушення та скасування конституційно-правових норм.

Для переростання конфліктної ситуації на конфлікт необхідна активна соціальна дія суб'єкта, спрямована на втілення в життя своїх інтересів, що призводить до прямого зіткнення і називається у конфліктологічній науці інцидентом. Отже, інцидент дає старт конфліктній взаємодії. Чергування взаємних реакцій, спрямованих на утвердження інтересів кожної сторони і обмеження інтересів супротивника, являє сутність конституційного конфлікту як соціального процесу.

Отже, коли у сфері суспільних відносин діяльність суб'єктів конституційного права набуває конфліктного характеру і у конфліктній ситуації, що виникла, норми права вказують на взаємні права і обов'язки учасників відносин і умови їхньої реалізації, надаючи їм статусу правовідносин, можна говорити про конституційний конфлікт. Тому конституційний конфлікт є правовідношенням, у якому беруть участь суб'єкти, діяльність яких спрямована на можливість набуття чи втрати суб'єктивних прав та обов'язків стосовно певного об'єкта. У цьому правовідношенні конституційне право здійснює безпосередній вплив на конфліктну ситуацію в цілому і містить вплив на сам конфліктний інцидент, поведінку суб'єктів взаємодії та на засоби, застосовувані у її процесі суб'єктами. Обов'язковою ознакою такої діяльності, і відповідно, правовідношення, є те, що його суб'єкти виступають як носії протилежних інтересів.

Специфіка конституційних конфліктів проявляється у таких ознаках: особливий склад учасників конституційних конфліктів (народ, територіальна громада, органи державної влади, політичні партії); особливі об'єкти та предмети, з приводу яких виникає конституційний конфлікт (суверенітет, територія, владна компетенція); досить серйозні політичні та інші наслідки розв'язання або нерозв'язання конституційних конфліктів, оскільки вони, як правило, пов'язані з інтересами великих груп населення; особливе коло питань, що розв'язуються в межах конституційно-правових відносин (визначення напрямів і пріоритетів перебудови суспільства і держави, розподіл бюджетних асигнувань).

Обов'язковою умовою визнання конфлікту конституційно-правовим є наявність у його предметі спірного юридичного факту конституційно-правового характеру і можливість припинення протистояння сторін за допомогою конституційно-правових процедур.

Серед ознак конституційного конфлікту слід також вказати на таку їхню специфічну рису, як мотивація поведінки сторін, яка завжди має правове обґрунтування. Це означає, що кожна зі сторін конфлікту виправдовує обраний варіант поведінки необхідністю досягнення або захисту конституційних цінностей, посиляючись на положення нормативно-правових актів, правові звичаї, договори, презумпції, природне право, загальні принципи права, юридичну доктрину тощо.

Ще одним важливим елементом характеристики конституційного конфлікту є його соціальна характеристика, що являє собою аналіз соціальних (політичних, економічних) чинників, що його детермінували, соціальних наслідків його протікання та розв'язання, а також соціальних явищ, що мали місце одночасно (паралельно) з ним. Наявність соціальної характеристики обумовлена тим, що в «чистому» вигляді конституційних (як і будь-яких інших) конфліктів немає.

Враховуючи, що конституційний конфлікт – явище соціально-правове, поряд із його соціальною характеристикою існує й правова характеристика, яка має прояв у тому, що конституційний конфлікт, по-перше, співвідноситься з інститутами, структурами і механізмами держави і громадянського суспільства; по-друге, у предметі конституційного конфлікту простежуються реальні конституційно-правові відносини або окремі конституційно-правові аспекти; по-третє,

учасники конституційного конфлікту розглядаються не просто як індивіди, соціальні групи, а сприймаються з огляду на їхній правовий статус як суб'єкти права; по-четверте, поведінка учасників конфлікту набуває правової оцінки; по-п'яте, конституційний конфлікт є унормованим явищем, або явищем, яке підлягає унормуванню з огляду на інституційність форм взаємодії опонентів та їхньої зацікавленості у правових результатах протистояння.

Структура конституційних конфліктів включає предмет (фактичні відносини конфронтації), об'єкт (певні цінності, на які спрямовані дії сторін конфлікту), суб'єктів та інших учасників (сторони та треті особи), соціальну характеристику (соціальні детермінанти та наслідки конфлікту, соціальні явища, що відбувалися водночас із ним), правову характеристику (співвідношення з інститутами, структурами і механізмами держави і громадянського суспільства).

Однією з ознак конституційно-правового характеру конфлікту виступає його предмет – фактичні відносини протистояння, тобто проблема, яка становить основну суперечність і є причиною зіткнення сторін, або, навпаки, спричинена таким зіткненням, а також дії, які здійснюються або повинні (можуть) здійснюватися щодо об'єкта конституційного конфлікту.

Предметом конституційного конфлікту можуть стати проблеми поділу влади, збереження чинного конституційного ладу або його оновлення, захист прав і свобод особи, визначення пріоритетів державної політики тощо. Конституційно-правова природа предмета юридичного конфлікту завжди вказує на те, що це конфлікт конституційний і остаточно зумовлює його сутність. І в цьому випадку не має значення, які у цьому конфлікті учасники, який його об'єкт, причини тощо.

Об'єкт конституційного конфлікту не завжди має конституційно-правовий, або взагалі правовий, характер. Це може бути влада, державний суверенітет, національно-культурна автономія тощо, а може бути й земля, інвестиції, експортно-імпорتنі операції, приватизація тощо. Тобто серед об'єктів конституційних конфліктів можуть бути цінності матеріального, соціального, духовного характеру, а сутність конституційного конфлікту в такому разі зумовлюється іншими чинниками – суб'єктивним складом, наприклад.

Отже, об'єктом конституційного конфлікту виступають певні цінності, на які спрямовані дії сторін конфлікту, та/або прагнення контр-

олою над ними. А предмет – фактичні відносини, що виникли з приводу цього об'єкта та породили певну проблему. Підґрунтя конституційних конфліктів часто перебувають за межами конституційного права та права взагалі і обумовлене передусім станом економіки, соціально-політичних відносин. Але переважна більшість конституційних конфліктів пов'язана зі станом конституційного законодавства (наявність колізій, прогалин, дефектів) та практикою його застосування.

Необхідність системного дослідження конституційних конфліктів, а також їхньої профілактики та вирішення стали підґрунтям для розроблення класифікації конституційних конфліктів у спосіб подання їх у вигляді єдиної універсальної схеми. Виокремлення певних однорідних діагностичних ознак дозволяє уналежнити окремий конституційний конфлікт до відповідної одиниці систематизації – типу (за функціями – соціально позитивні та соціально негативні), рівня (за межами та масштабом – макрорівень, мезорівень, мікрорівень), класу (за формою – прості конституційні конфлікти, конституційні делікти, спори, кризи), роду (за об'єктом, сферою розгортання – комплексні, суто конституційно-правові), предметної групи (за предметом – за нормами конституційного права) та виду (за суб'єктами – між владними суб'єктами, між невладними суб'єктами, між владними і невладними суб'єктами).

### **Причини та умови виникнення конституційних конфліктів.**

У сучасних суспільних відносинах, а тим більше – у відносинах конституційно-правової сфери, не може існувати безпричинних феноменів та процесів. Визнання загального взаємозв'язку, взаємодії всіх речей, явищ та процесів змушує звернутися до детермінації як до визначення причин та умов певних явищ, зокрема конституційного конфлікту.

З погляду статички, конституційний конфлікт – це явище політико-правової дійсності з її своєрідними ознаками, суб'єктно-об'єктним складом тощо. Але з погляду динаміки – це процес, який має певні стадії розвитку. Саме визначення конституційного конфлікту через категорію «протистояння» вказує на те, що це не разовий акт, а певний процес. Такий підхід дозволяє розглядати конституційний конфлікт «у русі», виявляти причини й умови його виникнення, досліджувати етапи його розвитку, підбирати оптимальні форми його припинення.

У сучасних суспільних відносинах, а тим більше у відносинах конституційно-правової сфери, не може бути безпричинних явищ і процесів. Визнання загального взаємозв'язку, взаємодії всіх речей, явищ і процесів змушує звернутися до детермінації як визначення причин і умов тих чи інших явищ, в тому числі конституційного конфлікту. Отже, причинами і умовами виступають детермінанти (обставини), які викликають виникнення конституційного конфлікту. Причини – це явища, які безпосередньо викликають, породжують інші явища. Головною особливістю причин є їхній безпосередній зв'язок із виникненням конфлікту, який стосовно причин виступає як наслідок. Умови – це сукупність речей, відносин, процесів, необхідних для виникнення явища. Умови становлять середовище для виникнення конфліктів. Але безпосередній вплив спрямовано не на сам конфлікт, а на його причини. Оцінка одних явищ як причин, а інших як умов, відносна, тому конфліктні детермінанти не повинні строго розділятися. Те чи інше явище в одних відносинах може грати роль причин, а в інших – умов. Крім того, причина викликає певний наслідок (виникнення конфлікту) тільки при виникненні певних умов. Й умови самі по собі теж не можуть викликати конфлікт.

Сучасна конституційна конфліктність в українському суспільстві, як така, характеризується такими загальними детермінантами: слабка політична структурованість українського соціуму і недостатньо високий рівень його конституційної культури; відсутність ідеології, що консолідує суспільство, й ефективної національної програми розвитку країни; неякісне правове регулювання конституційних відносин; суперечності у законодавстві; відставання процесуальних конституційно-правових норм від матеріальних; хронічне втручання одних органів влади до компетенції інших органів, перевищення повноважень; суперечливе тлумачення різними гілками влади конституційних норм; відсутність у владних структур на загальнодержавному і місцевому рівнях належного досвіду вирішення в режимі консенсусу складних питань державотворення; відсутність організаційно-правових механізмів розв'язання конфліктів між різними суб'єктами конституційно-правових відносин.

Сама наявність цих детермінант не є достатньою для виникнення конституційного конфлікту. Для конфліктної взаємодії необхідне ще усвідомлення однією зі сторін протилежності своїх інтересів інтер-



есам іншої сторони. Правильний аналіз детермінант конституційних конфліктів, вчасне зняття суттєвих суперечностей, які можуть породити певні зіткнення інтересів, є запорукою не тільки ефективного розв'язання конституційних конфліктів, але і їхнє попередження.

**Основоположні принципи здійснення впливу на конституційний конфліктний процес. Прогнозування та профілактика конституційних конфліктів.** Засоби впливу на конституційно-конфліктний процес передбачають: а) переведення його у річище раціональної діяльності та взаємодії суб'єктів конституційно-правових відносин; б) продуманий вплив на конфліктну поведінку суб'єктів з метою досягнення бажаних результатів; в) обмеження протистояння межами конституційного законодавства. Кінцевою метою застосування засобів впливу на конституційно-конфліктний процес є попередження або припинення конституційних конфліктів. Для зручності теоретичного аналізу засоби впливу на конституційно-конфліктний процес можна умовно поділити на три групи – соціологічні, політологічні та юридичні – які на практиці вживаються системно та нероздільно.

Першим серед соціологічних засобів, що здійснюють вплив на конституційно-конфліктний процес, слід розглянути прогнозування конституційних конфліктів, яке полягає в обґрунтованому припущенні щодо їхнього можливого виникнення, подальшого розвитку та результатів. Слід констатувати, що стан прогнозування конституційних конфліктів та конституційної конфліктності зараз в Україні в цілому є незадовільним. Можливість виникнення конфлікту відчувається лише тоді, коли суб'єкти конституційних правовідносин попереджають один одного про «вжиття адекватних заходів», про «виведення своїх прихильників на майдани» тощо. Крім того, оскільки у конфліктному процесі мають значення всі, без винятків, чинники та мотиви людської поведінки – раціональні та ірраціональні, об'єктивні та суб'єктивні, духовні та матеріальні, які не можна навіть вичерпно уявити – то завжди в характеристиці конфліктологічних прогнозів існуватиме певна частка непередбачуваності. Отже, даючи прогнози щодо виникнення, розвитку та наслідків конституційних конфліктів, щодо інтенсивності конституційної конфліктності з погляду вжиття певних засобів впливу, доцільно говорити не про якісь закономірності, а про найбільш ймовірні тенденції.

Прогностична функція конституційної конфліктології може бути повною мірою реалізована, коли на достатньо високому рівні будуть розроблені, по-перше, описові моделі конституційних конфліктів різних типів, рівнів, класів, родів, предметних груп та видів, буде розкрито закономірності виникнення та динаміки кожного з них, а по-друге, пояснювальні моделі, які на основі системно-генетичного аналізу конституційних конфліктів зможуть виявити рушійні сили їхнього розвитку та їхні детермінанти. А до того будуть існувати прогнози політологів, державних діячів та журналістів, що не мають наукового підґрунтя.

Наступний соціологічний засіб впливу на конфліктний процес у конституційно-правовій сфері – попередження конституційних конфліктів – можна визначити як діяльність, спрямовану на недопущення виникнення або зведення до мінімуму можливості виникнення конфлікту, його руйнівного впливу. Це може бути також діяльність, спрямована на попередження подальшої ескалації конституційного конфлікту, що вже триває. Ця діяльність ґрунтується на здійснених конфліктологічних прогнозах і здійснюється самими суб'єктами конституційного конфлікту та третіми особами.

Профілактика конституційної конфліктності як більш загальне щодо попередження конституційних конфліктів явище має стати одним із пріоритетів державної політики. Тому головним засобом збереження стабільності у конституційно-правовій сфері є діяльність органів публічної влади, тобто основних суб'єктів конституційно-конфліктної взаємодії, щодо попередження конституційних конфліктів. Для цього має бути досягнуто так званої «прозорості» у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто всебічне висвітлення всіх аспектів їхнього функціонування, забезпечено широке інформування населення про дії влади. Діяльність суб'єктів конституційних правовідносин також має бути спрямована на постійну кооперацію. Співробітництво між органами влади має сприйматися не як обов'язок, що примушує, а як життєва необхідність. Тому розвиток конституційного законодавства з метою профілактики конституційної конфліктності має відбуватися шляхом удосконалення чинних та вироблення нових норм, які регулюють питання взаємодії органів публічної влади між собою, зобов'язують їх до співпраці, встановлюють відповідальність за порушення цих

засад. Необхідно також продовжити інституціоналізацію конфронтації у конституційному законодавстві: мають бути удосконалені та конкретизовані інститути дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України, народних депутатів тощо, розроблені узгоджувальні механізми роботи органів влади.

Арсенал політологічних засобів впливу на конституційно-конфліктний процес включає проведення громадських (у т. ч. – парламентських) слухань, політичних переговорів та консультацій, політичне посередництво. Цей перелік не претендує на вичерпність, але названі засоби є найбільш поширеними у політичній практиці.

Блок юридичних засобів впливу на конституційно-конфліктний процес становлять узгодження нормативно-правових актів та дій суб'єктів конституційних правовідносин, а також функціонування інститутів правосуддя.

Сповнена проявів конфліктності теорія і практика державного будівництва з метою зниження інтенсивності конституційної конфліктності вимагає наслідування певним загальним принципам під час здійснення впливу на конституційно-конфліктний процес за допомогою наведених вище засобів. Принципи впливу на конфліктний процес вироблені конфліктологічною наукою і містяться у різних наукових джерелах. Їхня систематизація та прилаштування до конституційно-правової матерії дозволяють виокремити два загальних принципи здійснення впливу на конституційно-конфліктний процес, які одночасно виступають певним підсумком дослідження цих засобів.

По-перше, це принцип незастосування засобів насильницького характеру, оскільки вирішення конституційних конфліктів насильницьким шляхом через застосування незаконних та нецивілізованих методів впливу не може сприйматися сучасним суспільством. Саме існування конституційного права, його основна мета та генетична суть полягають у тому, аби унеможливити виникнення насильницьких проявів у суспільно-політичному житті, які призводять до масових порушень основних прав і свобод громадян, делегітимації влади, розбалансування суспільних відносин.

По-друге, процес вирішення конституційного конфлікту має здійснюватися у такий спосіб, аби звести до мінімуму деструктивний потенціал конфлікту і сприяти прояву його позитивних функцій.

Для цього учасники конституційного конфлікту мають прагнути до співробітництва у пошуку оптимального вирішення виниклого конфлікту, до досягнення згоди через максимальне врахування інтересів кожної зі сторін, а не через врегулювання конфлікту будь-якою ціною.

**Припинення конституційних конфліктів. Наслідки конституційних конфліктів.** Конфліктний процес може тривати невизначено довгий час, але настання останньої стадії конституційного конфлікту – його припинення – все одно є неминучим. Його обумовлюють ослаблення однієї або обох сторін (вичерпання ресурсів), що не дозволяє здійснювати подальше протистояння; усвідомлення безперспективності продовження конфлікту його учасниками; переважання однієї зі сторін та її здатність подавити опонента або нав'язати йому свою волю; поява третьої сторони та її здатність припинити протиборство.

Закінчення конфліктної взаємодії може здійснюватися у різний спосіб, відповідно до чого розрізняються форми припинення конституційних конфліктів: розв'язання (завершення конституційного конфлікту силами самих конфліктантів, які спільно досягають певної згоди щодо предмета конфлікту та зближення власних позицій); врегулювання (завершення протистояння шляхом переговорів за участю посередників або шляхом судового вирішення спору чи вирішення спору іншим повноважним арбітром); подолання, або усунення (ліквідація однієї зі сторін конфлікту або придушення її інтересів); поступове загасання (конфлікт вичерпує себе і втрачає актуальність і значущість для сторін).

Завершення конституційного конфлікту ставить питання про оцінку його результатів. Поняття наслідків конституційного конфлікту пов'язане із проблемою «ціни конфлікту», тобто співвідношенням матеріальних, духовних, людських та інших витрат на ведення конфліктних дій з якістю здобутої перемоги, її відповідності очікуванням сторін конфлікту.

Подальша соціальна поведінка суб'єктів конституційних правовідносин залежить від їхнього ставлення до наслідків конституційних конфліктів, які завершилися. Зародження нових конфліктів здебільшого залежить від сприйняття результатів попереднього конфлікту та змін структури сторін, що брали в ньому участь (Є. Степа-

нов). Конституційний конфлікт, який вирішений або врегульований на взаємовигідних для сторін підставах, коли сторони задоволені результатами своєї конфліктної взаємодії, майже не має шансів поновитися. Але у разі невідповідності засобів досягнення інтересів, потреб, цілей самим інтересам, потребам, цілям суб'єктів, у випадку незадовільних умов угоди між сторонами завершення конституційного конфлікту стає підґрунтям для нової конфліктної взаємодії. У разі компромісного завершення конфлікту, результат може нівелювати детермінанти конфлікту лише за рахунок справедливого розподілу предмета протистояння. Але якщо одна зі сторін нав'язала свої умови іншій, що призвело до погіршення статусу або позицій суперника, то досягнутий результат навряд чи буде тривалим і переросте на нове протистояння.

Саме за соціальними наслідками конституційних конфліктів визначається їхня функціональна роль та здійснюється їхня градація за типами на соціально-позитивні та соціально-негативні. Наслідки конституційних конфліктів є здебільшого руйнівними. Вони можуть бути позитивними, якщо водночас руйнується регресивна форма суспільних відносин. Отже, метою вирішення конституційних конфліктів, а також основним завданням у здійсненні впливу на них має бути спрямованість на соціально-позитивний ефект певної конституційно-конфліктної взаємодії або, принаймні, послаблення її негативних наслідків.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Співвідношення конституційних та політичних конфліктів.
2. Конфліктологічний підхід у конституційно-правовому регулюванні.
3. Консенсус у конституційному державотворенні.

## **Тема 6.**

### **Відповідальність у сфері конституційного права**

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань про поняття та особливості конституційної відповідальності, її функції та підстави, а також про поняття та склад конституційних правопорушень; формування вмінь та навичок аналізу сучасного конституційно-правового регулювання в цій сфері та вирішення зумовлених цим практичних завдань.

#### **Питання**

1. Поняття та особливості конституційної відповідальності.
2. Функції та підстави конституційної відповідальності.
3. Поняття і склад конституційних правопорушень.
4. Відповідальність держави, органів та посадових осіб публічної влади.
5. Конституційно-правові санкції.

#### **Теоретичний мінімум**

**Поняття та особливості конституційної відповідальності.** У науці, як вказує В. Шаповал, розрізняють позитивну і негативну, або ретроспективну, юридичну відповідальність. Водночас частина дослідників не відрізняє позитивну відповідальність від належного виконання вимог права, відповідальної поведінки суб'єктів щодо виконання цих вимог тощо У будь-якому разі, позитивна відповідальність не має безпосереднього зв'язку з вчиненням правопорушень. Негативна відповідальність натомість визначається саме у зв'язку з вчиненням правопорушень Вона передбачає оцінку діянь відповідального суб'єкта уповноваженими органом влади чи посадовою особою або виборцями за умов відкликання ними обраного представника. Ця оцінка може тягнути настання для відповідального суб'єкта негативних наслідків, пов'язаних із застосуванням санкцій. Конституційному праву притаманне особливе співвідношення позитивної та негативної відповідальності. Частина його норм передбачає виключно позитивну відповідальність, інші – позитивну та негативну.

Масштаб позитивної відповідальності в конституційному праві зумовлений регулятивними властивостями його норм, колом відповідальних суб'єктів, а також політичними сенсами конституційно-правового регулювання. Позитивна відповідальність відіграє ключову роль щодо реалізації багатьох норм конституції – основного закону (В. Шаповал). Сучасний інститут конституційної відповідальності спрямований, серед іншого, на забезпечення режиму конституційної законності, стабільності конституційного ладу, реалізації прав і обов'язків суб'єктів конституційних правовідносин, а також дотримання органами та посадовими особами, що беруть участь у здійсненні публічної влади, норм Конституції України та інших актів конституційного законодавства.

Відповідно, у сфері конституційно-правового регулювання твердять про конституційну відповідальність як про забезпечений державою юридичний обов'язок суб'єкта конституційних правовідносин за рішенням судового чи іншого державного органу зазнати обмежень, переважно організаційного характеру, що передбачені санкціями норм конституційного законодавства у випадку вчинення конституційного правопорушення (негативний аспект); і у той самий час про конституційну відповідальність як про відповідальний стан зобов'язаного суб'єкта (позитивний аспект). Необхідно зазначити при цьому, що частина дослідників аргументували саме двоаспектну конституційну відповідальність, зокрема Л. Р. Наливайко, В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко.

Конституційній відповідальності як виду юридичної відповідальності властиві такі особливості:

1) комплексний (системотворчий) характер для визначення кола протиправних діянь та встановлення загальних засад розвитку інших видів юридичної відповідальності;

2) політичний характер, зумовлений специфікою конституційних правовідносин і необхідністю легалізації та легітимації публічної влади;

3) публічний характер визначається шкодою, що завдається народу, державі;

4) структура конституційної відповідальності включає позитивну відповідальність (відповідальну поведінку) та ретроспективну (за вчинення конституційного делікту);

5) державний (суспільний) осуд та застосування примусових заходів впливу (частіше організаційного, ніж особистого характеру);

6) інститутами притягнення до конституційно-правової відповідальності можуть бути органи державної влади, інші державні органи, органи і посадові особи місцевого самоврядування, депутати;

7) особливе коло суб'єктів, серед яких, окрім фізичних осіб, можуть бути юридичні особи (об'єднання громадян, органи державної влади та місцевого самоврядування) та держава;

8) відсутність єдиної процедурно-процесуальної форми її реалізації та здійснення юрисдикційних функцій різними інстанціями;

9) особливі підстави її застосування, зокрема склад конституційного делікту.

У деяких випадках конституційна відповідальність виключає застосування галузевої відповідальності. Так, звільнення з посади усуває питання про притягнення винного суб'єкта до дисциплінарної відповідальності. Можливе й застосування конституційної відповідальності одночасно з галузевою – причинний зв'язок між ними може бути різним. Наприклад, імпічмент глави держави та призначення кримінального покарання.

**Функції та підстави конституційної відповідальності.** Лише визначивши функції конституційно-правової відповідальності, можна уявити, яку роль вона відіграє у механізмі реалізації та охорони Конституції, здійсненні демократії, формуванні та функціонуванні громадянського суспільства, гарантуванні конституційного ладу, конституційному механізмі взагалі та яке її соціально-політичне призначення. Функціям конституційно-правової відповідальності притаманні юридичні ознаки, що розкривають сутність і зміст цієї категорії, зокрема вони:

- виражають сутність і зміст цього виду юридичної відповідальності, її призначення у суспільстві та державі, а також місце у системі охорони Конституції та конституційного ладу;
- є активним способом дії конституційно-правової відповідальності та конституційного права в цілому (його принципів, завдань, функцій), що виражається у вирішенні конфліктних конституційних правовідносин, що є предметом конституційно-правового регулювання;
- маючи об'єктивний характер, є, з одного боку, формою цілепрямованої вольової поведінки або діяльності суб'єктів кон-



ституційно-правової відповідальності і конституційного права в цілому, та, з іншого боку, системою юридичних станів, що породжують конституційні права й обов'язки учасників конституційно-спірних та конституційно-конфліктних відносин;

- безпосередньо пов'язані із системою інститутів конституційного права (народ, держава, органи та посадові особи державної влади та місцевого самоврядування, людина і громадянин, територіальні громади, політичні партії тощо), утворюючи стійкі системно-функціональні, структурні та генетичні зв'язки, що характеризують статичні та динамічні, матеріальні та процесуальні властивості конституційно-правової відповідальності та конституційного права в цілому;
- безпосередньо впливають на конституційно-правові відносини (насамперед, конституційно-спірні та конституційно-конфліктні) та їхні властивості, суб'єктно-об'єктний склад, життєві обставини (конституційні юридичні факти), які породжують, змінюють і припиняють відповідні конституційно-спірні та конституційно-конфліктні відносини (насамперед, конституційний делікт), а також визначають їхнє змістове наповнення;
- взаємопов'язані з основними функціями держави, у першу чергу, політичною, законодавчою, виконавчою, судовою та контрольною (Н. М. Батанова).

Види функцій конституційної відповідальності:

1) охоронна – упорядковує конституційні правовідносини та формує правомірну поведінку їх учасників, що сприяє підтримання режиму конституційної законності, стабільності політичної системи, дотримання прав та свобод людини і громадянина тощо;

2) превентивна (виховна) – спрямована на недопущення порушення конституційно-правових норм і розвитку протиправних відносин. Зокрема, конституційні обов'язки та заборони, загроза застосування конституційних санкцій виключають можливість вчинення деліктів;

3) каральна (репресивна) – реалізується у випадку скоєння конституційних деліктів та полягає у застосуванні заходів примусового державного впливу. Виконання каральної функції часто спричиняє реалізацію каральних функцій інших видів юридичної відповідальності, що пов'язано з наділенням деяких суб'єктів конституційних правовідносин імунітетами;

4) компенсаційна (відновна) – пов'язана з усуненням правопорушень та вжиття заходів забезпечення належного функціонування державного апарату, реалізації конституційних прав та свобод людини та громадянина.

Підстави конституційної відповідальності – це ті об'єктивні обставини, за яких відповідно до конституційно-правових норм вона настає. У науці розрізняють нормативні, фактичні та процесуальні підстави юридичної відповідальності. Нормативною підставою є те, на підставі чого особа може нести юридичну відповідальність, тобто конкретні конституційно-правові акти та норми. Крім того, підставою конституційної відповідальності може бути також порушення, передбачене не тільки конституційним, але й іншим галузевим законодавством. Так, підставою імпичменту Президента України є одночасне «подвійне» порушення – вчинення злочину (Кримінальний кодекс України) та порушення присяги, тобто зобов'язання дотримуватися Конституції та законів України. Фактичною підставою є те, за що особа несе юридичну відповідальність, тобто вчинення протиправного діяння. Процесуальною підставою для конституційної відповідальності є встановлення уповноваженим суб'єктом у спеціальному правозастосовному акті (судовому чи позасудовому) форм і заходів конституційно-правової відповідальності за конкретне правопорушення у сфері конституційно-правових відносин.

**Поняття і склад конституційних правопорушень.** Конституційне правопорушення (делікт) – це суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння, тобто дія або бездіяльність, осмислена поведінка особи, яка здатна контролювати свою поведінку. У чинному законодавстві відсутнє визначення «складу конституційного делікту». Однак це не перешкоджає за аналогією з іншими видами правопорушень виокремити такі елементи його складу:

1) суб'єкт конституційного делікту, яким може стати суб'єкт конституційних правовідносин, якщо на нього законом покладено обов'язок відповідати за свою юридично значущу поведінку та він здатний самостійно нести конституційну відповідальність за вчинені протиправні діяння, тобто володіє конституційною деліктоздатністю. Суб'єктами конституційних деліктів здебільшого визнаються органи державної влади та їхні посадові особи, у деяких випадках – народні депутати. Це пов'язано з тим, що конституційна відповідаль-

ність розглядається передусім як «відповідальність влади за стан конституційної законності у правотворчій і правозастосовчій діяльності»;

2) об'єкт конституційного делікту, яким більшість вітчизняних та зарубіжних науковців-конституціоналістів визнають суспільні відносини, які охороняються конституційним правом. Об'єкти конституційних деліктів можна розподілити на особисті цінності, які є природними: життя, здоров'я, честь, гідність людини тощо, та якими людина наділена як член суспільства: права і свободи людини і громадянина, і суспільні цінності, які можуть бути об'єктами конституційних деліктів – це конституційний лад, суверенітет народу та держави, влада народу, державна влада та місцеве самоврядування; порядок організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб тощо.

Предмети конституційних деліктів – це речі матеріального світу, діючи на які суб'єкт посягає на відповідні соціальні цінності, які охороняються конституційно-правовими нормами. Так, наприклад, предметом конституційного делікту, передбаченого ч. 3–4 ст. 118 Виборчого кодексу України, є виборчий бюлетень, заповнювати який замість виборця не має права офіційний спостерігач;

3) об'єктивна сторона – це сукупність встановлених нормами конституційного права ознак, що характеризують зовнішню сторону конституційного делікту. Вона описує ознаки самого діяння і тих наслідків, що заподіюють шкоду об'єкту конституційного делікту, а також інші обставини, які, в передбачених законом випадках, мають важливе значення для правильної кваліфікації діяння як конституційного делікту. Ознаками об'єктивної сторони конституційного делікту є: діяння (дія або бездіяльність), наслідки і причинний зв'язок між ними. Окрім цього, для характеристики окремих, зокрема виборчих, конституційних деліктів важливим є визначення часу, місця, способу вчинення конституційного делікту.

Водночас конституційна відповідальність за бездіяльність настає лише у випадку, коли суб'єкт конституційного делікту порушив свій обов'язок, регламентований нормами конституційного права, та мав реальну можливість його виконати у конкретній ситуації. Особливістю об'єктивної сторони конституційних деліктів є те, що її обов'язковою ознакою є лише діяння, а наслідки діяння, причинний

зв'язок між діянням та наслідками, спосіб, час, місце є факультативними ознаками об'єктивної сторони складу конституційного делікту. Ці ознаки стають обов'язковими лише в тому випадку, коли вони зазначені у диспозиції конкретної конституційно-правової норми, яка встановлює конституційну відповідальність.

Виходячи з положень чинного законодавства України, конституційні делікти можна розподілити за об'єктивною стороною на правопорушення, об'єктивна сторона яких виражається в прямому порушенні конституційно-правових норм; невиконанні або неналежному виконанні суб'єктом конституційного делікту своїх обов'язків; зловживанні суб'єктами конституційного делікту своїми правами, а також створенні кризової ситуації, яка перешкоджає нормальному функціонуванню державної влади. Так, ч. 2 ст. 63 Конституції Киргизької Республіки передбачає, що Законодавчі збори або Збори народних представників або одночасно дві палати Жогорску Кенеша можуть бути достроково розпущені Президентом Киргизької Республіки у випадку кризи, викликаній неперехресними суперечностями між палатами парламенту, однією або обома палатами Жогорску Кенеша з іншими гілками влади;

4) суб'єктивна сторона, яка відображає внутрішню сутність правопорушення – вину. Це ті процеси, які відбуваються у психіці деліктоздатної особи під час вчинення нею суспільно небезпечного діяння. Мотив і мета є факультативними ознаками суб'єктивної сторони складу конституційного делікту.

Специфікою колективних суб'єктів конституційного права є те, що більшість своїх рішень вони ухвалюють колегіально (шляхом голосування на своїх засіданнях більшістю від складу колективного суб'єкта). Проблема вини колективного суб'єкта пов'язана з його спеціальною правосуб'єктністю і не може бути зведена до суми особистої вини окремих осіб, які входять до його складу. Вольовий процес окремих осіб, спрямований на досягнення негативних результатів і який призвів до них, формується у єдину волю. У більшості випадків з урахуванням наявності тісних зв'язків усередині колективу можна стверджувати про збіг волі членів колективу, колективу і юридичної особи (органу). Будучи вираженою у суспільно небезпечних діяннях, колективна воля набуває самостійного характеру і розглядається як суб'єктивне ставлення колективу до своїх суспільно небезпечних ді-

янь і їхніх наслідків. Відповідно, колективна вина виражається волею більшості членів колективу шляхом ухвалення відповідних рішень у межах функцій і повноважень відповідного суб'єкта. Вину колективних суб'єктів конституційних деліктів слід розуміти як ставлення колективу, яке виражається у його панівній функціональній волі, до вчиненого діяння та його наслідків (Н. М. Батанова).

**Відповідальність держави, органів та посадових осіб публічної влади.** Інститут відповідальності держави дає змогу створити додаткові стримування та противаги, пом'якшити її авторитарні прояви, обмежити можливість зловживання за допомогою підкорення її праву та забезпечити захист прав людини. Конституційно-правова відповідальність держави як інститут конституційного права може також структуруватися у вигляді позитивної та негативної відповідальності.

В умовах особливого конституційно-правового режиму, до яких належать надзвичайні (надзвичайного стану, воєнного стану, надзвичайної екологічної ситуації) та гібридні режими (режими АТО, ТОТ, ООС, зони відчуження довкола ЧАЕС), держава бере на себе додаткові позитивні конституційно-правові зобов'язання, має виконувати, поряд зі звичайними, ще й додаткові правові зобов'язання, відповідаючи за їхнє належне виконання перед особою та суспільством загалом. Ідеться про виникнення у держави в умовах дії особливих правових режимів підвищеної конституційно-правової відповідальності, зумовленої накладенням додаткових правообмежень і заборон у сфері прав і свобод людини та громадянина, виникненням у держави нових (додаткових, хоч і строкових) конституційно-правових зобов'язань, належне виконання чи невиконання яких має зумовлювати додаткову конституційно-правову відповідальність поряд із відповідальністю, яку несе держава за ординарних умов свого конституційного функціонування (О. С. Бакумов).

Негативна відповідальність держави розкривається в єдності двох структурних складників: відновлювально-компенсаційного та репресивно-карального. Проте деліктоздатність держави є дискусійним питанням у конституційно-правовій науці. Прихильниками концепції конституційної відповідальності держави є О. В. Батанов, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, О. О. Майданник, Л. Р. Наливайко, В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко, А. О. Селіванов та інші. Діапе-

трально протилежну позицію займають В. М. Шаповал і М. П. Авдеєнкова, які зазначають, що держава є свого роду абстракцією. Навіть у випадку притягнення держави до цивільно-правової відповідальності за порушення прав громадян і спричинення їм матеріальної та моральної шкоди відповідачем у суді виступає Міністерство фінансів. Представляють державу і виражають її волю конкретні органи та посадові особи. Саме вони і можуть нести конституційну відповідальність, але не сама держава.

Висновок про наявність у держави деліктоздатності можна зробити, звернувшись до положень ст. 56 Конституції України, відповідно до якої кожен має право на відшкодування за рахунок держави і 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. Відповідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, як у сфері нормотворчої діяльності, так і за рішення судів, які прийняті з порушенням закону та які завдали шкоди громадянам. Відповідно до ч. 3 ст. 152 Конституції України матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

Водночас особливістю цієї відповідальності, що залежить від її суб'єктного складу, є її застосування як під час вирішення публічно-правових спорів (у яких, за ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства, хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або ін-

шої особи), так і в порядку цивільного судочинства за ст.ст. 1174–1176 Цивільного кодексу України.

Таким чином, хоча порядок відшкодування шкоди державою за протиправні рішення, дії чи акти її органів регламентується цивільним законодавством, сама ж відповідальність має публічний, конституційно-правовий характер. Вона є додатковою та похідною від санкцій конституційної відповідальності, зокрема визнання акту неконституційним.

Розширенням можливостей притягнення до конституційної відповідальності держави, органів та посадових осіб публічної влади стало створення адміністративних судів та запровадження конституційної скарги.

**Конституційно-правові санкції.** Санкціям у конституційному праві притаманні певні особливості. По-перше, вони застосовуються для забезпечення належного виконання конституційно-правових норм, підтримання режиму конституційної законності та стабільності конституційного ладу, стимулювання ефективної роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. По-друге, конституційно-правова санкція, як правило, є узагальненою та застосовується у разі порушення системи норм конституційного права. Водночас оскільки конституційно-правові санкції не існують як санкції конкретних норм, то і формулюються вони часто не як частини певної правової норми, а як самостійні норми у вигляді диспозиції. По-третє, викладені вище особливості конституційних санкцій відображають риси як позитивної (перспективної), так і негативної (ретроспективної) конституційної відповідальності та суттєво відрізняються від заходів покарання в інших видах юридичної відповідальності, зокрема передбачають організаційні, моральні, матеріальні несприятливі наслідки для правопорушника. По-четверте, конституційно-правові санкції застосовуються широким колом уповноважених суб'єктів – органами законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, посадовими особами – щодо не підзвітних і не підпорядкованих їм суб'єктів, тим самим відрізняючись від дисциплінарних стягнень, які застосовуються до працівників і службовців у порядку підлеглості вищестоящими органами. По-п'яте, притягнення до конституційної відповідальності та застосування конституційно-правових санкцій

не тягне для правопорушника судимості, що характерно для кримінальної відповідальності.

Сучасне конституційне законодавство використовує широкий перелік санкцій конституційної відповідальності, серед яких можна виокремити такі:

1) офіційне визнання роботи органу державної влади, посадових осіб незадовільною; вказівка на недоліки в їхній роботі (резолюція недовіри Кабінету Міністрів України – ст. 115 Конституції України);

2) дострокове припинення повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їхніх посадових осіб (наприклад, дострокове припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України з підстав, передбачених ст. 90 Конституції України, усунення Президента України з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту – ст. 111 Конституції України);

3) скасування чи зупинення дії актів органів публічної влади та їхніх посадових осіб (наприклад, скасування рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України – ст. 118 Конституції України);

4) встановлення обмежень щодо реалізації окремих конституційних прав і свобод відповідними суб'єктами конституційного права (наприклад, втрата громадянства України, скасування рішення про оформлення набуття громадянства України – статті 19, 21 Закону України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами)); припинення певного статусу (наприклад, біженця);

5) визнання недійсним юридично значущого результату (наприклад, визнання результатів виборів, референдумів недійсними);

6) тимчасова заборона (зупинення) окремих видів або всієї діяльності, примусовий розпуск (ліквідація), наприклад, політичних партій за рішенням суду; висловлення Верховною Радою України недовіри Кабінету Міністрів України; імпічмент Президента України;

7) визнання актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування незаконними в судовому порядку з мотивів їх їхньої невідповідності Конституції або законам України (ч. 10 ст. 59 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами));

8) примус до виконання конституційних зобов'язань;



9) позбавлення державних нагород та звань тощо.

Конституційно-правові санкції передбачають як індивідуальні (імпичмент Президента України), так і колективні (дострокове припинення повноважень парламенту) види відповідальності.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Конституційна відповідальність колективних владних суб'єктів.
2. Відповідальність держави за законодавством України.
3. Політична відповідальність у сфері конституційного регулювання.

## Тема 7. Конституційний лад України

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо сутності та змісту конституційного ладу України, системи засад конституційного ладу України, конституційно закріпленого порядку визначення та зміни конституційного ладу в Україні, формування вмінь та навичок аналізу сучасного конституційно-правового регулювання в цій сфері та вирішення зумовлених цим практичних завдань.

### Питання

1. Поняття конституційного ладу України.
2. Порядок визначення та зміни конституційного ладу України.
3. Система засад конституційного ладу України.
4. Конституційні засади державного суверенітету України. Принцип територіальної цілісності і недоторканності державних кордонів України. Незалежність України та процеси євроатлантичної і європейської інтеграції.
5. Принцип республіканізму у структурі конституційного ладу України. Демократична підзвітність та підконтрольність публічної влади. Форми участі народу в управлінні державними справами.
6. Конституційний статус української мови як державної. Правовий статус мов національних меншин та корінних народів.
7. Обмеження влади правом як засада конституційного ладу України.
8. Конституційний принцип поділу державної влади. Система стримувань і противаг.
9. Принцип верховенства права в системі засад конституційного ладу України. Основні елементи верховенства права.

### Теоретичний мінімум

**Поняття конституційного ладу України.** Категорія «конституційний лад», будучи однією з основоположних у конституційному регулюванні, тричі згадується у чинній Конституції України (див.: ч. 3 ст. 5; ч. 4 ст. 17; ч. 1 ст. 37). Водночас ані Конституція України, ані інші джерела конституційно-правового регулювання не містять легальної дефініції цієї категорії. Конституційний Суд України у Рі-

шенні від 11.07.1997 № 3-зп у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України тільки зазначив, що засади конституційного ладу в Україні закріплені у розділах I, III, XIII Конституції України (абз. 1 п. 4 мотивувальної частини).

Попри усе різноманіття наявних натепер теоретичних позицій щодо змісту й сутності категорії «конституційний лад», їхній аналіз дає підстави стверджувати про те, що:

1) досить поширеним в літературі є розуміння конституційного ладу як цілісної системи основних політико-правових, економічних та соціальних відносин, які встановлюються й захищаються Конституцією та іншими конституційними нормами. Наприклад, В. Погорілко та В. Федоренко визначають конституційний лад України як систему суспільних відносин, передбачених і гарантованих Конституцією та законами, прийнятими на її основі і відповідно до неї.

У контексті такого підходу наголошують зазвичай на підпорядкуванні відповідних відносин безумовним моральним і конституційним вимогам (О. Кушніренко); втіленні до конституційно-правової практики низки найважливіших, загально визнаних суспільних цінностей (Ф. Веніславський) тощо.

Показовою в цьому аспекті є позиція В. Кравченка, який визначає конституційний лад як такий стан відносин (або порядок), який дозволяє охарактеризувати державу як конституційну, забезпечує підпорядкованість держави праву, сприяє закріпленню в суспільній практиці і правосвідомості справедливих, гуманних і правових взаємозв'язків між людиною, громадянським суспільством і державою.

2) поширеним є також прагнення надати таке розуміння конституційного ладу, аби включити до його змісту категорії «державний лад» та «суспільний лад». Зокрема, на думку М. Орзіха, конституційний лад являє юридичну організацію державного і суспільного ладу. Розвиваючи такий підхід, А. Крусян твердить, що конституційний лад – це конституційно закріплена (заснована на конституційно закріплених засадах) та така, що реально існує, система організації держави та суспільства (державного та суспільного ладу), що визначає та забезпечує політико-правові основи формування сучасного українського конституціоналізму.

Втім, не всі дослідники включають категорію «суспільний лад» до змісту конституційного ладу. О. Фрицький у цьому зв'язку зазначає, що суспільний лад поглинає як державний лад, так і право в цілому, а тому не може бути складовою категорії «конституційний лад».

Також наявна позиція, за якою для визначення системи конституційного ладу є недоцільним штучне виокремлення державного та суспільного ладу, які, відповідно, виражають організацію публічної влади, політичну систему й основи демократичного ладу суспільства. Так, М. Савчин вважає більш прийнятним розглядати конституційний лад України як вираження політичної та соціальної інтеграції демократичного суспільства та публічної влади виключно на засадах верховенства права, солідарності (громадської злагоди) та справедливості з метою забезпечення загального блага (балансу приватних і публічних інтересів).

Оцінюючи наведені позиції, слід вказати, що як така наявність акта, офіційно визначеного як конституція держави, ще не свідчить про наявність в такій державі конституційного ладу. Ба більше, не можна зводити конституційний лад лише до організації держави, оскільки за такого підходу поза увагою опиняється та сфера життєвого простору людини і суспільства, який призначений бути вільним від втручання з боку держави. Свого реального змісту конституційний лад набуває лише за умови реального дотримання конституційних положень, що забезпечують обмеження правом держави, публічної (державної та публічно-самоврядної) влади. Л. Летнянчин у цьому зв'язку слушно твердить, що найважливішою ознакою та передумовою конституційного ладу є обмежене правління, правовий характер держави, плюралізм, демократизм, верховенство права тощо.

На такому змістовному наголосі щодо розуміння Конституції неодноразово наголошував й Конституційний Суд України. Так, наприклад, згідно з юридичною позицією в Рішенні від 13.06.2019 № 5-р/2019 у справі про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, «важливою функцією Конституції України є обмеження державної влади як похідної вторинної від установчої влади народу» (абз. 3 пп. 3.1 п. 3 мотивувальної частини).

Сутність конституційного ладу в Україні має свій прояв у положеннях I, III і XIII розділів Конституції України. Розділ I «Загальні

засади» закріплює основи конституційного ладу, містить положення сутнісного характеру, більшість із яких виконує роль нормативної першооснови для інших положень Конституції. Цей розділ – смисловий стрижень усієї Конституції, значна частина його норм є нормами-принципами, які уособлюють найбільш загальний рівень регулювання. Розділ III «Вибори. Референдум», розвиваючи відповідні засади конституційного ладу, зокрема щодо безпосереднього здійснення влади народом, визначає загальні умови народного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми прямої демократії. Разом з тим положення цього розділу Конституції є основою механізмів і безпосередньої, і представницької демократії. Нарешті, розділ XIII «Внесення змін до Конституції України» у системному зв'язку із положеннями ст. 8 про найвищу юридичну силу Конституції та пряму дію її норм закріплює спеціальні процедури внесення змін до Конституції. Йдеться, зокрема, про надважливу для гарантування виняткового права народу визначати й змінювати конституційний лад в Україні вимогу затвердження законопроекту про внесення змін до розділу I, розділу III і розділу XIII всеукраїнським референдумом.

#### **Порядок визначення та зміни конституційного ладу України.**

Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема, привласнення ними права, яке передусім належить народові, вносити зміни до Конституції у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII Конституції, в тому числі усунення народу від реалізації його права визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними.

Конституційний Суд України в Рішенні від 05.10.2005 № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом надав офіційне тлумачення, за яким положення ч. 3 ст. 5 Конституції «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» треба розуміти так, що «тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний

лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII» (п. 2 резолютивної частини).

Так само Конституційний Суд України в Рішенні від 16.04.2008 № 6-рп/2008 у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі наголосив, що здійснення народом виключного права визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції має відбуватися у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України (п. 1 резолютивної частини).

Розвиваючи наведені та інші юридичні позиції, Конституційний Суд України в Рішенні від 26.04.2018 № 4-р/2018 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» зазначив, що:

конституційні процедури внесення змін до Конституції України передбачають обов'язкову участь у цьому процесі парламенту. Законопроект про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України має бути затверджено на всеукраїнському референдумі, однак такий референдум призначає Президент України лише після того, як законопроект було ухвалено щонайменше двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Конституція України не передбачає іншого порядку внесення змін до Конституції України (абз. 3 та 4 п. 18 мотивувальної частини);

положення розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України підлягають особливому захисту з огляду на їх значення для гарантування верховенства та стабільності Конституції України (абз. 2 п. 19 мотивувальної частини);

народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, водночас перебуває у визначених Конституцією України межах щодо порядку її здійснення (п. 20 мотивувальної частини);

будучи результатом здійснення установчої влади народу, Конституція України шляхом встановлення порядку внесення змін до неї визначає процедурні межі для здійснення влади і самим народом (п. 21 мотивувальної частини).

Закон України від 26.01.2021 № 1135-IX «Про всеукраїнський референдум», який визначає правові засади, організацію та порядок його проведення, закріпив у цьому зв'язку важливі положення, за

якими предметом всеукраїнського референдуму не можуть бути питання (ч. 2 ст. 3):

що суперечать положенням Конституції України, загальною визначеним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;

що скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації;

спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

щодо питань податків, бюджету, амністії.

Разом з тим, підкреслюючи неприпустимість сприйняття виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад як свавільного, такого, що може заперечувати чи нехтувати об'єктивовані Конституцією цінності та принципи, слід вказати, що результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі щодо затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України не потребують затвердження будь-яким органом державної влади.

Затверджений на всеукраїнському референдумі закон України, що передбачає внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, набуває чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його офіційного опублікування (ч. 1 ст. 4 та ст. 120 Закону України від 26.01.2021 № 1135-IX «Про всеукраїнський референдум»).

**Система засад конституційного ладу України.** Засади конституційного ладу в літературі характеризують як засадничі положення, керівні ідеї щодо організації публічної влади в країні, взаємовідносин держави з людиною та суспільством. Будучи правовими принципами, засади конституційного ладу мають нормативний зміст і, отже, не є декларативними цілями або морально-етичними імперативами. У жодному разі неприпустимо аналізувати засади конституційного ладу тільки як філософські ідеї, оскільки, будучи об'єктивовані в Конституції, вони набувають нормативного значення і здійснюють відповідний регулятивний вплив.

Необхідно також вказати на поширену в науковій спільноті позицію, за якою категорії «конституційний лад» та «засади конституційного ладу» неприпустимо ототожнювати. Так, В. Колісник твердить, що засади конституційного ладу перш за все є визначальними принципами, які втілюють головні ідеї конституціоналізму та ліберальної демократії (обмежене правління, народовладдя, пріоритет прав людини, поділ влади, вільні вибори тощо). Натомість конституційний лад, на його переконання, являє сукупність реальних суспільних відносин визначального, фундаментального та основоположного характеру, які виникають і розвиваються відповідно до сутності зазначених принципів, ідей та вимог, це результат втілення зазначених засадничих ідей, конституційних норм у повній відповідності до їхнього змісту та духу в повсякденну практику діяльності органів публічної влади, у їхні реальні взаємовідносини та реальне функціонування інститутів громадянського суспільства.

У літературі наявні різноманітні позиції щодо каталогу і класифікації засад конституційного ладу. Так, не можна не згадати, що на думку окремих авторів в системі засад конституційного ладу доцільно розрізняти принципи та основи конституційного ладу (*І. Забокрицький, О. Прієшкіна*). Не заперечуючи можливості таких наукових підходів, тим не менш, варто вказати, що засади конституційного ладу утворюють складну систему, складники якої взаємопов'язані та зумовлюють один одного, тому будь-яка їхня каталогізація та класифікація не повинна бути сприйнята як доказ більшої або меншої значущості того чи іншого складника.

Відповідно, виокремлення та аналіз засад конституційного ладу зумовлюють не механічне відтворення тексту Конституції України, а встановлення та осмислення системних зв'язків між засадами конституційного ладу, які поєднані спільним функціональним призначенням та об'єктивовані нормами Конституції.

Надзвичайно важливими при цьому є юридичні позиції Конституційного Суду України, викладені в Рішенні від 13.06.2019 № 5-р/2019 у справі про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Конституційний Суд України, зокрема, вказав, що Конституція України містить низку фундаментальних щодо здійснення державної влади положень, за якими: права і свободи людини та їх гаран-



тії 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 (ч. 2 ст. 3); ніхто не може узурпувати державну владу (ч. 4 ст. 5); 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 Конституцією України межах і відповідно до законів України (ст. 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (ст. 8); 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 (ч. 2 ст. 19).

Названі конституційні приписи, перебуваючи у взаємозв'язку, відображають фундаментальне положення конституціоналізму щодо необхідності обмеження державної влади з метою забезпечення прав і свобод людини та зобов'язують наділених державною владою суб'єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення.

Здійснення державної влади відповідно до вказаних конституційних приписів, зокрема на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (абз. 4-6 пп. 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Дотримуючись вказаного підходу, видається за можливе надати змістовну характеристику визначеним засадам конституційного ладу України.

**Конституційні засади державного суверенітету України. Принцип територіальної цілісності і недоторканності державних кордонів України. Незалежність України та процеси євроатлантичної і європейської інтеграції.** Державний суверенітет – це визначальна і невід'ємна якість державної влади, яка засвідчує верховенство держави на своїй території та незалежність у міждержав-

них відносинах. Разом з тим державний суверенітет є іманентною якістю держави як такої. Конституції нерідко прямо зазначають про це шляхом визначення держави суверенною: прикладом може бути положення ст. 1 Конституції, за якими Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Ці положення перебувають у смисловому зв'язку із положеннями ч. 1 ст. 2, за якими суверенітет України поширюється на всю її територію. У такий спосіб Конституція визначила два основоположні аспекти державного суверенітету: верховенство держави та її незалежність. В. Ковтун, В. Шаповал та інші слушно вказують, що змістовний наголос на незалежності держави, зокрема для країн Центральної та Східної Європи, має певний історичний та політичний підтекст. Так, у Радянському Союзі, утвореному на основі принципу «соціалістичного федералізму», радянські республіки визнавалися суверенними виключно формально, не маючи при цьому реальних зовнішніх функцій. Тут важливо вказати, що складовою змісту зовнішньої функції України як суверенної держави є захист її суверенітету і територіальної цілісності (ч. 1 ст. 17).

Юридичне значення державного суверенітету передбачає, що верховенство, найперше, полягає у правовій підпорядкованості державі всіх суб'єктів у межах її території. Будь-які застереження щодо такої підпорядкованості (до прикладу, дипломатичні привілеї та імунітети) можливі за умов згоди на це самої держави. За смислом верховенства, державне владарювання здійснюється в межах території, організованої визначеним чином самою державою, і саме держава встановлює повноваження всіх органів і посадових осіб, що здійснюють її функції. Головне ж, що виключається можливість існування в межах держави іншої, аніж її власна, державної влади.

Незалежність дістає вияв у тому, що держава здійснює внутрішні та зовнішні функції поза владою інших держав. Незалежність у внутрішніх справах означає самостійність держави у вирішенні найголовніших питань суспільно-політичного та економічного розвитку. У Декларації ООН про принципи міжнародного права, прийнятій резолюцією 2625 (XXV) Генеральної асамблеї ООН від 24.10.1970, щодо визначення принципу суверенної рівності держав зазначено, що усі держави мають суверенну рівність. Вони мають однакові права та обов'язки та є рівноправними членами міжнародного співтовариства,

незалежно від відмінностей економічного, соціального, політичного чи іншого характеру. При цьому, серед іншого, поняття «суверенна рівність» включає такі складники: держави є юридично рівними; кожна держава користується правами, властивими повному суверенітету; кожна держава повинна поважати правосуб'єктність інших держав; територіальна цілісність та політична незалежність держави є недоторканими; кожна держава має право вільно обирати та розвивати свої політичну, економічну, соціальну і культурну системи; кожна держава зобов'язана виконувати повністю та сумлінно свої міжнародні зобов'язання та жити у мирі із іншими державами.

Вказане як складник суверенної рівності держави її право вільно обирати та розвивати свої політичну, економічну, соціальну і культурну системи, означає неприпустимість втручання з боку інших держав. Тому будь-які правові обмеження незалежності держави у внутрішніх справах є неприйнятним порушенням суверенної рівності держави.

Незалежність держави у зовнішніх відносинах засвідчує свободу її зовнішньополітичної діяльності, яку, однак, безпідставно сприймати як свавільну, таку, що не знає меж та заборон. Невід'ємною складовою такої свободи є сумлінне виконання міжнародних зобов'язань, зокрема дотримання нею загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права. Тому у смисловому зв'язку із положеннями щодо державного суверенітету перебувають також і положення ст. 18 Конституції, за якими зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

У контексті характеристики конституційних засад державного суверенітету неодмінно має бути вказано, що державний суверенітет України проголошено Декларацією про державний суверенітет України, прийнятою Верховною Радою УРСР 16.07.1990. Декларація визначила державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

Згідно з Декларацією Українська РСР як суверенна національна держава розвивається в існуючих кордонах на основі здійснення

українською нацією свого невід'ємного права на самовизначення і є самостійною у вирішенні будь-яких питань свого державного життя.

Здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України, 24.08.1991 Верховна Рада УРСР проголосила незалежність України та створення самостійної української держави України, територія якої є неподільною і недоторканою. Відповідно до Постанови Верховної Ради УРСР від 24.08.1991 № 1427-XII «Про проголошення незалежності України», прийнятої разом з Актом проголошення незалежності України, з моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду та інші акти законодавства республіки.

На всеукраїнському референдумі, в якому 01.12.1991 взяли участь 31 891 742 особи (84,18% населення України), державний суверенітет і незалежність України було підтверджено абсолютною більшістю голосів: 28 804 071 особа, тобто 90,32%, голосували за підтвердження Акта проголошення незалежності України.

Керуючись Актом проголошення незалежності України від 24.08.1991, схваленим 01.12.1991 всенародним голосуванням, Верховна Рада України прийняла від імені Українського народу Конституцію, яка за юридичною природою є актом установчої влади, що належить Українському народу (преамбула Конституції).

Державний суверенітет сутнісно і змістовно пов'язаний з іншою, визначеною ч. 3 ст. 2 засадою конституційного ладу, згідно з якою територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Ця засада відсилає до одного з основоположних принципів міжнародного права та міжнародних відносин – принципу цілісності державної території та непорушності державних кордонів.

Підтримання міжнародного миру та безпеки і з цією метою вжиття ефективних колективних заходів для запобігання та усунення загрози миру й придушення актів агресії або інших порушень миру є однією з основних цілей заснованої на принципі суверенної рівності всіх її членів Організації Об'єднаних Націй (ст. 1 Статуту ООН).

Згадувана Декларація ООН про принципи міжнародного права першим таким принципом визначила принцип, згідно з яким держави у своїх міжнародних відносинах мають утримуватися від погрози силою та від її застосування як проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої держави, так і

будь-яким іншим чином, що є несумісним із цілями Організації Об'єднаних Націй.

Важливими складниками цього принципу є те, що, по-перше, агресивна війна становить злочин проти миру, за який передбачено відповідальність відповідно до міжнародного права; по-друге, кожна держава зобов'язана утримуватися від погрози силою або її застосування з метою порушення міжнародних кордонів іншої держави або як засобу розв'язання міжнародних спорів, зокрема територіальних спорів, і питань, що стосуються державних кордонів; по-третє, кожна держава повинна утримуватися від будь-яких дій, спрямованих на часткове або повне порушення національної єдності та територіальної цілісності будь-якої держави.

Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі (Гельсінкський акт), підписаний 01.08.1975 главами держав і урядів 33 європейських країн, а також США і Канади, серед основоположних принципів міждержавних відносин так само визначив принципи непорушності кордонів і територіальної цілісності держав. Згідно із Декларацією принципів взаємовідносин між державами, яка є стрижнем Гельсінкського акта, держави-учасниці розглядають як непорушні кордони одна одної, як і кордони всіх держав у Європі, і тому вони будуть утримуватися зараз і в майбутньому від будь-яких зазіхань на ці кордони. Вони будуть, відповідно, утримуватися від будь-яких вимог чи дій, спрямованих на захоплення й узурпацію частини чи всієї території будь-якої держави-учасниці.

Незважаючи на численні багатосторонні та двосторонні міжнародні договори, учасниками яких є Україна та Російська Федерація, включно із Договором про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31.05.1997, яким сторони підтвердили непорушність кордонів, Російська Федерація, кричуще порушуючи загально визнані принципи і норми міжнародного права, з 20.02.2014 послідовно і системно вчиняє дії, націлені на масове знищення населення України, порушення її суверенітету і територіальної цілісності та ліквідацію національної державності. При цьому вкрай важливо вказати, що дії, вчинені Збройними силами Російської Федерації та її політичним і військовим керівництвом під час останньої фази збройної агресії Російської Федерації проти України, яка розпочалася 24.02.2022, визнані Верховною Радою України геноци-

дом Українського народу. Станом на червень 2023 р. Парламентська асамблея Ради Європи та парламенти Естонії, Латвії, Литви, Ірландії, Канади, Польщі, Чехії також визнали вчинення Російською Федерацією геноциду Українського народу під час повномасштабного вторгнення в Україну.

Серед численних, але абсолютно безпідставних та необґрунтованих претензій до України, зокрема й територіального характеру, якими політичне керівництво Російською Федерацією прагне виправдати збройну агресію та протиправну анексію території України, особливе місце посідає заперечення як такого права України – суверенної і незалежної національної держави – на самостійну зовнішньополітичну діяльність, спрямовану на забезпечення саме її національних інтересів і безпеки.

Йдеться, зокрема, про інтеграцію України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір та набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, яку нормативно відображено в Конституції за результатами Революції Гідності 2013-2014 років. Відповідні зміни до преамбули, ст. 85, ст. 102, ст. 116 та розділу XV «Перехідні положення» були внесені Законом України від 07.02.2019 № 2680-VIII.

Залишаючи осторонь тривалу академічну дискусію щодо природи преамбули Конституції, слід вказати на загальновизнану позицію, за якою преамбула визначає історичні й правові передумови, а також цілі прийняття Конституції, має ціннісне та цілепокладальне значення, а її положення повинні щонайменше застосовуватися для розуміння суті та змісту усієї Конституції, являючи знаряддя інтерпретації й нормативно визначених засад конституційного ладу.

З цієї причини визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави (ст. 1), суверенітет якої поширюється на всю її територію (ч. 1 ст. 2), необхідно інтерпретувати крізь об'єктивовані в преамбулі прагнення Українського народу до свободи, гідного життя, розвитку та зміцнення України як демократичної, соціальної, правової держави, а також рівною мірою – європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України. Слушною є позиція О. Первомайського, який в Окремій (збіжній) думці до Висновку Конституційного Суду України від 22.11.2018 № 3-в/2018 наголосив,

що ‘... Український народ може в будь-який обраний ним спосіб, у тому числі шляхом обрання стратегічного (геополітичного) курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору та закріплення такого курсу в тексті Основного Закону України, реалізувати належне йому право на самовизначення, подбати про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, задовольнити прагнення розвивати і зміцнювати Україну як демократичну, соціальну, правову державу’.

При цьому застосування поняття „європейська ідентичність» до Українського народу в тексті преамбули Конституції, по-перше, не заперечує подальше існування „національної ідентичності» Українського народу, по-друге, не протиставляє поняття „європейська ідентичність» та „національна ідентичність», оскільки ідея „європейської ідентичності» ґрунтується на збереженні та розвитку „національної ідентичності» народів об’єднаної Європи (*О. Первомайський*).

Слід також зазначити, що інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами прямо визначено Законом України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку України» (зі змінами) як одні з фундаментальних національних інтересів України.

28.02.2022 першими особами України підписано заявку на членство України в Європейському Союзі, а 23.06.2022 Європейська рада надала Україні статус країни-кандидатки на вступ до Європейського Союзу.

30.09.2022 першими особами України підписано заявку на вступ України до Організації Північноатлантичного договору, яку станом на червень 2023 р. підтримали двадцять держав-учасниць.

**Принцип республіканізму у структурі конституційного ладу України. Демократична підзвітність та підконтрольність публічної влади. Форми участі народу в управлінні державними справами.** Відповідно до ч. 1 ст. 5 Конституції Україна є республікою, що насамперед означає визнання та конституювання виборного політичного представництва, яке інституціоналізоване, зокрема, через:

парламент – загальнонаціональний представницький орган державної влади, що діє постійно, головним призначенням якого є виключне здійснення законодавчої влади (ст. 75);

та главу держави – президента, який представляє її у внутрішньо-політичному житті та у відносинах з іншими державами, здійснює інші визначені повноваження на підставі мандата, здобутого за результатами прямих виборів (ст.ст. 102-103).

Однак визначена положеннями ч. 1 ст. 5 Конституції республіканська форма державного правління цим не обмежується, опосередковуючи ідею заперечення догматичного підтвердження та формалізації політичного авторитету тих, хто наділяється владою ніби природнім шляхом або волею випадку чи насильства, і разом з тим визнання та здійснення прагнення людей заснувати такі інституції, які уможливають їхню співпрацю та узгодження їхніх зусиль задля реалізації тих завдань, яких вони не здатні досягнути поодиночі.

Відповідно, республіканська форма державного правління сутнісно пов'язана із народовладдям та принципом народного суверенітету (ч. 2 ст. 5), який визначає визнання і розрізнення первинної, здійснюваної народом установчої влади та похідної від неї, здійснюваної органами та посадовими особами установленої влади. У такий спосіб закладається основа для сприйняття правочинності здійснення влади у зв'язку із спроможністю ефективно досягати загально та індивідуально значущих цілей, що, серед іншого, зумовлює різноманітні форми участі народу в управлінні державними справами та, що не менш важливо, реальну, а не удавану підзвітність та підконтрольність установленої влади.

Конституція не містить вказівки, яким є різновид України як республіки, але в науково-експертній спільноті є загальновизнаним, що компетенційні зв'язки між вищими органами держави – парламент, президент, уряд – засвідчують республіку зі змішаною формою державного правління. Конституційний Суд України так само визначив форму правління в Україні у Висновку від 16.12.2019 № 7-в/2019 (абз. 13 п. 10 мотивувальної частини) як змішану республіканську форму правління.

Визначальною характеристикою цієї форми правління є поєднання або навіть симбіоз головних ознак інших основних республікан-



ських форм. Втім, як вказує В. Шаповал, це поєднання не є сумою таких ознак, і на його основі виникає нова якість, наслідком якої є наявність у республік із змішаною формою певних власних ознак.

Головними такими ознаками є такі: 1) переважний принцип несумісності, за яким особа не може мати депутатський мандат та одночасно обіймати посаду в уряді; 2) так званий дуалізм виконавчої влади і відсутність визначення президента як носія виконавчої влади; 3) політична відповідальність уряду перед парламентом, а у пострадянських країнах – і перед президентом; 4) конституційне закріплення функцій президента як арбітра та (або) гаранта у певних сферах державної діяльності; заміщення поста президента шляхом прямих виборів (*В. Шаповал*).

Ця змішана форма державного правління є незмінною в Україні з моменту прийняття Конституції й дотепер, попри зміни 2004, 2010 та 2014 років, які втілювали різні підходи до того, за яким органом влади – парламентом чи главою держави – має бути визнаний переважний вплив на уряд – Кабінет Міністрів України – та виконавчу гілку влади загалом.

Системний аналіз положень чинної Конституції, зокрема стосовно процедури формування уряду парламентом та главою держави, а також відповідальності уряду перед Президентом України та підконтрольності і підзвітності Верховній Раді України, підстав та процедури складання урядом повноважень та його відставки тощо, дає підстави твердити, що такий переважний вплив на Кабінет Міністрів України юридично визначений натепер за парламентом.

Вже було сказано про зв'язок республіканізму із участю народу в управлінні державними справами. Передусім, звичайно, йдеться про вибори – одну з основних форм народного волевиявлення, спосіб безпосереднього здійснення влади народом. Однак було б безпідставним спрощенням сприймати вибори тільки в контексті формування та оновлення персонального складу представницьких органів влади та заміщення виборних посад, адже йдеться про гарантовану спроможність обирати як з-поміж конкуруючих кандидатів та, що є дуже важливим, з-поміж конкуруючих політичних програм. Таке конкурентне змагання не є можливим без і поза свободою вираження поглядів, свободою зібрань та об'єднання, а також, неодмінно, 'великою терпимістю до розбіжності в поглядах' (*Й. Шумпетер*).

Регулярні та альтернативні вибори, які дійсно забезпечують таку конкуренцію кандидатів та політичних програм, уособлюють також і політичну відповідальність урядовців за результати здійснюваної ними діяльності і, рівною мірою, гарантовану громадянам правомочність брати участь в управлінні державними справами через балотування до представницьких органів публічної влади чи на виборні посади (ч. 1 ст. 38 Конституції).

Іншою значущою формою участі народу в управлінні державними справами є референдум, який є способом здійснення влади безпосередньо народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією та Законом України від 26.01.2021 № 1135-IX «Про всеукраїнський референдум».

Ці основні форми народного волевиявлення, які визначені положеннями ст. 69 Конституції і, отже, є засадою конституційного ладу, що перебуває у системному і смисловому зв'язку із положеннями ч. 2 ст. 5 Конституції, не вичерпують форм безпосереднього здійснення влади Українським народом, про які детально буде сказано в межах теми «Конституційні форми демократії».

Разом з тим, розмірковуючи про форми участі народу в управлінні державними справами, демократичну підзвітність та підконтрольність публічної влади, яка є невід'ємною складовою народовладдя, і зокрема представницької демократії, вкрай важливо згадати про право народу на повстання (опір) за екстраординарних умов, коли окремі особи чи органи кричуще порушують опосередковані змістом норм Конституції цінності та принципи. Викривлення природи виборів, зведення її до формальної процедури, яка не засвідчує виборне політичне представництво, не забезпечує ані дійсного впливу на владу, здійснювану органами та посадовими особами, ані їхньої політичної відповідальності, є тому виразним прикладом.

Критерії правомірності та допустимості здійснення права на опір випливають із його ознак, до яких, як вказують Т. Гінгбург, Д. Лансберг-Родрігес та М. Верстіг, можуть бути віднесені такі: метою реалізації права на опір є перебудова режиму чи відновлення конституційного правопорядку; передумовою реалізації права на опір є такий високий рівень зловживань влади, який є неприйнятним і який фактично унеможлиблює застосування інших законних засо-

бів боротьби; по-третє, при здійсненні права на опір повинна бути сформульована альтернативна програма розвитку суспільства (цим опір відрізняється від протестів).

**Конституційний статус української мови як державної. Правовий статус мов національних меншин та корінних народів.** Положення про українську мову як державну міститься у розділі I «Загальні засади» Конституції України. У такий спосіб однією з невіддільних засад конституційного ладу України визначено статус української мови як єдиної державної (офіційної) мови в Україні.

Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України, викладеної в Рішенні від 14.12.1999 № 10-рп/99 у справі про застосування української мови, положення, за яким «державною мовою в Україні є українська мова», треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (п. 1 резолютивної частини).

Функціонування і застосування української мови як державної у визначених сферах суспільного життя на всій території України регулює Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (зі змінами).

Відповідно до ч. 7 ст. 1 Закону статус української мови як єдиної державної мови передбачає обов'язковість її використання на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших визначених публічних сферах суспільного життя, зокрема у сфері науки, освіти, культури, телебачення і радіомовлення, друкованих медіа, охорони здоров'я, публічних заходів, обслуговування споживачів, реклами тощо.

Іншим значущим аспектом статусу української мови як єдиної державної мови є те, що українська мова виконує функції мови між-етнічного спілкування, є гарантією захисту прав людини для кожного українського громадянина незалежно від його етнічного походження, а також є фактором єдності і національної безпеки України (ч. 8 ст. 1 Закону).

Важливо, що Законом закріплений чіткий зв'язок між громадянством України та володінням державною мовою. Так, кожний громадянин України зобов'язаний володіти державною мовою і держава забезпечує кожному громадянину України можливості для опанування державної мови через систему закладів освіти, зокрема освіти дорослих, а також через підтримку неформальної та інформальної освіти, спрямованої на вивчення державної мови (ст. 6).

Так само особа, яка має намір набутти громадянство України, зобов'язана у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, засвідчити відповідний рівень володіння державною мовою, склавши іспит.

Особи, які мають визначні заслуги перед Україною, у тому числі іноземці та особи без громадянства, які в установленому законодавством України порядку проходять військову службу у Збройних Силах України та нагороджені державною нагородою, і особи, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України, мають право на набуття громадянства України без засвідчення рівня володіння державною мовою. Такі особи зобов'язані опанувати державну мову на рівні, визначеному законодавством, упродовж одного року з дня набуття громадянства (ст. 7).

Іншим вагомим законодавчим положенням є визначення чіткого переліку осіб, які зобов'язані не тільки володіти державною мовою, але й застосовувати її під час виконання ними службових обов'язків. До цього переліку, серед іншого, включені адвокати, нотаріуси, керівники закладів освіти всіх форм власності, педагогічні, науково-педагогічні і наукові працівники (за винятком іноземців чи осіб без громадянства, які запрошені до закладів освіти, наукових установ та працюють на тимчасовій основі як наукові, педагогічні, науково-педагогічні працівники або викладачі іноземної мови), медичні працівники державних і комунальних закладів охорони здоров'я, а також посадові та службові особи підприємств, установ і організацій державної і комунальної форм власності (за винятком осіб, які не є громадянами України) (ст. 9).

Водночас потрібно підкреслити, що Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (зі змінами) не поширює дію на сферу приватного спілкування та здійснення релігійних обрядів.

Натомість порядок застосування кримськотатарської мови та інших мов корінних народів, національних меншин України у відповідних сферах суспільного життя визначається законом щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України з урахуванням особливостей, визначених Законом України від 25.04.2019 № 2704-VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (зі змінами).

У цьому зв'язку слушно навести юридичні позиції Конституційного Суду України, викладені в Рішенні від 14.07.2021 № 1-р/2021 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

По-перше, жодна з мов національних меншин, на яку поширюється припис ч. 3 ст. 10 Конституції України, не може мати привілейованого статусу, а її застосування має здійснюватися в такий спосіб, щоб це не обмежувало та не пригнічувало мовних прав інших (пп. 6.4 п. 6 мотивувальної частини).

По-друге, установлений порядок застосування української мови як державної у визначених сферах життя жодним чином не зазіхає на вільний розвиток, використання й захист тих мов, включно з російською, що на них поширено дію припису ч. 3 ст. 10 Конституції України, згідно з яким таким мовам надано статус мов національних меншин, а їх розвиток, використання й захист мають здійснюватися тільки в межах означеного конституційно їх юридичного статусу. Зміна обсягу функційного поля російської мови в Україні, що є об'єктивним наслідком утвердження української мови як єдиної державної в Україні, не створює жодних загроз збереженню, вільному розвитку, використанню й захистові російської мови як мови національної меншини (абз. 3 пп. 6.5 п. 6 мотивувальної частини).

По-третє, юридично виправданим є застосований диференційований підхід до вибору моделей захисту мов національних меншин і мов корінних народів України. Корінні народи України не мають власної держави-матері (*kin-State*), через що перебувають у вразливому становищі й можуть розраховувати лише на Україну як єдиного гаранта їхніх мовних прав, а Україна має право застосовувати заходи підтримчої дії (*affirmative action*) з метою створення додаткових гарантій збереження їхньої ідентичності. Такий підхід законодавця не

порушує принципу рівності в правах, що його містить припис ч. 1 ст. 24 Конституції України, з якого випливає, що за певного стану допускається (і навіть вимагається) відмінне ставлення до осіб, що перебувають в однакових умовах, якщо на те є об'єктивне та обґрунтоване виправдання (пп. 13.2 п. 13 мотивувальної частини).

**Обмеження влади правом як засада конституційного ладу України.** Може видатися, на перший, суто поверхневий, погляд, що обмеження влади правом не визначено як засада конституційного ладу України. Проте – це абсолютно хибне враження, яке не відповідає дійсності. Насправді, уся Конституція просякнута ідеєю обмеження влади правом, яка має свій прояв, серед іншого, в положеннях ст. 1, ст. 3, ст. 5, ст. 6, ст. 8, ст. 9, ст. 18, ст. 19, які об'єктивують взаємопов'язані та взаємообумовлені складники конституційного ладу. Ба більше, обмеження влади правом тією чи іншою мірою засвідчено змістом інших конституційних положень, які конкретизують цю засаду конституційного ладу щодо визначеного питання.

Без жодного перебільшення, Конституція як акт найвищої юридичної сили, що встановлює межі здійснення публічної влади, включно із здійснюваною народом установчою владою, є втіленням ідеї юридичного обмеження влади – наріжного каменю ідеології, доктрини і практики конституціоналізму.

Вихідним для такого розуміння Конституції є те, що верховенство конституції вказує на її найвищу юридичну силу у правовій системі, але цим не вичерпується. Якщо верховенство розуміти як якість чи стан володіння більшою владою, авторитетом або пануванням чи першістю щодо кого- або чого-небудь, то верховенство конституції засвідчує загальну підпорядкованість об'єктивованому до певної міри її змістом праву, у тому числі й будь-якої політичної влади, яка в такий спосіб набуває легітимності і якій через це коряться люди. І саме з цієї причини верховенство конституції передбачає її верховенство й щодо (зокрема або насамперед) парламенту і, як наслідок, як твердить Ю. Лімбах, – вищу юридичну силу щодо усіх «підконституційних» правових актів, які творяться парламентом.

Втім, зводити смислове значення обмеження влади правом лише тільки до верховенства конституції, зокрема Конституції України, так само безпідставно, як і ототожнювати із верховенством права, про яке йтиметься далі. Обмеження влади має на меті забезпечити

визначений соціальний порядок, який забезпечує та уможливорює конституювання простору індивідуальної свободи людини, зокрема через встановлення підстав, порядку та меж втручання у цей простір держави. Об'єктивною передумовою для цього є визнання державою наявності й цінності цього простору. За такого 'порядку свободи', керуючись не примхами, а правилами, держава сприяє загальному добробуту, забезпечуючи ефективні структури для спільного захисту та безпеки. Конституційні рішення розширюють свободу для всіх заради ефективної держави (*А. Шайо*).

Відповідно, первинним є саме уявлення про обмеженість державної влади свободою підвладних, а вчення про конституцію як основний закон держави, який встановлює порядок здійснення державної влади і тим самим певним чином обмежує державне свавілля – вторинне (*О. Бориславська*).

Такий підхід, отже, оспорує постулат Г. Кельзена, за яким кожна конституцію, як і заснований на ній порядок, не варто оцінювати з погляду неформалізованих у юридичній нормі властивостей, оскільки усі вони матимуть відносний характер, та підкреслює сутнісний зв'язок між конституціоналізмом та конституцією як зв'язок між раціональною моральністю та нормативністю, їх взаємопов'язаний та взаємообумовлений еволюційний розвиток.

Дотримуючись такої позиції, слід разом з тим погодитися із Г. Каспером, який, вказуючи, що конституціоналізм означає не просто наявність конституції, але наявність конституції особливого виду, визнає, що складність полягає у тому, аби визначити її зміст. Ця очевидна складність зумовлена тим, що покладені в основу такої конституції 'вихідні очікування' конституціоналізму (*А. Шайо*), яким вона неодмінно має відповідати, щодо спільного слідування людьми, які мають владу, і людьми, які цій владі коряться, визначеним переконанням та дотримання ними визначених зобов'язань, лише певною мірою можуть бути об'єктивовані змістом певних нормативних приписів і ніколи ним не вичерпуються. Це визначає не тільки розрізнення 'духу' і 'букви' (*М. Козюбра*) конституції і визнання беззаперечно вирішального впливу на доктрину і практику владарювання визначеної ідеології, але й реальне сприйняття та прихильність тим визначеним ціннісним настановам, які мають свій вияв у такій ідеології.

**Конституційний принцип поділу державної влади. Система стримувань і противаг.** Згідно зі ст. 6 Конституції 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.

Конституція у такий спосіб визначає як невіддільний атрибутивний складник конституційного ладу принцип поділу державної влади, який, маючи теоретичним підґрунтям, найперше, розвідки Дж. Локка та Ш. Монтеск'є, набув тепер значення обов'язкового стандарту, який визнається в конституції кожної держави, що прагне засвідчити свою прихильність вимогам конституціоналізму.

Першим і найбільш очевидним, але не єдиним аспектом розуміння принципу поділу влади є його спрямованість на запровадження такої системи організації та здійснення державної влади, яка б запобігала концентрації владних повноважень будь-яким органом (включно з колегіальними представницькими органами, такими як парламент) та будь-якою особою (включно з одноособовими органами влади, які заміщаються шляхом виборів).

Така мета досягається через юридично визначений поділ владних повноважень між різними органами та посадовими особами на різних рівнях та за різними критеріями. На конституційному рівні закріплюється насамперед поділ державної влади за функціями, що його прийнято позначати як функціональний. Такий аспект розуміння принципу поділу державної влади неодноразово мав прояв у юридичних позиціях Конституційного Суду України.

Так, в Рішенні від 24.06.1999 № 6-рп/1999 у справі про фінансування судів Конституційний Суд України вказав, що метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади (абз. 1 п. 2 мотивувальної частини).

Так само в Рішенні від 08.07.2016 № 5-рп/2016 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» Конституційний Суд України метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, ви-



конавчу та судову означив, зокрема, розмежування повноважень між різними органами державної влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України (абз. 2 пп. 2.1 п. 2 мотивувальної частини).

Попри різноманіття підходів до втілення принципу поділу влади, спільними для всіх сучасних демократичних держав, вказує М. Козюбра, є такі взаємозв'язані елементи: органи законодавчої, виконавчої та судової влади самостійні в межах повноважень, визначених конституцією; законодавчу владу здійснює орган народного представництва – парламент; виконавча влада підпорядкована закону й підзвітна парламенту (щонайменше у певних сферах); судова влада незалежна від законодавчої та виконавчої влади, а правосуддя здійснює тільки суд; узгодженість і збалансованість дій названих гілок влади забезпечуються через систему взаємних стримувань і противаг.

Відповідно, другим аспектом принципу поділу влади є зумовлена ним система стримувань і противаг, яка передбачає взаємний контроль між законодавчими, виконавчими й судовими органами, їхню участь у формуванні інших органів влади. Тільки тоді за Ш. Монтеск'є побудова влади матиме майбутнє і буде убезпечена від руйнації. З цієї причини конституції, закріплюючи принцип поділу влади, разом з тим закріплюють й складну систему компетенційних зв'язків, насамперед між вищими органами влади (парламент, глава держави, уряд), які уможливають їхній взаємний контроль та врівноваження.

Виразним прикладом таких компетенційних зв'язків в Конституції України є процедура формування Уряду України, який, своєю чергою, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Утім, було б очевидно помилкою обмежувати розуміння принципу поділу влади лише цими двома аспектами. Принцип поділу влади нерозривно пов'язаний із правами людини, які повинні повсякчасно утверджуватися у владарюванні та вимагають інституціоналізації. Така інституціоналізація є можливою за умови, що здійснення цих прав певним чином відтворюється в межах державних повнова-

жень, тому повага до прав людини неодмінно вимагає поділу влади. Права людини та поділ влади з цього погляду є основними складниками конституції. Державу, яка порушує права людини та поділ влади, не можна назвати конституційною – як це було проголошено у статті 16 французької Декларації прав людини і громадянина: ‘Усяке суспільство, у якому відсутній поділ влади та не забезпечуються гарантії прав, не має конституції’. Тому поділ державної влади, який визначає інституційну побудову державної влади, не самоціль, а засіб забезпечення людської свободи.

Цей дійсно визначальний аспект розуміння принципу поділу влади знайшов чітке підтвердження в юридичних позиціях Конституційного Суду України.

Так, у Висновку від 30.10.2003 № 1-в/2003 Конституційний Суд України зазначив, що організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоцілью, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Це, зокрема, впливає зі змісту статті 3 Конституції України (абз. 4 пп. 4.6.2 пп. 4.6 п. 4 мотивувальної частини).

У Висновку від 20.11.2019 № 6-в/2019 Конституційний Суд України також особливо наголосив на фундаментальному значенні положень статті 6 Конституції України для забезпечення існування правової держави та ефективної системи захисту й гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина. Із принципом поділу державної влади нерозривно пов’язані, зокрема, такі засадничі положення Основного Закону України: Україна є демократичною і правовою державою (ст. 1); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша ст. 8) (абз. 18 пп. 2.1 п. 2 мотивувальної частини).

При аналізі принципу поділу державної влади важливо також взяти до уваги щонайменше ще дві зауваги.

По-перше, сучасний стан розвитку процесів реалізації принципу поділу влади дозволяє казати про загальну тенденцію до раціоналізації системи державної влади, яка відбувається одночасно як шляхом більш чіткого розмежування повноважень усіх гілок державної влади, так і засобами співпраці між ними та їх взаємної інтерференції. У функціональному плані державна влада є цілісним явищем, її розподіл зумовлений тими завданнями, які вона виконує на сучасному

етапі свого розвитку, та необхідністю збереження її цілісності. Тобто жодна влада не має достатніх повноважень, аби знищити інші чи мати змогу повністю їх ігнорувати в процесі державного управління. Тому всі без винятків гілки влади виявляються визначально зорієнтованими на консолідацію, оскільки протистояння влад за умови реалізації принципу поділу влади призводить не до зникнення «небажаної» конкуруючої влади, а до руйнації усіх влад (К. Бабенко).

Значущою для такого змістовного наголосу є юридична позиція, висловлена Конституційним Судом України в Рішенні від 18.11.2004 № 17-рп/2004 у справі про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України.

Здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає передусім самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень. Це не виключає взаємодії органів державної влади, в 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, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (абз. 1 п. 4 мотивувальної частини).

По-друге, у концепції розподілу влади Дж. Локка – Ш. Монтеск'є важливо зберегти, як цілком слушно наголошує М. Козюбра, не так букву, відшукуючи для кожного спеціалізованого державного органу свою нішу, як дух концепції, що полягає у взаємному урівноваженні, збалансуванні насамперед класичних гілок влади, що, своєю чергою, досягають завдяки реалізації пропонованої Ш. Монтеск'є ідеї про взаємний контроль між ними. Отже, шлях до підвищення ефективності функціонування принципу розподілу влади – це зосередження уваги насамперед на поглибленні, з одного боку, взаємодії, а з іншого – взаємоконтролю між трьома класичними гілками влади. Конструювання нових її гілок не тільки відволікає від вирішення цієї основної проблеми, а й створює додаткові перешкоди для її реалізації.

**Принцип верховенства права в системі засад конституційного ладу України. Основні елементи верховенства права.** Україна чи не єдина держава, в Конституції якої зафіксоване положення не

тільки про верховенство права (ч. 1 ст. 8), батьківщиною якого прийнято вважати Велику Британію, а й положення про правову державу (ст. 1), яке небезпідставно вважають німецьким винаходом. Як у західній, так і у вітчизняній літературі позиції щодо їхнього співвідношення різняться.

Одні автори, як зазначає М. Козюбра, вважають правову державу (*Rechtsstaat*) сучасним німецьким варіантом верховенства права (*the Rule of Law*); інші – прагнуть провести між ними відмінності, розглядаючи їх як вирази романо-германської та англосаксонської правових традицій, які не є ні тотожністю, ні частинами одна одної. Разом з тим, на думку переважної більшості правників, відмінності між ними тепер є швидше термінологічними, ніж змістовними, що дає підстави стверджувати, що в сучасному світі вони стали майже «узагальненими назвами споріднених концепцій», що відкидає можливість пошуку суттєвої різниці між ними.

Підкреслюючи безмежне різноманіття підходів до розуміння верховенства права, слід вказати, що його зміст визначається через сукупність взаємопов'язаних формальних, процедурних та субстантивних або матеріальних вимог, зобов'язальна обов'язковість яких поширюється не тільки на суб'єктів владних повноважень, але, у низці випадків, й на приватних осіб, щонайменше щодо вимоги додержуватися приписів нормативних актів.

При цьому верховенство права, як сукупність певних вимог, сягає глибше суто формалістичного загального уявлення, за якого будь-яка дія чи рішення органу чи посадової особи публічної влади, щодо яких його уповноважено приписами права, сприймається як така, що відповідає вимогам верховенства права. З цієї причини значущою є відмінність між верховенством права (*the Rule of Law*) та правлінням через зловживання правом (*rule by law*), на яку вказують, серед багатьох інших, Д. Дайзенгаус, Б. Таманага, Дж. Уолдрон та інші. В останньому разі йдеться про інструментальне використання права як знаряддя політичної влади. Це означає, що держава використовує право для контролю над своїми громадянами, але прагне за жодних обставин не допустити використання права для контролю над державою. Правління через зловживання правом натепер співвіднесене насамперед із сучасними авторитарними режимами, такими, наприклад, як в Білорусі чи Китаї.

І навіть, якщо сприймати складові верховенства права як суто формальні та процедурні вимоги, заперечуючи включення до його змісту вимог субстантивних, слід підкреслити, що їхня цінність визначається не тільки формальними причинами. Найголовніше, люди цінують верховенство права тому, що воно уможливило менш свавільне, більш передбачуване, більш безособове, менш імперативне, навіть менш примусове владарювання. Верховенство права засвідчує те, що Л. Фуллер назвав зв'язком взаємності – взаємним обмеженням – між людьми, які мають владу, і людьми, які цій владі коряться, і в цьому сенсі вона пом'якшує асиметрію, яку політична влада зумовлює в іншому разі (*Дж. Уолдрон*).

Через це верховенство права є цінним і вагомим, оскільки творить середовище, сприятливе для свободи. За Ф. А. Гаєком люди цінують такі вимоги, як загальність та безособовість, позаяк вони звільняють від залежності від волі інших людей, а вимоги ясності та перспективності дії тощо є важливими для передбачуваності, яка, на переконання Ф. А. Гаєка, є необхідною передумовою індивідуальної свободи.

Дж. Раз і Л. Фуллер аргументували цю позицію про свободу ще виразніше. Так, Дж. Раз твердив, що забезпечення атмосфери, сприятливої для свободи, є питанням гідності: «Повага до людської гідності передбачає ставлення до людей як до осіб, здатних планувати і будувати своє майбутнє». Так само обґрунтовані Л. Фуллером принципи 'внутрішньої моралі права' (загальність, публічність, перспективність, зрозумілість, послідовність, здійсненність, стабільність, узгодженість) оцінюються ним у смисловому зв'язку із повагою до людської гідності. «Кожний відступ від принципів внутрішньої моралі права являє зневагу до гідності людини як відповідального суб'єкта», – твердив Л. Фуллер.

Сказане про зв'язок між гідністю та формальними принципами Л. Фуллера, на переконання Дж. Уолдрона, є ще більш виразним для зв'язку між процедурою та гідністю людини. Процедурні принципи відображають глибоке і важливе відчуття того, що право є способом управління людьми, який ніби враховує їхній власний погляд на застосування норм до їхньої поведінки чи ситуації, пов'язаної з ними. Застосування норми до людини не схоже на прийняття рішення про те, що робити зі скаженою твариною або напівзруйнованим будинком, і визначає, що такий погляд має бути взято до уваги. З

цієї причини воно уособлює ідею поваги до гідності тих, до кого застосовуються норми, як до істот, здатних пояснити свою поведінку.

Особливо наголошуючи на різноманітті думок щодо складових верховенства права, водночас видається доцільним взяти за основу Доповідь щодо верховенства права 2011 року (*The Report on the Rule of Law of 2011*), в якій Венеційська Комісія висувала, що, попри розбіжності в поглядах, існує консенсус щодо стрижневих елементів поняття the Rule of Law, а також стосовно понять Rechtsstaat та État de droit (*держава права* – поняття, що має збіжні смислові конотації, і яким широко послуговуються у публічному праві Франції).

Отже, згідно з Доповіддю йдеться про такі стрижневі складові: законність, включно з прозорою, підзвітною та демократичною процедурою запровадження приписів права; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя в незалежних і безсторонніх судах, включно із судовим контролем щодо адміністративних актів; повага до прав людини; недискримінація та рівність перед законом.

**Законність** – означає, що слід неухильно додержувати приписів права. Ця вимога поширюється не лише на фізичних осіб, а й на органи та осіб, що їх наділено повноваженнями, публічні й приватні. Позаяк доконечна умова законності висувається до діяльності посадовців публічної влади, то вона також вимагає, щоб вони мали дозвіл на свої дії та діяли в межах наданих їм повноважень. Законність також означає, що ніхто не може зазнати покарання, якщо не порушено припису нормативного акта, який уже набрав чинності та є конкретно застосовним, та що за порушення приписів права має наставати відповідальність. Виконання приписів права має бути, в межах можливого, забезпечене практично.

**Юридична визначеність** є істотно важливою для питання довіри до судової системи та верховенства права. Вона так само є істотно важливою і для сфери продуктивної бізнесової діяльності, аби генерувати розвиток та економічний поступ. Задля досягнення цієї довіри держава повинна робити текст нормативного акта легкодоступним, а також зобов'язана додержуватися приписів запроваджених нормативних актів, застосовувати такі приписи передбачувано та послідовно. Передбачуваність означає, що нормативний акт має бути, за можливості, доведено до загального відома ще до його застосування та він має бути передбачуваним щодо своїх наслідків: його має

бути сформульовано з достатньою мірою чіткості з тим, щоб особа мала змогу регулювати свою поведінку.

Потреба у визначеності не означає, що тому органіві або посадовцеві, який ухвалює рішення, не треба надавати дискреційних повноважень (коли без цього не можна обійтися), проте тоді мають бути наявними процедури, що унеможливають зловживання такими повноваженнями. У цьому контексті будь-який нормативний акт, що ним надаються дискреційні повноваження певному державному органіві, має вказати на обсяг такої дискреції. Не відповідатиме верховенству права, якщо надана виконавчій владі юридична дискреція матиме характер необмеженої влади. Отже, в нормативному акті має бути визначено обсяг будь-якої такої дискреції та спосіб її здійснення достатньо чітко, щоб особа мала адекватний захист від свавілля.

Юридична визначеність вимагає, аби юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачуваності ситуацій та правовідносин. Зворотна сила так само суперечить юридичній визначеності, принаймні у кримінальному праві, адже суб'єктам права мають бути відомі наслідки їхньої поведінки. Це також стосується цивільного та адміністративного права – тією мірою, якою це негативно позначається на правах і законних інтересах. До того ж юридична визначеність вимагає дотримання принципу *res judicata*. Остаточні рішення національних судів не повинні оспорюватись. Цей принцип також вимагає виконання остаточних рішень судів. У приватних спорах виконання остаточних судових рішень може потребувати допомоги з боку державних органів на уникнення будь-якого ризику настання «приватного правосуддя», несумісного з верховенством права. Системи, що допускають скасування остаточних рішень без переконливих підстав з публічного інтересу та дозволяють невизначеність у часі, є несумісними з принципом юридичної визначеності.

Юридична визначеність так само передбачає, що держава загалом повинна дотримуватися взятих на себе зобов'язань щодо людей, аби виконувати їм обіцяне (легітимні очікування). Утім, потреба у визначеності не означає, що норми права слід застосовувати без такої гнучкості, за якої неможливо врахувати імперативи гуманності й справедливості. Суперечливі рішення, ухвалені судами, включно з конституційним, можуть бути несумісними з юридичною визна-

ченістю. З цієї причини вимагається, щоб суди, особливо найвищі, запроваджували механізми на уникнення неузгодженості й забезпечення послідовності своєї практики.

**Заборона свавілля** – хоча дискреційні повноваження потрібні для виконання певних завдань у сучасних складних суспільствах, вони не повинні здійснюватися у свавільний спосіб. Здійснення повноважень у цей спосіб уможливує ухвалення істотно несправедливих, необґрунтованих, та таких, що суперечать здоровому глузду, або деспотичних рішень, що є несумісним із верховенством права.

Заборона свавілля або, інакше кажучи, обмеження дискреційних повноважень стосується всіх гілок влади, однак особливого значення набуває для виконавчої влади. З обмеженням дискреційних повноважень прямо пов'язана і така вимога щодо виконавчої влади, як наявність розвинених процедур у діяльності її органів і посадових осіб, передусім у їхніх відносинах з індивідами.

Важливим кроком на шляху практичного забезпечення цієї вимоги в Україні став Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX «Про адміністративну процедуру», який покликаний регулювати відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина.

**Доступ до правосуддя в незалежних і безсторонніх судах** – кожному має бути надано можливість оспорити дії та рішення влади, що не відповідають правам або інтересам особи. Заборона такого оспорювання є порушенням верховенства права. Роль судочинства є істотно важливою в державі, яка визнає верховенство права. Важливо, аби при здійсненні судочинства суди були повноважні визначати, які з нормативних актів є застосовними та дійсними (юридично значущими) в конкретній справі, розв'язувати питання факту та застосовувати приписи права до фактичних обставин за належною, тобто достатньо прозорою й передбачуваною методологією тлумачення.



Ця вимога також передбачає незалежність суду і суддів, що на-самперед означає свободу судів і суддів від зовнішнього тиску, неприпустимість контролю з боку інших гілок влади, особливо виконавчої гілки влади. Ця вимога є невіддільною складовою засадничого демократичного принципу поділу влади. Судді не мають зазнавати політичного впливу або маніпуляції.

Безсторонність означає, що здійснення правосуддя – навіть за зовнішніми ознаками – не справляє враження, якщо воно є упередженим стосовно результату конкретної справи. Має бути забезпечено справедливе й відкрите слухання справи та розумний строк, упродовж якого справу розглянуто й вирішено. Крім цього, має функціонувати офіційно визнана, налагоджена й незалежна правнича професія, що її на підставі закону уповноважено надавати правничі послуги, та яка сама охоча й спроможна це робити. Оскільки правосуддя має бути доступним, то у визначених випадках має бути забезпечено безоплатну правничу допомогу.

Окрім цього, має функціонувати установа або організація, що діє як обвинувач (прокурор), яка також певною мірою є незалежною від виконавчої влади й гарантує, що за правопорушення – навіть за браком заяви потерпілих – доведеться постати перед судом. Зрештою, судові рішення мають бути належним чином виконані та, за винятком дійсно екстраординарних випадків, остаточні судові рішення не мають бути переглянуті.

**Додержання людських прав** – основоположні права людини, як доводить доктрина та практика владарювання різних держав, творять той обмежувальний бар'єр, який не може і не має бути подолано на власний розсуд жодною владною інституцією. Зв'язаність усіх гілок влади такими правами визнається, зокрема, в практиці і конституційних судів багатьох європейських країн, і Європейського суду з прав людини як безпосередній вияв верховенства права.

Такими правами, які найбільш явним чином пов'язані із верховенством права, є: право на доступ до правосуддя; право на компетентного суддю, призначеного на підставі закону; право викласти свою позицію; недопустимість загрози подвійного покарання за одне й те саме діяння; юридичний принцип, згідно з яким заходи, що накладають обтяження, не можуть мати зворотної сили; право на дієві за-

соби юридичного захисту будь-якого оспорюваного права; будь-хто вважається невинуватим у скоєнні злочину, доки вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду; право на справедливий судовий розгляд; мають бути: справедливе й відкрите слухання справи, неупередженість, а також розумний строк, упродовж якого справу розглянуто й вирішено. Крім того, має існувати офіційно визнана, налагоджена й незалежна правнича професія, що її на підставі закону уповноважено надавати правничі послуги, яка сама охоча й *de facto* спроможна це робити та правничі послуги якої надаються в розумні строки.

**Недискримінація та рівність перед законом** своєю основою має ідею, за якою юридичні приписи за будь-яких обставин мають однаково застосовуватись до усіх і послідовно виконуватись до усіх.

Це означає, по-перше, що люди є рівними в правах і свободах незалежно від місця народження та проживання, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану та інших ознак.

По-друге, закон має застосовуватися однаково до всіх осіб. Ніхто не може бути поставлений у привілейоване чи, навпаки, дискриміноване становище залежно від вказаних вище ознак. Рівність перед законом особливо значуща для застосування рівних підстав юридичної відповідальності за порушення закону.

По-третє, принцип рівності забороняє нерівне ставлення до ситуацій, які можуть бути порівняні, або рівне ставлення до нерівних ситуацій, якщо тільки таке ставлення не може бути аргументоване об'єктивними причинами.

По-четверте, принцип рівності у правах та рівності перед законом передбачає також рівний доступ до суду, рівні права в процесі здійснення правосуддя, зокрема право бути вислуханим, користуватися рівним правом на захист тощо.

Наведені та інші складові верховенства права повсякчасно використовуються судами загальної юрисдикції, зокрема при вирішенні спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Надзвичайно важливий за змістом та широкий за обсягом каталог юридичних позицій щодо значення та значущості верховенства пра-

ва та його складових у правовому вимірі буття напрацював й Конституційний Суд України.

**Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Легальність та легітимність публічної влади.
2. Верховенство права та верховенство Конституції України.
3. Конституційний лад у недемократичних державах.

## **Тема 8.**

### **Конституційні засади формування та функціонування громадянського суспільства**

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо громадянського суспільства, його структури та принципів організації; усвідомлення ціннісних засад взаємодії людини, громадянського суспільства та держави; формування вмій та навичок інтерпретації та застосування конституційно-правових норм щодо визначених питань.

#### **Питання**

1. Поняття та сутність громадянського суспільства. Взаємодія людини, громадянського суспільства і держави.

2. Структура та принципи самоорганізації громадянського суспільства.

3. Конституційний принцип багатоманітності. Засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів: юридичні механізми. Доктрина «демократії, здатної себе захистити».

4. Інститути громадянського суспільства.

5. Поняття та види громадських об'єднань. Принципи організації та діяльності громадських об'єднань.

6. Конституційний статус політичних партій. Принципи діяльності політичних партій. Порядок створення політичних партій. Заборона політичних партій за конституційним законодавством України.

7. Держава і церква в Україні. Відокремлення церкви від держави. Принцип світської держави.

#### **Теоретичний мінімум**

**Поняття та сутність громадянського суспільства. Взаємодія людини, громадянського суспільства і держави.** У науці конституційного права відсутня єдність у визначенні поняття громадянського суспільства, не існує такої дефініції і у чинному законодавстві України.

Водночас найбільш ґрунтовне визначення громадянського суспільства, яке також розкриває його структуру, належить професору М. П. Орзіху. На його думку, громадянське суспільство – це:

по-перше, асоціація людей, в якій кожна людина вільна як така, що володіє невідчужуваними правами, рівноправна з іншими членами суспільства, самостійна у виборі громадянського стану;

по-друге, недержавні асоціації людей за соціальною, етнічною, релігійною тощо приналежністю, за політичним, професійним і іншими інтересами;

по-третє, такі, що формуються на цих основах, суспільні (недержавні) відносини, які розвиваються і функціонують на засадах самоуправління, самовияві волі й інтересів окремих індивідів, їхніх об'єднань, що діють у вільному від державно-правового впливу просторі.

Відповідно, структура громадянське суспільство включає:

- людину – вільну, рівноправну з іншими, за якою визнаються природні права;
- недержавні об'єднання людей, утворені для реалізації їхніх прав;
- суспільні відносини, які складаються в контексті взаємодії людей та недержавних об'єднаннями.

Отже, громадянське суспільство можна розглядати як визначену сферу життєдіяльності людини, яка загалом або частково є незалежною від держави. Більшість суспільних відносин у громадянському суспільстві упорядковується іншими, ніж право, соціальними регуляторами (мораль, звичаї, традиції, етичні норми тощо). Наприклад, держава не регулює взаємовідносини дружби, кохання тощо. Важливо, що людина у межах громадянського суспільства є вільною та рівною з іншими членами громадянського суспільства. І тому людина спроможна здійснювати приватні інтереси та задовольнити потреби за мінімальної взаємодії з державою.

Водночас людина, громадянське суспільство та держава постійно взаємодіють одне з одним. Серед основоположних принципів взаємовідносин держави і особи, які набули конституційного визнання, особливе місце займає відповідальність держави перед людиною (ст. 3 Конституції). З одного боку, це одна з найважливіших характеристик, одна з ознак правової держави. З іншого, відповідальність

держави перед людиною являє державно-правове втілення вимог свободи і справедливості.

Розвинене громадянське суспільство натеper є невід'ємною складовою усіх демократичних й правових держав у світі. В умовах плюралістичної демократії держава поступається частиною своїх повноважень у певних сферах життєдіяльності суспільства тим самоврядним інституціям, які його й складають. Очевидно, що ефективна держава натеper є неможливою без розвиненого громадянського суспільства – дієвого чинника державотворення, звісно, за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою в межах правового поля.

Громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правових гарантій такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей. Разом з тим має бути зворотний зв'язок державних інститутів з громадськістю, оскільки правова держава має реагувати на запити і потреби асоційованого громадянства, видавати відповідні законодавчі акти та слідкувати за їх виконанням. Іншими словами, вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян, сформувані сприятливе правове поле для діяльності створюваних ними громадських інститутів.

Слід погодитися з Ю. С. Шемшученком, що громадянське суспільство «є базисом держави, ініціює в ній необхідні зміни». Правовою, соціальною та демократичною держава може вважатися лише тоді, коли вона взаємодіє, співпрацює з громадянським суспільством, відображає в цілях і напрямках суспільного розвитку реальні потреби й інтереси суспільства, народу, традицій і культури. Очевидно при цьому, що людина з високим рівнем правової та політичної свідомості схильна вимагати належного рівня ефективності та дотримання вимог легальності при організації та здійсненні державної влади.

Демократична держава, на відміну від авторитарної, не прагне керувати громадянським суспільством, натомість забезпечуючи правовий порядок, зовнішню та внутрішню безпеку. Ефективною може вважатися лише така взаємодія інститутів влади з інститутами громадянського суспільства, в результаті якої на основі взаємних компромісів та консенсусу досягнуто згоди з різних питань суспільного та

державного життя, а також спільно вироблено й погоджено конкретні владні чи управлінські рішення, прийняття яких має вирішити наявну проблему. Саме тому кожен із учасників такого діалогу повинен не лише глибоко розбиратися у суті проблеми, а й прислуховуватися до міркувань інших учасників, намагатися виявити спільні риси різних позицій та виробити прийнятне для усіх рішення розв'язання наявної проблеми.

Запровадження такої участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами натепер визначено низкою нормативно-правових актів, зокрема: Законами України «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про громадські об'єднання», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» тощо. Запровадження такої участі також передбачають постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» тощо. Окремо слід вказати на Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки».

В основі діяльності держави у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства є повага до його автономії. Органи державної влади, уникаючи втручання у формування та діяльність інститутів громадянського суспільства, повинні створювати сприятливі умови для розвитку громадських ініціатив, використовувати прозорі механізми підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства та впроваджувати інструменти громадської участі у прийнятті та реалізації владних рішень.

Діяльність держави у зазначеній сфері має ґрунтуватися на підході «жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства» та співпраці органів та посадових осіб публічної влади та інститутів громадянського суспільства на всіх етапах: проведення аналізу стану реалізації державної політики у

відповідній сфері та визначення тенденцій, виокремлення проблем, вироблення варіантів їх розв'язання, розроблення проєктів рішень, їхня імплементація та моніторинг реалізації, оцінювання результативності.

**Структура та принципи самоорганізації громадянського суспільства.** Громадянське суспільство діє на принципах: самоорганізації, самоврядності, саморегуляції, політичного, економічного та ідеологічного плюралізму, вільного розвитку особистості, рівності прав і свобод індивідів.

Громадянське суспільство здатне до саморегуляції та самоорганізації. Повсякденне життя людини зіштовхує її щодня з різноманітними соціальними ситуаціями і тому люди мають керуватися різними нормами і правилами, які покликані забезпечувати стабільність, громадський порядок та цілісність системи суспільства. Ці правила різноманітні і далеко не завжди є нормами права, позаяк у громадянському суспільстві існують різні нормативні системи.

Найбільш потужним й ефективним регулятором поряд з нормами права, без сумніву, є норми моралі. Крім них, серед інших соціальних норм можна назвати політичні норми, релігійні, сімейні, економічні, корпоративні, норми культури та інші. Ступінь значущості кожної з соціальних норм залежить безпосередньо від гостроти і масштабності проблем, що стоять перед громадянським суспільством. Норми моралі формуються самим громадянським суспільством і залежать від рівня його розвитку. Мораль виражає уявлення про такі неперушні цінності, як добро, зло, справедливість, честь тощо. Так само як і право, вона встановлює варіанти поведінки, які викликають схвалення суспільства, і негативно реагує на поведінку, що не відповідає її нормам. Мораль, на відміну від права, поширює свою дію на ширшу сферу соціального регулювання, вона карає осудом суспільства за аморальну поведінку, що може бути болючіше психологічно для особи, яка вчинила проступок.

Самоврядність громадянського суспільства полягає в тому, що інститути громадянського суспільства вільні у визначенні своїх цілей, прийнятті рішень, провадженні діяльності, за винятком обмежень, установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.



Самоорганізація у громадянському суспільстві може відбуватися за двома напрямками – за інтересами чи за територіальною ознакою. Відповідно, недержавні організації, які входять до складу громадянського суспільства, можуть сприяти реалізації окремих прав індивідів, пов'язаних з їхніми інтересами як у різних сферах суспільного життя (спортивні організації, релігійні організації тощо), так і таких, що виникають внаслідок спільного проживання (родина, будинкові комітети, вуличні комітети).

Суть принципу свободи розвитку особистості полягає в гарантуванні та забезпеченні реальної свободи особистості, обмеженні втручання держави, а також приватних осіб у сферу свободи розвитку людини, тобто є недоторканна сфера людської свободи, яка перебуває поза впливом будь-якої публічної влади. Вільний розвиток особистості – це загальна свобода особистості, яка гарантує кожному всеосяжну свободу дій, крім випадків, коли така свобода обмежується межами реалізації прав, свобод інших осіб. Вільний розвиток особистості, поряд із правом на людську гідність, є фундаментом системи прав людини та визначає сутність і зміст усіх інших прав людини.

**Конституційний принцип багатоманітності. Засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів: юридичні механізми. Доктрина «демократії, здатної себе захистити».** Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ст. 15 Конституції). Плюралізм передбачає різноманітність поглядів, підходів, позицій, концепцій у політичній, ідеологічній, економічній та іншій сферах. Характерними рисами розвинених форм плюралізму є вільний, альтернативний та поінформований вибір тощо.

Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Це означає заборону державі нав'язувати будь-яку загальнообов'язкову ідеологію. Така своєрідна ідеологічна нейтральність держави формує підстави для подальшої взаємодії різних політичних, духовних та соціальних сил, що у свою чергу лише стимулює розвиток. Гарантією ідеологічного плюралізму виступає режим гласності та неможливість зазнати переслідувань через власні погляди та переконання. Принцип ідеологічного плюралізму став втіленням однієї з найважливіших цінностей демократичного ладу через закріплення та гаран-

тування таких прав і свобод людини і громадянина, як свобода слова і думки, свобода вільно виражати свої погляди і переконання.

Формування суспільної ідеології здійснюється через виховання, освіту, засоби масової інформації. Ідеологія є ціннісною системою, що відображає ставлення людей до соціальної дійсності, суспільного порядку, дозволяє обґрунтовувати політичні цілі, ідеали, принципи, що покладаються в основу політичних програм партій, які визначають засоби їх реалізації. Закріплення ідеологічного плюралізму відбувається переважно через визнання й гарантування особистих і політичних прав і свобод.

У конституційно-правовій практиці принцип політичної багатоманітності повинен втілюватись у конкурентній боротьбі політичних партій, через діяльність опозиції, у політичному співробітництві та дискусіях тощо. Лише так може скластися враження про політичний плюралізм та його реальні прояви.

Важливими ознаками політичного плюралізму є: відмова від політичного насильства і диктатури; визнання народу абсолютним і суверенним джерелом влади; визнання верховенства закону і прав особистості; пошук політичного консенсусу і готовність до компромісів; вирішення найважливіших питань більшістю голосів і толерантне та терпиме ставлення до навіть нелояльної меншості тощо. Правове закріплення політичного плюралізму гарантує суспільству, з одного боку, захист від насильницької зміни суспільного ладу, з іншого – дотримання встановлених законів з боку різних політичних партій і рухів.

Зміст економічної багатоманітності в Україні: держава визнає можливість рівноправного існування різних форм власності (державної, комунальної, приватної) і різних форм господарювання; держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом (ч. 4 ст. 13 Конституції); громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів (ч. 3 ст. 36 Конституції); держава визнає право кожного на підприємницьку діяльність, не заборонену законом (ч. 1 ст. 42 Конституції); держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності, не допускає зловживання монополієм становичем на ринку, не допускає неправо-

мірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції (ч. 3 ст. 42 Конституції).

Поняття «демократії, здатної себе захистити», або, як часом перекладають українською, «войовничої демократії» вперше аргументував у своїй розвідці 1937 року Карл Льовенштейн, але ще до введення його в науковий обіг чимало держав застосовували методи «войовничої демократії» (заборона партій, заборона одностроїв у цивільній сфері тощо). Натепер поняття «войовнича демократія», як правило, розуміється як протидія радикальним рухам, зокрема інституціоналізованим через політичні партії. К. Льовенштейн у своїй розвідці запропонував ознаки таких радикальних рухів, які прагнуть здобути владу за умов демократії: мета – захоплення і утримання влади; крайній націоналізм; надто широкий популізм, який відкидає верховенство права; мобілізація людських почуттів – емоцій; залякування, готовність до насилля і застосування насилля; зловживання використанням демократичних інституцій. Механізм захоплення влади поєднує використання демократичних методів і одночасне залякування. Прикладом цього виступають ситуації, коли за допомогою популізму вдається добитися проведення дострокових виборів або референдумів. Цілком не випадково тому розвинуті демократичні держави утримуються від проведення загальнонаціональних референдумів, бо за прямого волевиявлення політика маніпулювання емоціями з її миттєвими інтересами перебуває у більш виграшному становищі, ніж більш-менш раціональні методи вирішення проблем конституційними інститутами.

Виходячи з наведеного, демократична держава має протистояти такій політиці не тільки тоді, коли радикальні сили уже досягли успіхів й почали в своїх інтересах використовувати демократичний апарат, але вона повинна бути готовою і спроможною із самого початку стримувати її. А. Шайо визначає такі напрями застосування методів превентивного регулювання захисту демократії: обмеження діяльності політичних партій; обмеження свободи слова; обмеження права на зібрання; інші методи самозахисту.

Конституційний Суд України у Рішенні від 16.07.2019 № 9-р/2019 зазначив, що для стабільності демократичного конституційного ладу держава може здійснювати конкретні заходи з метою його захисту.

Європейський суд з прав людини наголосив на прийнятності доктрини „демократії, здатної себе захистити« (§51, § 59 Рішення у справі «Фогт проти Німеччини» (Vogt v. Germany) від 26.09.1995) та зазначив, що плюралізм і демократія ґрунтуються на компромісі, що вимагає певних поступок з боку осіб, які мають у деяких випадках сприймати обмеження певних наявних у них свобод для того, щоб забезпечити більшу стабільність країни в цілому (§99 рішення у справі «Партія добробуту та інші проти Туреччини» (Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey) від 13.02.2003).

Європейський суд з прав людини також вказав на потребу певної рівноваги між вимогами захисту демократичного суспільства і вимогами охорони прав особи (§32 Рішення у справі «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини» (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey) від 30.01.1998). Саме тому кожного разу, коли держава вважає за потрібне вдаватися до доктрини „демократії, здатної захистити себе«, аби аргументувати втручання та обмеження прав людини, вона має зважено оцінювати межі й наслідки передбачених заходів задля дотримання бажаної рівноваги.

Не викликає сумнівів, що агресія з боку Російської Федерації, яка має виразне ідеологічне забарвлення, зумовлює нагальність вжиття заходів, спрямованих захист на об'єктивованих Конституцією цінностей та принципів, у тому числі й шляхом заборони пропаганди тоталітарних режимів та використання їхньої символіки.

На антигуманній та злочинній сутності нацистського режиму та комуністичного режиму наголошено в численних міжнародних актах, у тому числі в резолюціях та деклараціях. Так, у пункті 4 Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи «Заходи щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем» від 27/06/1996 № 1096 (1996) зазначено, що «держава, заснована на принципі верховенства права, також може захищати себе від відродження комуністичної тоталітарної загрози». У Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи «Боротьба з відродженням нацистської ідеології» від 12.04.2006 № 1495 (2006) наголошується на потребі негайно активізувати скоординовані дії заради протистояння спробам відродити нацистську ідеологію.

Парламентська асамблея Ради Європи в Резолюції «Необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних

режимів» від 25.01.2006 № 1481 (2006) закликала комуністичні та посткомуністичні партії в державах-членах Ради Європи дати нову оцінку історії комунізму та своєму власному минулому, відмежуватися від злочинів тоталітарних комуністичних режимів та одночасно їх засудити.

В Україні врешті-решт таке завдання було вирішено через прийняття Закону України від 09.04.2015 № 317-VIII «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (зі змінами), який засвідчив на офіційному рівні значущі кроки щодо осмислення тоталітарного минулого.

Цей Закон виразно засуджує комуністичний та націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарні режими в Україні та покликаний не допустити повторення злочинів цих режимів, будь-якої дискримінації за національною, соціальною, класовою, етнічною, расовою або іншими ознаками у майбутньому, відновити історичну та соціальну справедливість, усунути загрози незалежності, суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці України.

Пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, зокрема публічне заперечення їхнього злочинного характеру, а також виготовлення, поширення, публічне використання їхньої символіки є намаганням виправдати тоталітаризм та заперечити ті цінності та принципи, які об'єктивовані Конституцією України.

Важливо вказати, що прийняття Закону України від 09.04.2015 № 317-VIII «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (зі змінами) викликало широкий суспільний резонанс і його відповідність Конституції була оскаржена, але Конституційний Суд України Рішенням від 16.07.2019 № 9-р/2019 визнав цей Закон таким, що відповідає Конституції.

**Інститути громадянського суспільства.** Протягом 2016-2020 років кількість інститутів громадянського суспільства суттєво зросла, що підтверджуються статистичними відомостями.

Натепер інститути громадянського суспільства функціонують у більшості суспільних сфер: у сфері захисту прав людини та громадянина, представлення інтересів різних груп громадян, надання соціаль-

них та інших послуг, провадження благодійної та волонтерської діяльності, реалізації освітніх і культурних проєктів, захисту довкілля, проведення аналізу реалізації державної політики, моніторингу діяльності органів влади, провадження антикорупційної діяльності та інших.

Інститути громадянського суспільства гнучко реагують на зміну суспільних потреб унаслідок дії внутрішніх і зовнішніх чинників. Яскравим прикладом є надзвичайно висока активність інститутів громадянського суспільства щодо протидії поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19 та боротьби з її наслідками та, безперечно, участь у національному спротиві повномасштабній збройній агресії Російської Федерації.

Прикметно, що інститути громадянського суспільства мають високий рівень, порівняно з іншими соціальними інституціями, суспільної довіри. За даними Інституту соціології Національної академії наук України, у 2019 році громадським організаціям та благодійним фондам довіряли 38% респондентів. У грудні 2022 року за даними Київського міжнародного інституту соціології волонтерам та волонтерським організаціям довіряли 84% опитаних.

Відповідно до ч. 1 ст. 36 Конституції 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.

Ці конституційні положення конкретизовані в інших актах чинного законодавства. Нині закони про громадські об'єднання в Україні можна угрупувати на: – закони загального характеру, що встановлюють правові норми майже для всіх громадських об'єднань (Закон «Про громадські об'єднання», а також окремі статті Цивільного кодексу України, Податкового кодексу України тощо); – закони спеціального характеру, що встановлюють правові норми для певного виду громадських об'єднань. Незважаючи на те, що Закон України «Про громадські об'єднання» є законом загального характеру, що встановлює правові норми майже для всіх громадських об'єднань, у його тексті зазначено, що його дія не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення:

політичних партій; релігійних організацій; непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціацій органів місцевого самоврядування та їхніх добровільних об'єднань; саморегулювальних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування; непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів.

**Поняття та види громадських об'єднань. Принципи організації та діяльності громадських об'єднань.** Відповідно до Закону України від 22.03.2012 № 4572-VI «Про громадські об'єднання» (зі змінами), громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів.

Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка:

- громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи;
- громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

Відмінність громадських організацій від громадських спілок полягає в тому, що:

- засновниками громадських організацій є фізичні особи, а громадських спілок – юридичні особи приватного права;
- членами (учасниками) громадських організацій можуть бути лише фізичні особи, а членами (учасниками) громадських спілок – як фізичні особи, так і юридичні особи приватного права.

Громадські об'єднання утворюються і діють на принципах добровільності, самоврядності, вільного вибору території діяльності, рівності перед законом, відсутності майнового інтересу їхніх членів (учасників), прозорості, відкритості та публічності.

Добровільність передбачає право особи на вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, у тому числі в його утворенні, вступі в таке об'єднання або припиненні членства (участі) в ньому.

Самоврядність передбачає право членів (учасників) самостійно здійснювати управління діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети (цілей), визначати напрями діяльності, а також невтручання органів публічної влади в діяльність громадського об'єднання, крім випадків, визначених законом.

Вільний вибір території діяльності передбачає право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності, крім випадків, визначених законом.

Рівність перед законом передбачає, що громадські об'єднання є рівними у своїх правах та обов'язках відповідно до закону з урахуванням організаційно-правової форми, виду та/або статусу такого об'єднання.

Відсутність майнового інтересу – тобто члени (учасники) громадського об'єднання не мають права на частку майна громадського об'єднання та не відповідають за його зобов'язаннями. Доходи або майно (активи) громадського об'єднання не підлягають розподілу між його членами (учасниками) і не можуть використовуватися для вигоди будь-якого окремого члена (учасника) громадського об'єднання, його посадових осіб (крім оплати їх праці та відрахувань на соціальні заходи).

Прозорість, відкритість передбачає право всіх членів (учасників) громадського об'єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті громадським об'єднанням рішення та здійснені заходи, а також обов'язок громадського об'єднання забезпечувати такий доступ. Публічність означає, що громадські об'єднання інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність.

Засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації – 14 років.

Засновниками громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи. Засновниками громадської спілки не можуть бути політичні партії, а також юридичні особи, щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення.



Кількість засновників громадського об'єднання не може бути меншою, ніж дві особи. Повноваження засновника громадського об'єднання закінчуються після державної реєстрації громадського об'єднання в установленому законом порядку.

Членами (учасниками) громадської організації, крім молодіжної та дитячої, можуть бути особи, які досягли 14 років. Вік членів молодіжної, дитячої організації визначається її статутом у межах, встановлених законом.

Утворення громадського об'єднання здійснюється на установчих зборах його засновників та оформлюється протоколом.

Громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність із статусом юридичної особи або без такого статусу, підлягає державній реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Припинення діяльності громадського об'єднання здійснюється:

- за рішенням громадського об'єднання, прийнятим вищим органом управління громадського об'єднання, у визначеному статутом порядку, шляхом саморозпуску або реорганізації;
- за рішенням суду про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання.

Припинення діяльності громадського об'єднання відбувається в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Громадське об'єднання має право у будь-який час прийняти рішення про припинення своєї діяльності (саморозпуск). Рішення про саморозпуск громадського об'єднання приймається у порядку, встановленому статутом цього об'єднання. Вищий орган управління, який прийняв рішення про саморозпуск громадського об'єднання, створює ліквідаційну комісію або доручає керівному органу здійснювати повноваження ліквідаційної комісії для проведення припинення громадського об'єднання як юридичної особи, а також приймає рішення щодо використання коштів та майна громадського об'єднання після його ліквідації відповідно до статуту.

Громадське об'єднання може бути заборонено судом за адміністративним позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі

виявлення ознак порушення громадським об'єднанням вимог ст. 36, 37 Конституції, ст. 4 Закону України від 22.03.2012 № 4572-VI «Про громадські об'єднання» (зі змінами).

Заборона громадського об'єднання має наслідком припинення його діяльності у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань». Справа про заборону громадського об'єднання розглядається у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. У разі прийняття рішення про заборону громадського об'єднання майно, кошти та інші активи громадського об'єднання за рішенням суду спрямовуються до державного бюджету.

**Конституційний статус політичних партій. Порядок створення політичних партій. Принципи діяльності політичних партій. Заборона політичних партій за конституційним законодавством України.** Засади конституційно-правового статусу політичних партій закріплені Конституцією та деталізовані Законом України від 05.04.2001 № 2365-III «Про політичні партії в Україні» (зі змінами).

Згідно з Законом, 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.

Членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції має право голосу на виборах. Громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичній партії. Членами політичних партій не можуть бути: судді; прокурори; поліцейські; співробітники Служби безпеки України; військовослужбовці; працівники органів доходів і зборів; персонал Державної кримінально-виконавчої служби України; працівники Національного антикорупційного бюро України; державні службовці у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу».

Політична партія створюється групою громадян України у складі не менш як 100 осіб. Процес утворення політичної партії починається з ухвалення відповідного рішення. Таке рішення має бути прийнято на її установчому з'їзді (конференції, зборах). Водночас на ньому затверджуються статут і програма політичної партії, обираються її ке-

рівні та контрольно-ревізійні органи. Для того щоб процес утворення політичної партії продовжився далі, це рішення має бути підтримано підписами не менш як 10 тисяч громадян України, які мають право голосу на виборах. Ці підписи мають бути зібраними не менш як у 2/3 районів не менш як 2/3 областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у 2/3 районів Автономної Республіки Крим.

Водночас варто враховувати, що Рішенням Конституційного Суду України від 12.06.2007 № 2-рп/2007 у справі про утворення політичних партій в Україні положення ч. 1 ст. 10 Закону України від 05.04.2001 № 2365-III «Про політичні партії в Україні», а саме словосполучення «та не менш як у двох третинах районів» перед словами «Автономної Республіки Крим» були визнані неконституційними та втратили чинність.

Для реєстрації політичної партії до Міністерства юстиції України разом із заявою про створення політичної партії подаються: документ, що підтверджує створення політичної партії – установчий документ; відомості про керівні органи політичної партії; реєстр громадян, які брали участь в установчому з'їзді (конференції, зборах); програма політичної партії; список підписів громадян України за формою, встановленою Міністерством юстиції України, які підтримали створення політичної партії; документ про сплату адміністративного збору.

При цьому відповідно до Конституції та Закону України від 05.04.2001 № 2365-III «Про політичні партії в Україні» (зі змінами) утворення і діяльність політичних партій забороняється, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на:

- 1) ліквідацію незалежності України;
- 2) зміну конституційного ладу насильницьким шляхом;
- 3) порушення суверенітету і територіальної цілісності України;
- 4) підлив безпеки держави;
- 5) незаконне захоплення державної влади;
- 6) пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі;
- 7) посягання на права і свободи людини;
- 8) посягання на здоров'я населення;
- 9) пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки;

9-1) пропаганду російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну;

10) виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії проти України, у тому числі шляхом представлення збройної агресії Російської Федерації та/або Республіки Білорусь проти України як внутрішнього конфлікту, громадянського конфлікту, громадянської війни, заперечення тимчасової окупації частини території України;

11) глорифікацію, виправдання дій та/або бездіяльності осіб, які здійснювали або здійснюють збройну агресію проти України, представників збройних формувань Російської Федерації, незаконних збройних формувань, банд, найманців, створених та/або підпорядкованих, та/або керованих, та/або фінансованих Російською Федерацією, а також представників окупаційної адміністрації Російської Федерації, яку складають її державні органи та інші структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України, та представників підконтрольних Російській Федерації самопроголошених органів, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України, у тому числі шляхом їх визначення як «повстанці», «ополченці», «ввічливі люди» тощо.

Принципи діяльності політичних партій майже збігаються з принципами діяльності громадських об'єднань. Політичні партії утворюються і діють на принципах добровільності, самоврядності, рівності перед законом, відсутності майнового інтересу їхніх членів, прозорості, відкритості та публічності.

Припинення діяльності політичної партії, залежно від суб'єкта, що виявив відповідну ініціативу, може здійснюватися у добровільному та у примусовому порядку. У добровільному порядку припинення діяльності політичної партії проводиться шляхом реорганізації чи ліквідації (саморозпуску). Рішення про реорганізацію чи саморозпуск приймається з'їздом (конференцією) політичної партії відповідно до її статуту. У примусовому порядку припинення діяльності політичної партії відбувається в разі заборони її діяльності чи анулювання реєстрації в порядку, встановленому законами України.

Заборона політичної партії відбувається у судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією та законами України, за адміністративним позовом Міністерства юстиції України.

Анулювання реєстрації відбувається у разі невиконання політичною партією вимоги щодо утворення у встановлений строк своїх обласних організацій; виявлення протягом трьох років з дня реєстрації політичної партії недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах; невисування політичною партією своїх кандидатів на виборах Президента України та виборах народних депутатів України. У такому випадку протягом десяти років орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва. Інші підстави для анулювання реєстраційного свідоцтва не допускаються.

**Держава і церква в Україні. Відокремлення церкви від держави. Принцип світської держави.** Світська держава найперше уособлює заперечення тези, за якою державою править Бог, або те, що правителі правлять державою на підставі та відповідно до божественних велінь. Останнє визначає заперечення догматичного підтвердження та формалізації політичного авторитету тих, хто наділяється владою ніби природнім шляхом, і водночас визнання та здійснення прагнення людей заснувати інституції, які уможливають їхню співпрацю та узгодження їхніх зусиль задля реалізації тих завдань, яких вони не здатні досягнути поодиночі. За такого розуміння світськість держави змістовно пов'язана із конституціоналізмом і, отже, іншими атрибутами конституційної (ліберально-демократичної) держави.

Водночас визначення держави як світської у суто практичному вимірі дуже часто розкривається найперше через церкви (релігійні організації) від держави, розмежування сфер їхньої діяльності, а також відокремлення школи від церкви (релігійних організацій).

Згідно з Законом України від 23.04.1991 № 987-ХІІ «Про свободу совісті та релігійні організації» (зі змінами) відокремлення церкви (релігійних організацій) від держави як раз означає, що церква (релігійні організації) в Україні відокремлена від держави. При цьому жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова в Україні.

Держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій; сприяє встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної

терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань та їх релігійними організаціями; бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству.

Держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, не фінансує діяльність будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії.

Усі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання чи релігійної організації щодо інших не допускається.

Релігійні організації мають право брати участь у громадському житті, а також використовувати нарівні з громадськими об'єднаннями засоби масової інформації, але у жодному разі не виконують державних функцій.

Релігійні організації не беруть участі у діяльності політичних партій і не надають політичним партіям фінансової підтримки, не висувають кандидатів до органів державної влади, не ведуть агітації або фінансування виборчих кампаній кандидатів до цих органів. Священнослужителі мають право на участь у політичному житті нарівні з усіма громадянами.

Релігійна організація не повинна втручатися у діяльність інших релігійних організацій, в будь-якій формі проповідувати ворожнечу, нетерпимість до невіруючих і віруючих інших віросповідань.

Конституція та Закон України від 23.04.1991 № 987-ХІІ «Про свободу совісті та релігійні організації» (зі змінами) гарантує кожному 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.

Водночас 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.

Так само ніхто не може встановлювати обов'язкових переконань і світогляду. Не допускається будь-яке примушування при визначенні громадянином свого ставлення до релігії, до сповідання або відмови від сповідання релігії, до участі або неучасті в богослужіннях, релігійних обрядах і церемоніях, навчання релігії.

Відповідно до світського характеру держави державна система освіти в Україні відокремлена від церкви (релігійних організацій), має світський характер. Доступ до різних видів і рівнів освіти надається громадянам незалежно від їх ставлення до релігії.

Не допускається обмеження на ведення наукових досліджень, у тому числі фінансованих державою, пропаганду їх результатів або включення їх до загальноосвітніх програм за ознакою відповідності чи невідповідності положенням будь-якої релігії або атеїзму.

Громадяни можуть навчатися релігійного віровчення та здобувати релігійну освіту індивідуально або разом з іншими, вільно обираючи мову навчання.

Релігійні організації мають право відповідно до своїх внутрішніх настанов створювати для релігійної освіти дітей і дорослих навчальні заклади і групи, а також проводити навчання в інших формах, використовуючи для цього приміщення, що їм належать або надаються у користування.

Викладачі релігійних віровчень і релігійні проповідники зобов'язані виховувати своїх слухачів у дусі терпимості і поваги до громадян, які не сповідують релігії, та до віруючих інших віросповідань.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Співвідношення та взаємодія громадянського суспільства та правової демократичної держави.
2. Середній клас як необхідна умова розвитку громадянського суспільства в Україні.
3. Роль та функції політичних партій у формуванні правової демократичної держави.

## Тема 9. Конституційні форми демократії

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо конституційних засад демократичного урядування в Україні, суб'єктно-діяльній характеристики організації та проведення загальнодержавних і місцевих виборів і референдумів, формування вмінь та навичок інтерпретації та застосування конституційно-правових норм щодо визначених питань.

### Питання

1. Сутність демократії.
2. Пряма та представницька демократія.
3. Поняття, види, конституційно-правове регулювання референдумів.
4. Всеукраїнський референдум за народною ініціативою.
5. Выборче право. Пасивне і активне виборче право, виборчі цени.

Принципи виборчого права.

6. Основні виборчі системи.
7. Особливості загальнодержавних виборів.
8. Особливості місцевих виборів.
9. Відповідальність за порушення виборчого законодавства в Україні.

### Теоретичний мінімум

**Сутність демократії.** Демократія є тією засадничою ідеєю в історії людства, осмислення і втілення якої, будучи сутнісно пов'язане із прагненням до свободи, дозволило людству досягти теперішнього стану та рівня розвитку. Демократія не тотожна свободі, незалежно від того, чи дотримуватися при її визначенні вузького чи широкого підходу, адже йдеться у будь-якому разі не про свободу як таку, а про її інституціоналізацію і, врешті-решт, захист.

Чи не найбільш відомим прикладом вузького підходу до визначення демократії дотепер є концепція поліархії Роберта Даля, яка має засвідчити міру практичного наближення до того ідеального типу, який передбачає рівний розподіл політичних ресурсів, незмінно ви-



соку політичну активність усіх громадян та їхню постійну участь у прийнятті політичних рішень. Поліархія за Р. Далем включає певні ‘інституційні вимоги’, кожна з яких може бути виміряна кількісно; відповідно, поліархією може бути позначена та політична організація суспільства, яка має високі показники за усіма вимогами.

Узагальнений перелік таких вимог, які Р. Даль з часом уточнив, включає такі: майже всі дорослі громадяни мають право голосу; майже всі дорослі громадяни мають право обиратися на публічні посади; політичні лідери мають право змагатися за голоси; вибори є вільними та чесними; усі громадяни мають право створювати політичні партії та інші організації та вступати до них; усі громадяни можуть вільно висловлюватися з усіх політичних питань; існують альтернативні контрольованим державою джерела інформації, які охороняються законом; державна політика залежить від голосів виборців та інших виражень ними переваг.

Цілком очевидно, що за такого розуміння демократія сприймається як найперше чи виключно виборча (електоральна) демократія, яку засвідчує регулярне проведення конкурентних виборів відповідно до наперед юридично визначених засад задля зміни персонального складу представницьких органів та виборних посад публічної влади.

Утім, показово, що електоральна демократія усталено сприймається як синонім «гібридного режиму», який поєднує атрибути демократичного та авторитарного правління і позначає або систему, що зазнає трансформації – як у напрямі перетворення демократії на авторитаризм, так і в напрямі перетворення авторитаризму на демократію – або відносно стабільну систему, що перебуває на межі невизначеності між демократичним і авторитарним правлінням.

З цієї причини, коли йдеться про демократію, неминуче йдеться про дещо більше ніж лише тільки про вибори, навіть якщо вони є регулярними і конкурентними, й, отже, дещо більше ніж про певні ‘інституційні вимоги’, які уможливають такі вибори. І такий ширший підхід до розуміння демократії, окрім визнання і утвердження державою прав людини, які мусять бути юридично захищені, зокрема незалежною судовою владою, поділу влади та зумовлених ним стримуваннями та противагами, вимог верховенства права, які покликані насамперед забезпечити загальність, стабільність та передбачуваність правового регулювання, місцевої автономії тощо, нео-

дмінно включає осмислення бажаного порядку взаємодії людей як політично вільних та рівних особистостей, яка відбувається через демократичні процедури і завдяки їм, але аж ніяк не вичерпується їхнім запровадженням (*Д. Терлецький*).

Слушно слідом за В. Шаповалом зауважити, що політичний режим у найпершу чергу співвіднесений із здійсненням публічного владарювання, з участю в ньому громадян, зі станом усєї політичної системи суспільства. Тому визначення політичного режиму – демократичний чи антидемократичний – здійснюється насамперед через встановлення юридичних засобів організації та здійснення публічної влади, зокрема щодо забезпечення умов ідеологічного та політичного плюралізму або його обмеження чи встановлення відповідної монополії, визнання та здійсненності політичних та інших прав людини тощо, але цим не вичерпується. Йдеться не тільки про те, що наявність чи відсутність тих та інших атрибутів політичних режимів визначається на основі аналізу не тільки юридичних норм, але й практики їхнього застосування. Інші критерії – конкретні методи і способи здійснення державного владарювання, відмінні риси політичної та правової культури – загалом перебувають поза межами правового регулювання. Тому форма політичного режиму вочевидь не може бути встановлена винятково засобами конституційного регулювання. І навіть у разі її певного конституційного оформлення вона далеко не завжди є адекватною правозастосуванню і взагалі наявній суспільній практиці.

Яскравим прикладом є те, що майже всі держави, в офіційній назві яких наявне слово «демократична» (Алжирська Народна Демократична Республіка, Федеративна Демократична Республіка Ефіопія, Демократична Республіка Конго, Корейська Народна-Демократична Республіка, Лаоська Народна-Демократична Республіка, Федеративна Демократична Республіка Непал, Сахарська Арабська Демократична Республіка, Східнотиморська Демократична Республіка, Демократична Соціалістична Республіка Шрі-Ланка), є далекими, інколи вкрай далекими, від реального втілення засадничої ідеї демократії.

Пам'ятаючи про наведені застереження, водночас необхідно вказати, що в абсолютній більшості випадків конституційне оформлення демократичного політичного режиму в різних державах на-

разі відбувається за результатами ідеологічного та доктринального сприйняття концепції установчої влади, про яку йшлося у темах 4 та 8 посібника, та рівною мірою – змістовно співзвучної, але не тотожної концепції народного суверенітету.

Ж. Ж. Руссо, основоположник сучасної інтерпретації ідеї народного суверенітету, яка засвідчує визнання народу носієм і суб'єктом суверенної влади, змістовно поєднав її із запропонованою ним концепцією суспільного договору. Ж. Ж. Руссо ототожнював суверенітет із спільною волею укладачів суспільного договору, характеризуючи її як верховну владу в державі. З природою суспільного договору він пов'язав і такі властивості народного суверенітету, як неподільність (серед окремих частин народу) та невідчужуваність (на користь окремих осіб або органів). Запропоноване Ж. Ж. Руссо розуміння народного суверенітету ґрунтувалось на визнанні першорядної ролі законодавчої влади, яку мав здійснювати тільки народ безпосередньо. Тому народний суверенітет, будучи нерозривно пов'язаний із безпосереднім (прямим) волевиявленням, сприймався як несумісний із представництвом. Концептуальні ідеї Ж. Ж. Руссо набули широкого визнання і практичного втілення, зокрема у Франції часів Великої французької революції.

Утім, від самого початку ідеї Ж. Ж. Руссо зазнавали й критики, їх, серед іншого, критикували Ш. Монтеск'є та Ем. Сієс. Незважаючи на сприйняття ідеї народного суверенітету, Ш. Монтеск'є вважав, що народ не є компетентним у безпосередній реалізації виконавчої влади та прямої законотворчості, тоді як Ем. Сієс – що більшість громадян неспроможна належним чином оцінювати зміст законів через неосвіченість і брак часу.

Концепція народного суверенітету відтоді зазнала суттєвих змін і наразі засвідчує теоретичне та практичне прийняття таких засобів організації та здійснення публічного владарювання, які зрештою можуть бути зведені до прямої (безпосередньої) і непрямой (представницької) демократії. І саме про них йтиметься надалі, але перед тим потрібно окремо вказати на вихідне у контексті конституційного регулювання смислове значення поняття «народ».

Народ – це передусім сукупність усіх індивідів (громадян), яка утворює політичну спільність – державу. Саме на основі такого підходу аргументовані концепції суспільного договору та народного

суверенітету. Категорія «народ» як відображення ідеї народного суверенітету вживається у преамбулах конституцій з метою вказати на носія установчої влади. За характером вживання цієї категорії зазвичай можна з'ясувати, у який спосіб була прийнята конституція: народом безпосередньо або його представниками. Прикметно, що у преамбулі Конституції міститься, по суті, конституційне визначення Українського народу – громадяни України всіх національностей.

Іноді в конституційній практиці використовується поняття «нація», яке може вживатися як синонімічне до поняття «народ», а може позначати етнічну спільноту людей, що склалась історично, зазвичай на визначеній території, атрибутами якої є наявність тісних економічних зв'язків, спільність мови, особливостей культури та деякі інші риси. Саме у такому значенні йдеться про українську націю у преамбулі Конституції, положеннях ст. 11.

**Пряма та представницька демократія.** Згідно зі ст. 5 Конституції носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2); виключно народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (ч. 3).

Відповідно до юридичних позицій Конституційного Суду України, які викладені у Рішенні від 05.10.2005 № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом:

положення 'носієм суверенітету... є народ' закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу;

за Конституцією народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69) у порядку, встановленому Конституцією та законами України. Здійснення народного волевиявлення у зазначених формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні;

влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України. На думку Конституційного Суду України, реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права голосу на виборах і референдумі, є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо. При цьому кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватися вимог Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ч. 1 ст. 6);

Конституцією гарантовано здійснення народом влади також через сформовані у встановленому Конституцією та законами України порядку органи публічної влади (ч. 2 ст. 5), які зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19).

Конституційне закріплення влади народу закладає нормативно-смыслову основу подальшого аналізу тих засобів організації та здійснення публічного владарювання, які врешті-решт можуть бути зведені до прямої (безпосередньої) і непрямой (представницької) демократії.

Безпосередня демократія – це її форма, яка полягає у прямому юридично значущому волевиявленні народу для всіх суб'єктів під юрисдикцією держави та не передбачає передання владних повноважень органам або особам публічної влади.

Відповідно до ст. 69 Конституції, народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії, тобто Конституція не визначає – додамо, що й не має визначати – вичерпний перелік таких форм. Цими 'іншими формами' безпосередньої демократії є:

1) право народу на повстання (опір). У державі, в якій щонайменше двічі народ змушений був вдаватися до опору – Помаранчева революція 2004 р. та Революція Гідності 2014 р. – було б дивним оминати увагою цей, без усякого сумніву, надзвичайний вияв демократичного урядування.

Прикметно, що на перших етапах розроблення Конституції право на повстання (опір) було включене до тексту проекту у редакції від 26.10.1993, однак в остаточній редакції, яку затвердив парламент 28.06.1996, відповідні положення були вилучені. Однак як, слідом за С. Погребняком та О. Уваровою, стверджує Ю. Барабаш, нормативне

підгрунтя такого права та його реалізації у чинній Конституції все ж таки закладено через положення про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність (ч. 2 ст. 3), виняткове право на визначення й зміну конституційного ладу (ч. 3 ст. 55), заборону узурпації державної влади (ч. 4 ст. 5) та наявне в кожного право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права й свободи від порушень і протиправних посягань (ч. 6 ст. 55);

2) мирні зібрання. Відповідно до ст. 39 Конституції 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. Особливою формою мирних зібрань є загальні збори громадян, передбачені у ст. 8 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами), а також збори громадян за місцем проживання у місті Києві, передбачені ст. 8 Закону України від 15.01.1999 № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ» (зі змінами);

3) народні та місцеві ініціативи. Народними ініціативами можуть бути референдум (ч. 2 ст. 72 Конституції, їй присвячено питання 4 цієї теми), правотворча ініціатива та народне вето, які, втім, дотепер в Україні нормативно не врегульовані. Натомість порядок внесення місцевих ініціатив регулюється «місцевими конституціями», наприклад, такий порядок встановлює ст. 22 Статуту територіальної громади м. Одеси;

4) електронні петиції (у тому числі муніципальні петиції), які є особливою формою колективних звернень громадян. Відповідно до ст. 23-1 Закону України від 02.10.1996 № 393/96-ВР «Про звернення громадян» (зі змінами), громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний вебсайт органу, якому вона адресована, або вебсайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції;

5) громадські слухання – зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що

належать до відання місцевого самоврядування (ст. 13 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами)). Порядок їх організації визначається статутом територіальної громади (в Одесі – ст. ст. 23–25 Статуту територіальної громади міста Одеси). Обов'язкові громадські слухання проводяться у випадках обговорення проєктів: містобудівної документації; тарифів на житлово-комунальні послуги; регуляторних актів органів місцевого самоврядування;

б) участь у відправленні правосуддя. Відповідно до ст. 124 Конституції, народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних. Конституція гарантує, що правосуддя у визначених законом випадках здійснюється за участю присяжних (ст. 127). Такі випадки визначені, зокрема, Законом України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (ст.ст. 63-68), Цивільним процесуальним кодексом України (ст. 293) та Кримінальним процесуальним кодексом України (ст. 31, ст.ст. 383–391).

До форм безпосередньої демократії може бути віднесений краудсорсинг (англ. «crowdsourcing», «crowd» – «натовп» і «sourcing» – «використання ресурсів»), який схожий із інститутом народної законодавчої ініціативи, але якщо у краудсорсингу певні повноваження здійснюються народом, то сутність народної ініціативи полягає в тому, що громадяни, які зібрали нормативно визначену кількість голосів виборців, правомочні вимагати розгляд певного питання від законодавчого органу. Прикладом краудсорсингу може слугувати розробка проєкту Конституції народом Ісландії, який обрав 25 громадян серед дорослих осіб, які не належали до жодної партії та яких рекомендували принаймні 30 громадян. Вони онлайн відбирали пропозиції, внесені користувачами соціальних мереж. Ця Конституційна рада працювала з квітня до липня 2011 р., представивши готовий проєкт Конституції Ісландії, потім затверджений на консультативному референдумі.

Іншими формами безпосередньої демократії є: плебісцити; народні та громадські обговорення; виявлення громадської думки; відкликання обраного представника; громадські експертизи; громадський бюджет; звернення громадян, їхніх об'єднань тощо.

Представницька демократія – це її форма, яка передбачає делегування народом частини належних йому прав органам, які обира-

ються на регулярних, вільних й альтернативних виборах і діють як представники інтересів народу (органи первинного представництва), а також іншим органам публічної влади (органам вторинного представництва), які набувають владні повноваження від органів первинного представництва.

Представницька демократія може бути представлена як сукупність трьох основних складників:

системи виборних органів і посадових осіб публічної влади (парламент, очільник держави, місцеві ради й інші органи місцевого самоврядування);

форми взаємодії виборців і виборних органів і посадових осіб публічної влади. До них, зокрема, належать звітування, зустрічі з виборцями, громадські приймальні, передання й отримання інформації (наприклад, у медіа, зокрема інформаційні повідомлення на вебсайтах), врахування думки виборців в ухваленні владних рішень (місцеві та народні ініціативи, громадський бюджет, громадські експертизи, громадські слухання, обов'язок дати відповідь на запити на публічну інформацію та на звернення громадян, зокрема на клопотання, пропозиції та скарги згідно з процедурою адміністративного оскарження) тощо;

механізми політичної та конституційно-правової відповідальності виборних органів і посадових осіб публічної влади. Зокрема, в Україні натепер врегульовані підстави та процедура відкликання депутатів місцевих рад. Натомість відсутня процедура відкликання міських, сільських і селищних голів. Також таким механізмом відповідальності є проведення чергових і позачергових виборів.

Найяскравішим й історично першим органом представницької демократії є парламент. До складових представницької демократії нечасто відносять інститут глави держави, адже становлення концепції народного представництва поряд із парламентом пов'язано із середньовічними монархіями, де не було глави держави, який би обирався. Щоправда, є і компромісний погляд: мандат виборного глави держави є представницьким, натомість інститут виборного глави держави не є представницьким органом через неколегіальний характер цього органу (*В. Шаповал*).

Окремо дозволимо вказати, що часом окремою інституційною формою представницької демократії – народовладдя називають і



місцеве самоврядування (*В. Кириченко, Ю. Мірошниченко* тощо), що спричинено й вищезгаданим формулюванням ч. 2 ст. 5 Конституції. Однак наведена у ст. 5 Конституції норма ‘містить залишкові елементи стереотипів радянського періоду, коли повновладдя народу визначалося через повновладдя Рад і діяльність місцевих Рад деякими вченими трактувалось як «місце самоврядування»’ (*А. Крусян*). Такий підхід є «теоретичним спрощенням і веде до хибної орієнтації практики на пошук самоврядної максими як умови демократії, народовладдя, суверенітету народу» (*М. Орзіх*).

Якщо послідовно слідувати такій позиції, то суб’єктом місцевого самоврядування є безпосередньо народ, тобто ‘громадяни України всіх національностей’, що суперечить ст. 140 Конституції, яка визначає місцеве самоврядування як ‘право територіальної громади’, а також Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами). Члени територіальної громади є жителями відповідної територіальної одиниці і водночас громадянами України. Крім того, предметом народовладдя є питання загальнодержавного значення, а під час їхнього вирішення панує загальнонародний інтерес, натомість предметом місцевого самоврядування є питання місцевого значення, під час вирішення яких превалює місцевий інтерес. Ще однією відмінністю є наявність у народу суверенітету та його відсутність у територіального колективу (громади).

Таким чином, на користь погляду про те, що місцеве самоврядування не є інституційною формою представницької демократії – народовладдя, свідчить те, що місцеве самоврядування відрізняється від народовладдя за критеріями суб’єкта, предмета, інтересу, наявності суверенітету та нормативних засад (*Ю. Батан*).

Необхідно вказати на співвідношення представницької демократії з безпосередньою. Зокрема, з одного боку, безпосередня демократія є джерелом представницької (наприклад, по-перше, вибори вважаються традиційно формою прямої демократії, а також є атрибутом представницької, без якого остання не може існувати в демократичній державі; по-друге, «зворотним» джерелом представницької демократії слугують звітування посадовців і депутатів як форма прямої демократії; по-третє, за результатами референдумів, петицій, мирних зібрань – форм прямої демократії – громадяни мають змогу впливати на зміст, основні напрями діяльності представницьких органів і по-

садових осіб публічної влади); з другого боку, безпосередня та представницька демократія можуть бути взаємозамінниками, виконувати роль одна одної в ухваленні рішень (наприклад, референдум як форма прямої демократії та парламентський спосіб ухвалення законів є альтернативними).

**Поняття, види, конституційно-правове регулювання референдумів.** Поняття «референдум» походить від способу ухвалення рішень, який і тепер латиною позначається «ad referendum» – «для доповіді, дальшого розгляду» та засвідчує умовне ухвалення рішення (підписання договору) до остаточного підтвердження його правомочним суб'єктом. У Швейцарії, у XV ст., пояснює Ю. Барабаш, посли (представники у Швейцарському Сеймі) брали постанови органу представництва для доповіді своїм співгромадянам, останні ж заслуховували доповідь посла і постановляли власне рішення щодо озвученого питання. І саме таку процедуру ознаменували ad referendum. Втім, сучасне значення – спосіб ухвалення рішень через голосування безпосередньо виборцями – референдум почав набувати значно пізніше, у XVIII ст.

Референдум є формою безпосередньої демократії, що полягає у волевиявленні публічного колективу (народу або територіальної громади) стосовно значущих (зазвичай найсуттєвіших) для такого колективу політико-громадських проблем шляхом таємного голосування. У спеціальній літературі референдуми класифікують за такими різноманітними критеріями, серед яких слушно вказати на такі:

за необхідністю проведення: обов'язковий – вирішення визначеного питання неодмінно потребує проведення референдуму, що прямо визначено в конституції, інших нормативно-правових актах; факультативний – вирішення певних питань відповідно до конституції, інших нормативно-правових актів є можливим шляхом проведення референдуму;

за предметом: конституційний – наприклад, щодо схвалення нової редакції конституції, внесення до неї змін, скасування, втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до конституції; ратифікаційний – щодо зміни території держави, полягає в затвердженні ратифікованого парламентом міжнародного договору з цього питання; законодавчий – щодо ухвалення, скасування або

внесення змін до закону чи його положень; загальний – з будь-якого питання за винятком тих, щодо яких референдум не допускається;

за юридичними наслідками: імперативний – результати референдуму є загальнообов'язковими, а ухвалені рішення не потребують подальшого розгляду та затвердження органами публічної влади; консультативний – результат референдуму насамперед має політичне значення, а предметом референдуму є більш абстрактні та загальні питання, які на момент проведення референдуму зазвичай не формалізовані у проєктах правових актів;

за територією проведення і, відповідно, публічним колективом: загальнодержавний та місцевий. Цей поділ визначає й питання, які можуть бути винесені на референдум: загальнодержавний референдум передбачає вирішення найбільш важливих суспільних і державних питань і здебільшого є формою легітимації рішень, які потребують також міжнародного визнання (проголошення незалежності держави, зміна території, ухвалення чи внесення змін до конституції тощо). Предмет місцевого референдуму натомість обмежений тільки питаннями місцевого значення. Доцільно підкреслити, що станом на червень 2023 р. відсутній чинний закон України, який би регулював організацію і порядок проведення місцевого референдуму. З цієї причини визнане Конституцією право громадян брати участь у місцевих референдумах вже з цієї причини є практично нездійсненим;

за суб'єктом ініціювання: суспільно-ініціативний – першою стадією проголошення є народна або місцева ініціатива, однак юридичний факт для виникнення правовідносин із проведення референдуму полягає все одно в акті органу влади; державно-ініціативний – акт винятково органів публічної влади (парламенту, очільника держави, місцевої ради тощо);

за часом проведення: превентивний (попередній, дозаконодавчий) – проводиться до розгляду питання чи набрання чинності актом або договором (наприклад, щодо законопроєкту про внесення змін до конституції); наступний (післязаконодавчий) – проводиться щодо вже чинного правового акта чи договору (наприклад, ратифікаційний або абrogативний – щодо скасування акта – референдуми).

У незалежній Україні станом на червень 2023 р. проведено тільки два всеукраїнські референдуми:

а) 01.12.1991 відбувся всеукраїнський референдум, на якому було абсолютною більшістю голосів підтверджено Акт проголошення незалежності України від 24.08.1991;

б) 16.04.2000 відбувся всеукраїнський референдум, на якому були підтверджені пропозиції про внесення змін до Конституції щодо: доповнення підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, якщо остання протягом одного місяця не змогла сформувати постійну парламентську більшість або не затвердила протягом трьох місяців підготовлений і поданий у встановленому порядку Кабінетом Міністрів України Державний бюджет України; обмеження недоторканності народних депутатів України шляхом вилучення положення про неможливість притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту народних депутатів України без згоди Верховної Ради України; зменшення загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300; формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації. Утім, ці пропозиції були втілені значно пізніше і лише частково: друге та до певної міри перше питання реалізовані в тексті чинної Конституції за результатами змін до Конституції 2004, 2014 та 2019 рр.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 № 6-рп/2008 у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі конституційне регулювання референдумів в Україні зведене до приписів, якими визначаються:

суб'єкти ініціювання проведення референдуму (народна ініціатива – ч. 2 ст. 72; Верховна Рада України – п. 2 ч. 1 ст. 85);

суб'єкти, уповноважені призначати (проголошувати) референдум (Верховна Рада України – п. 2 ч. 1 ст. 85; Президент України – п. 6 ч. 1 ст. 106);

вимога обов'язковості вирішення питання про зміну території України всеукраїнським референдумом (ст. 73);

затвердження на всеукраїнському референдумі законопроекту про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», ухваленого не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 1 ст. 156);

недопустимість проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74).

Організація та порядок проведення референдумів, згідно з п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції, визначаються виключно законами України.

Таким є Закон України від 26.01.2021 № 1135-IX «Про всеукраїнський референдум». Натомість закон України про місцевий референдум відсутній із 2012 р., що унеможливило проведення місцевих референдумів.

Окремі норми щодо організації референдумів містяться в законах України «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців» і «Про місцеве самоврядування в Україні».

Також мають бути взяті до уваги юридичні позиції Конституційного Суду України, викладені у Рішеннях:

від 27.03.2000 № 3-рп/2000 у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

від 16.04.2008 № 6-рп/2008 у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі;

від 15.10.2008 № 23-рп/2008 у справі про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою;

від 26.04.2018 № 4-р/2018 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» тощо.

Значущими в контексті правового регулювання організації та порядку проведення референдумів є й так звані міжнародні акти «м'якого права», зокрема ті з них, які приймаються під егідою Ради Європи, Організації з безпеки та співробітництва в Європі тощо (наприклад, Кодекс належної практики щодо референдумів, ухвалений Венеційською комісією Ради Європи 18-19.10.2002).

Згідно із Законом України від 26.01.2021 № 1135-IX «Про всеукраїнський референдум»:

1) предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання (ч. 1 ст. 3):

затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції;

про зміну території України;

про втрату чинності законом України або окремими його положеннями;

загальнодержавного значення.

У двох останніх випадках це стосується проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (детальніше – у наступному питанні цієї теми). Результати всеукраїнського референдуму у перших трьох випадках не потребують затвердження будь-яким органом державної влади (ч. 1 ст. 4);

2) всеукраїнський референдум проводиться на основі таких загальних принципів: загального права голосу; рівного права голосу; прямого волевиявлення; вільної участі у всеукраїнському референдумі; добровільної участі у всеукраїнському референдумі; таємного голосування; особистого голосування; однократного голосування; публічності та відкритості процесу всеукраїнського референдуму;

3) на всеукраїнський референдум може виноситися одне питання (ч. 3 ст. 3). Втім, з огляду на 1) неможливість проведення всеукраїнського референдуму водночас із черговими та позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами (ч. 2 ст. 5); 2) мету зростання реалізації безпосередньої демократії та збільшення кількості випадків прямого волевиявлення територіальної громади; 3) досвід можливості проведення опитувань із більшої кількості питань (наприклад, опитування від Президента України щодо п'яти питань); 4) економність проведення референдумів, – видається доцільним твердити про потребу збільшити максимальну кількість питань на одному референдумі принаймні до трьох;

4) ухвалене на всеукраїнському референдумі рішення може бути змінено виключно шляхом всеукраїнського референдуму не раніше ніж через три роки з дня його ухвалення; новий всеукраїнський референдум з питань, що раніше не були підтримані на всеукраїнському референдумі, може бути проведено не раніше як через один рік з дня оголошення результатів відповідного всеукраїнського референдуму (ч. 2 ст. 4);

5) у разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях призначення (проголошення) та проведення всеукраїнського референдуму забороняється (ч. 1 ст. 20);

6) процес всеукраїнського референдуму розпочинається наступного дня після дня опублікування відповідно указу Президента України чи постанови Верховної Ради України, а завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму (ст. 22);

7) всеукраїнський референдум вважається таким, що відбувся, якщо участь у голосуванні на референдумі взяли не менш як 50 відсотків виборців, включених до Державного реєстру виборців (ч. 6 ст. 117);

8) для затвердження питання, винесеного на референдум, його повинні підтримати більш ніж половина виборців, які взяли участь у голосуванні (ч. 7–8 ст. 117);

9) затверджений на всеукраїнському референдумі закон України, що передбачає внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, або про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України, набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його офіційного опублікування (ст. 120).

Стадіями ініціювання, підготовки, проведення всеукраїнського референдуму є: 1) призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму; 2) відкриття, функціонування та закриття рахунків фондів всеукраїнського референдуму; 3) агітація всеукраїнського референдуму; 4) утворення окружних комісій з всеукраїнського референдуму; 5) реєстрація політичних партій, громадських організацій як прихильників чи опонентів питання всеукраїнського референдуму; 6) утворення дільничних комісій з всеукраїнського референдуму; 7) складання й уточнення списків виборців; 8) реєстрація офіційних спостерігачів; 9) проведення теледебатів суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму; 10) підготовка до голосування; 11) голосування; 12) підрахунок голосів виборців; 13) транспортування, прийняття та розгляд документів дільничних комісій з всеукраїнського референдуму окружною комісією з всеукраїнського референдуму; 14) встановлення підсумків голосування в межах територіального округу з всеукраїнського референдуму; 15) встановлення результатів всеукраїнського референдуму; 16) оскарження порушень законодавства про всеукраїнський референдум; 17) офіційне оголошення результатів всеукраїнського референдуму; 18) офіційне опублікування закону, затвердженого (прийнятого) на всеукраїнському референдумі.

**Всеукраїнський референдум за народною ініціативою.** Згідно з ч. 2 ст. 72 Конституції всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів гро-

мадян 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.

Конституція України також встановлює, що Президент України проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою (п. 6 ч. 1 ст. 106), водночас це повноваження не може здійснювати виконувач обов'язків Президента України (ст. 112), а Конституційний Суд України за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою (ч. 2 ст. 151).

Згідно зі ст. 74 Конституції України, заборонено проводити референдуми щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74). Частина 2 ст. 3 Закону України від 26.01.2021 № 1135-IX «Про всеукраїнський референдум» деталізує конституційну норму щодо неможливості всеукраїнського референдуму з питань податків, бюджету, амністії, вказуючи, що 'не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання:

1) що суперечать положенням Конституції України, загальноєвропейським принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;

2) що скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації;

3) спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

4) щодо питань податків, бюджету, амністії;

5) віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду'.

Закон України від 26.01.2021 № 1135-IX «Про всеукраїнський референдум» встановлює два види предмета всеукраїнського референдуму за народною ініціативою:

1) втрата чинності законом України або окремими його положеннями. Результат такого референдуму, згідно із Законом, не потребує



затвердження будь-яким органом державної влади. Ухвалений на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою закон України про визнання таким, що втратив чинність, закону України або окремих положень закону України набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його офіційного опублікування. Якщо вказане питання не підтримане виборцями, то може бути повторно винесено на всеукраїнський референдум за народною ініціативою не раніше як через рік з дня офіційного оголошення результатів всеукраїнського референдуму за народною ініціативою;

2) загальнодержавного значення. Результат такого референдуму є обов'язковим для розгляду й ухвалення рішення у порядку, визначеному Конституцією та законами України.

За результатами аналізу Закону України від 26.01.2021 № 1135-ІХ «Про всеукраїнський референдум» виокремлено такі стадії проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою:

1) утворення ініціативної групи. Її утворюють на зборах не менш як 300 виборців. За 5 днів до дня зборів їхні організатори письмово повідомляють про дату, час, місце і мету зборів Центральну виборчу комісію, яка ухвалює рішення про направлення на збори представника (представників) для посвідчення факту проведення зборів. Більшість зареєстрованих учасників зборів має проголосувати за проведення такого референдуму, затвердження формулювання питання (і тексту законопроекту про втрату чинності законом – якщо референдум про це), обґрунтування позиції щодо питання референдуму. Серед учасників зборів обирається одна ініціативна група (не менш ніж 60 осіб із правом голосу). У 10-денний строк з дня зборів її уповноважений представник передає до Центральної виборчої комісії підписані головою і секретарем зборів документи зборів;

2) реєстрація ініціативної групи. Центральна виборча комісія у 10-денний строк ухвалює постанову про реєстрацію або про відмову в реєстрації:

а) якщо встановлено ознаки порушення Закону під час утворення ініціативної групи, невідповідності поданих документів вимогам Закону (наприклад, якщо на референдум пропонується винести понад одне питання), їхній аналіз на предмет відповідності Конституції України не здійснюється;

б) якщо виявлено ознаки невідповідності Конституції питання, яке виноситься, ЦВК ухвалює постанову про зупинення процедури реєстрації, звернення до Президента України з клопотанням про направлення до Конституційного Суду України конституційного звернення;

в) якщо протягом сорока днів Президент України його не подасть та/або не буде відкрито конституційне провадження, ЦВК відновлює процедуру реєстрації та протягом 5 днів ухвалює постанову про реєстрацію або про відмову в реєстрації;

г) у свідоцтві про реєстрацію ініціативної групи зазначається загальний строк збору підписів (не більше 90 днів з дня видачі свідоцтва), питання;

г) інформація про реєстрацію, склад ініціативної групи, формулювання питання, текст законопроекту про втрату чинності законом, інформація про початок і строк збору підписів у 3-денний строк публікуються в газеті «Голос України» й оприлюднюються на офіційному вебсайті ЦВК;

д) ЦВК відмовляє в реєстрації іншим ініціативним групам з питань, що за змістом чи по суті збігаються з тим, щодо якого ініціативну групу вже зареєстровано;

3) збір підписів. Ініціативна група зобов'язана створити свій фонд і з дня одержання свідоцтва про реєстрацію має право безперешкодно проводити агітацію та збирати підписи виборців на підтримку ініціативи. Виборець реалізовує право підтримки ініціативи шляхом підписання підписного листа у паперовому вигляді. В одному підписному листі у паперовому вигляді враховуються підписи виборців лише з одного району. Забороняється збирати підписи в органах публічної влади, військових формуваннях, органах правопорядку, дитячих закладах, закладах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунальних підприємствах та установах;

4) передача підписних листів до ЦВК. Про підсумки збирання підписів виборців ініціативна група складає протокол, який підписується усіма членами ініціативної групи. Підписні листи, пронумеровані та зброшуровані у вигляді папок окремо по кожній області, протокол про підсумки збору підписів передаються уповноваженим представником ініціативної групи до ЦВК не пізніше 18:00 дня, в який закінчується строк збору підписів на підтримку ініціативи;

5) підрахунок та перевірка підписів. Центральна виборча комісія:  
а) протягом 14 днів з дня закінчення 90-денного строку для збору підписів перевіряє дотримання вимог з використанням автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи та Державного реєстру виборців; б) не пізніш як на 3-й день з дня надходження документів надає змогу з використанням засобів Державного реєстру виборців кожному виборцю мати інформацію, чи були використані його персональні дані для підтримки ініціативи.

Не враховуються підписи, якщо:

1) підписний лист не містить окремі передбачені його формою відомості про громадянина;

2) записи та підписи вчинені замість громадянина України іншою особою, крім підстав, зазначених у Законі;

3) вчинені особою, яка на день проставляння підпису не мала права голосу.

У разі виявлення декількох підписів одного виборця зараховується лише один підпис.

Не враховуються підписні листи загалом, якщо:

1) підписи зібрані особою, яка не є членом відповідної ініціативної групи;

2) містять недостовірні відомості про особу, яка збирала підписи;

3) у них відсутні відомості про особу, яка збирала підписи, або замість підпису такої особи міститься підпис іншої особи;

4) підписи зібрані в органах публічної влади й інших не дозволених місцях;

5) невстановленої форми.

За підсумками перевірки ЦВК приймає постанову про підсумки збору підписів. У разі:

а) недостатності підписів ЦВК приймає постанову про припинення ініціативи;

б) достатності підписів ЦВК не пізніше наступного дня після прийняття рішення про підсумки збору підписів передає таке рішення Президенту України;

б) видання указу про проголошення. Президент України видає його не пізніш як на 15-й день після отримання рішення ЦВК про підсумки збирання підписів під ініціативою та призначає на останню неділя 60-денного строку з дня опублікування указу.

Доцільно вказати на окремі не узгоджені повною мірою норми закону, які стосуються юридично значущих наслідків рішень, ухвалених на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою. Наприклад, 'рішення, прийняте на всеукраїнському референдумі, може бути змінене виключно шляхом всеукраїнського референдуму не раніше ніж через три роки з дня його прийняття' (ч. 2 ст. 4), 'новий всеукраїнський референдум з питань, що раніше не були підтримані на всеукраїнському референдумі, може бути проведено не раніше як через один рік з дня оголошення результатів відповідного всеукраїнського референдуму' (ч. 2 ст. 4). Інакше кажучи, будь-яке рішення (не лише на підтримку питання референдуму, а й проти) не можна змінювати три роки, натомість не підтримане рішення можна виносити на референдум через рік.

**Виборче право. Пасивне і активне виборче право, виборчі цензи. Принципи виборчого права.** Поняття «виборче право» живиться у двох значеннях:

1) суб'єктивному. Воно стосується правомочностей індивіда та включає:

а) активне – право голосу індивідів на виборах органів і посадових осіб публічної влади та референдумах;

б) пасивне – право балотування (право індивідів висувати кандидатуру на виборах); часом долучають деякі правомочності, похідні від активного права: право бути членом виборчої комісії, офіційним спостерігачем тощо;

2) об'єктивному. Об'єктивне виборче право вважають окремою галуззю (*Ю. Ключковський*), комплексним (*В. Погорілко, М. Ставнійчук, Т. Стешенко*) чи міжгалузевим інститутом права, підгалуззю (*В. Федоренко*), генеральним інститутом (*О. Скрипнюк*), головним інститутом (*В. Кравченко*), «надінститутом» (*В. Погорілко, М. Ставнійчук*), інститутом (*В. Погорілко, О. Марцеляк, В. Нестерович*) у системі конституційного права. Констатовано набуття ним особливого місця в системі конституційного права у зв'язку з тим, що:

а) вплив норм, принципів і тенденцій міжнародного та європейського права у цьому разі є більшим порівняно з іншими інститутами та підгалуззями конституційного права;

б) чимало норм характеризуються полівалентністю, тобто належністю водночас до понад однієї галузі права (наприклад, виборчим

правом регулюються деякі аспекти трудових відносин членів виборчих комісій, особливості діяльності медіа під час виборчого процесу);

в) здебільшого норми мають процесуальний характер;

г) у його найменуванні наявне слово «право» («виборче право» замість «інститут виборів»).

У літературі наявний погляд на виборче право як самостійну галузь права, яка має власні предмет і метод правового регулювання та відповідний ступінь внутрішньої організації (систему). Наприклад, у контексті методу відзначено широке застосування диспозитивного методу (у вигляді правил, що 'встановлюють межі дозволеної поведінки суб'єктів' і 'закріплюють принципи правового регулювання') відповідної сфери суспільних відносин з огляду на те, що виборче право регулює суспільні відносини суб'єктів, які здебільшого не перебувають між собою у відносинах субординації (навіть виборчі комісії, хоча мають статус органів адміністрування виборів і суб'єктів владних повноважень, не розглядаються як такі, яким підпорядковані виборці, кандидати чи суб'єкти їхнього висування). Але навіть у такому випадку виборче право є складником конституційного права, але не як галузі права, а як підсистеми права вищого рівня, яка закладає засади регулювання галузей та інститутів публічного права, що належать до конституційного права (Ю. Ключковський).

Вказана позиція виходить за межі усталеного в науковій літературі погляду на конституційне право як фундаментальну галузь національного права. Окремо слід наголосити на тому, що належність виборчого права до конституційного права Ю. Ключковський не заперечує. І все-таки об'єктивне виборче право можна назвати підгалуззю конституційного права, яка являє собою систему взаємопов'язаних норм й інститутів; регулює суспільні відносини, що пов'язані із підготовкою, організацією, проведенням та підбиттям підсумків виборів і зачіпають міжвиборчий період (виборчі правовідносини), має специфічні джерела, методи та принципи правового регулювання (Ю. Батан).

Наприклад, до специфічних принципів належать: обов'язковість, періодичність, вільні, дійсні, чесні, справедливі вибори, рівність виборчих прав громадян, допустимість застосування різних виборчих систем, альтернативність, багатопартійність, відкритість і гласність

виборів, територіальна організація виборів, свобода агітації, юридична відповідальність за порушення виборчого законодавства.

Розглядаючи виборче право як підгалузь конституційного права, обґрунтованим є виокремлення в її системі загальної й особливої частин. До першої належать такі інститути: територіальної організації виборів, суб'єктів виборчого права, державного реєстру та списків виборців, фінансового забезпечення виборів, інформаційного забезпечення та передвиборної агітації, юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства. До особливої частини виборчого права належать такі інститути: виборів очільника держави, виборів депутатів парламенту, місцевих виборів. Водночас кожен інститут може бути конкретизований шляхом виокремлення інститутів іншого порядку. Скажімо, у загальній частині виборчого права наявний інститут суб'єктів виборчого права, який включає, серед іншого, інститут виборчих комісій, в особливій частині натомість наявний інститут виборів очільника держави, який включає, серед іншого, інститут оголошення та проведення позачергових виборів очільника держави.

Принципи виборчого права можуть і мають бути сприйняті у зв'язку з об'єктивним та суб'єктивним значенням. Наявні різні погляди щодо каталогу принципів виборчого права. Передусім у науковій літературі виокремлюють п'ять основних принципів виборчого права, які в Україні також конституційно закріплено (ст. 71 Конституції):

**1) загальне виборче право**, що втілює неприпустимість обмеження виборчого права з дискримінаційних підстав, які засвідчують необґрунтоване відмінне ставлення до індивідів, порушують сучасні міжнародні стандарти прав людини й демократичні засади виборчого права. Інакше кажучи, виборче право визнається за кожною особою, яка відповідає нормативно встановленим загальним кваліфікаційним вимогам – виборчим цензам. Такі цензи, зазначає В. Шаповал, аби відповідати принципу загального виборчого права ‘мають бути об'єктивними за природою (віковий ценз, ценз дієздатності) або зумовленими реальними суспільними потребами та відповідно обґрунтованими (ценз осілості, ценз громадянства) і не повинні створювати привілеї або дискримінаційні перепони для окремих індивідів або груп індивідів’.

Недискримінаційними цензами вважаються такі:

а) віковий – для активного виборчого права зазвичай становить від 16 до 21 року, в Україні на всіх видах виборів – 18 років (на день голосування). Для пасивного виборчого права, особливо на загальнодержавних виборах, зазвичай становить вищі вікові вимоги. В Україні на місцевих виборах віковий ценз пасивного виборчого права збігається з віковим цензом активного, а на загальнодержавних виборах вищий – для народних депутатів 21 рік, для Президента – 35 років;

б) дієздатності – особи, визнані судом недієздатними, не можуть здійснювати свої права самостійно, усвідомлювати та відповідати за свої дії та не мають ані активного, ані пасивного виборчого права. Натомість щодо визнаних судом обмежено дієздатними в Україні не передбачено обмежень у реалізації виборчого права;

в) громадянства – лише громадянин відповідної держави має активне й/або пасивне виборче право. В Україні наразі є абсолютним цензом щодо активного та пасивного виборчого права і на загальнодержавних, і на місцевих виборах, однак в інших державах на місцевих виборах часто є обмеженим (наприклад, у деяких державах-членів Європейського Союзу право голосу визнається за громадянами не лише цієї держави, а й інших держав-членів Європейського Союзу) або відсутнім (тобто всі, хто проживає на території громади протягом певного часу, можуть мати активне та пасивне виборче право);

г) осілості – безперервне проживання на території місцевості або країни протягом певного часу. В Україні щодо активного виборчого права цей ценз не застосовано на загальнодержавних виборах, натомість застосовано на місцевих виборах – у такому випадку полягає у необхідності постійного проживання на території громади для права голосу (слід зауважити, що особи, які є військовослужбовцями строкової служби, а також відбувають покарання в місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади, тому не мають активного виборчого права на місцевих виборах). Щодо пасивного виборчого права навпаки – не застосовано на місцевих виборах (балотуватися до органів влади можуть і жителі інших громад), натомість застосовано на загальнодержавних – щодо виборів народних депутатів України становить 5 років постійного проживання на території України, а щодо виборів Президента України – 10 років;

г) моральний – наявність певних моральних якостей, зокрема відсутність протиправної (злочинної) діяльності чи аморальної поведінки (наприклад, у деяких зарубіжних країнах до таких вимог належать відсутність незнятої судимості, відсутність позбавлення батьківських прав, боргів за несплату аліментів тощо). В Україні полягає в тому, що особи, які мають не погашену та незняту судимість, обмежені у пасивному виборчому праві (щодо Президента України це обмеження прямо не передбачено);

д) мовний – є дискримінаційним щодо активного виборчого права. Для пасивного виборчого права в Україні цей ценз передбачено для кандидатів на пост Президента України.

Натомість дискримінаційними цензами є расовий, майновий, релігійний, національний, соціальний, статі (наприклад, першою надала жінкам право голосу 1893 р. Нова Зеландія, а навіть деякі європейські держави – у другій половині минулого століття, серед останніх 1971 р. Швейцарія та 1984 р. Ліхтенштейн) тощо;

**2) рівне виборче право** – однакові можливості для:

а) голосування: 1) «формальна рівність» – кожен виборець має рівну кількість голосів: один (вибори президента), два (парламентські вибори у змішаній виборчій системі) чи більше, тобто кількісний вимір вимоги формальної рівності права голосу залежить від виду виборів і виборчої системи; натомість раніше окремі категорії населення мали більше голосів ніж інші (плюральный вотум); 2) «матеріальна рівність» – рівність впливу («ваги») голосу кожного виборця, однак впливу не реального (поданого голосу), а «потенційного» (можливого голосу), який оцінюється не після голосування, а перед виборами. Створення умов для можливого рівного впливу голосу виборця на підсумок виборів має велике значення; цей аспект принципу рівного виборчого права є загальноновизнаним у формі вимоги щодо максимально можливої рівності кількості виборців у виборчих округах;

б) участі у виборах для кандидата: однакові правила висування та реєстрації кандидатів, ведення виборчої кампанії, обмеження виборчих фондів, однакові гарантії у виборчому процесі (право мати рівну кількість офіційних спостерігачів і представників, членів виборчих комісій);

**3) пряме виборче право** (попри використання у Конституції саме такого словосполучення, йдеться, як доводить аналіз, про



принцип прямих виборів, а не прямого виборчого права) – результати виборів визначаються виключно голосуванням виборців. Прямі вибори, відповідно, є протилежними непрямим виборам, за яких виборці голосують не за кандидата у депутати або на виборну посаду, а за кандидата у виборщики чи кандидата у представницький орган, який після цього обиратиме інший виборний орган або посадову особу;

**4) принцип вільних виборів** – містить два складники (*Ю. Б. Ключковський*):

а) вимогу вільного формування волі виборців, зокрема через: свободу передвиборної агітації, гарантії проведення та трансляції дебатів між кандидатами, безкоштовних і платних агітаційних передач усіх кандидатів й/або партійних списків у рівних частках або за однакових заздалегідь оприлюднених умов оплати тощо;

б) вимогу вільного вираження волі виборців – заборона дій будь-яких інших (крім виборців) суб'єктів, спрямованих на стимулювання певного способу голосування виборців. До гарантій належать: таємне голосування, «дні тиші» (без агітації) й інші заборони інформаційного тиску на виборця напередодні та в день голосування (агітації, проведення соціологічних опитувань та поширення відповідних відомостей), обмеження «підкупу» тощо;

**5) принцип таємного голосування** – забезпечення таємності рішення щодо вибору конкретного виборця, що визначає заборону встановлення або розголошення змісту волевиявлення конкретного виборця, контролю за змістом волевиявлення виборців. Водночас принцип таємного голосування очевидно може бути сприйнятий в контексті унеможливлення настання будь-яких – позитивних і негативних – наслідків для кожного конкретного виборця, незалежно від змісту волевиявлення.

Вітчизняне виборче законодавство доповнює конституційні (встановлені ст. 71 Конституції) принципи виборчого права принаймні двома принципами, які мають інституційний характер, – особистого й одноразового голосування (*Ю. Б. Ключковський*). Крім п'яти основних принципів, Кодекс належної практики у виборчих справах 2002 р., ухвалений Венеціанською комісією, містить принципи (вимоги) періодичності виборів, особистого голосування, стабільності виборчого законодавства та чесних виборів.

Прихильники «широкого» каталогу принципів виборчого права уналежнюють до них також:

1) встановлені ст. 21 ВК України засади виборчого процесу: гарантування реалізації виборчих прав громадян; дотримання основних принципів виборчого права; законність і заборона протиправного втручання будь-кого у виборчий процес; політичний плюралізм і багатопартійність; публічність і відкритість, належне інформування виборців та інших суб'єктів виборчого процесу; свобода передвиборної агітації, рівний доступ усіх кандидатів і суб'єктів їхнього висування на відповідних виборах до медіа незалежно від їхньої форми власності, крім медіа, засновниками яких є партії (організації партій); неупередженість органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ і організацій, їхніх керівників, інших посадових і службових осіб до кандидатів, партій;

2) інші принципи організації та проведення виборів: організації виборів спеціальними незалежними органами, територіальної організації виборів, спеціального фінансування виборів, невідворотності юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства (В. Федоренко), регулярності (періодичності) виборів, гласності виборів, конкурентності виборів, чіткого визначення прав і повноважень суб'єктів виборів, об'єктивності узагальнення результатів головування, відповідальності учасників виборчого процесу, гарантованості судового захисту виборчих прав суб'єктів виборів.

**Основні виборчі системи.** Чи не найбільш складним і одночасно чи найбільш політизованим у правовому регулюванні виборів є вибір виборчої системи. Як слушно вказав Аренд Лейпхарт, вибір між виборчими системами є однією з двох 'основоположних альтернатив', з якими стикаються творці нових демократичних конституцій.

Конституційний Суд України сформулював низку юридичних позицій, які засвідчують значення і значущість виборчих систем. Так, згідно з позицією у Рішенні від 27.05.2008 № 11-рп/2008 виборчі системи є важливою складовою механізму здійснення влади народом, їхній зміст має значення для характеру відповідного представницького мандата та особливостей функціонування інституту конституційної відповідальності в системі представницьких органів (пп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини Рішення).

Визначення типу виборчої системи, її ознак та особливостей, відповідно до викладеної у Рішенні від 21.12.2017 № 3-р/2017 позиції, становить питання політичної доцільності та має вирішуватися парламентом відповідно до його конституційних повноважень за умови дотримання конституційних принципів та демократичних стандартів організації й проведення виборів (абз. 3 пп. 2.4 п. 2 мотивувальної частини).

Виборче право спрямоване на врегулювання засадничих механізмів демократичного режиму – виборів, а виборча система як спосіб формування представницького органу за підсумками голосування на виборах є важливою складовою у забезпеченні проведення виборів на демократичних засадах (абз. 5 пп. 2.4 п. 2 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 16.12.2019 № 8-в/2019).

Часом у спеціальній літературі виокремлюють два підходи до розуміння поняття «виборча система»: у широкому значенні – тоді виборчою системою позначають суспільні відносини, пов'язані із формуванням за результатами виборів складу представницьких органів і заміщенням виборних посадових осіб публічної влади; у вузькому значенні – тоді виборчою системою позначають певний спосіб розподілу представницьких мандатів за підсумками голосування на виборах.

Утім, наприклад, Б. Мохончук, не відстоюючи вузьке значення, вказує, що широке розуміння виборчої системи є необґрунтованим, адже зумовлює ототожнення понять «виборча система» та «виборче право».

Аналізуючи наявні у спеціальній літературі позиції, видається слушним зупинитися на визначенні, яке аргументувала М. Афанасьева: виборча система – політико-правовий інститут, який забезпечує реалізацію виборчих прав громадян, формування владних виборних органів та певний тип організації публічної влади через сукупність відносно самостійних, але взаємообумовлених та взаємодіючих у межах виборчого процесу, конституційно-правових технологій балотування кандидатів на виборні посади, голосування виборців, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів.

Водночас слід узяти до уваги позицію Ю. Ключковського, який вважає конструктивним вузький підхід до розуміння виборчої системи, але водночас вказує на неприйнятність її зведення до виборчої

формули, що уможлиблює перетворення голосів виборців на представницькі мандати. Слідом за А. Лейпхартом він підтримує структуру виборчої системи, яка включає такі складники: виборчу формулу, магнітуду виборчого округу, виборчий бар'єр; однак доповнює її ще одним важливим елементом – структурою виборчого бюлетеня.

Магнітуда виборчого округу позначає кількість мандатів, які мають бути розподілено у виборчому окрузі. Залежно від показника магнітуду виборчі округи поділяють на одномандатні та багатомандатні, а їхня кількість відрізняється залежно від виборчої системи, території держави та її системи адміністративно-територіального устрою. Мандати (мандат) може бути розподілено у єдиному окрузі, який охоплює всю територію, на якій проводяться вибори (територіальної громади або держави), або у кількох округах (*Б. С. Мохончук*). На виборах одноосібних органів (очільника держави, міського голови тощо) застосовується одномандатний округ, як і на будь-яких виборах за мажоритарною системою абсолютної більшості. На виборах депутатів колегіальних органів за пропорційною системою із закритими списками застосовується єдиний багатомандатний округ. В інших випадках це залежить від виборчої інженерії. Наприклад, наразі на місцевих виборах депутатів за мажоритарною системою відносної більшості передбачено багатомандатні виборчі округи (перемагають від двох до чотирьох кандидатів, які здобули найбільше голосів у виборчому окрузі), а до 2020 р. було передбачено одномандатні.

У випадку наявності багатомандатних округів важливим є дотримання охарактеризованої вище матеріальної рівності активного виборчого права, про що згадує й Конституційний Суд України в Рішенні від 26.02.1998 № 1-13/98 і Рішенні від 04.04.2012 № 7-рп/2012.

Для реалізації матеріальної рівності наявна, наприклад, ч. 3 ст. 199 ВК України, яка встановлює, що «багатомандатні виборчі округи включають приблизно однакову кількість виборців у відношенні до депутатських мандатів, які розподіляються у таких виборчих округах. Відхилення кількості виборців у багатомандатному виборчому окрузі, утвореному в межах території відповідної сільської, селищної, міської громади, за можливості, не може перевищувати 15 відсотків орієнтовної середньої кількості виборців в окрузі з розрахунку на один депутатський мандат. Орієтовна середня кількість виборців в окрузі визначається як частка від ділення загальної кількості ви-

борців, встановленої на підставі відомостей Державного реєстру виборців, на кількість багатомандатних виборчих округів».

Структура виборчого бюлетеня характеризується двома ознаками: а) особливістю суб'єктів балотування (кандидати чи списки кандидатів, зазвичай партійні); б) способом подання голосів, який може бути категоричним (виборець надає одну перевагу в бюлетені) або ординальним (виборець має змогу надати кілька переваг у порядку зростання або спадання залежно від рівня підтримки кандидатів) (Б. С. Мохончук).

Виборчий бар'єр (поріг) позначає мінімальну частку голосів виборців, яка має бути подана ними на підтримку відповідного виборчого списку, задля подальшого розподілу представницьких мандатів. Він застосовується у пропорційних виборчих системах, в Україні наразі становить 5 відсотків. Це означає, що для участі в розподілі представницьких мандатів (народних депутатів України або депутатів місцевих рад) за партійний список мають проголосувати принаймні 5% від загальної кількості голосів виборців, які взяли участь у голосуванні (недійсні голоси також враховують до загальної кількості голосів).

Виборчі системи поділяються на два основні види:

1) мажоритарна система, яка передбачає, що представницький мандат здобуває той кандидат, який набрав встановлену законом більшість голосів виборців. Мажоритарна виборча система має два основні різновиди:

а) відносної більшості – обраним є кандидат, що здобув більше голосів ніж інші кандидати. Наприклад, якщо балотуються три кандидати, кандидат 1 має 10 голосів, кандидат 2 – 20 голосів, кандидат 3 – 25 голосів, то обраним є кандидат 3;

б) абсолютної більшості – обраним є кандидат, що здобув понад 50% відсотків голосів. Наприклад, за описаної вище ситуації відсутній такий кандидат. З огляду на це повинне відбутися повторне голосування (не слід плутати так званий «другий тур», який юридично позначається повторним голосуванням, із повторними виборами), у якому беруть участь два кандидати з найбільшою кількістю голосів виборців (у ситуації вище – це кандидат 2 і кандидат 3), й обраним вважатиметься той кандидат, який здобув більше голосів ніж інший (тобто в повторному голосуванні не діє система абсолютної більшос-

ті, а діє система відносної більшості. Інакше результат повторного голосування, наприклад, президентських виборів в Україні 2010 р. потребував би додаткового проведення виборів або призвів би до невизначеності).

2) пропорційна, яка передбачає розподіл представницьких мандатів між політичними партіями (виборчими блоками політичних партій) пропорційно до кількості голосів виборців, поданих ними на підтримку виборчого списку у межах відповідного виборчою округу. Застосування пропорційної системи майже неодмінно передбачає встановлення виборчого бар'єру (порогу). Пропорційна виборча система натеper представлена розмаїттям різновидів, з яких окремо слушно вказати на систему закритих списків, яка уможливорює голосування виборців загалом за виборчий список політичної партії, та систему відкритих списків, яка уможливорює голосування виборців за кандидатів у виборчому списку політичної партії, тобто за кандидатів від певної політичної партії. У такому разі результат партії буде залежати від кількості голосів, які в сукупності набрали кандидати від цієї партії.

Мажоритарну та пропорційну виборчу систему часом застосовують на виборах до представницьких колегіальних органів публічної влади одночасно. У такому разі йдеться про змішану (комбіновану, паралельну) виборчу систему, за якої одна частина мандатів розподіляється за мажоритарною системою, а інша частина – за пропорційною системою, у їхніх відповідних різновидах.

**Особливості загальнодержавних виборів.** До джерел правового регулювання виборів загалом і загальнодержавних зокрема належать:

1) Конституція України (розділ III, ст. ст. 5, 36, 38, 76, 77, 85, 92, 103 тощо). Слід узяти до уваги, що на розгляді у Верховній Раді України перебуває попередньо схвалений проєкт Закону про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) № 1017 від 29.08.2019, ухвалення якого може закріпити пропорційну виборчу систему як обов'язкову на виборах народних депутатів України;

2) чинні міжнародні договори України (наприклад, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.);

3) Виборчий кодекс України (надалі – ВК України). Його було ухвалено, підписано й оприлюднено у грудні 2019 р. Це є перший кодифікований акт в історії незалежної України, що регулює питання проведення різних типів і видів виборів;

4) інші закони України: «Про Центральну виборчу комісію», «Про державний реєстр виборців» тощо; положення Закону України «Про вибори народних депутатів України» діють до наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів у частині положень щодо організації та проведення проміжних виборів і заміщення депутатів, обраних у багатомандатному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені;

5) рішення Конституційного Суду України (наприклад, рішення від 30.01.2002 № 2-рп/2002 (справа про виборчу заставу), рішення від 24.03.2005 № 3-рп/2005 (справа про вибори Президента України) тощо);

6) укази Президента України (наприклад, указ Президента України від 09.09.2015 № 538/2015 «Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих місцевих виборів 25 жовтня 2015 року»);

7) постанови Кабінету Міністрів України (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2015 № 687 «Питання оплати праці членів територіальних і дільничних виборчих комісій з місцевих виборів, нарахування та виплати одноразової грошової винагороди»);

8) акти Центральної виборчої комісії (наприклад, постанова від 26.06.2019 № 1345 «Про форму, колір і текст виборчого бюлетеня з виборів народних депутатів України для голосування у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року»);

Поза сумнівом, на національне правове регулювання організації і проведення виборів впливають й так звані міжнародні акти «м'якого права», зокрема ті з них, які приймаються під егідою Ради Європи, Організації з безпеки та співробітництва в Європі тощо (наприклад, Кодекс належної практики у виборчих справах, ухвалений Венеційською комісією Ради Європи 18-19.10.2002).

За період незалежності в Україні фактично функціонувало сім законів щодо виборів народних депутатів й усі три основні види виборчих систем: мажоритарна (на виборах 1990 та 1994 рр.), пропорційна

(2006 та 2007 рр., обидва рази – за закритими списками) та змішана (1998, 2002, 2012, 2014 та 2019 рр.). Натомість перед кожними виборами науковці й особливо політики активно обговорювали ідею пропорційної виборчої системи з відкритими списками.

ВК України, який набрав чинності 01.01.2020, передбачив вказану систему: відповідно до його положень, вибори народних депутатів України здійснюються на засадах пропорційної системи за єдиними списками кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати від партій. Право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають партії, на підтримку регіональних виборчих списків кандидатів у депутати від яких у межах загальнодержавного округу подано п'ять і більше відсотків загальної кількості голосів виборців, які підтримали регіональні виборчі списки кандидатів у депутати від усіх партій у межах загальнодержавного округу.

До проведення наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України, на проміжних виборах діє змішана виборча система з мажоритарною системою відносної більшості та пропорційною виборчою формулою із закритими партійними списками.

Відповідно до ст. 76 Конституції, народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років.

Згідно зі ст. 77, чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України, а позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Виборчий процес чергових виборів депутатів розпочинається за шістдесят днів до дня голосування. Центральна виборча комісія оголошує про початок виборчого процесу не пізніше як за шістдесят один день до дня голосування.



Наступний вид виборів – вибори глави держави – традиційно відбувається за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі.

Згідно з ч. 5 ст. 103 Конституції, Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

‘Положення частин першої, п'ятої статті 103 Конституції України необхідно розуміти так, що Президент України обирається громадянами України на позачергових, як і на чергових, виборах строком на п'ять років. ... Конституційний Суд України наголошує, що положення статті 103 Конституції України та інших її статей, які визначають конституційно-правовий статус Президента України, не містять норм, які встановлювали б інший строк, крім п'ятирічного, на який громадяни України можуть обирати главу держави, незалежно від виду виборів (чергових або позачергових). ... Отже, закріплений частиною першою статті 103 Основного Закону України п'ятирічний строк – єдиний конституційно встановлений строк, на який обирається Президент України. Цей строк однаковою мірою поширюється як на Президента України, обраного на чергових виборах, так і на Президента України, обраного на позачергових виборах’ (Рішення Конституційного Суду України від 15.05.2014 № 5-рп/2014).

Коло осіб, які мають пасивне виборче право, визначає ч. 2 ст. 103 Конституції: ‘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’. Відповідно до ч. 5 ст. 103, ‘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 його повноважень.

‘...при обчисленні строку повноважень Президента України та визначенні дати його чергових виборів повинні застосовуватися положення частин першої, п'ятої статті 103, частини першої статті 104 Конституції України, оскільки згідно з пунктом 7 частини першої статті 85 Основного Закону України до повноважень Верховної Ради України належить ‘призначення виборів Президента України у

строки, передбачені цією Конституцією” (Рішення Конституційного Суду України від 12.05.2009 № 10-рп/2009).

Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку (ч. 4 ст. 103 Конституції). Указане конституційне положення характеризує представницьку природу статусу Президента України.

Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

Виборчим процесом є здійснення виборчих процедур суб'єктами виборчого процесу. Він включає такі етапи: утворення виборчих округів; висування та реєстрація суб'єктів виборчого процесу; утворення та формування складу виборчих комісій; проведення передвиборної агітації; утворення спеціальних виборчих дільниць; складання списків виборців, їхня перевірка та уточнення; голосування у день виборів; підрахунок голосів виборців, встановлення підсумків голосування і результатів виборів та їхнє офіційне оголошення; припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій. У разі потреби виборчий процес може включати також етапи повторно-го голосування та встановлення підсумків повторного голосування.

Вибори Президента України призначаються Верховною Радою України шляхом ухвалення відповідної постанови, чергові вибори народних депутатів України відбуваються без окремого рішення про призначення, а позачергові призначаються Президентом України шляхом ухвалення відповідного указу.

Стосовно загальнодержавних виборів Центральна виборча комісія на своєму засіданні на підставі протоколів окружних виборчих комісій про підсумки голосування у відповідних територіальних виборчих округах та протоколу Центральної виборчої комісії про підсумки голосування у загальнодержавному окрузі в межах закордонного округу не пізніш як на десятий (на виборах Президента України) або п'ятнадцятий (на виборах народних депутатів України) день з дня голосування встановлює результати виборів, про що складає протокол.

Не пізніш як на третій день після підписання протоколу про результати голосування (на виборах Президента України) або п'ятий

день з дня встановлення результатів виборів (на виборах народних депутатів України) Центральна виборча комісія офіційно оприлюднює результати загальнодержавних виборів шляхом опублікування в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр».

Чергові та позачергові загальнодержавні вибори не можуть проводитися одночасно із всеукраїнським референдумом, іншими черговими чи позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами.

**Особливості місцевих виборів.** Як вказано вище, в Україні наразі порядок проведення місцевих виборів врегульовано ВК України. Ст. 192 закріплює застосування таких виборчих систем на місцевих виборах:

1) пропорційної за відкритими виборчими списками – передбачено для виборів депутатів найбільших адміністративно-територіальних одиниць:

а) Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

б) обласних рад;

в) районних рад;

г) міських, сільських і селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше);

г) районних у містах рад;

2) мажоритарної абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі – передбачено для виборів міських голів міст із кількістю виборців 75 тисяч і більше;

3) мажоритарної відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі – передбачено для виборів:

а) міських голів міст із кількістю виборців до 75 тисяч;

б) селищних голів;

в) сільських голів;

4) мажоритарної відносної більшості в багатомандатних (може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів) виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади – передбачено для виборів депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч).

Виборча система, за якою проводяться вибори депутатів міської, сільської, селищної ради та міського голови, визначається виходячи із кількості виборців, які мають право голосу на відповідних місце-

вих виборах, станом на перший день місяця, що передує місяцю, в якому розпочинається виборчий процес з відповідних місцевих виборів. Тобто якщо йдеться про чергові вибори, які відбуваються в останню неділю жовтня, а виборчий процес починається у вересні, то виборча система визначається виходячи з кількості виборців станом на 1 серпня.

Оцінюючи системи виборів депутатів місцевих рад, встановлені ВК України, видається за можливе вказати на такі критичні зауваги щодо відповідності вказаних виборчих систем критеріям їхнього обрання:

1) першим критерієм вибору виборчої системи вважається «правовий» (*Ю. Ключковський*), «конституційний» (*О. Марцеляк*) критерій, або «критерій легальності» (*М. Афанасьєва*). Він полягає у відповідності виборчої системи: а) конституційному статусу відповідного органу; б) основним принципам виборчого права:

а) відповідно до ВК України, право висування кандидатів у депутати ВР АРК, обласних, районних, районних у містах, а також міських, селищних і сільських (громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше осіб) рад реалізується виборцями через місцеві організації партій (ч. 2 ст. 216).

Ба більше, навіть право подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій мають лише: 1) місцева організація політичної партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання; 2) місцева організація політичної партії, яка уклала угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою, про утворення якої оголошено на сесії Верховної Ради України не пізніше 1 січня року, в якому відбуваються вибори (хоча не зрозуміло, як перші два пункти стосуються місцевих виборів); 3) зареєстрована в установленому законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцева організація політичної партії (ч. 2 ст. 203 ВК України).

Водночас до кожної територіальної та кожної дільничної виборчої комісії обов'язково включаються кандидатури, належно запропоновані першими двома з трьох перелічених суб'єктів (ч. 3 ст. 203, ч. 1 ст. 204 ВК України).

Натомість політичною партією є об'єднання прихильників загальнонаціональної програми суспільного розвитку, вона має виключно

всеукраїнський характер. За суб'єктною (громадяни, а не жителі певного населеного пункту), предметною (загальнонаціональність програми) та цільовою (мають цілі, більше пов'язані з державними, ніж місцевими інтересами) ознаками розмежування народу та територіальної громади політичні партії можна уналежнити саме до можливих суб'єктів державної влади, але не місцевого самоврядування. Таким чином, виборча система, яка не надає право висувати кандидатів іншим суб'єктам, крім політичних партій, не відповідає природі місцевого самоврядування, закріпленій, зокрема, у розділі XI Конституції та Європейській хартії місцевого самоврядування.

б) одним із фундаментальних принципів об'єктивного виборчого права є принцип рівного виборчого права. Наявні пропорційні виборчі системи за ВК України передбачають: а) наявність «першого кандидата», за якого голосують виборці усіх округів, які підтримують відповідну партію, й інших кандидатів, за яких голосують лише виборці відповідного виборчого округу. Це призводить до того, що не є рівними й виборці, оскільки окремі виборці мають лише один (два) голоси (за політичну партію та першого кандидата водночас), не маючи можливості проголосувати за окремого кандидата, якщо партія не висунула його у відповідному виборчому окрузі. Інші ж виборці мають два (три) голоси у відповідному виді виборів; б) політичні партії, представлені парламентськими фракціями, мають значну перевагу перед непарламентськими політичними силами через те, що від перших принаймні один і максимально два члени кожної дільничної й окружної виборчих комісій може бути представлено, а від других максимальна кількість – один член комісії. У масштабах міста, області відмінність у таких числах є значущою. Названі вияви нерівності кандидатів, виборців і політичних партій є порушеннями, спровокованими застосованими виборчими системами відповідно до ВК України;

2) «критерій легітимності» (*М. Афанасьєва*), або «суспільний критерій» (*Ю. Ключковський*). Він виявляється в тому, що виборча система має бути зрозумілою для суспільства та сприйматися виборцями як справедлива. Порівняно із Законом України «Про місцеві вибори» 2015 р., коли кандидат, який посів перше місце, міг не пройти до ради, на відміну від кандидата, який посів четверте місце в цьому ж окрузі; коли деякі виборчі округи були представлені в місцевій раді чотирма

кандидатами, а велика кількість округів залишилася без представників, у ВК України передбачено регіональні виборчі списки в багатомандатних округах, що суттєво зменшує кількість негативних рис порівняно з описаною вище ситуацією;

3) «телеологічний» (*М. Афанасьєва*), або критерій «політичної доцільності» (*Ю. Ключковський*), за яким виборча система має відповідати конкретним соціально-політичним умовам і бути ефективною у досягненні поставлених політико-правових загальносоціальних (а не вузькопартійних) цілей. Враховуючи, що означеною на час ухвалення ВК України метою був «перехід до системи відкритих списків», якого насправді не відбулося, оскільки: а) відсутній розподіл усіх мандатів на засадах персоніфікованого голосування виборців (як було вказано у зауваженнях Президента України В. Зеленського до ветованого ним ВК України) з огляду на високий бар'єр для просування кандидатів у списках, який становить 25% від виборчої квоти; б) є можливість голосувати за виборчий список загалом, не голосуючи за конкретного кандидата, що наближує цю систему до пропорційної системи з напіввідкритими списками замість відкритих, – варто підсумувати, що і цей критерій було порушено під час конструювання муніципальних виборчих систем згідно з ВК України;

4) «технологічність» (*М. Афанасьєва*), яка полягає в реальній застосовності виборчої системи. Щодо ВК України певним чином можна констатувати і його порушення у контексті стабільності виборчого законодавства, оскільки, як підкреслює Венеційська комісія, «будь-яка реформа виборчого законодавства, яке має застосовуватися на виборах, повинна бути проведена достатньо завчасно, щоб бути дійсно застосовною під час виборів». Не можна назвати «проведеною завчасно» реформу, яка полягала в набранні чинності значними змінами до ВК України (Закон України від 16.07.2020 № 805-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства»), які змінили навіть вид виборчої системи, у день набрання чинності постановою Верховної Ради України про призначення чергових місцевих виборів, за дев'яносто п'ять днів до дня голосування.

Іншою особливістю місцевих виборів є те, що загалом існує шість видів місцевих виборів:

1) чергові, які проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, обраних на попередніх чергових місцевих виборах (на відміну від загальнодержавних виборів, п'ятирічний строк не поширюється на обраних на позачергових місцевих виборах). Чергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України (за винятком чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим – щодо неї рішення ухвалює Верховна Рада Автономної Республіки Крим) не пізніше ніж за 90 днів до дня виборів;

2) позачергові, які призначає Верховна Рада України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, сільського, селищного, міського голови. Позачергові місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за 90 днів до дня виборів;

3) повторні, які призначає територіальна виборча комісія у разі визнання відповідних місцевих виборів такими, що не відбулися, на останню неділю шістдесятиденного строку з дня прийняття рішення про їх призначення;

4) проміжні вибори депутата сільської, селищної, міської ради (територіальної громади з кількістю виборців до 10 тисяч), які призначає у відповідному багатомандатному окрузі територіальна виборча комісія не пізніш як у 10-денний строк з дня надходження до неї повідомлення відповідної місцевої ради про дострокове припинення повноважень депутата, обраного у відповідному виборчому окрузі, але не пізніш як за 60 днів до дня проведення найближчих проміжних виборів. Призначаючи вибори, територіальна виборча комісія визначає кількість депутатських мандатів, які будуть розподілятися на таких виборах в багатомандатному виборчому окрузі;

5) додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад від територіальної громади, що приєдналася до іншої територіальної громади, призначає Центральна виборча комісія не пізніше ніж за 70 днів до дня виборів;

6) перші, які не пізніше ніж за 70 днів до дня виборів призначає Центральна виборча комісія (щодо виборів депутатів сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів) або міська рада (у разі створення районної в місті

ради) за відповідним зверненням уповноваженого органу (на підставі рішення про утворення відповідної ради або громади).

Усі види місцевих виборів, крім чергових і повторних, можуть проводитися двічі на рік – в останню неділю березня й/або останню неділю жовтня. Винятком є рік проведення чергових місцевих виборів для додаткових і перших виборів. У рік проведення чергових місцевих виборів додаткові вибори не призначаються та не проводяться, а перші місцеві вибори призначаються та проводяться разом з черговими місцевими виборами.

Виборчий процес усіх видів місцевих виборів розпочинається за 50 днів до дня голосування.

Порядок підготовки, проведення й оголошення підсумків усіх видів виборів є доволі схожим. Голосування проводиться в день голосування з восьмої до двадцятої години без перерви. Підрахунок голосів здійснюється після закінчення голосування дільничною виборчою комісією на її засіданні, яке проводиться без перерви до закінчення підрахунку голосів. Пакети з виборчою документацією невідкладно після закінчення засідання дільничної комісії доставляються до виборчої комісії вищого рівня (на загальнодержавних виборах – окружної; на місцевих – територіальній).

Виборча комісія АРК, обласна, районна, міська, районна у місті (у містах, де утворені районні у місті ради), селищна, сільська територіальна виборча комісія на підставі протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці та територіальних виборчих комісій про підсумки голосування, а в разі проведення повторного підрахунку голосів виборців – на підставі протоколів відповідної територіальної виборчої комісії про повторний підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, не пізніше як на дванадцятий день з дня голосування (а у разі проведення повторного голосування – не пізніше як на п'ятий день з дня повторного голосування) встановлює результати голосування з відповідних місцевих виборів сільського, селищного, міського голови, депутатів у багатомандатних виборчих округах в день виборів (день повторного голосування), про що складає протокол.

Не пізніше як на п'ятий день з дня встановлення результатів виборів територіальна виборча комісія офіційно оприлюднює результати місцевих виборів у відповідних місцевих друкованих медіа.



**Відповідальність за порушення виборчого законодавства в Україні.** З метою запобігання (превенції) виборчим правопорушенням, зокрема, застосовується механізм притягнення винних у порушенні виборчого законодавства осіб до відповідальності.

Юридична відповідальність за порушення виборчого законодавства має такі ознаки:

1) є необхідною гарантією: а) дотримання учасниками виборчого процесу основних політичних прав людини; б) проведення демократичних виборів; в) реалізації народного волевиявлення;

2) ґрунтується на принципах законності, обґрунтованості відповідальності, доцільності (адекватності), невідворотності покарання, одноразовості відповідальності, своєчасності;

3) настає за виборчі правопорушення – вид винних, протиправних, суспільно шкідливих або небезпечних для виборчих прав і виборчої системи діянь у формі дії чи бездіяльності з приводу застосування виборчого законодавства під час призначення, підготовки, проведення та встановлення результатів голосування, а також у міжвиборчий період;

4) попри її різні види, має спільний загальний об'єкт порушень – «правові можливості повнолітніх громадян держави брати участь в управлінні державними справами та вирішенні питань місцевого значення шляхом обрання на виборах їхніх представників на основі індивідуального волевиявлення, а також шляхом здійснення інших процесуальних дій, пов'язаних з такими виборами, які зазнають незаконного впливу на призначення, підготовку, проведення та встановлення результатів голосування, а також у період між виборами, що теж заподіює шкоди виборчій системі України» (*Р. Голобутівський, А. Сидоренко*);

5) має специфіку, зумовлену не лише своєрідним об'єктом захисту, а і швидкоплинністю виборчого процесу, неоднорідним складом учасників правовідносин (органи ведення Державного реєстру виборців, медіа, інформаційні агентства, учасники передвиборної агітації, члени Центральної виборчої комісії, територіальних, окружних і дільничних виборчих комісій, виборці, офіційні спостерігачі, політичні партії, кандидати, їхні уповноважені та довірені особи, представники тощо);

6) містить змістовно об'ємні диспозиції, які охоплюють протиправні діяння у сфері виборів і референдумів. Деякі диспозиції ма-

ють додаткові умови залежно від напряму реалізації відповідних політичних прав, під час якої здійснено протиправне діяння.

Попри тривалий час від моменту відновлення незалежності та великий досвід проведення виборчих кампаній, досі існують намагання сфальшувати результати народного волевиявлення, безпідставно обмежити пасивне й активне виборче право тощо. Тому нехтування державними органами, покликаними виявляти та розслідувати виборчі правопорушення (виборчими комісіями, Національним агентством з питань запобігання корупції, органами досудового розслідування тощо), цим обов'язком, брак випадків притягнення до юридичної відповідальності підривають довіру до виборів як форми безпосередньої демократії, їхніх результатів і, як наслідок – до легітимності виборних органів і посадових осіб (парламенту, очільника держави, місцевих рад тощо) і часом до масових повстань і заворушень.

Юридична відповідальність за порушення виборчого законодавства, залежно від галузевої належності, може набувати значення конституційної, адміністративної, кримінальної, цивільно-правової, дисциплінарної. З огляду на це наявні підстави твердити про комплексний міжгалузевий інститут юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства.

До порушень виборчого законодавства, зокрема, належать:

1) перешкоджання або втручання в роботу виборчої комісії або в діяльність члена виборчої комісії, вчинення дій, що порушують хід виборчого процесу;

2) підкуп виборців;

3) порушення порядку ведення передвиборної агітації;

4) порушення порядку ведення Державного реєстру виборців і порядку подання відомостей про виборців до органів Державного реєстру виборців і виборчих комісій, фальсифікація таких відомостей;

5) заповнення замість виборця виборчого бюлетеня;

6) порушення таємниці голосування.

7) порушення порядку фінансування виборчого процесу, у т. ч. порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії;

8) наявність у передвиборній програмі положень, спрямованих 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, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

9) висування кандидатів у депутати від партії, яка здійснює пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, їхньої символіки та щодо якої в установленому Кабінетом Міністрів України порядку прийнято рішення про невідповідність її діяльності, найменування та/або символіки вимогам Закону України від 09.04.2015 № 317-VIII «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (зі змінами);

10) порушення порядку висування кандидатів;

11) невиконання рішень виборчої комісії вищого рівня;

12) відмова від складення присяги члена комісії;

13) порушення присяги члена виборчої комісії, що виявилось як систематичне невиконання покладених на нього обов'язків, засвідчене не менш як двома рішеннями з цього приводу виборчої комісії, до складу якої він входить;

14) систематичне невиконання покладених обов'язків або грубе порушення законодавства України про вибори, встановлене рішенням суду або рішеннями виборчої комісії, яка утворила відповідну комісію (сформувала її склад), дві та більше неявки на засідання виборчої комісії без поважних причин або неявка на засідання виборчої комісії у день голосування;

15) перешкоджання вільному здійсненню громадянином України права обирати і бути обраним, примус виборців голосувати всупереч їх волевиявленню;

16) перешкоджання голосуванню на виборчих дільницях;

17) порушення порядку видачі виборчих бюлетенів, передача іншим особам незаповнених виборчих бюлетенів, крім випадків, передбачених законом;

18) фальсифікація виборчих документів, фальсифікація підсумків голосування.

Серед видів юридичної відповідальності за виборчі правопорушення, найперше, необхідно виділити конституційно-правову відпо-

відальність, яку характеризують особливі санкції й особливі учасники (суб'єкти) притягнення до відповідальності. Переважно, суб'єктом притягнення до конституційно-правової відповідальності є виборчі комісії всіх рівнів. Саме вони мають, зокрема, право застосовувати такі санкції:

- 1) оголосити попередження офіційному спостерігачу;
- 2) скасувати рішення про реєстрацію кандидата;
- 3) достроково припинити повноваження виборчої комісії, яку вони утворили, та її членів;
- 4) відмовити в реєстрації кандидата, офіційного спостерігача, довіреної особи, уповноваженої особи, представника тощо;
- 5) позбавити кандидата, довірену особу, уповноважену особу, офіційного спостерігача, представника медіа права бути присутніми на засіданні виборчої комісії;
- 6) скасувати рішення виборчої комісії нижчого рівня, що суперечить законодавству України або ухвалене з перевищенням її повноважень;
- 7) визнати голосування на виборчій дільниці недійсним;
- 8) визнати голосування у виборчому окрузі недійсним (на місцевих виборах).

Адміністративні суди також можуть застосувати заходи конституційно-правової відповідальності у разі їхнього незастосування відповідними виборчими комісіями й іншими суб'єктами.

Результативність конституційно-правової відповідальності за виборчі правопорушення залежить від (*М. Хавронюк*):

- 1) якості відповідного законодавства (велика кількість законів і підзаконних нормативних актів призводить до суперечливого, колізійного регулювання відповідних відносин, їхнього незнання та нерозуміння суб'єктами виборчого процесу, труднощів у правозастосуванні). Натомість законодавство, яке передбачає вказану відповідальність, не є максимально ефективним, позаяк: а) 'не здатне випередити креативність політтехнологів', які 'діють переважно в інтересах тих, хто це законодавство створює'; б) не передбачає всі ймовірні форми адміністративного ресурсу (зловживання владно-адміністративними можливостями, незаконного впливу на виборчий процес для досягнення особистих чи групових цілей. Його формами є інституційний, бюджетний, силовий, регуляторний, законодавчий,

медійний тощо), способи його виявлення, фіксації та види покарання; в) традиційно змінюється перед кожними загальнодержавними та черговими місцевими виборами;

2) його неухильного виконання (це потребує високоосвічених, свідомих і проактивних у відстоюванні політичних прав виборців, які б контролювали діяльність виборчих комісій, інших суб'єктів виборчого процесу; фахових офіційних спостерігачів і моніторингових інституцій, які б охоплювали кожну виборчу дільницю; належної діяльності органів поліції, судів тощо; нагляду медіа за кожними новими виборами ще з моменту підбиття підсумків попередніх виборів);

3) наявності алгоритмів, які б забезпечили адекватність і єдність практики Центральної виборчої комісії – щодо застосування виборчого законодавства, практики органів розслідування – щодо виявлення, документування і доказування його порушень, а також судової практики – щодо точного і правильного тлумачення законів незалежними судами відповідно до принципів верховенства права, законності, юридичної визначеності, пропорційності тощо; потрібна висока професійна підготовка членів виборчих комісій та інших службових осіб, які забезпечують високі стандарти виборів і протидіють використанню адміністративного ресурсу.

Найсуворішим видом юридичної відповідальності є кримінальна, яка настає за скоєння особою суспільно небезпечного протиправного діяння, яке спричиняє значну шкоду майнового й/або немайнового характеру. Кримінальна відповідальність передбачена розділом V Особливої частини Кримінального кодексу України «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина» за перешкоджання здійсненню виборчого права або права брати участь у роботі виборчої комісії або комісії референдуму чи діяльності офіційного спостерігача (ст. 157); надання неправдивих відомостей до органу ведення Державного реєстру виборців або інше несанкціоноване втручання в роботу Державного реєстру виборців (ст. 158); незаконне використання бюлетеня, голосування понад один раз, викрадення, пошкодження, приховування або знищення бюлетеня (ст. 158-1); незаконне знищення або пошкодження виборчої документації або документації референдуму (ст. 158-2); фальсифікацію, підроблення, викрадення, пошкодження або знищення виборчої документації, документації референдуму, викрадення, пошкодження,

приховування, знищення печатки виборчої комісії, комісії референдуму, виборчої скриньки, списку виборців чи учасників референдуму (ст. 158-3); порушення таємниці голосування (ст. 159); порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації чи агітації референдуму (ст. 159-2); підкуп виборця, учасника референдуму, члена виборчої комісії або комісії з референдуму (ст. 160).

Крім того, Кримінальний кодекс України встановлює відповідальність за інші правопорушення, які можуть серйозно вплинути на хід і результати виборів, але не є виборчими правопорушеннями, наприклад: створення, керівництво та участь в діяльності воєнізованих формувань (ст. 260), оскільки участь парамілітарних угруповань у виборах підриває демократію; корупційні й інші злочини службових осіб, які надають (одержують) неправомірну вигоду, зокрема, членам виборчих комісій (ст. ст. 364, 368, 369); невиконання судового рішення (ст. 382).

Близькою до кримінальної за сутністю та характером є адміністративна відповідальність, підставою якої, однак, є не суспільно небезпечне, а суспільно шкідливе діяння, наслідки якого є меншими за наслідки злочину. Глава 15-А Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення» передбачає адміністративну відповідальність за вісімнадцять складів адміністративних правопорушень (ст. 212-7 – 212-24 КУпАП), які можна залежно від родового об'єкта згрупувати у чотири категорії:

1) перешкоджають належному обліку громадян, які мають право брати участь у виборах і референдумах (ст. 212-7, ст. 212-8);

2) впливають на законодавчий порядок ведення агітації (ст. 212-9, ст. 212-10, ст. 212-11, ст. 212-12, ст. 212-13, ст. 212-14, ст. 212-15, ст. 212-22);

3) посягають на законодавчий порядок поводження з документацією щодо виборів і референдумів (ст. 212-16, ст. 212-17, ст. 212-20, ст. 212-21, ст. 212-23);

4) перешкоджають роботі виборчих комісій, інших суб'єктів виборчого процесу (ст. 212-18, ст. 212-19, ст. 212-24).

Санкції за скоєння будь-якого зі вказаних адміністративних деліктів мають майновий характер, оскільки основні адміністративні

стягнення мають форму штрафу. Згідно зі ст. 25 і ст. 30 КУпАП до основного покарання може бути приєднано додаткове; додатковим стягненням є позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, яке призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції, коли з урахуванням «обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю». Максимальний строк до одного року не відповідає превентивній меті покарання, адже виборчий процес, за загальним правилом, проводиться раз на п'ять років.

Вказану категорію адміністративних правопорушень розглядають і вирішують по суті судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів у триденний строк, окрім правопорушень, передбачених ст. ст. 212-21–212-24 КУпАП (на них поширюються загальні строки розгляду справ про адміністративні правопорушення – п'ятнадцять днів). Спеціальний скорочений строк розгляду більшості виборчих адміністративних правопорушень передбачено з огляду на потребу їхнього оперативного вирішення та швидкоплинність виборчих правовідносин.

Якщо у протиправних діяннях, пов'язаних із виборчим процесом, відсутній склад адміністративних або кримінальних правопорушень, то члени органів адміністрування виборів і референдумів (виборчих комісій, комісій з референдуму, органів ведення Державного реєстру виборців), інші посадові особи притягуються до дисциплінарної відповідальності (*К. Черкашина*). Наприклад, за діяння, яке дискредитує орган публічної влади, керівник цього органу або безпосередній керівник посадовця повноважний накладати дисциплінарне стягнення.

Цивільно-правова відповідальність може застосовуватися додатково й одночасно з іншими видами відповідальності за скоєні виборчі правопорушення та полягає у відшкодуванні матеріальної та моральної шкоди (*В. Асадчев*). Особливого значення набуває положення щодо субсидіарної відповідальності, згідно з якою держава зобов'язана відшкодувати майнову й/або моральну шкоду, завдану незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю під час здійснення повноважень органами публічної влади, їхніми посадовими та службовими особами.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Демократія участі, партиципативна демократія, безпосередня демократія, представницька демократія: співвідношення термінопонять.
2. Здійснення конституційного права на місцевий референдум.
3. Електронне голосування та електронний підрахунок голосів: закордонний досвід і перспективи запровадження в Україні.



## **Тема 10.**

### **Конституційний статус особи**

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо поняття, структури та складників конституційного статусу особи, сутності та значення конституційних прав; формування вмій та навичок інтерпретації та застосування конституційно-правових норм щодо визначених питань.

#### **Питання**

1. Поняття, структура та принципи конституційного статусу особи.
2. Поняття, розуміння та сутність прав людини.
3. Права людини і конституційні права. Класифікація конституційних прав.
4. Зобов'язання держави, зумовлені правами людини.
5. Обмеження конституційних прав: підстави та вимоги.
6. Поняття, види та значення гарантій прав людини.
7. Особливі юридичні стани згідно з Конституцією та права людини.
8. Особливості юридичного захисту прав внутрішньо переміщених осіб.
9. Конституційні обов'язки особи.

#### **Теоретичний мінімум**

**Поняття, структура та принципи конституційного статусу особи.** Передумовою належного розуміння конституційного регулювання становища особи у правовому вимірі буття є щонайменше усвідомлення багатоманітності термінології щодо людини в праві, яке, як вказує О. Гришук, підтверджує складність правового людинорозуміння та відображає багатоаспектність людини. Зокрема, для окреслення явища «людина» вживається низка різних понять: людина, індивід, індивідуальність, особистість, особа, громадянин.

Основоположним поняттям, що описує явище людини, є, власне, поняття «людина». Людина належить до особливої реальності, явища якої принципово відрізняються від явищ природи – саме тому

людину називають пограничною істотою. Однак за усієї багатоманітності проявів людської природи, твердить О. Гришук, єдиною залишається сутність людини, її неповторний унікальний внутрішній світ. Буття людини і її поведінка зумовлені цими внутрішніми факторами, але, крім того, на нього впливають і зовнішні фактори, які є змінними протягом історичного розвитку людства.

Підкреслюючи складність людинорозуміння та, отже, формулювання поняття «людина», тим не менш, уявляється резонним зупинитися на такому визначенні, яке надав В. Табачковський. Людина – природно-соціальна істота, якісно особливий ступінь живих організмів на Землі, здатних до свідомої саморегуляції, завдячуючи чому вона постає як суб'єкт суспільно-історичної діяльності й культури.

Інші поняття, які вживаються для опису явища людини, є похідними від цього основоположного поняття. Так, поняття «індивід» позначає людину як представника людського роду, що не передбачає конкретних соціальних чи психологічних характеристик. Натомість поняття «індивідуальність» визначає сукупність успадкованих і вироблених в процесі онтогенезу фізичних і психологічних особливостей, що відрізняють такого індивіда від усіх інших. Поняття «особистість» позначає людину із розвинутою індивідуальністю, яка активно сприяє іншим людям в їхньому розвитку.

Поняття «особа» розкриває цілісність соціальних характеристик людини. Особа виникає і формується внаслідок суспільного розвитку, є суб'єктом праці, спілкування та пізнання, що детерміновані конкретно-історичними умовами життя суспільства. У спеціальній літературі чітко наголошується на розрізненні понять «людина» і «особа», оскільки у першому випадку йдеться про природно-соціальну істоту, а в другому – соціальну.

Поняття «громадянин» означає людину, пов'язану із певною державою сталим політико-правовим зв'язком. Відповідно, громадянин – це завжди людина, але не кожна людина є громадянином певної держави. З цієї причини правомочності, визнані державою за певною людиною, різняться залежно від наявності такого сталого політико-правового зв'язку.

Загалом, слідуючи панівній за радянських часів традиції, правовий статус особи тривалий час немовби «знелюднювався», розглядався як догматичне поняття, відірване від реальних потреб й

інтересів людини, її прав і свобод. Погоджуючись із такою оцінкою О. Лисенко, водночас вкажемо на все більш виразну та потужну тенденцію до практично орієнтованого сприймання прав людини, визнання різних вимірів їхнього юридичного буття. Ці перетворення, видається, зумовлені переосмисленням національної моделі правового регулювання статусу людини, ідеологічними та доктринальними змінами, які супроводжують утвердження ідеї визнання державою наявності й цінності простору індивідуальної свободи особи. Правове регулювання мусить, отже, забезпечувати такий простір, зокрема через встановлення підстав, порядку та меж втручання в нього з боку держави.

Однак важливо слідом за М. Савчином акцентувати увагу, що свобода у конституційному праві виражає ступінь втручання держави у суверенний вибір особи, що презюмує особистий і відповідальний вибір бажаного і оптимального варіанта особою для реалізації своїх життєвих стратегій і мети. Відповідно, свобода не може бути безвідповідальною, без відповідальності та справедливості свобода, резонно доводить О. Гришук, перетворюється на свою протилежність – свавілля, а право – на безправ'я.

Ці вступні зауваги, у жодному разі не вичерпуючи ідеологічних, доктринальних та практичних змін щодо прав людини, які тривають в Україні, мусять бути взяті до уваги при подальшому аналізі конституційного статусу особи.

Доцільно вказати, що більшість конституціоналістів ототожнює поняття «конституційний статус» та «конституційне становище», адже слово «статус» в перекладі з латини й позначає «становище». Проте у разі їхнього розрізнення «конституційний статус» уособлює лише тільки сукупність прав, свобод та обов'язків, які характеризують місце людини в суспільстві і державі, в системі соціальних зв'язків. Натомість у межах більш широкого за обсягом поняття «конституційне становище» ніби з'являється більше можливостей вказати на усі чинники, які зумовлюють певний каталог прав, свобод та обов'язків, відповідальності особи, підкреслити загальні і юридичні гарантії, які сприяють реалізації та захисту прав і свобод.

Так само варто вказати на поширене розрізнення понять «конституційний статус» та «конституційно-правовий статус»: різниця

проявляється у різних нормативних рівнях правового регулювання. Конституційний статус – це статус, який визнається та закріплюється на найвищому нормативному рівні, на рівні конституції держави. Натомість конституційно-правовий статус особи об'єктивується низкою джерел конституційно-правового регулювання різної юридичної сили та міри конкретності.

З наведених причин у спеціальній літературі наявний широкий діапазон визначень, які виражають різне ставлення науковців до наведених питань. Утім, в межах цієї теми видається за можливе зосередитися на позиції, за якою конституційний статус особи втілює визнане на найвищому нормативному рівні становище особи у правовому вимірі буття, засвідчує її фактичний стан у відносинах з іншими учасниками соціальної взаємодії (*Д. Терлецький*).

Безперечно, конституційний статус особи не вичерпує усього змісту її становища у правовому вимірі буття, являючи нормативний та смисловий стрижень, який конкретизується та розвивається усіма засобами і способами національного правового регулювання у розмаїтих сферах життєдіяльності. У цьому контексті слушно нагадати про горизонтальне (пряме та непряме) застосування норм конституції, які, серед іншого, упереднюють перспективу, з якої мають критично оцінюватися інші галузі права.

Триває дискусія й щодо структурних елементів конституційного статусу людини. Так, одні автори, як зазначено, бачать у його структурі лише права, свободи та обов'язки. Інші розуміють структуру конституційного статусу значно ширше та, крім прав, свобод та обов'язків, включають принципи; правосуб'єктність; громадянство; гарантії; юридичну відповідальність. Часом до структури також включають норми та правовідносини так званого статусного типу, тобто норми, які визначають конституційний статус, та регульовані ними суспільні відносини.

Особливе значення у структурі конституційного статусу особи мають принципи конституційного статусу особи – керівні начала, засадничі ідеї, покладені в основу правового регулювання статусу особи, усієї системи прав, свобод і обов'язків. В Україні абсолютна більшість таких принципів явно, експліцитно визначена положеннями розділу I «Загальні засади» та розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції.

Так, як зазначає Т. Слінько, Конституція згідно із загальнолюдськими цінностями та міжнародно-правовими документами в галузі прав людини, закріплює такі принципи правового статусу особи:

- принцип рівності людей у своїй гідності та правах (ст. 21);
- принцип рівності конституційних прав і свобод громадян України та їх рівності перед законом (ст. 24);
- принцип невідчужуваності та непорушності основних прав і свобод людини (ст. 21);
- принцип гарантованості основних прав, свобод і обов'язків людини громадянина (ст. ст. 3, 22, 55-63, 101 та ч. 2 ст. 102);
- принцип гуманістичної спрямованості основних прав свобод (ст. 3, ч. 2 ст. 28, ч. 3 ст. 51, ст. 59 та ст. 62);
- принцип загальнодоступності основних прав і свобод (ст. 49, ст. 71);
- принцип неприпустимості обмеження конституційних прав і свобод (ч. 3 ст. 22, ч. 3 ст. 54, ст. 64, ч. 1 ст. 157);
- принцип відповідності прав, зафіксованих у Конституції, міжнародно-правовим стандартам.

Такий підхід до системи принципів конституційного статусу особи, не будучи єдино можливим, змістовно є співзвучним позиціям інших науковців. Так, А. Колодій і А. Олійник до принципів конституційно-правового статусу особи відносять: рівноправність громадян; невичерпність і неможливість скасування прав і свобод; вільний і всебічний розвиток особистості; єдність прав і обов'язків; неможливість позбавлення громадянства і права змінити громадянство; неможливість вигнання громадян за межі України і видачі іншій державі; найвищу соціальну цінність прав людини і громадянина; користування іноземцями та особами без громадянства передбаченими законом правами і свободами; додержання конституції і законів, виконання іноземними громадянами і особами без громадянства інших обов'язків, передбачених законом; надання іноземцям права притулку.

П. Рабінович та М. Хавронюк серед принципів конституційно-правового статусу людини і громадянина виділяють: принцип невідчужуваності і непорушності прав і свобод особи; принцип невичерпності прав і свобод людини і громадянина; принцип рівності у правах і свободах та рівності перед законом; принцип відповідності

міжнародним стандартам прав і свобод людини, закріплених у Конституції України; принцип гарантованості прав та свобод людини і громадянина й неможливості їх скасування; принцип недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод; принцип заборони свавільного обмеження прав та свобод людини і громадянина; принцип єдності прав та обов'язків людини і громадянина.

Підкреслюючи значущість, взаємопов'язаність усіх принципів, водночас слід звернути особливу увагу зокнайменше на два принципи конституційного статусу особи, які закладають основу усього конституційного регулювання взаємовідносин людини і держави: принцип поваги до людської гідності та принцип свободи.

**Поняття, розуміння та сутність прав людини.** Широта позицій щодо розуміння прав людини вражає: вони визначаються як можливості, потреби, цінності, домагання чи властивості людини, охоплюючи її вимоги, повноваження, свободи та імунітети. Однак спільним для усіх наявних варіацій, як цілком слушно підкреслює Ю. Разметаєва, є розуміння того, що права людини – вкрай важливі, і що навіть особи, які ніколи не стикалися з визначеннями прав, на якомусь дуже глибинному рівні відчують їхню значущість. Те, що проголошують і захищають права людини – це той самий набір, який необхідний для гідного існування людини. Цей життєво необхідний набір має практичну застосовність, як у вертикальному вимірі, який передбачає, що їхній головний адресат і, відповідно, зобов'язаний суб'єкт – держава, так і у горизонтальному вимірі, який включає уявлення про те, що адресатом прав людини можуть бути інші особи. Передусім це індивіди, носії прав, проте розвиток концепції прав людини породжує нові виклики та виміри. Зокрема, дискутуються питання щодо спрямованості прав людини стосовно організацій і бізнесу (та відповідна наявність у них обов'язків), тобто розширення кола адресатів прав людини (Ю. Разметаєва).

Для розуміння прав людини, як доводить Г. Христова, важливе значення має розрізнення двох типів прав: природних та юридичних. Природні права, що йдуть корінням у концепцію природного права Дж. Локка, не залежать від законів та традицій будь-якої конкретної держави чи культури, позаяк є універсальними, невід'ємними та спрямовані максимально широкому колу адресатів. Це права кож-

ної людини стосовно кожної держави та, відомою мірою, кожних осіб. Природні права мають моральну природу, відповідно вони не можуть бути скасовані чи обмежені людськими законами. У свою чергу, юридичні права – це права, які визнаються за особою в межах певного правопорядку, відповідно, вони можуть бути змінені, скасовані або обмежені позитивним правом.

Будучи одночасно юридичними та моральними правами, права людини, зазначає Г. Христова, мають «подвійну» природу, якнайкраще зрозуміти яку дозволяє аналогічна природа права. Визнання «дуальної (подвійної) природи» не є визнанням дуалізму права, який означав би існування двох самостійних реальностей: природного і позитивного права, двох паралельних нормативних систем – ідеально належної і реально діючої. Така природа засвідчує визнання двох вимірів єдиного феномену права та наголошує на його «подвійності» або «дуальності» як необхідному виразі природи права.

Прикметною тут є позиція Р. Алексі, який вказує, що право має дуальну природу, тобто має два виміри: реальне, або фактичне, яке у визначенні права представлено елементами авторитетного встановлення і соціальної ефективності, та ідеальне, або критичне, яке виражається в елементі моральної правильності. Аргументоване Р. Алексі сприйняття закладає основу розуміння природи прав людини як морально-юридичної двовимірності цілісного явища прав людини.

Відповідно, права людини можуть бути визначені як основні можливості, необхідні для існування й розвитку особи, які визнаються універсальними, невід’ємними, неподільними та рівними для кожного і мають гарантуватися державою в обсязі міжнародних стандартів (*О. Петришин, Г. Христова*).

Співзвучним чином аргументує визначення прав людини М. Козюбра, стверджуючи, що права людини – це визнані світовим співтовариством блага й умови життя, яких може домагатися особа від держави і суспільства, в яких вона живе, та забезпечення яких реально в умовах досягнутого людством прогресу.

Загалом сутність прав людини виявляється в їхніх основних властивостях, які дозволяють сформулювати цілісне уявлення про права людини як моральні настанови сучасного суспільства та практично значущу категорію, забезпечену юридичним, найперше судовим, захистом.

Йдеться передусім про основоположну значущість прав людини, що уможлиблює їхнє відмежування від будь-яких інших суб'єктивних прав. З цієї причини права людини розглядаються як «мінімальні» права, у тому сенсі, що вони не мають бути численними та надто вимогливими.

Права людини сприймаються як природні, невід'ємні та невідчужувані. Людина володіє правами вже через саме буття та належність до людського роду. Права людини зумовлені самим фактом її існування, і, отже, не даються кимось, не даруються державою. Позадержавне походження прав людини визначає їхню невід'ємність від будь-якої людини, адже за їхньої відсутності людина втратить соціальний вимір свого буття. Так само, як людина не може бути позбавлена прав, вона не може відмовитися від належних їй прав.

Водночас, незважаючи на те, що права людини визнаються невід'ємними та невідчужуваними, вони можуть, за деякими винятками, бути обмежені заради досягнення легітимної мети. Однак обмеження прав людини мусять бути обґрунтованими, пропорційними і не порушувати їхній сутнісний зміст.

Права людини повинні бути загальними та рівними для кожного індивіда, не залежати від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового становища або інших неприйнятних підстав. Водночас потрібно взяти до уваги не тільки вимоги формальної рівності, але й вимоги фактичної рівності, яка має забезпечуватися щодо певних категорій осіб за певних обставин.

Невід'ємною властивістю прав людини виступає їхня забезпеченість судовим захистом або підлеглисть судовій юрисдикції. Ця властивість означає, що у випадку порушення певного права (невиконання зобов'язаною стороною обов'язків, які кореспондують цьому праву) носій права може подати позов до незалежного та неупередженого (безстороннього) судового органу і, у разі задоволення позову, отримати належний засіб захисту (відновлення) порушеного права, що буде практично реалізовано виконанням судового рішення (*Г. Христова*).

Нарешті, універсальність прав людини вказує на їхню належність кожній особі незалежно від особливостей конкретних суспільства та держави, у яких вона перебуває чи з якими юридично пов'язана.



Вони не можуть бути звужені або не визнані на підставі культурної чи релігійної специфіки, історичних традицій, місцевих звичаїв. Варто вказати, що ця засаднича властивість прав людини лишається предметом інтенсивних дискусій у контексті релятивізму та універсалізму, антропології права та інтерпретацій прав людини за різних правових традицій. Ю. Разметаєва слушно вказує, що її спірність може бути аргументована як з позиції альтернативних концепцій прав людини, так і з погляду суверенних прав окремих держав і особливостей їхнього правового регулювання.

**Права людини і конституційні права. Класифікація конституційних прав.** Права людини як юридичне явище має національний та міжнародний виміри об'єктивації, що передбачає особливості юридичних засобів захисту та характер зобов'язань, які їм кореспондують. На національному рівні, який уособлює (але не вичерпує) найперше конституція певної держави, права людини об'єктивуються як конституційні або основоположні права.

Розвиваючи підхід про «подвійну» природу прав людини, слід вказати, що конституційні права є об'єктивацією прав людини у межах національного правопорядку або, як вказав Р. Алексі, «спробою трансформації прав людини в позитивне право». Відповідно, конституційні права мають ідеальний вимір, який визначає зміст позитивного права, є невід'ємною і неминучою його складовою. Сприйняття конституційних прав в ідеальному вимірі відіграє вирішальну роль у їхній інтерпретації та реалізації в реальному вимірі, позаяк «текстуальне визначення і вихідний конкретний намір творців конституції, не втрачаючи значення, узалежнені ідеальним наміром, скерованим на реалізацію прав людини».

Підтримуючи обґрунтовану Р. Алексі тезу про дуальну, реально-ідеальну, природу конституційних прав, Д. Терлецький у цьому зв'язку зазначає, що сприйняття ідеального виміру прав людини виключно як морального не є єдино можливим. Від самого початку і дотепер права людини становили і становлять предмет політичних вимог, але водночас розумілися і розуміються як моральні приписи. Політичні ідеї не можуть вижити без і поза моральним виміром прав людини, зокрема тоді, коли моральна авторитетність цих ідей ставиться під сумнів із якихось явних причин. Тому моральна характеристика не виключає сприйняття прав людини як правил політич-

ного буття, а закладає основу для досягнення згоди щодо моральних підвалин політичної системи і права.

Отже, конституційні права є юридичними правами, які засвідчують правомочність особи (не) здійснювати певні дії або (не) перебувати в певних положеннях; або правомочність, аби інші особи (не) здійснювали певні дії або (не) перебували у певних положеннях.

Конституційні права є вищими за будь-які конституційовані в національних правопорядках інші юридичні права і, як доводить практика конституційного регулювання, здатними до вертикального і горизонтального застосування (ефекту).

Конституційні права так само є юстиціабельними, що вказує на їхню забезпеченість судовим захистом та підлеглисть судовій юрисдикції, тобто у разі порушення конституційного права незалежний та неупереджений орган судової влади повноважний вирішити питання про захист (відновлення) порушеного права, що буде практично реалізовано виконанням судового рішення.

Врешті-решт, конституційні права є визначеними правами: вони мають певний зміст та обсяг, так само, як певних носіїв та адресатів, які можуть і повинні бути встановлені, аби забезпечити та захистити такі конституційні права. Конструювання певних прав як абсолютних, обмеження яких не може бути обґрунтоване будь-яким загальним благом чи інтересом, не означає, що певні винятки не можуть бути включені чи взяті до уваги під час визначення їхнього змісту та обсягу.

Загалом, згідно з усталеним підходом, критерієм розрізнення абсолютних і відносних прав є (не)можливість їхнього обмеження, й, отже, абсолютними є ті права, які, на відміну від відносних, не можуть бути обмежені. Йдеться, як твердить Д. Терлецький, саме про зовнішні обмеження, які засвідчують легітимне втручання держави. З цієї причини більш адекватним критерієм виокремлення абсолютних прав є неприпустимість обґрунтування їхнього обмеження будь-яким загальним благом чи інтересом, включаючи забезпечення і захист інших конституційних прав чи настання надзвичайної ситуації.

До прикладу, незаперечна абсолютність конституційного права людини на повагу до її гідності, сутнісно пов'язаних з ним заборона рабства, катування або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поведження або покарання означає абсолютну неприпус-

тимість обґрунтування будь-яким загальним благом чи інтересом обмеження такого права та таких заборон. Але це не виключає, а детермінує з'ясування їхнього змісту та обсягу. Йдеться таким чином про визначення того, що є цим абсолютним правом і чи порушене воно у тій чи іншій ситуації. При цьому має бути враховано, що заборона катування та нелюдського поводження, будучи однаково забороненими, але нетотожними формами поводження, не охоплюють 'притаманний триманню під вартою невідворотній рівень страждань'.

Принципова відмінність абсолютних і відносних конституційних прав з цього погляду полягає у тому, що обмеження останніх конструюється як умови, за яких їхній зміст та обсяг можуть бути здійснені меншою, неповною мірою.

Право на свободу та особисту недоторканність, так само, як право на мирні зібрання чи право на свободу думки, совісті і релігії, можуть бути обмежені заради загального блага чи інтересу, але це – саме обмеження змісту та обсягу конституційних прав, а не компонент їхнього змісту та обсягу. Тому окрім з'ясування, що є правом, у цьому разі надважливо забезпечити співмірність будь-яких несприятливих наслідків для автономії людини тим цілям, на досягнення яких спрямовані такі обмеження.

Утім, визначення відносних конституційних прав як прав, обмеження яких може бути обґрунтоване певним загальним благом чи інтересом, не означає, що обґрунтувати можна будь-яке обмеження. Навіть ті обмеження відносних прав, які передбачені законом, переслідують легітимну мету та зумовлені суспільною необхідністю досягнення цієї мети, врешті-решт мають свою межу – вони не можуть заперечувати сутнісний зміст цих прав (*Д. Терлецький*).

Загалом, класифікація конституційних прав здійснюється і за іншими, розмаїтими, критеріями, з яких, зважаючи на аналіз навчальної літератури, дозволимо зупинитися тільки на таких.

У найпершу чергу, доцільно вказати на загальноновизнаний поділ прав на покоління, аргументований К. Васаком за критерієм черговості набуття ними захисту в національному та міжнародному праві. Так, перше покоління прав становлять особисті (громадянські) та політичні права, які засновані на принципі свободи, друге покоління – економічні, соціальні й культурні права, засновані на рівності, а

третє покоління, покоління так званих солідарних прав, спирається на принцип братерства чи солідарності.

Права, що належать до третього покоління, вважалися такими, що мають солідарний характер, на відміну від прав першого і другого покоління, які мають індивідуальний вимір. Поділ і виокремлення прав третього покоління – право на розвиток, на мир, право на безпечне навколишнє середовище, право на участь у користуванні спільним культурним спадком людства, право на інформацію та на гуманітарну допомогу – стало спробою відповіді на феномен глобальної співзалежності, а покладена в основу прав третього покоління ідея солідарності може бути витлумачена в контексті глибшого розуміння різних видів перепон, які можуть виникнути на шляху реалізації прав першого та другого покоління (*І. Іванків*).

Водночас необхідно вказати, що дотепер тривають спори щодо прав третього покоління. Заперечується подекуди сама ідея існування таких прав, оскільки вони є «колективними» у тому значенні, що визнаються за соціальним спільнотами, що не відповідає сприйняттю прав людини як прав індивіда, які втілюють пріоритет особистих інтересів перед колективними інтересами. Такі спори мають й суто практичний вимір, оскільки аргументуються перестороги, що репресивні режими відмовлятимуть в (індивідуальних) правах людини в ім'я колективних, наприклад, суворо обмежуючи громадянські права заради забезпечення «економічного розвитку».

Конституційні права залежно від належності до громадянства певної держави поділяють на права людини та права громадянина. Водночас, як вказує М. Козюбра, хоч це розрізнення зберігається в багатьох конституціях, у тому числі в Конституції України, але зберігається переважно за традицією. Певний сенс у їх розрізненні зберігається, до того ж із застереженнями, лише стосовно окремих категорій прав, зокрема політичних (виборчих прав, права на об'єднання в політичні партії тощо), щодо користування якими існують певні обмеження для осіб без громадянства (апатридів) та іноземців.

Також конституційні права залежно від механізму реалізації та державного забезпечення права поділяють на негативні й позитивні. Негативні права досить часто формулюють як свободи, які не потребують активного втручання держави для їхньої реалізації. До таких прав належать, наприклад, право на життя, особисту недотор-

канність, на свободу слова, віросповідання, пересування, об'єднання, мирні зібрання тощо. Втручання держави у ці сфери має бути мінімальним, оскільки намагання детально врегулювати реалізацію зазначених прав нерідко спричинює, як свідчить практика, їхнє обмеження й визначення певних меж здійснення. Основне завдання держави – забезпечити їх юридичними гарантіями захисту.

Позитивні права, навпаки, потребують активних дій з боку держави. До них належать права другого покоління, зокрема соціально-економічні права. Ця група прав передбачає цілеспрямовану діяльність держави щодо створення не тільки юридичних гарантій захисту, а й матеріальних передумов їхньої реалізації. Ба більше, їхня реалізація є неможливою без забезпечувальної діяльності з боку держави.

Проте безпідставно сприймати цей поділ як абсолютний: негативні права у низці випадків можуть вимагати активних дій з боку держави, так само як позитивні права – невтручання. Відповідно, простір індивідуальної свободи людини передбачає і «свободу від держави», і «свободу через державу», коли держава, визнаючи конституційні права, набуває відповідних зобов'язань.

**Зобов'язання держави, зумовлені правами людини.** Визначальним адресатом прав людини і носієм зумовлених цим зобов'язань, закріплених на національному та міжнародному правових рівнях, є національна держава. Такі зобов'язання, що охоплюють заборону на втручання у сферу індивідуальної свободи з боку держави, а також вимоги щодо поваги до прав людини, їхнього забезпечення, захисту та сприяння, вказує Г. Христова, посідають центральне місце в сучасному праві прав людини.

Оскільки юридичні підстави зобов'язань держави, зумовлених визнанням прав людини, об'єктивовані в міжнародному та національному праві, то вони мають подвійну, міжнародно-правову та національно-правову природу. На зобов'язаннях держави у сфері прав людини наголошується у Статуті ООН (ст. 55 та ст. 56), згідно з якими усі її держави зобов'язуються вживати спільні й самостійні дії для досягнення загальної поваги та дотримання прав людини й основних свобод для всіх, без розрізнення раси, статі, мови й релігії. Ці положення Статуту ООН є найбільш загальним правовим зобов'язанням, на основі якого будується усе наступне співробітництво держав у

сфері прав людини, а також реалізується внутрішньодержавна правозахисна політика (Г. Христова).

Зобов'язання української держави щодо прав людини також визначені Конституцією, згідно з якою 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 (ст. 3).

Загалом, кожне окреме право людини, включно з тими, які об'єктивовані у межах національного правопорядку як конституційні права, передбачає три типи зобов'язань держави:

- зобов'язання поважати права людини, що вимагає від державних органів та інших представників держави утримуватися від порушень прав людини.
- зобов'язання захищати права людини, що передбачає обов'язок держави захистити носіїв прав від протиправного втручання третіх осіб до їх здійснення та покарати правопорушників.
- зобов'язання забезпечувати реалізацію прав людини, що вимагає від держави активних дій з метою сприяння повному здійсненню прав людини.

Зобов'язання держави щодо прав людини також можуть стосуватися як зобов'язання діяти певним чином, у певний спосіб, із використанням визначених засобів, так і зобов'язання досягти певного результату. Останні вимагають від держави забезпечити досягнення конкретної ситуації або результату і залишають державам вибір щодо засобів їх досягнення. Нерідко саме юрисдикційна практика дозволяє визначити, до якого різновиду належать певні зобов'язання держави щодо певного права людини.

Ю. Разметаєва резонно вказує, що зобов'язання держави передбачають не втручання у сферу індивідуальної свободи, повагу до прав людини, а також сприяння їх реалізації та забезпечення захисту. Повага до прав людини передбачає, перш за все, не втручання до їх здійснення, тоді як захист та сприяння реалізації передбачають активну діяльність з боку держави.

Відповідно до тих доктринальних підходів, що базуються на розрізненні негативних і позитивних прав (або прав і свобод), негативні зобов'язання стосуються саме негативного аспекту свободи, охорони

людини від небажаного та надмірного втручання з боку держави до сфери її прав. У такому випадку негативні зобов'язання кореспондують значній частині громадянських та політичних прав, таких як право на життя, особисту недоторканність, право не піддаватися тортурам (заборону катування), свободу вираження поглядів, свободу віросповідання, право на мирні зібрання та асоціації, право на недискримінацію (заборону дискримінації). Негативні зобов'язання держави розповсюджуються на всіх її представників і означають, що останні повинні утримуватися від будь-яких дій, спрямованих на порушення або незаконне обмеження прав людини. З цього погляду терміном, який найкраще передає суть таких зобов'язань, є невтручання.

Натомість позитивними є такі зобов'язання держави, які вимагають від національних органів влади застосування, яке включає запровадження та вжиття усіх необхідних засобів, тобто прийнятних (розумних) та належних засобів для гарантування прав людини, їх забезпечення, захисту та сприяння реалізації в кожному конкретному випадку.

Перш за все, такими засобами є юридичні – від прийняття та забезпечення норм, якими регулюється поведінка осіб, – до встановлення відповідальності й притягнення до неї щодо тих, хто порушує права. Позитивні зобов'язання держави можуть включати й фактичні (або практичні) засоби, оскільки фактичні перешкоди можуть порушувати права людини так само, як і юридичні. Приміром, це можуть бути ситуації, коли держава не вживає всіх практичних засобів для запобігання вбивству чи заподіяння тілесних ушкоджень особам, які перебувають під вартою, або для запобігання самогубству засуджених.

У той же час, як підкреслює Ю. Разметаєва, держава вільна у виборі конкретних засобів, які слід застосувати для забезпечення реалізації та захисту прав людини. Позитивні зобов'язання держави не можуть тлумачитись як такі, що визначають її конкретні дії, головне – ефективність таких дій.

Узагальнюючи, видається доцільним слідом за Г. Христовою вказати, що негативні зобов'язання держави передбачають її обов'язок утримання від порушень прав людини, будь-яких форм неправомірного втручання у їх реалізацію, тоді як позитивні зобов'язання ви-

магають від національних органів влади вжити прийнятних (розумних) та належних заходів, спрямованих на забезпечення, захист та сприяння здійсненню прав людини.

**Обмеження конституційних прав: підстави та вимоги.** Права людини, як вказано, залежно від можливості їхнього легітимного обмеження поділяють на абсолютні й відносні. При цьому за поодинокими винятками (право людини на повагу до її гідності, сутнісно пов'язані з ним заборони рабства, катування або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання, а також у низці держав, включно з Україною, – право на життя) права людини об'єктивуються як відносні права, тобто права, обмеження яких може бути обґрунтовано загальним благом чи інтересом. Відповідно, сутність обмежень прав людини полягає, як цілком слушно аргументує М. Савчин, у забезпеченні легітимного втручання держави у приватну автономію індивіда з метою забезпечення загального блага.

Аналізуючи те, яким чином конституційні права можуть бути належним чином обмежені, В. Садурські вказує на наявність щонайменше двох моделей: американської та європейської. Конституційована Біллем про права 1791 р., американська модель передбачає, що обмеження прав встановлюються актами Конгресу, які підлягають судовому контролю. Європейській моделі натомість властиве поєднання на конституційному рівні положень про права із положеннями про підстави та критерії їхнього легітимного обмеження, що не виключає судовий контроль, але водночас робить його явно вужчим.

Водночас європейська модель, твердить В. Садурські, не є одноманітною і представлена трьома різновидами. У першому випадку конституційні тексти не містять загального застереження щодо обмеження конституційних прав, але в різних статтях передбачене обмеження різних прав за визначених підстав. Такі підстави, за конституційним прикладом Німеччини, визначаються щодо різних прав по-різному. Разом з тим у низці випадків закріплено лише тільки застереження про можливість обмеження певного права законом, але підстави не зазначені. На думку В. Садурського, це закладає можливість необмеженого розсуду законодавця та позбавляє права чіткого конституційного визначення.



У другому випадку загальне застереження конституційно закріплене, але воно є застосованим тільки до тих прав, можливість обмеження яких законом прямо передбачена у відповідних конституційних положеннях. Як наслідок, різні статті містять різні підстави легітимного обмеження різних прав. З погляду широти розсуду законодавця, практичний ефект обох різновидів європейської моделі є ідентичним. Єдина відмінність полягає в адаптації переліку підстав для легітимного обмеження певного права.

У третьому випадку конституційно закріплене загальне застереження, яке визначає підстави можливого обмеження законом будь-якого конституційного права. Перелік таких підстав дещо різниться залежно від країни, при цьому інколи також прямо закріплено вимогу, аби обмеження були пропорційні цілі, заради якої вони запроваджуються. Але навіть тоді, коли перелік припустимих підстав обмежень прав чітко визначений як вичерпний і не містить вказівку на пропорційність обмежень, він інколи конститується у юрисдикційній практиці конституційних судів. Наявність загального застереження, яке є застосовним до усіх конституційних прав, не виключає повного або часткового відтворення підстав при конституційному визначенні певного права.

Конституція України за результатами аналізу віднесена В. Садурські до другого різновиду європейської моделі, який передбачає закріплення загального застереження, застосованого лише до тих конституційних прав, обмеження яких законом прямо передбачено конституційними положеннями, а підстави обмежень різняться залежно від конкретного конституційного права.

Узагальнюючи наявні підходи щодо вимог, які повинні бути дотримані при обмеженні конституційних прав, видається обґрунтованим стверджувати, що обмеження прав людини є допустимими, якщо вони:

- визначені конституцією; якщо обмеження прямо не застережені в конституції, їх можуть визначати тільки законом на підставі норм конституції;
- переслідують легітимну мету, пов'язану із забезпеченням загального блага або інтересу: убезпечення національної безпеки, територіальної цілісності, охорона громадського порядку, здоров'я чи моральності населення, захист прав і свобод інших людей тощо;

- зумовлені необхідністю досягнення легітимної мети та застосовуються тільки в разі неможливості використання інших, менш обтяжливих заходів;
- пропорційні, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для конституційних прав особи і цілями, досягненням яких зумовлені обмеження;
- не порушують сутнісний зміст обмежуваних конституційних прав особи. М. Савчин пояснює, що йдеться про неприпустимість втручання, яке має своїм наслідком істотні перепони або взагалі унеможливорює досягнення цілей, які складають предмет конституційного права;
- не порушують будь-які міжнародні зобов'язання держави, зокрема ті, які зумовлені дотриманням загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права.

Таке сприйняття допустимості обмежень конституційних прав належним чином враховує й надзвичайно важливу юридичну позицію Конституційного Суду України, викладену в Рішенні від 01.06.2016 № 2-рп/2016 у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу.

Зокрема, Конституційний Суд України у цій справі вказав, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права.

**Поняття, види та значення гарантій прав людини.** Визнані державою в конституції права людини не мають практичної значущості, доки вони не забезпечені дієвими засобами їхньої реалізації та захисту. Такий змістовний наголос є загальноновизнаним і вираженим, серед іншого, і в юрисдикційній практиці Конституційного Суду України.

Конституційні права і свободи є фундаментальною основою існування та розвитку Українського народу, а тому держава зобов'язана

створювати ефективні організаційно-правові механізми для їх реалізації. Відсутність таких механізмів нівелює сутність конституційних прав і свобод, оскільки призводить до того, що вони стають декларативними, а це є неприпустимим у правовій державі (абз. 4 п.п. 2.1 п. 2 мотивувальної частини Рішення від 12.04.2012 № 9-рп/2012 у справі про рівність сторін судового процесу).

У літературі гарантії прав людини визначають як систему загальних і спеціально-юридичних засобів та інститутів, які спрямовані на сприяння здійснення прав людини, а також забезпечення їхньої всебічної охорони та захисту від порушень. Відповідно до наведеного у вітчизняній літературі підходу до розуміння гарантій прав людини, серед них найперше розрізняють загальні та спеціальні гарантії.

Загальні гарантії визначають як сукупність економічних, політичних та інших умов, які роблять права реальними. Їх також розглядають як сукупність об'єктивних та суб'єктивних чинників, які сприяють практичному здійсненню прав людини, усуненню причин та перешкод їхньому повному та належному здійсненню, захисту прав людини від можливих порушень. Спеціальні гарантії визначають натомість як юридичні засоби та інститути, прямо спрямовані на забезпечення здійснення, охорони та захисту прав людини, усунення порушень та відновлення прав людини.

В основі виділення загальних гарантій прав людини – соціально-економічних, політичних, ідеологічних – перебуває визнання значущості впливу чинників різної природи на здійснення прав людини, їхню охорону та захист. Так, на реалізацію прав людини впливають стан економіки, рівень розвитку інститутів громадянського суспільства, інститутів демократії, правової культури населення, ступінь освіченості особи у своїх правах та можливостях їхнього захисту тощо. З цієї причини до загальних гарантій включають політичний, економічний та ідеологічний плюралізм, конкурентну економіку, демократичне врядування, політичні інститути, добробут та сталий розвиток суспільства, інститути власності та підприємництва, соціального захисту та піклування, освіти, свобода творчості людини тощо.

Спеціальні або юридичні гарантії можуть бути поділені на матеріальні, тобто пов'язані з наявністю правових норм, що визначають

конкретні права, обов'язки і заборони, заходи профілактики правопорушень і заходи юридичної відповідальності; інституційні гарантії, які закріплюють систему судових і правоохоронних органів, інших органів державної влади та місцевого самоврядування, покликаних захищати і забезпечувати права і свободи, та процесуальні гарантії, які визначають порядок реалізації прав і свобод та діяльності органів держави і посадових осіб.

Юридичні гарантії можуть бути поділені на національні та міжнародні. До національних в літературі включають найперше процедури реалізації прав людини, в основі яких лежать основоположні процесуальні права: право знати свої права і обов'язки; право на юридичну допомогу, включно з безкоштовною; право на судовий захист; право на судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб публічної влади; право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів та посадових осіб публічної влади; встановлення юридичної відповідальності за порушення чи обмеження прав людини; презумпція невинуватості; заборона зворотної дії закону, який встановлює чи посилює юридичну відповідальність за правопорушення, заборона бути двічі притягнутим до одного виду юридичної відповідальності за одне й те саме правопорушення тощо.

До міжнародних гарантій прав людини включають різноманітні засоби та інститути, які входять до універсального та регіональних механізмів захисту прав людини. Центральним спеціалізованим органом ООН, діяльність якого спрямована на зміцнення міжнародного режиму захисту прав та свобод людини у всьому світі без застосування подвійних стандартів і без політизації проблем, що розглядаються, натепер є Рада ООН з прав людини. Важливими гарантіями прав людини є також Консультативний комітет, який діє при Раді, спеціальні доповідачі, спеціальні представники, а також Верховний комісар ООН з прав людини. Важливу роль відіграють моніторингові органи ООН (Комітет з прав людини, Комітет проти катувань, Комітет з ліквідації расової дискримінації, Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок, Комітет з прав осіб з інвалідністю тощо), що забезпечують міжнародний контроль за виконанням державами своїх зобов'язань за основними договорами ООН з прав людини.

Регіональні механізми захисту прав людини мають виразні особливості, що зумовлено різноманітними чинниками. Відповідно, в межах регіональних організацій було ухвалено власні акти щодо прав людини й вироблено системи їхнього захисту. На європейському континенті створено Раду Європи, одним із основних досягнень якої є укладення 1950 року Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та створення Європейського суду з прав людини; у межах Європейського Союзу 2000 р. прийнято Хартію основних прав Європейського Союзу, функціонують омбудсман Європейського Союзу та Європейський суд справедливості, безпосередньою функцією якого хоч і не є захист прав людини, проте такі справи стають предметом його розгляду. Відповідні документи, спрямовані на захист прав людини, ухвалені також іншими регіональними організаціями. Так, Організація американських держав ухвалила Американську конвенцію прав людини 1969 р., а з 1979 р. почав функціонувати Міжамериканський суд з прав людини. Під егідою Організації африканської єдності укладено Африканську хартію прав людини та народів 1981 р., з 2006 р. почав функціонувати Африканський суд з прав людини й народів. Організація ісламської співпраці ухвалила Каїрську декларацію прав людини в ісламі 1990 р. Перелік можна продовжувати, але необхідно констатувати, що серед регіональних механізмів захисту прав людини найбільш дієвим є європейський механізм.

**Особливі юридичні стани згідно з Конституцією та права людини.** Конституція регулює особливі (екстраординарні) юридичні стани тільки у дуже загальних рисах. У тексті Основного Закону прямо або опосередковано згадуються, як вказує О. Марусяк, надзвичайний та воєнний стани, стан війни, а також зони надзвичайної екологічної ситуації. Зміст та обсяг цих понять не розкрито в положеннях самої Конституції, але, оскільки відповідно до п. 19 ч. 1 ст. 92 правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації визначається виключно законами України, то детально вони регулюються у таких актах:

Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» (зі змінами);

Закон України від 16.03.2000 № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану» (зі змінами);

Закон України від 13.07.2000 № 1908-III «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» (зі змінами).

Слід погодитися з О. Марусяком, який резонно вказує, що незважаючи на розрізнення в Конституції воєнного стану і стану війни, в законодавстві навряд чи можна знайти положення щодо співвідношення цих правових режимів, які б відповідали критеріям юридичної визначеності. Зокрема, стан війни окремо згадується в Законі України від 06.12.1991 № 1932-XII «Про оборону» (зі змінами) та Законі України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку України» (зі змінами), однак його зміст ніде не розкривається.

Процедура введення особливих режимів в Конституції описана так само вкрай лаконічно. Зокрема, положення ст. 85 та ст. 106 Конституції, які визначають повноваження Верховної Ради України та Президента України, передбачають ускладнений порядок введення таких режимів, а також ухвалення рішення щодо мобілізації та (або) використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань. Цей конституційний порядок за О. Марусяком передбачає дві обов'язкові стадії:

1 стадія – Президент України:

а) приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного чи воєнного стану; оголошує окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації;

б) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

2 стадія – Верховна Рада України:

а) затверджує протягом двох днів з моменту звернення Президента України укази про загальну або часткову мобілізацію, про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

б) оголошує за поданням Президента України стан війни і укладення миру, схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України.

До повномасштабного вторгнення Російської Федерації у 2022 р. порядок введення особливих правових режимів застосовувався надзвичайно рідко: по одному разу вводилися надзвичайний (у 2005 р.) та воєнний стани (у 2018 р.), а також окремі місцевості України двічі оголошувалися зонами надзвичайної екологічної ситуації (у 2008 та 2010 р.). Значно частіше застосовувалися інші особливі правові режими, які не передбачені Конституцією, з більш простою процедурою впровадження. Зокрема, відповідно до ст. 29 Закону України від 06.04.2000 № 1645-III «Про захист населення від інфекційних хвороб» з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, Кабінет Міністрів України у 2020 р. встановив і неодноразово продовжував на території України карантин як особливий правовий режим, який передбачав суттєві обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Водночас згідно зі ст. 64 Конституції обмеження конституційних прав з-поміж усіх згаданих в Конституції особливих юридичних станів уможливлене лише в умовах надзвичайного та воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень.

Принагідно зазначимо, що до положень ст. 64 Конституції, так само як положень ст. 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. або ст. 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., нерідко звертаються, шукаючи відповідь на питання, які конституційні права є абсолютними. Насправді, це хибний підхід, оскільки йдеться про різні категорії прав. Конституційні та міжнародно закріплені права, обмежувати або відступати від яких за надзвичайних ситуацій заборонено, не є беззастережно абсолютними, особливо, якщо говорити про національний рівень, і включають й відносні права.

Необхідно також уникати цілком хибного враження, що закріплена ст. 64 Конституції заборона обмежувати в умовах надзвичайного та воєнного стану певні, абсолютні та відносні, конституційні права є дозволом на обмеження усіх інших прав. Натомість саме за таких екстраординарних станів обмеження мають бути сумірними та обґрунтованими, враховувати реальність та міру загрози, а також можливість використання інших, менш обтяжливих заходів.

**Особливості юридичного захисту прав внутрішньо переміщених осіб.** Триваюча з 2014 р. агресія Російської Федерації проти України, яка почалася з окупації Автономної Республіки Крим та м. Севастополя 2014 р. та зрештою вилилася у повномасштабне вторгнення 2022 р., зумовила появу в сучасній Україні внутрішньо переміщених осіб.

Розв'язання завдання юридичного захисту прав внутрішньо переміщених осіб до певної міри було ускладнено відсутністю розвинених міжнародних та національних механізмів та, власне, загально-визнаного визначення поняття «внутрішньо переміщені особи». Чи не єдиним авторитетним міжнародним документом залишаються розроблені під егідою ООН Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення. Утім, хоча Принципи створені як проєкт акта, який б запровадив дієвий і достатній захист для внутрішньо переміщених осіб, обов'язкового значення вони не мають.

Аналіз пропонуваного Керівними принципами визначення – внутрішньо переміщеними особами вважаються особи або групи осіб, які були змушені покинути свої будинки або місця постійного проживання, зокрема в результаті або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини, стихійних або антропогенних лих і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон – дозволяє виокремити дві вирішальні ознаки, які вирізняють внутрішньо переміщених осіб.

По-перше, особи вдаються до переміщення всередині держави, по-друге, внутрішнє переміщення особи має виразний вимушений характер. Ці два критерії покладені в основу визначення внутрішньо переміщених осіб у профільному законі – Законі України від 20.10.2014 № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (зі змінами).

Так, відповідно до Закону внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.



Важливо особливо наголосити, що відповідно до Закону ідентифікація особи як внутрішньо переміщеної не узалежнена від певного громадянського стану. Відповідно, гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, передбачені цим Законом, не обмежені особами, які перебувають лише у певному громадянському стані.

Закон закріплює захист від примусового внутрішнього переміщення та примусового повернення на попереднє місце проживання (ст. 3); передбачає забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб на отримання документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус (ст. 6); забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту (ст. 7); забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб (ст. 8); визначає інші права внутрішньо переміщених осіб та їхні обов'язки (ст. 9-9<sup>2</sup>).

Значущою є пряма й однозначна заборона дискримінації внутрішньо переміщених осіб при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами (ст. 14).

Водночас було б безпідставно твердити, що лише тільки такої заборони достатньо, аби унеможливити дискримінацію внутрішньо переміщених осіб. Показовою тут стала ситуація щодо нормативного регулювання здійснення внутрішньо переміщеними особами виборчих прав, яке до прийняття у 2019 р. Виборчого кодексу України та внесення змін до Закону України від 22.02.2007 № 698-V «Про державний реєстр виборців» передбачало дискримінаційні обмеження щодо голосування на місцевих виборах.

Рівною мірою необхідно нагадати, що юридичних заходів як таких, якими б досконалими вони не були, вочевидь недостатньо, аби забезпечити належне здійснення прав людини, позаяк завжди йдеться про низку заходів різної природи та спрямування (адміністративних, соціально-економічних тощо).

**Конституційні обов'язки особи.** Згідно з ч. 1 ст. 29 Загальної декларації прав людини 'кожна людина має обов'язки перед суспільством, в якому лише і є можливим вільний і повний розвиток її особистості'. Так само згідно з преамбулами Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. та Міжнародного пакту про

економічні, соціальні та культурні права 1966 р. кожна окрема людина, маючи обов'язки щодо інших людей і того колективу, до якого вона належить, повинна домагатися заохочення і додержання прав, які визначені цими міжнародними договорами.

Ці та інші міжнародно-правові приписи корелюють із положеннями ст. 23 Конституції, за якими 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. Отже, на міжнародному та національному рівнях правового регулювання, твердить К. Кулі-Іванченко, системно визнано незаперечну необхідність та значущість визначеного виду й міри юридично значущої поведінки. При цьому, без усякого сумніву, конституційні обов'язки опосередковують найбільш важливі, фундаментальні, корінні, принципові вимоги до поведінки людини, які є необхідними і бажаними в демократичному суспільстві, правовій державі.

У спеціальній літературі наявні різні позиції щодо визначення поняття «конституційні обов'язки». Так, Л. Летнянчин аргументує, що конституційні обов'язки людини і громадянина – це різновид юридичних обов'язків, що являють собою засновану на нормах Міжнародної хартії прав людини та загальнолюдської моралі й закріплену в Конституції необхідність певного виду і міру поведінки.

Натомість О. Білоскурська визначає конституційні обов'язки як різновид юридичних обов'язків, встановлену і гарантовану, забезпечену державою необхідність поведінки людини і громадянина в Україні в інтересах суспільства, держави та інших осіб, у межах і порядку, передбачених Конституцією та законами України щодо створення, набуття та захисту суспільних і власних благ.

Вирішальна різниця між наведеними підходами полягає у тому, що Л. Летнянчин розглядає конституційні обов'язки у двох вимірах: моральному та правовому, а О. Білоскурська – тільки у правовому вимірі. Беручи до уваги попередньо висловлені міркування щодо розуміння і сутності прав людини, їхню дуальну (подвійну) природу, видається за можливе зосередитися саме на визначенні, яке відстоює Л. Летнянчин.

Вагомою складовою юридичної природи конституційних обов'язків є те, що вони являють морально-етичні вимоги суспільства

до людини спрямувати поведінку в русло суспільно необхідних вимог, узгоджувати її з інтересами інших людей. Первісно ця ідея, доводить Л. Летнянчин, виражена у Декларації прав і обов'язків людини і громадянина 1795 р., у положенні, за яким усі обов'язки людини і громадянина розвиваються із двох засадничих ідей, укорінених природою у всіх серцях: не робіть іншому того, чого б ви не бажали собі; завжди робіть іншим те добро, яке б ви бажали отримати від них.

Конституційні обов'язки в літературі пропонують класифікувати за різноманітними підставами: за сферами життєдіяльності (особисті, політичні, соціально-економічні, культурні, екологічні); за способом закріплення (обов'язки, прямо закріплені Конституцією, та обов'язки, що є результатом тлумачення Конституції); за формою здійснення (індивідуальні і колективні обов'язки); за часом реалізації (на постійні і тимчасові обов'язки) тощо.

Характеризуючи визначені Конституцією обов'язки, найперше вказують на положення ст.ст. 65-68, серед яких системне значення має визначений ч. 1 ст. 68 обов'язок кожного неухильно дотримуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Однак конституційні обов'язки визначені й іншими положеннями Конституції, наприклад:

- власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ч. 3 ст. 13);
- використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ч. 7 ст. 41);
- батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків (ч. 2 ст. 51);
- повна загальна середня освіта є обов'язковою (ч. 2 ст. 53) тощо.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Значення категорії «людська гідність» у конституційному регулюванні.
2. Обмеження прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.
3. Виключні та додаткові юридичні засоби захисту конституційних прав.

## Тема 11.

### Громадянські (правові) стани особи в Україні

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо поняття, сутності та принципів громадянства; підстав та порядку набуття і припинення громадянства України; засад правового регулювання інших громадянських станів в Україні; формування вмінь та навичок інтерпретації та застосування конституційно-правових норм щодо визначених питань.

#### Питання

1. Поняття і види громадянських статусів особи.
2. Поняття й сутність громадянства.
3. Принципи громадянства.
4. Належність до громадянства України. Набуття та припинення громадянства України.
5. Загальна характеристика конституційно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні.
6. Особливості конституційно-правового статусу біженців, а також осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні.

#### Теоретичний мінімум

**Поняття і види громадянських статусів особи.** Громадянський статус особи характеризує зміст та властивості взаємного зв'язку та взаємовідносин особи з визначеною державою або державами. Відповідно, особа в Україні може перебувати у статусі громадянина, іноземного громадянина, особи без громадянства, а також у статусі біженця, особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту. З певними застереженнями цей перелік може також бути доповнений статусом закордонного українця.

Правовий зміст громадянських станів, підстави і порядок їх набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні відповідних питань, визначаються Конституцією, а також низкою законів України, зокрема:

- Законом України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами);
- Законом України від 22.09.2011 № 3773-VI «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (зі змінами);
- Законом України від 08.07.2011 № 3671-VI «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (зі змінами);
- Законом України від 04.03.2004 № 1582-IV «Про закордонних українців» (зі змінами).
- Зважаючи на положення ст. 9 Конституції, відповідні питання в Україні також регулюються численними міжнародними договорами України, серед яких щонайменше мають бути названі:
  - Конвенція про статус біженців 1951 р. і Протокол щодо статусу біженців 1967 р.;
  - Конвенція ООН про статус апатридів 1954 р.;
  - Конвенція ООН про громадянство одруженої жінки 1957 р.;
  - Конвенція ООН про скорочення безгромадянства 1961 р.;
  - Конвенція ООН про права дитини 1989 р.;
  - Європейська конвенція про громадянство 1997 р.

Тут важливо нагадати, що в Україні визнаний пріоритет застосування міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо законів та інших нормативно-правових актів. Тобто якщо такими міжнародними договорами встановлено інші правила, ніж ті, що встановлені законами чи іншими нормативно-правовими актами, то застосовуються правила міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

**Поняття й сутність громадянства.** Громадянство у сучасному світі є не лише одним із найосновніших та найфундаментальніших конституційно-правових інститутів, які визначають передусім правовий статус особи, а також політико-правовим феноменом, який характеризує дихотомію ефективних взаємовідносин між особою та державою (*І. Софінська*).

Водночас потрібно вказати, що інститут громадянства має подвійну природу: по-перше, є інститутом національного – конституційного права, по-друге – міжнародного. Тому на національному

рівні регламентують порядок набуття і припинення громадянства, визначають державні органи, які беруть участь у розв'язанні питань громадянства, а також їхні повноваження, а об'єктом міжнародно-правового регулювання є передусім права осіб без громадянства, способи й засоби уникнення випадків безгромадянства, розв'язання проблем, пов'язаних з подвійним громадянством, а також усунення відповідних колізій законів.

Становлення та розвиток відносин громадянства відбувалось протягом тривалого періоду людської історії. Як вказує Софінська І. Д., в античні часи громадянство тлумачилося як взаємні відносини між особою та містом-державою (полісом) чи громадою, у Середньовіччі – між особою та монархом (з яким уособлювалася держава), а починаючи з кінця XVIII ст. – між особою та державою. Інститут громадянства поступово змінювався під впливом філософсько-правових та політико-правових думок мислителів різних епох, відбулося певне переосмислення її основних ознак та цінності. Вважається, що ідею інституту громадянства в його нинішньому розумінні аргументував Ж.-Ж. Руссо і вона є тісно пов'язаною із його концепцією суспільного договору. Ж.-Ж. Руссо стверджував, що громадянин – це член політичної спільноти, утвореної на засадах певного суспільного договору. Разом усіх членів такої спільноти визначали як народ, окремо кожного – як громадянина. Саме народ вважали й вважають носієм влади, але за кожним громадянином визнавали її частину, котру він згідно з суспільним договором ніби відчужував політичній спільноті. Рівність «вільних громадян» як учасників суспільного договору, їхню свободу й автономію протиставляли підлеглості, що позначали абсолютну монархію й відносини підданства. Останні своїм залежним, нерівним змістом засвідчували особисту належність особи монархові, у межах володінь якого вона народилася.

Втім, хоча в державах з монархічними формами правління дотепер продовжують застосовувати категорію «підданство», її зміст, за поодинокими винятками, не відрізняється від категорії громадянства і не має жодних негативних конотацій.

Варто також звернути увагу, що в законодавстві низки держав та актах міжнародного права використовують дві категорії: *citizenship* – громадянство та *nationality* – національність. Останню категорію часом застосовують у значенні синоніма громадянства (наприклад,

ст. 1 Конвенції про статус біженців 1951 р.). Натомість в Україні, як і в більшості країн Центральної і Східної Європи, категорією «національність» зазвичай позначають етнічне походження конкретної особи, а не її зв'язок із певною державою.

Загалом в основі сучасного розуміння явища громадянства перебуває ідея його сприйняття як юридичного відображення факту, що певна особа є пов'язаною з визначеною державою значно тісніше, ніж з іншими державами. Прикметним у цьому зв'язку лишається Рішення Міжнародного суду ООН у справі Ф. Ноттебома (Ліхтенштейн проти Гватемали) 1955 р., в якому було сформульовано принципи ефективного громадянства.

Відповідно до ст. 1 Закону України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами) громадянство України – правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що має свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. Збіжним чином громадянство визначене у ст. 2 Європейської конвенції про громадянство 1997 р., за якою громадянство означає правовий зв'язок між особою та державою без зазначення етнічного походження особи.

У теоретичному вимірі громадянство України може бути визначене як стійкий, необмежений у просторі та часі правовий зв'язок фізичної особи з Українською державою, заснований на юридичному визнанні державою цієї особи громадянином України, внаслідок чого особа і держава набувають взаємних прав і обов'язків в обсязі, визначеному Конституцією, законами України та міжнародними договорами України..

Отже, громадянство – це правовий стан, який опосередковує зв'язок особи з державою, підпадає під загальне правове регулювання і водночас потребує індивідуального юридичного оформлення. Громадянству притаманні такі ознаки:

- 1) правовий характер;
- 2) необмеженість у просторі й часі;
- 3) щонайширший перелік взаємних прав та обов'язків між особою та державою.

Опосередкований громадянством зв'язок має свій прояв у розповсюдженні на особу суверенної влади держави незалежно від місця її проживання – на території держави чи поза її межами. Необмеженість відносин громадянства у часі означає, що ці відносини існують

з моменту набуття громадянства до моменту припинення громадянства (смерть громадянина, вихід з громадянства, втрата громадянства).

**Принципи громадянства.** Принципи громадянства – основоположні ідеї й вимоги, які визначають засади цього інституту. Ці принципи, серед іншого, визначені в ст. 4 Європейської конвенції про громадянство 1997 р., які є обов'язковими для кожної держави-учасниці. Йдеться, зокрема, про такі принципи: кожна особа має право на громадянство; безгромадянства слід уникати; жодна особа не може бути безпідставно позбавлена громадянства; ні укладення шлюбу, ні розірвання шлюбу між громадянином держави-учасниці та особою, яка має громадянство іншої держави, ні зміна громадянства одним із подружжя під час перебування в шлюбі не впливають автоматично на громадянство іншого з подружжя.

В Україні принципи громадянства визначені положеннями Конституції (ст. 4 та ст. 25), а також ст. 2 Закону України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами):

єдиного громадянства. Цей принцип, по-перше, виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України та, по-друге, невизнання правових наслідків подвійного громадянства. Водночас видається беззаперечним, що загальноновизнане смислове значення слова «єдиний» виключає наявність кого-небудь, чого-небудь іншого; подільного чи множинного. З цієї причини застосоване у ст. 4 Конституції поняття «єдине громадянство» є протилежним за смисловим значенням «множинному громадянству» як одночасній належності людини до громадянства України та будь-якої іншої держави або будь-яких інших держав;

запобігання виникненню випадків безгромадянства (апатризму). Цей принцип означає недопустимість стану безгромадянства, що досягають за допомогою законодавчих й організаційних заходів, пов'язаних зазвичай із процедурою набуття та виходу з громадянства;

неможливості позбавлення громадянина України громадянства України. Цей принцип, як й принцип єдиного громадянства, закріплений в Конституції (ст. 25). Водночас заборону позбавлення громадянства України не слід плутати з втратою громадянства України, яка може відбуватися з підстав, визначених ст. 19 Закону України



від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами). Доцільно зазначити, що Європейська конвенція про громадянство 1997 р. так само передбачає, що особа за певних обставин може втратити громадянство за законодавством або за ініціативою держави (ст. 7);

визнання права громадянина України на зміну громадянства. Сутність принципу полягає у визнаній правомочності змінювати громадянство, що, втім, не виключає встановлення державою обмежень та заборон здійснення права на зміну громадянства;

заборони вигнання громадянина України за межі України або видання іншій державі (ч. 2 ст. 25 Конституції). З цієї причини видача громадянина України державі, компетентними органами якої він розшукується, для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання вироку суперечитиме Конституції;

захисту державою громадян України за кордоном – громадянам України, які проживають або перебувають за межами України, гарантуються піклування та захист (ч. 3 ст. 25 Конституції);

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

рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України;

збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України. Цей принцип означає, що виїзд громадянина за межі території держави та постійне проживання в іншій країні не спричинює втрату ним громадянства України.

Особливість вказаних принципів полягає у тому, що кожен перебуває у системно-функціональному зв'язку з іншими принципами та забезпечений нормами Закону України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами). Так, наприклад, на реалізацію принципу запобігання виникненню випадків безгромадянства спрямовані положення ст. 7, які передбачають набуття дитиною громадянства України у разі неможливості набуття нею громадянства іншої держави (дитина-знайда, дитина, яка народилася на території

України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України); ст. 18, які пов'язують здійсненність права на зміну громадянства із набуттям громадянства іншої держави; ст. 19, які загалом унеможливають втрату громадянства України, якщо це призведе до того, що громадянин України стане особою без громадянства. Кожен з принципів громадянства має такі самі складні системно-функціональні зв'язки та нормативне забезпечення.

**Належність до громадянства України. Набуття та припинення громадянства України.** У практиці правового регулювання різних держав належність до громадянства встановлюється щодо таких подій, як здобуття державою незалежності, прийняття закону про громадянство та набуття громадянства відповідно до законів та міжнародно-правових договорів.

Закон України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами) визначає чотири категорії осіб, які належать до громадянства України (ст. 3), а саме:

1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24.08.1991) постійно проживали на території України;

2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13.11.1991) проживали в Україні і не були громадянами інших держав;

3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13.11.1991 і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України;

4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Стаття 5 Закону України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами) визначає перелік документів, що підтверджують громадянство України. Зокрема, до них належать:

паспорт громадянина України; паспорт громадянина України для виїзду за кордон; тимчасове посвідчення громадянина України; дипломатичний паспорт; службовий паспорт; посвідчення особи моряка; посвідчення члена екіпажу; посвідчення особи на повернення в Україну.

**Підстави набуття громадянства України.** Громадянство України відповідно до чинного законодавства набувається:

- 1) за народженням;
- 2) за територіальним походженням;
- 3) внаслідок прийняття до громадянства;
- 4) внаслідок поновлення у громадянстві;
- 5) внаслідок усиновлення;
- 6) внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в заклад охорони здоров'я, заклад освіти або інший дитячий заклад, у дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю;
- 7) внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недеїздатною, 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.

Попри таке різноманіття підстав, слід констатувати, що в абсолютній більшості випадків громадянство набувається або за народженням, або внаслідок прийняття до громадянства.

Набуття громадянства за народженням або, інакше кажучи, філіація відбувається за двома принципами: «права крові» та «права ґрунту».

Принцип «права крові» означає, що дитина незалежно від місця свого народження набуває громадянство батьків, але за умови, що її батьки (або один з них) мають громадянство цієї держави.

Принцип «права ґрунту» означає, що дитина набуває громадянство держави, на території якої вона народилася, незалежно від громадянства її батьків. В Україні, за загальним правилом, застосовується принцип «права крові», натомість принцип «права ґрунту»

застосовується як виняток, для запобігання виникненню випадків безгромадянства.

Набуття громадянства внаслідок прийняття до громадянства, іншими словами – натуралізація, означає набуття громадянства за волевиявленням особи й зазвичай пов'язане зі зміною її громадянства.

Закон України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами) визначає умови прийняття до громадянства України іноземця або особи без громадянства (ст. 9). Серед таких умов особливо слід вказати на вимогу подання іноземцем зобов'язання припинити іноземне громадянство, а особою без громадянства – декларації про відсутність іноземного громадянства.

Іноземці, які подали зобов'язання припинити іноземне громадянство (підданство), повинні подати документ про це, виданий уповноваженим органом відповідної держави, до уповноваженого органу України протягом двох років з моменту прийняття їх до громадянства України. Іноземці, які мають усі передбачені законодавством цієї держави підстави для отримання документа про припинення громадянства (підданства), але з незалежних від них причин не можуть отримати його, подають декларацію про відмову від іноземного громадянства.

Крім того, Закон України «Про внесення змін до законів України «Про громадянство України» та «Про забезпечення функціонування української мови як державної» щодо умов прийняття до громадянства України», який набирає чинності 27.10.2023, додає таку умову прийняття до громадянства України іноземця або особи без громадянства, як «знання основ Конституції України, історії України». Передбачено складання іспитів з основ Конституції України, історії України в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Також вказаний Закон передбачає як умову прийняття до громадянства «володіння державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови».

Закон України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами) визначає категорії осіб, які не приймаються до громадянства України. До таких категорій належать особи, які:

- 1) вчинили злочин проти людства чи здійснювали геноцид;
- 2) засуджені в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості) з урахуванням рівня загрози для національної безпеки держави;

3) вчинили на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином. Наявність заборон та обмежень щодо натуралізації окремих категорій осіб зумовлено реалізацією державою свого суверенітету та міркуваннями національної безпеки. Встановлення державою заборон та обмежень щодо натуралізації як таке жодною мірою не заперечує демократичну сутність такої держави.

Процедура натуралізації є досить складною та, як правило, тривалою. Датою набуття громадянства України у випадку натуралізації, на відміну від інших підстав, є дата видання відповідного Указу Президентом України. Датою набуття громадянства України внаслідок поновлення у громадянстві України (репатріація), набуття громадянства України дитиною у зв'язку з перебуванням у громадянстві України її батьків чи одного з них, набуття громадянства України внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства після досягнення особою повноліття є дата реєстрації набуття громадянства України. В інших випадках датою набуття громадянства України є дата набрання чинності рішенням відповідного органу або суду.

**Припинення громадянства.** Припинення громадянства – це припинення постійного правового зв'язку особи з державою за визначених підстав. Згідно з чинним законодавством громадянство України припиняється у разі:

- виходу з громадянства;
- втрати громадянства;
- підстав, передбачених міжнародно-правовими договорами.

Вихід з громадянства – це припинення громадянства за ініціативою особи. Відповідно до положень ст. 18 Закону України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами) вихід з громадянства України прямо узалежнений від:

- постійного проживання за кордоном;
- набуття громадянства іншої держави або отримання документа, виданого уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України.

При цьому вихід із громадянства України не допускається, якщо особі, яка клопоче про вихід з громадянства України, в Україні по-

відомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав законної сили і підлягає виконанню.

Датою припинення громадянства України у разі виходу з громадянства є дата видання відповідного Указу Президента України.

Натомість, на відміну від виходу з громадянства, втрата громадянства – це припинення громадянства, яке відбувається за ініціативою держави поза волею особи, яка, втім, повинна усвідомлювати, які життєві обставини можуть спричинити втрату громадянства. Так, згідно зі ст. 19 Закону України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами) підставами для втрати громадянства України є:

1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття.

Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто.

Не вважаються добровільним набуттям іншого громадянства такі випадки:

- одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав;
- набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновлювачів унаслідок усиновлення її іноземцями;
- автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем;
- 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.

Тут важливо вказати, що згідно з положеннями ст. 5 Закону України від 15.04.2014 № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (зі змінами) Україна не визнає примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій тери-

торії, громадянства Російської Федерації, та, отже, не визнає це підставою для втрати громадянства України.

2) набуття особою громадянства України в порядку натуралізації внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів;

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

З наведених підстав втрати громадянства лише одна є безумовною, тоді як добровільне набуття громадянства іншої держави та добровільний вступ на військову службу іншої держави не підлягають застосуванню, якщо через це громадянин України стане особою без громадянства.

Датою припинення громадянства України у разі втрати громадянства є дата видання відповідного указу Президента України.

Припинення громадянства за підставами, передбаченими міжнародно-правовими договорами, узалежнено від зміни території держави. Припинення громадянства у такому випадку залежно від ситуації можливе як оптація чи трансферт. Оптація передбачає добровільний вибір особою громадянства при зміні державою, громадянином якої особа була, території. Трансферт замість того відбувається поза волевиявленням особи на основі міждержавного договору, що передбачає автоматичну зміну громадянства осіб на визначеній території.

Закон України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами) передбачає, що рішення про оформлення набуття громадянства України може бути скасоване у разі набуття громадянства внаслідок подання неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування особою будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набути громадянство України, у тому числі невиконання зобов'язання, взятого особою у зобов'язанні припинити іноземне громадянство (підданство), в декларації про відмову від іноземного громадянства або в декларації про відсутність іноземного громадянства.

Водночас не може бути скасовано рішення про оформлення набуття громадянства України стосовно особи, яка на момент прийняття такого рішення була неповнолітньою, недієздатною, крім випадків подання неправдивих відомостей або фальшивих документів, прихо-

вування особою будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набути громадянство України.

**Загальна характеристика конституційно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні.** Відповідно до Закону України від 22.09.2011 № 3773-VI «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (зі змінами) іноземець – особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. Відповідно, особа без громадянства – особа, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою в силу дії її закону.

Тут необхідно звернути особливу увагу на значення принципу єдиного громадянства для визначення того, хто у правових відносинах з Україною є іноземним громадянином. Нагадаємо, що згідно з Законом України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами) особа, яка є громадянином України і одночасно громадянином іншої держави, у правових відносинах з Україною визнається лише громадянином України. Саме тому іноземець – це найперше особа, яка не перебуває у громадянстві України і водночас є громадянином (підданим) іншої держави або держав.

При визначенні правового статусу іноземців та осіб без громадянства держави можуть застосовувати різні режими: національний режим, режим найбільшого сприяння, режим взаємності, спеціальний режим. В Україні згідно зі ст. 26 Конституції іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Аналіз наведених конституційних положень засвідчує, що в Україні, за загальним правилом, щодо іноземців та осіб без громадянства застосовується національний режим, тобто режим, який передбачає визнання за іноземцями й особами без громадянства за визначеними винятками такого самого обсягу прав, свобод та обов'язків, якими користуються громадяни держави.

Національний режим, однак, не означає визнання за іноземцями прав та обов'язків, тотожних тим, які визнаються за громадянами України. Наявні винятки найперше стосуються політичних прав (право на об'єднання в політичні партії, право голосу на виборах і



референдумах, право бути обраним на виборні посади публічної влади, право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування), але ними не обмежуються. Безперечно, наявні відмінності й щодо обов'язків, які несуть в Україні іноземці та особи без громадянства.

Важливим у розумінні правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні є те, що вони несуть юридичну відповідальність за національним законодавством за вчинення правопорушень. Ба більше, до іноземців та осіб без громадянства можуть бути застосовані за визначених підстав та процедурою заходи впливу, які є незастосовними щодо громадян України: скорочення строку тимчасового перебування на території України, примусове повернення іноземців та осіб без громадянства, примусове видворення іноземців та осіб без громадянства. Іноземні громадяни також можуть бути видані або передані іншій державі, компетентними органами якої вони розшукуються, для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання обвинувального вироку суду.

У цьому полягає значуща відмінність у правовому статусі іноземців та осіб без громадянства. Останні, так само як громадяни України, не можуть бути видані або передані іншій державі для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання обвинувального вироку суду.

Слід також вказати, що правовий статус іноземців суттєво різниться залежно від категорії, до якої вони належать. Так, за законодавством України можна виділити іноземців, які приїхали в Україну на тимчасове перебування, іноземців, які тимчасово проживають в Україні, іноземців, які іммігрували в Україну на постійне проживання, а також дипломатичних представників іноземних держав, нелегальних мігрантів тощо. Найбільший обсяг прав в Україні визнається за іноземними громадянами, які на законних підставах постійно проживають в Україні.

Водночас національний режим – не єдиний режим, що застосовується в Україні щодо іноземців та осіб без громадянства.

З урахуванням принципу взаємності та на знак вдячності Польській Нації за солідарність і підтримку України в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації Верховна Рада України 28.07.2022 ухвалила Закон України № 2471-IX «Про встановлення до-

даткових правових та соціальних гарантій для громадян Республіки Польща, які перебувають на території України». Цей Закон, який за-свідчив спеціальний режим щодо громадян Республіки Польща, має на меті лібералізувати умови їх перебування на території України та встановлює для них додаткові правові та соціальні гарантії.

Іншим прикладом спеціального режиму можуть слугувати численні заходи несприятливого характеру, які, зважаючи на повномасштабну збройну агресію Російської Федерації, запроваджені щодо її громадян в Україні.

**Особливості конституційно-правового статусу біженців, а також осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні.** Правовий статус таких осіб визначається, найперше, Конституцією, Законом України від 08.07.2011 № 3671-VI «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (зі змінами) та міжнародно-правовими договорами, найважливішими з яких є Конвенція про статус біженця 1951 р. та Протокол щодо статусу біженця 1967 р., обов'язковість яких Україною було визнано у 2002 р.

Відповідно до вказаних національних та міжнародно-правових джерел біженцем в Україні може бути визнана особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Аналіз наведеного визначення дозволяє виокремити такі основні умови визнання іноземця або особи без громадянства біженцем в Україні:

- 1) перебування особи за межами країни походження;
- 2) неможливість або небажання особи користуватися захистом цієї країни або повернутися до неї;
- 3) наявність обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства

(підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань;

4) звернення особи до уповноважених органів влади із заявою про визнання її в Україні біженцем.

З метою розширення можливостей отримання іноземцями та особами без громадянства, які не відповідають наведеним умовам, проте потребують захисту, запроваджено самостійний громадянський (правовий) стан – особа, яка потребує додаткового захисту.

Особа, яка потребує додаткового захисту, – особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. та Закону України від 08.07.2011 № 3671-VI «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (зі змінами), але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

Аналіз наведеного визначення дозволяє виокремити такі основні умови визнання іноземця або особи без громадянства особою, яка потребує додаткового захисту в Україні:

1) неналежність особи до біженців відповідно до норм міжнародного права та національного законодавства;

2) перебування особи за межами країни походження;

3) неможливість або небажання особи повернутися до країни походження;

4) загроза життю, безпеці чи свободі в країні громадянської належності або попереднього постійного проживання через побоювання застосування смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини;

5) звернення особи до уповноважених органів влади із заявою про визнання її в Україні особою, яка потребує додаткового захисту.

Зважаючи на очевидну спорідненість, в Законі України від 08.07.2011 № 3671-VI «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (зі змінами) закріплені спільні процедури визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрати та позбавлення таких статусів, а також рівнозначний обсяг захисту, що їм надається.

Так, зокрема визначені спільні умови, які виключають визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, тієї особи, яка хоча і відповідає встановленим критеріям, але не потребує або не заслуговує особливого правового захисту:

- визнання особи до її прибуття в Україну в іншій країні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- перебування особи в третій безпечній країні до прибуття в Україну з наміром бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- вчинення злочину проти миру, воєнного злочину або злочину проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві;
- вчинення злочину неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, якщо таке діяння відповідно до Кримінального кодексу України належить до тяжких або особливо тяжких злочинів;
- винне вчинення дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй.

Так само спільним є підхід щодо визначення каталогу прав осіб, яких визнано в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового захисту. Такі особи мають рівні з громадянами України права на пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом; свободу світогляду і віросповідання; освіту; працю; відпочинок; провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом; охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого

самоврядування, посадових і службових осіб цих органів; володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; безоплатну правову допомогу в установленому порядку.

Так само на осіб, яких визнано в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, покладаються визначені обов'язки, наприклад, повідомляти про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі.

З цієї причини правовий статус осіб, яких визнано в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, на відміну від правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні, передбачає інший обсяг прав та обов'язків та певні заходи захисту з боку України. Наприклад, особи, яких визнано в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, не можуть бути видані або передані іншій державі, компетентними органами якої він розшукується для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання обвинувального вироку суду.

Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (зі змінами), звичайно, спільним чином регулює й позбавлення відповідних статусів та скасування рішень про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Статус біженця та додатковий захист втрачаються у разі, якщо особа:

- добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства);
- набула громадянства України або добровільно набула громадянства, яке мала раніше, або набула громадянства іншої держави і користується її захистом;
- добровільно повернулася до країни, яку вона залишила чи за межами якої перебувала внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань;

- будучи особою без громадянства, може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставин, за яких її було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує;
- отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні;
- не може відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставин, на підставі яких особу було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує.

Особа позбавляється статусу біженця або додаткового захисту, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України. Рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, скасовується, якщо вона повідомила недостовірні відомості, пред'явила фальшиві документи, що стали підставою для визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (зі змінами) окремо регулює порядок та умови надання іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули в Україну і не можуть повернутися в країну постійного проживання через певні виключні обставини тимчасового захисту, – обмеженого у часі виняткового практичного заходу. Такими обставинами визначено зовнішню агресію, іноземну окупацію, громадянську війну, зіткнення на етнічній основі, природні чи техногенні катастрофи або інші події, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

Тимчасовий захист особам надається Кабінетом Міністрів України на строк до припинення обставин у країнах їх походження, у зв'язку з якими вони змушені були прибути на територію України, але не більш як на один рік. Строк тимчасового захисту може бути продовжено, але не більш як на один рік. Питання прийняття осіб, які потребують тимчасового захисту, визначення їх місць розміщення, порядку реєстрації, забезпечення їх життєдіяльності, фінансування регулюються Кабінетом Міністрів України.

Відмінності правового статусу осіб, яким надано в Україні тимчасовий захист, звісно, не обмежується підставами і строком надання тимчасового захисту. Йдеться про інший, порівняно з особами, які перебувають в інших громадянських станах, каталог прав й обов'язків.

Так, особи, яким надано в Україні тимчасовий захист, мають право на: безоплатне проживання у придатних для тимчасового перебування місцях; забезпечення достатнім харчуванням, ліками, одягом з урахуванням спеціальних потреб дітей, у тому числі новонароджених, осіб із захворюваннями, осіб похилого віку; отримання роботи в Україні на строк, на який надано тимчасовий захист; отримання грошової допомоги, якщо в них немає інших доходів в Україні; свободу пересування територією України на тих самих умовах, що визначаються законами України для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах; безоплатну невідкладну медичну допомогу в державних закладах охорони здоров'я; добровільне повернення в країну походження; подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; отримання інформації про свої права та обов'язки рідною або зрозумілою їм мовою; користування іншими правами, які їм гарантуються відповідно до міжнародних договорів, законів та інших нормативно-правових актів України.

Водночас особи, яким надано тимчасовий захист, зобов'язані: дотримуватися вимог Конституції та законів України; подати всі наявні документи та достовірну інформацію про себе; пройти ідентифікацію особи в разі відсутності документів, що посвідчують особу, або в разі пред'явлення фальшивого документа; пройти реєстрацію; пройти обов'язкове медичне обстеження; виконувати інші зобов'язання нарівні з іноземцями та особами без громадянства, які на законних підставах тимчасово перебувають в Україні.

Надання особам тимчасового захисту може бути припинено або особа, яка потребує тимчасового захисту, може бути в індивідуальному порядку позбавлена цього статусу. Рішення про припинення тимчасового захисту приймається з визначених підстав Кабінетом Міністрів України, а рішення про позбавлення тимчасового захисту щодо особи – Державною міграційною службою України.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Внутрішньо переміщені особи та біженці: зіставлення правового регулювання.
2. Біженці та особи, які потребують додаткового захисту: зіставлення правового регулювання.
3. Юридична відповідальність іноземців та осіб без громадянства в Україні.



## Тема 12. Державний устрій і територіальна організація України

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо засад конституційної організації території та відповідної організації публічної влади в Україні; усвідомлення сутності та змісту унітарності Української держави в системі засад конституційного ладу; формування вмінь та навичок інтерпретації та застосування конституційно-правових норм щодо визначених питань.

### Питання

1. Державна територія як просторова основа здійснення публічної влади.
2. Поняття, форми і принципи державного устрою.
3. Принцип унітаризму та його закріплення в Конституції.
4. Поняття, система та принципи адміністративно-територіального устрою України. Порядок вирішення питань територіального поділу в Україні.
5. Поняття та характеристика конституційного статусу національних меншин в Україні. Поняття національно-культурної автономії.
6. Конституційний статус Автономної Республіки Крим у складі України як унітарної держави.
7. Особливості юридичного статусу тимчасово окупованих територій України.

### Теоретичний мінімум

**Державна територія як просторова основа здійснення публічної влади.** Державною є така територія, що перебуває під суверенітетом певної держави, що здійснює в її межах своє територіальне верховенство. Приналежність і територіальне верховенство є двома основними ознаками державної території.

У межах своєї території держава здійснює верховенство, що називається територіальним і є складовою суверенітету держави. Верховенство держави означає, що влада такої держави є вищою щодо усіх

фізичних та юридичних осіб, що перебувають у межах її території, і крім того, діяльність іншої публічної влади в межах території держави виключається.

Територіальне верховенство виражається також у тому, що в межах своєї території держава може застосовувати згідно з законом усі засоби владного примусу до своїх громадян і іноземців, якщо міжнародними договорами не встановлене інше.

Територіальне верховенство містить у собі також юрисдикцію держави, тобто права судових і адміністративних органів щодо розгляду та вирішення усіх справ на такій території відповідно до компетенції цих органів. Поняття територіального верховенства ширше поняття «юрисдикція держави», оскільки воно виражає усю повноту влади у всіх її формах.

Відповідно до ст. 2 Конституції суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.

Територіальне верховенство держави поширюється на всі складові її території, кожна з яких має особливості правового регулювання. Говорячи про склад території держави, тобто види її елементів, потрібно розрізняти одне від одного: 1) реальну, фактичну територію, чий кордони визначені міжнародними договорами і внутрішнім законодавством; 2) квазітериторію, яка постійно змінює свої розміри та конфігурацію.

До реальної, фактичної території належать:

1. Сухопутна територія – це вся суша, що лежить у межах кордонів держави. Статус сухопутної території як поверхні землі, окресленої кордонами держави, охоплює окремі складові території, оточені територією інших держав (анклави), і острови, які омиваються водою. До сухопутної території входять також надра, розташовані нижче ґрунтового шару дна водойм.

Визначення поняття «надра» закріплено в Кодексі України про надра, відповідно до якого надра – це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння.

Власність на надра є виключною власністю Українського народу і вони надаються тільки у користування. Угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності Українського

народу на надра, є недійсними. Український народ здійснює право власності на надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради (ст. 4 Кодексу).

Згідно зі ст. 18 Земельного кодексу України до земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на категорії. Саме по сухопутній території визначаються офіційні розміри держави, протяжність сухопутних і морських кордонів.

Відповідно до норм міжнародного права, надра землі перебувають під виключним суверенітетом відповідної держави на технічно доступній глибині в межах сухопутних і водних просторів державної території. Саме держава визначає умови розвідки й експлуатації природних багатств земних надр.

У сучасну епоху природні багатства земних надр – важливе надбання народів, що проживають на відповідній території. Генеральна асамблея ООН 14.12.1962 прийняла спеціальну резолюцію «Невід'ємний суверенітет над природними ресурсами». У ній зазначено, що навіть спільна експлуатація надр компаніями різних держав не призводить до зміни юрисдикції над цими надрами. Генеральна асамблея ООН підтвердила суверенітет народів над їхніми природними ресурсами в низці своїх резолюцій, а також у Хартії економічних прав і обов'язків держав, яка прийнята Генеральною асамблеєю ООН у 1974 році.

2. Водна територія, до якої входять:

а) внутрішні (національні) води, тобто власні води держави (річки, озера, канали, внутрішні моря), а в разі держави-архіпелагу – води її архіпелагу;

б) прикордонні води, тобто води річок, озер і каналів, по яких проходить державний кордон;

в) територіальні води (територіальне море).

Усі води (водні об'єкти) в межах території України становлять її водний фонд. До водного фонду України належать: 1) поверхневі води: природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти; 2) підземні води та джерела; 3) внутрішні морські води та територіальне море.

Відповідно до ст. 6 Водного кодексу України води (водні об'єкти) є виключно власністю Українського народу і надаються тільки у користування.

Конвенція ООН з морського права 1982 року встановила єдиний підхід до розуміння територіальних вод і порядок вимірювання їхньої ширини.

Зовнішньою межею територіальних вод є лінія, кожна точка якої розташована від найближчої точки вихідної лінії на відстані, рівній ширині територіального моря (ст. 4 Конвенції). Відповідно до міжнародного права, кожна держава має право встановлювати ширину своїх територіальних вод до межі, що не перевищує дванадцяти морських миль, що відміряється від вихідних ліній, визначених відповідно до Конвенції ООН 1982 року.

3. Повітряний простір над сухопутною та водною територією, а також територіальним морем. Державний повітряний простір як інтегральна частина державної території – це простір над сухопутною і водною поверхнею, який розташовано в межах держави. Верхньою межею повітряного простору є межа земного простору в цілому, яка відокремлює останній від космосу. Під кордоном земного простору розуміють кулясту поверхню, що повторює конфігурацію Землі, розташовану на деякій відстані від її поверхні (рівня моря). Зазвичай виходять із того, що ця куляста поверхня повинна розташовуватися на такому рівні, який дозволить супутникам Землі обертатися без істотного гальмування і згоряння в земній атмосфері. Таке висотне розташування зазвичай визначають на висоті 110 км над рівнем моря.

Водночас у Повітряному кодексі України повітряний простір визначено як частину повітряної сфери, що розташована над суходолом і водною територією, у тому числі над її територіальними водами (територіальним морем), і обмежена вертикальною поверхнею, що проходить по лінії державного кордону.

Квазітериторія своєю чергою включає: 1) військові кораблі й літальні апарати, а також морські й повітряні судна, що перебувають на некомерційній державній службі, незалежно від їхнього місцезнаходження; 2) торговельні морські й повітряні судна під прапором відповідної держави, що перебувають у відкритому морі або в повітряному просторі над відкритим морем; 3) космічні об'єкти, що належать державі; 4) трубопроводи й підводні кабелі; 5) нафтові й інші

добувні вишки у відкритому морі; б) території дипломатичних представництв і консульств в інших державах.

**Поняття, форми і принципи державного устрою.** Поняття державного устрою позначає просторові межі здійснення державної влади, відносини між територіальними одиницями, на які поділяється територія держави, між різними органами публічної (державної та публічно-самоврядної) влади та зрештою між населенням та державою.

Змістовно поняття державного устрою охоплює територіальний устрій держави (сукупність складових території держави); державницьку організацію населення (титульна нація, національні меншини, корінні народи) на території держави; територіальну організацію влади (складові механізми держави, що наділені владними функціями).

Одним з елементів організації та діяльності держави є система поділу її території на окремі одиниці з метою підвищення ефективності публічного управління.

Території майже усіх держав світу натеper поділені на адміністративні або політичні територіальні одиниці, яким властиве різне співвідношення один з одним та з державою загалом.

Державний устрій також може бути визначений як елемент форми держави, визначена Конституцією та законами України інституційно-територіальна організація держави, основними компонентами якої є: територія, населення та територіальна організація публічної влади.

Виділяють такі форми державного устрою. Унітарні держави є простими за своїм устроєм, оскільки вони складаються із простих адміністративно-територіальних одиниць – громад і регіонів, – і можуть мати дво- або тричленну структуру. Організація публічної влади при унітаризмі заснована на поєднанні децентралізації і деконцентрації публічної влади, як державні агенти на місцях функціонують адміністрація, префект, воєвода тощо. На місцевому рівні функціонують органи влади місцевого самоврядування, у діяльність яких не вправі втручатися органи держави.

Унітарну державу характеризує ціла низка важливих ознак:

1. Єдина система централізованої державної влади, юрисдикція якої поширюється на всю територію держави.

2. Єдине громадянство, єдина конституція, законодавство, єдина судова система, армія.

3. Обов'язкова для всіх адміністративно-територіальних одиниць загальна податкова та кредитна політика.

4. Здійснення зовнішніх зносин центральними органами, які офіційно представляють державу на міжнародній арені.

5. Значна самостійність органів місцевого самоврядування.

6. Можливість різних форм автономії в унітарній державі, на території якої проживають невеликі за чисельністю національності.

7. Власна грошова одиниця, державні символи, столиця й інші атрибути державності.

Регіоналістські держави. Ступінь децентралізації влади натеper посилюється, багато держав визнають її доцільність і ефективність, оскільки місцеві органи влади, будучи краще обізнані з місцевим (політичним соціально-економічним, культурним тощо) контекстом здатні здійснювати більш ефективне управління. Це також зумовлено міркуваннями забезпечення збалансованого розвитку територіальних одиниць з метою збереження їх самобутності та культурної ідентичності. Як приклад регіоналістських держав найперше можуть бути наведені Іспанія та Італія. Розвиток владних інститутів у Великій Британії також дає підстави твердити про її регіоналізацію – розширюються автономні права Уельсу та Шотландії. Для регіоналістських держав водночас незмінно актуальною лишається загроза сепаратизму, який прагнуть ідентифікувати як здійснення права на самовизначення. Прикладом може слугувати референдум у Каталонії про вихід зі складу Іспанії, який було визнано неконституційним Конституційним судом Іспанії, оскільки питання про вихід зі складу Іспанії її територіальних складових має вирішуватися виключно на національному, а не регіональному рівні (*М. Савчин*).

Федерація як союзна держава здійснює публічне управління таким чином, що не втручається у справи суб'єктів федерації, що входять до її складу. Це зумовлено тим, що конституції досить детально регламентують питання розмежування компетенції, засади кооперації та співпраці з метою узгодження політичного курсу федерації та суб'єктів федерації, а також вирішення компетенційних спорів. Володіючи самостійними предметами відання, федерація та суб'єкти федерації змушені через інституційні механізми – вищі па-

лати парламенту, шляхом консультацій між федеральним та місцевими урядами, – узгоджувати складні питання публічного управління (М. Савчин).

Загальними принципами державного устрою України є:

- неподільність та невідчужуваність суверенітету Української держави;
- єдність, неподільність, цілісність державної території та недоторканність її кордонів;
- конституційність та законність утворення, реорганізації та ліквідації складових державного устрою;
- єдність державної регіональної політики;
- конституційно визнана децентралізація публічної влади, зумовлена загальнонаціональними інтересами та потребами, керованістю країною як єдиним політичним, соціально-економічним, правовим простором;
- гарантованість всім національностям в Україні права на збереження їх традиційного розселення, існування національно-адміністративних одиниць, належних умов для розвитку всіх національних мов і культур.

**Принцип унітаризму та його закріплення в Конституції.** Принцип унітаризму знайшов своє закріплення в Конституції через такі положення:

- власна територія, що є єдиною, неподільною, недоторканною й цілісною (ст. 2 Конституції);
- державні кордони, зміна яких, як і зміна території України, без згоди народу України не допускається (ст. 73 Конституції);
- єдина конституція (преамбула Конституції);
- єдина система законодавства (ст. 8 Конституції);
- єдині законодавчий, виконавчі та судові органи (ст. 6 Конституції);
- єдине громадянство (ст. 4 Конституції);
- єдина державна мова – українська (ст. 10 Конституції);
- єдині державні символи (ст. 20 Конституції).

Унітарні держави поділяють на централізовані, відносно децентралізовані й децентралізовані. Централізовані не мають місцевої автономії, а функції влади на місцях здійснюють урядовці. У відносно децентралізованих унітарних державах поряд із урядовцями, при-

значеними центральною владою, діють обрані відповідною територіальною громадою муніципальні органи. Натомість у децентралізованих унітарних державах існує конституційний поділ повноважень між центральною владою й територіальними одиницями, місцеве самоврядування здійснюють виборні органи місцевих адміністративних одиниць, оскільки тут немає чиновників, призначених урядом (О. В. Фрицький).

Україна має ознаки децентралізованої унітарної держави: наявність автономного утворення, відносна самостійність у нормотворчості й інших сферах діяльності; органи місцевого самоврядування входять до системи публічного управління; органи місцевого самоврядування утворюються й діють в усіх адміністративно-територіальних одиницях; органи місцевого самоврядування наділені високим ступенем самостійності та незалежності від державних органів; виборні органи місцевого самоврядування не перебувають під прямим контролем центральних органів державної влади.

Конституційний Суд України у Рішенні від 14.03.2014 № 2-рп/2014 вказав, що згідно зі ст. 132 Конституції територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Значені конституційні принципи організації територіального устрою обумовлені формою державного устрою України як унітарної держави (пп. 4.3 п. 4 мотивувальної частини).

Згідно з іншою юридичною позицією Конституційного Суду України, яка викладена в Рішенні від 20.03.2014 № 3-рп/2014, Конституція не передбачає права окремої частини громадян України (в тому числі і національних меншин) на одностороннє самовизначення, в результаті якого відбудеться зміна території України як унітарної держави. Питання зміни кордонів України повинне вирішуватися на всеукраїнському референдумі, призначеному Верховною Радою України відповідно до ст. 73, п. 2 ч. 1 ст. 85 Конституції (пп. 3.3 п. 3 мотивувальної частини).

**Поняття, система та принципи адміністративно-територіального устрою України. Порядок вирішення питань територіаль-**



**ного поділу в Україні.** Територіальний устрій – це передбачена Конституцією та законами України територіальна організація держави для забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань та здійснення функцій держави та суспільства.

Основи і система територіального устрою України визначаються Конституцією (розділ I, IX).

Територіальний устрій України відповідно до ст. 132 Конституції 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.

Адміністративно-територіальний устрій – це територіальна організація держави з її внутрішнім поділом на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою для створення і діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, устрій сприяє організації самого населення у територіальних колективах, а також має важливе значення для реалізації конституційних прав та обов'язків людини та громадянина, вибору ними місця проживання, свободи пересування, тому має бути пристосований до потреб людини.

При цьому питання територіального устрою України визначаються згідно з Конституцією виключно законами (п. 13 ч. 1 ст. 92).

Національне законодавство щодо адміністративно-територіального устрою не містить визначення поняття адміністративно-територіальної одиниці. Разом з тим систему адміністративно-територіального устрою України відповідно до ст. 133 Конституції складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Конституція (п. 29 ч. 1 ст. 85) відносить до повноважень Верховної Ради України утворення і ліквідацію районів, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів. Інші питання адміністративно-територіального устрою, зокрема стосовно правового статусу й видів адміністративно-територіальних одиниць, критеріїв їх класифікації, повноважень інших органів влади щодо

вирішення питань адміністративно-територіального устрою України законодавчо не врегульовані.

Натомість лишається чинним у частині, що не суперечить Конституції, Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 № 1654-Х «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР».

Також слід вказати, що 31.05.2005 Верховна Рада України прийняла Закон України № 2604-IV «Про географічні назви», яким було визначено правові основи регулювання відносин та діяльності, пов'язаної із встановленням назв географічних об'єктів, а також унормуванням, обліком, реєстрацією, використанням та збереженням географічних назв.

Втім, відповідно до ч. 6 ст. 8 цього Закону порядок найменування та перейменування географічних об'єктів, що складають систему адміністративно-територіального устрою України, має визначатися окремим законом.

Проте в Україні дотепер відсутній закон, який би визначав порядок найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць. Відтак, це породжує низку проблем, зокрема пов'язаних з упорядкуванням назв адміністративно-територіальних одиниць та їх своєчасним обліком.

**Поняття та характеристика конституційного статусу національних меншин в Україні. Поняття національно-культурної автономії.** Держава несе обов'язок захищати права меншин, у тому числі шляхом сприяння їм у повній участі у політичному, економічному, соціальному, релігійному і культурному житті суспільства та в процесі досягнення економічного прогресу й розвитку їх країн, а також вжити всіх конституційних, законодавчих, адміністративних та інших заходів щодо забезпечення такого захисту (*М. Савчин*).

Правовий статус національних меншин в Україні визначається Конституцією, Декларацією прав національностей України, Рамковою конвенцією Ради Європи про захист національних меншин, Європейською хартією регіональних мов або мов меншин, Законом України від 13.12.2022 № 2827-IX «Про національні меншини (спільноти) в Україні», який набирає чинності загалом 01.07.2023.

Конституційно-правовий статус національних меншин – це сукупність юридичних факторів, що визначають місце та роль націо-

нальних меншин щодо титульної нації. Правовий статус національних меншин характеризується принципами їх статусу (принцип поваги, рівноправності, неприпустимості дискримінації, невід'ємності прав тощо), основними правами та обов'язками, а також гарантіями захисту їхніх прав.

Відповідно до ст. 11 Конституції українська держава сприяє розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів та національних меншин України.

Декларація прав національностей України 1991 року проголошує, що держава гарантує усім народам, національним групам, громадянам, які проживають на її території, рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права. Дискримінація за національною ознакою забороняється й карається за законом.

Згідно із Рамковою конвенцією про захист національних меншин захист національних меншин та прав і свобод осіб, які належать до цих меншин, є невід'ємною частиною міжнародного захисту прав людини. Згідно зі ст. 4 цієї Конвенції: «сторони зобов'язуються гарантувати особам, які належать до національних меншин, право рівності перед законом та право на рівний правовий захист. У цьому зв'язку будь-яка дискримінація на підставі приналежності до національної меншини забороняється. Сторони зобов'язуються вжити, у разі необхідності, належних заходів з метою досягнення у всіх сферах економічного, соціального, політичного та культурного життя повної та справжньої рівності між особами, які належать до національної меншини, та особами, які належать до більшості населення. У цьому зв'язку, вони належним чином враховують конкретне становище осіб, які належать до національних меншин».

Згідно з Законом України від 13.12.2022 № 2827-IX «Про національні меншини (спільноти) в Україні» національна меншина (спільнота) України – це стала група громадян України, які не є етнічними українцями, традиційно проживають на території України в межах її міжнародно визнаних кордонів, об'єднані спільними етнічними, культурними, історичними, мовними та/або релігійними ознаками, усвідомлюють свою приналежність до неї, виявляють прагнення зберегти і розвивати свою мовну, культурну, релігійну самобутність. Національні меншини (спільноти) є невід'ємними, інтегрованими та органічними частинами українського суспільства.

Громадянам України незалежно від етнічного походження, належності до національних меншин (спільнот) гарантуються рівні громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні та мовні права і свободи, визначені Конституцією. Особа, яка належить до національної меншини (спільноти), має згідно з Законом України від 13.12.2022 № 2827-IX «Про національні меншини (спільноти) в Україні» також право на:

- самоідентифікацію;
- свободу громадських об'єднань та мирних зібрань;
- свободу вираження поглядів і переконань, думки, слова, совісті та релігії;
- участь у політичному, економічному та соціальному житті;
- використання мови національної меншини (спільноти);
- освіту, зокрема мовами національних меншин (спільнот);
- збереження культурної самобутності національної меншини (спільноти).

Вказаний перелік прав осіб, які належать до національних меншин (спільнот), не є вичерпним. Інші права та свободи за такими особами можуть визнаватися відповідно до закону.

Особа, яка належить до національної меншини (спільноти), може здійснювати права та користуватися свободами, гарантованими Законом України від 13.12.2022 № 2827-IX «Про національні меншини (спільноти) в Україні», окремо або спільно з іншими особами, які належать до національних меншин (спільнот), на території України.

Особа, яка належить до національної меншини (спільноти), зобов'язана дотримуватися Конституції та законів України, боронити державний суверенітет і територіальну цілісність України, поважати мову, культуру, традиції, звичаї, релігійну самобутність української нації, всіх національних меншин (спільнот) та корінних народів України, а також сприяти інтеграції національної меншини (спільноти) в українське суспільство.

Права і свободи осіб, які належать до національних меншин (спільнот), можуть бути обмежені відповідно до закону, якщо таке обмеження є необхідним у демократичному суспільстві.

Нарешті, Закон України від 13.12.2022 № 2827-IX «Про національні меншини (спільноти) в Україні» визначає, що при реалізації та/або захисті прав і свобод осіб, які належать до національних меншин (спільнот),

нот), забороняється популяризація або пропаганда держави-терориста (держави-агресора) та її органів, російського нацистського тоталітарного режиму, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну, представників органів влади держави-терориста (держави-агресора) та їхніх дій, що створюють позитивний образ держави-терориста (держави-агресора), виправдовують чи визнають правомірною збройну агресію Російської Федерації як держави-терориста проти України, окупацію території України.

Характеризуючи правовий статус національних меншин в Україні, слід окремо вказати на національно-культурну автономію – форму самоорганізації етнічних груп для збереження та розвитку їх самобутньої культури і забезпечення відповідних прав. На відміну від національно-територіальної автономії, національно-культурна автономія встановлюється не на певній території компактного проживання етнічної групи, а екстериторіально, будучи зумовлена різнорідним розселенням певного етносу. Національно-культурна автономія реалізується через такі організаційні форми, як наприклад, національно-культурні товариства.

Закон України від 13.12.2022 № 2827-ІХ «Про національні меншини (спільноти) в Україні» визначає, що державна політика у сфері національних меншин (спільнот) базується на принципах: запобігання міжетнічним конфліктам, використанню національних меншин (спільнот) іншими державами для автономізації регіонів їх проживання та дезінтеграції України (п. 9 ч. 2 ст. 13).

Окремо необхідно вказати про корінні народи, правий статус яких натепер регулюється Закон України від 01.07.2021 № 1616-ІХ «Про корінні народи України». Відповідно до положень ст. 1 цього Закону корінний народ України являє автохтонну етнічну спільноту, яка сформувалася на території України, є носієм самобутньої мови і культури, має традиційні, соціальні, культурні або представницькі органи, самоусвідомлює себе корінним народом України, становить етнічну меншість у складі її населення і не має власного державного утворення за межами України.

Закон України від 01.07.2021 № 1616-ІХ «Про корінні народи України» нарешті чітко визначає, що корінними народами України, які сформувались на території Кримського півострову, є кримські татари, караїми, кримчаки.

Правосуб'єктність корінних народів передбачає, що за ними визнано право на самовизначення у складі України, встановлення свого політичного статусу у межах Конституції та законів України, вільне здійснення свого економічного, соціального та культурного розвитку.

Корінні народи України, реалізуючи своє право на самовизначення, мають право на самоврядування в питаннях, що належать до їхніх внутрішніх справ, у тому числі щодо шляхів створення їх представницьких органів, що утворюються та діють у межах Конституції та законів України.

Корінні народи України мають право відповідно до Конституції та законів України зберігати і зміцнювати свої особливі політичні, правові, соціальні та культурні інститути, зберігаючи при цьому свою участь в економічному, соціальному та культурному житті.

Держава сприяє представництву корінних народів України у Верховній Раді України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим та міста Севастополя; формуванню спроможностей територіальних громад, які б відповідали місцям компактного проживання корінних народів України, а також гарантує захист корінних народів України від актів геноциду чи будь-яких інших актів колективного примусу чи насильства.

**Конституційний статус Автономної Республіки Крим у складі України як унітарної держави.** Автономія у політико-правовому значенні – це форма самоврядування в межах частини території унітарної держави. За автономною територіальною одиницею зазвичай визнають, в установлених центральною владою межах, певну міру самостійності щодо вирішення питань регіонального значення.

У правовому аспекті поняття автономії відображає 'особливий статус території чи організації в державі, що передбачає відносно самостійне розв'язання внутрішніх проблем поза межами прав і повноважень держави чи організації, до складу яких входить дана самоврядна одиниця' (*Великий енциклопедичний юридичний словник, 2007*).

Територіальна автономія застосовується переважно тоді, коли через ті чи інші обставини одній чи кільком складовим держави надаються ширші, порівняно з іншими складовими, повноваження для самостійного вирішення питань внутрішнього самоуправління.

Територіальні автономії, у свою чергу, класифікують на певні групи за такими критеріями:

1. За підставами, що спонукали до їхнього утворення, автономії можуть бути поділені на:

- автономії, що утворені за національно-мовними ознаками (національно-територіальні чи етнотериторіальні). Вони утворюються в регіонах з компактним проживанням груп населення з певними відмінностями, які можуть визначатися як народи, народності, нації, національності залежно від політичних традицій;
- автономії, підставою для утворення яких є не національні чи етнічні ознаки, а врахування особливостей історичних традицій, звичаїв побуту, релігійних вірувань населення, що проживає на території автономії;
- автономії, що були утворені в результаті певних історичних обставин на територіях, що характеризуються особливостями політичних або економічних відносин;
- автономії, що утворилися внаслідок реалізації загального принципу територіальної організації влади.

За обсягом повноважень територіальні автономії поділяються на два види: політичні та адміністративні.

Політична автономія, яку часом позначають як державну, може мати ознаки державності, її органам надаються права приймати деякі законодавчі акти щодо регулювання питань місцевого значення. Повноваження автономії визначаються конституцією держави або спеціальним законом.

Адміністративна автономія передбачає, що органи територіального утворення не мають законодавчих повноважень, а їхні акти завжди мають лише підзаконний характер. Втім, навіть у такому разі, спроможності органів автономії все одно є дещо ширшими у тій сфері, яка послужила підставою для надання автономії (*А. Автономов*).

Відповідно до Конституції Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. З погляду аргументованих у літературі класифікацій Автономна Республіка Крим являє адміністративну автономію, одну з адміністративно-територіальних одиниць у складі України як уні-

тарної держави. Водночас необхідно вказати, що місто Севастополь згідно з ч. 2 ст. 133 Конституції не входить до складу Автономної Республіки Крим, являючи окрему адміністративно-територіальну одиницю, яка має спеціальний статус, який має визначатися законом України.

Інша особливість Автономної Республіки Крим полягає у тому, що її органи влади, зокрема Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, не є ані органами державної влади, ані органами місцевого самоврядування. З огляду на це, вони мають особливе місце у системі органів публічної влади в Україні.

Конституційний Суд України у п. 5.2 мотивувальної частини рішення від 21.12.2001 № 19-рп/2001 у справі щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим з іншими видами діяльності вказує, що засади здійснення державної влади в Україні за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову безпосередньо не стосуються поділу повноважень, на якому ґрунтуються організація і діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Питання поділу повноважень між Верховною Радою Автономної Республіки Крим та Радою міністрів Автономної Республіки Крим регулюються Конституцією України, Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», Конституцією Автономної Республіки Крим. Особливості повноважень, організації та діяльності органів Автономної Республіки Крим не можна пов'язувати з принципом поділу влади.

Так зване входження Автономної Республіки Крим за результатами «загальнокримського референдуму» до складу Російської Федерації як суб'єкта Російської Федерації, яке відбулося у лютому-березні 2014 року, з погляду міжнародного права є нічим іншим як актом агресії, здійсненим за безпосередньої та вирішальної участі військових формувань та парамілітарних утворень Російської Федерації.

Протиправна анексія, як і псевдореферендум, не визнані ані українською державою (юридична аргументація неконституційності «загальнокримського референдуму» викладена Конституційним Судом України в Рішенні від 14.03.2014 № 2-рп/2014 у справі про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим), ані абсо-



лютною більшістю держав світу, ані Генеральною асамблеєю ООН (Резолюція A/RES/68/262 про територіальну цілісність України), ані Парламентською асамблеєю Ради Європи (резолюція № 1988 (2014) «Останні події в Україні: загрози для функціонування демократичних інститутів»), ані Парламентською асамблеєю Організації з безпеки та співробітництва в Європі (резолюція щодо явних грубих і невиправданих порушень Російською Федерацією Гельсінських принципів).

І за українським законодавством, і за нормами міжнародного права Автономна Республіка Крим та місто Севастополь визнаються окупованими, а відповідно, Російська Федерація визнається державою-окупантом. Це дійсно важливо, бо такий статус, що передбачений міжнародним правом, накладає на Російську Федерацію низку обмежень та зобов'язань.

**Особливості юридичного статусу тимчасово окупованих територій України.** Слід вказати, що статус окупованої території не означає відсутність жодних правил для держави, яка здійснила окупацію. Розробка відповідних норм міжнародного права почалася ще наприкінці XIX століття: Женевська конвенція (1864 р.), Санкт-Петербурзька декларація (1868 р.), Брюссельська декларація (1874 р.), а також Гаазькі конвенції і декларації (1899 р.) і (1907 р.) з додатками до них тощо. Цей процес продовжився після Другої світової війни з прийняттям масштабних нововведень у сфері окупаційного права: IV Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни (1949 р.) та Протоколи I та II до неї.

Відповідно до норм міжнародного гуманітарного права, з фактичним переходом до окупанта владних повноважень він вживає всіх залежних від нього заходів аби, за можливості, відновити і забезпечити громадський порядок і безпеку, дотримуючись чинних у країні законів, за винятком, коли це абсолютно неможливо (ст. 43 Положення про закони і звичаї сухопутної війни (1907 р.).

Особи, що перебувають під захистом на окупованій території, не будуть у жодному разі та жодним чином позбавлені переваг Конвенції у зв'язку з будь-якими змінами, запровадженими стосовно керівних установ чи управління цією територією внаслідок її окупації, або у зв'язку з будь-якою угодою, укладеною між владою окупованої території та владою окупаційної держави, або у зв'язку з анек-

сією окупаційною державою всієї або частини окупованої території (ст. 47 IV Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни).

Зазначені положення фактично забороняють державі-окупанту змінювати правові і політичні інститути на окупованій території, що зумовлює збереження наявного державного і суспільного ладу.

Тимчасовий характер прав і обов'язків, покладених на окупаційну владу міжнародним гуманітарним правом, не дозволяє їй здійснювати масштабні перетворення в державній структурі окупованої території. Відповідно до норм міжнародного гуманітарного права, держава-окупант повинна дотримуватися щодо окупованої території підходу *lex lata* («закон як є») і не ставити під загрозу *conservationist principle* (принцип збереження статус-кво), на якому ґрунтується окупаційне право.

Суть принципу збереження статус-кво полягає в тому, аби не допустити перетворень державою-окупантом інституційної і політичної структури на окупованій території відповідно до своїх потреб або уподобань. Часом такі перетворення намагаються так чи інакше виправдати, однак, відповідно до норм міжнародного гуманітарного права, принцип збереження статус-кво повинен мати пріоритет і ті чи інші причини як такі не можуть слугувати безумовним виправданням. Основоположні рішення повинні прийматися суверенними інституціями, за встановленою законом процедурою, а не окупаційною державою (*М. Афанасьєва*).

У межах національного правопорядку юридичний статус тимчасово окупованої території визначається Законом України від 15.04.2014 № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (зі змінами).

Зважаючи на повномасштабне збройне вторгнення Російської Федерації на суверенну територію України, натеper тимчасово окупованою територією визначається:

1) сухопутна територія тимчасово окупованих Російською Федерацією територій України, водні об'єкти або їх частини, що розташовані на цих територіях;

2) внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та приле-

гло до узбережжя континентального шельфу України, внутрішні морські води, прилеглі до сухопутної території інших тимчасово окупованих Російською Федерацією територій України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України;

3) інша сухопутна територія України, внутрішні морські води і територіальне море України, визнані в умовах воєнного стану тимчасово окупованими Кабінетом Міністрів України;

4) надра під зазначеними територіями та повітряний простір над цими територіями.

Тимчасово окупована Російською Федерацією територія України є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

На тимчасово окуповані території поширюється особливий правовий режим перетину адміністративної межі та лінії зіткнення між тимчасово окупованою територією та іншою територією України, вчинення правочинів, проведення виборів та референдумів, реалізації інших прав і свобод людини і громадянина.

Правовий режим тимчасово окупованої території передбачає особливий порядок забезпечення прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території. Зокрема, Україна вживає всіх необхідних заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, усім громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Конституційний статус Криму після війни.
2. Правосуб'єктність корінних народів України.
3. Первинний рівень адміністративно-територіального устрою України.

## Тема 13.

### Місцеве самоврядування в Україні

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо сутності та змісту місцевого самоврядування, системи та гарантій місцевого самоврядування в Україні, засад взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формування вмінь та навичок інтерпретації та застосування конституційно-правових норм щодо визначених питань.

#### Питання

1. Поняття та принципи місцевого самоврядування.
2. Конституційні гарантії місцевого самоврядування. Європейські стандарти місцевого самоврядування.
3. Система місцевого самоврядування. Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування.
4. Загальна характеристика конституційного статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.
5. Предмет відання територіальної громади. Компетенція органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в містах зі спеціальним статусом.
6. Відносини та взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади.
7. Конституційно-правовий статус депутата місцевої ради та юридичні гарантії його діяльності.

#### Теоретичний мінімум

**Поняття та принципи місцевого самоврядування.** На сучасному етапі розвитку науки конституційного права більшість вчених дотримується думки, що публічна влада в Україні представлена двома видами – державною та публічно-самоврядною.

Публічно-самоврядна влада є самостійним видом публічної влади та має як спільні риси з державною владою (наприклад, поєднання у процесі їх здійснення форм прямої та непрямої демократії), так і свої відмінності (наприклад, цьому виду публічної влади не притаманний розподіл на три гілки).

Публічно-самоврядна влада – це влада територіальної громади, яка на місцевому рівні здійснює гарантовану державою самоврядну діяльність. У цій незалежності публічно-самоврядної влади від державної влади і полягає її природа. Варто зауважити, що такий погляд у різні періоди висловлювали О. Батанов, М. Баймуратов, А. Крусян, П. Любченко, Н. Мішина, М. Орзіх, інші науковці. У свою чергу, В. Борденюк, В. Шаповал та інші аргументують, що природа публічно-самоврядної влади зумовлена тим, що вона являє прояв децентралізації державної влади, а саме виступає як децентралізована форма державного управління. Інші вчені доводять натомість, що, коли органи місцевого самоврядування виконують власні повноваження, – вони здійснюють публічно-самоврядну владу, а коли виконують делеговані повноваження – державну владу. Осмислення природи місцевого самоврядування отримало вираження у трьох теоріях – громадівській (громадській), державницькій (державній) і теорії муніципального дуалізму.

Відповідно до громадівської теорії первинним суб'єктом публічно-самоврядної влади є територіальна громада, а її об'єктом – коло питань місцевого значення, що окреслюють сферу місцевих інтересів територіальної громади. Державницька теорія місцевого самоврядування виходить із того, що природа влади, яку здійснюють органи місцевого самоврядування – публічна державна. Відповідно до цієї теорії, джерелом влади є держава, яка на свій розсуд наділяє владою інших суб'єктів – тому неможливо поділяти публічну владу на публічну державну і публічно-самоврядну (муніципальну) владу. Громадівсько-державницька теорія (теорія муніципального дуалізму) передбачає, що органи місцевого самоврядування є незалежними від держави, коли виконують свої власні повноваження, натомість розглядаються як державні органи, коли виконують функції держави, тобто делеговані повноваження (*Н. Мішина*).

Місьцеве самоврядування традиційно називають одним з інститутів громадянського суспільства. Поряд з родиною, громадськими об'єднаннями тощо, воно виконує важливу роль у його розбудові. Місьцеве самоврядування є вагомим чинником обмеження державної влади на користь громадянського суспільства.

Нормативне визначення поняття «місьцеве самоврядування» містить Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місьцеве само-

врядування в Україні» (зі змінами), який спирається на положення Розділу XI Конституції. Отже, місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Відповідно до Конституції та Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами) місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

При характеристиці принципів, відповідно до яких в Україні здійснюється місцеве самоврядування, за основу мають бути взяті відповідні положення ст. 4 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами). Йдеться, отже, про принципи:

- народовладдя (місцеве самоврядування, таким чином, є виявом здійснення влади народом: безпосередньо і через органи місцевого самоврядування);
- законності (органи та посадові особи місцевого самоврядування мають діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України);
- гласності (органи та посадові особи місцевого самоврядування мають діяти у спосіб, який уможливує відкритість і прозорість їхньої діяльності, її висвітлення у медіа, поінформованість членів територіальної громади про стан вирішення питань місцевого значення);
- колегіальності (найважливіші рішення щодо питань місцевого значення вирішуються радами – представницькими колегіальними органами місцевого самоврядування);
- поєднання місцевих і державних інтересів (здійснення територіальною громадою, органами та посадовими особами місцевого самоврядування повинно забезпечувати поєднання місце-

вих і державних інтересів, унеможливлувати їхнє протиставлення);

- виборності (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, а також депутатів місцевих рад);
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах визначених законами України повноважень (законами України встановлюється компетенція органів та посадових осіб місцевого самоврядування, гарантії самостійності місцевого самоврядування);
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб (органи та посадові особи місцевого самоврядування звітують про свою діяльність територіальній громаді та відповідальні перед нею за результати своєї діяльності);
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування (місцеве самоврядування визнається та гарантується державою, яка має забезпечувати його здійснення);
- судового захисту прав місцевого самоврядування (у разі порушення прав місцевого самоврядування, вони можуть бути захищені у судовому порядку).

Визначена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» система принципів місцевого самоврядування лишається незмінною з моменту його прийняття у 1997 р. Водночас у науково-експертній спільноті тривалий час наголошується на об'єктивній необхідності в реформі правового регулювання місцевого самоврядування, включно із системою принципів. Аргументовані, зокрема, пропозиції переглянути цю систему, додати щонайменше принципи автономії місцевого самоврядування та субсидіарності.

Принцип автономії місцевого самоврядування втілює її сприйняття як влади, яка правочинна самостійно вирішувати у нормативно визначених межах усі віднесені до її компетенції питання місцевого значення.

Принцип субсидіарності вимагає, аби питання, які можуть вирішуватися безпосередньо на місцях, були введені до органів влади ниж-

чого рівня. На регіональний і загальнодержавний рівні згідно з цим принципом мають бути передані тільки ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані на нижчому рівні публічної влади.

Особливе значення для принципу субсидіарності має положення п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною у 1997 р., згідно з яким органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, до тієї проблеми, яку він вирішує.

**Конституційні гарантії місцевого самоврядування. Європейські стандарти місцевого самоврядування.** Гарантії місцевого самоврядування у спеціальній літературі визначають досить порізному, але видається за можливе зупинитися на дефініції О. Фролова, за якою гарантії місцевого самоврядування – це середовище та спеціальний інституційний механізм, які забезпечують безперешкодну й ефективну участь суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, вираженні волі та інтересів відповідної територіальної громади.

При цьому метою гарантій місцевого самоврядування є безперешкодне й ефективне вирішення питань місцевого значення безпосередньо територіальною громадою, а також органами і посадовими особами місцевого самоврядування.

Незважаючи на відмінності у підходах щодо критеріїв класифікації і, отже, видів гарантій, надзвичайно поширеним у спеціальній літературі є поділ гарантій місцевого самоврядування на загальні та спеціальні.

Загальні гарантії місцевого самоврядування визначають як залежні від панівних суспільних відносин економічного, політичного й соціального характеру умови та засоби, спрямовані на забезпечення стійкості і стабільності в діяльності місцевого самоврядування, створення можливостей для його подальшого розвитку та реалізації, не пов'язані з конкретними юридичними механізмами функціонування місцевого самоврядування. Позаяк критеріями розмежування



загальних гарантій є сфери життєдіяльності суспільства, серед цієї групи виокремлюють економічні, політичні, соціально-культурні гарантії.

Натомість спеціальні (юридичні) гарантії визначають як сукупність юридичних умов та засобів, які спрямовані на забезпечення функціонування місцевого самоврядування, включно із забезпеченням дієвого здійснення прав місцевого самоврядування, охорони та захисту прав місцевого самоврядування.

За своєю природою юридичні гарантії місцевого самоврядування можуть бути поділені на матеріально-правові, процесуально-правові та інституційні, а за формою об'єктивації – конституційні, міжнародно-договірні, законодавчі, підзаконні. Не викликає сумнівів, що засадниче значення з-поміж юридичних гарантій місцевого самоврядування відіграють конституційні гарантії. У цьому контексті системотворчим є положення ст. 7 Конституції, згідно з якою в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Цю норму, слушно твердить О. Чернеженко, можна тлумачити таким чином, що в Україні не може бути скасовано такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше як шляхом внесення зміни саме до цієї статті Конституції. З огляду на те, що це стаття, вміщена в розділі I «Загальні засади», зміни до неї, відповідно до ст. 156 Конституції, можуть бути внесені лише через їх затвердження всеукраїнським референдумом. Саме тому невелика за розміром ст. 7 є виключно значущою гарантією місцевого самоврядування в Україні.

Водночас конституційні гарантії місцевого самоврядування можуть бути сприйняті як система, яка включає визначені конституційно територіальну, організаційну та матеріально-фінансову основи місцевого самоврядування.

Територіальною основою місцевого самоврядування є адміністративно-територіальний поділ України на області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Територіальна основа має забезпечувати доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, а також, значною мірою, необхідну для цього ресурсну базу.

Організаційною основою місцевого самоврядування є відповідна система органів місцевого самоврядування, яка створюються та

функціонує у певному просторовому вимірі, на різних рівнях адміністративно-територіального устрою.

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.

На рівні Конституції передбачено, що 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.

Надзвичайно значущим у цьому аспекті є те, що держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування, а витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Конституційно визначені організаційна та матеріально-фінансова основи місцевого самоврядування (Розділ XI Конституції) конкретизовані в чинному законодавстві, найперше в Законі України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами), а також в Бюджетному кодексі України, Господарському кодексі України, численних інших нормативно-правових актах.

Доцільно наголосити, що об'єктивна потреба реформи місцевого самоврядування неминуче передбачає врахування та реалізацію європейських стандартів місцевого самоврядування. Така неминучість зумовлена не тільки ціннісною, світоглядною спорідненістю з державами Європи, яка позначається на організації та функціонуванні в Україні місцевого самоврядування, але й тими євроінтеграційними прагненнями, які всупереч збройній агресії Російської Федерації прагне здійснити народ України. Не викликає сумнівів, що розбудова проєвропейської моделі місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності й надалі буде важливим напрямом для України.

Європейські стандарти місцевого самоврядування натепер об'єктивовані в низці міжнародних документах різної природи, при-

йнятих у межах Ради Європи та Європейського Союзу, серед яких основними є такі:

- Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади, до якої Україна приєдналася 1993 р.;
- Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Україною у 1997 р.;
- Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, ратифікована Україною у 2003 р.;
- Європейська хартія міст 1992 р. та Європейська хартія міст II 2008 р.;
- Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті 2003 р.

Водночас твердячи про «європейські основи місцевого самоврядування» або про «основи місцевого самоврядування Європейського Союзу», як слушно зазначає О. Чернеженко, учені, політики й експерти мають на увазі передусім систему цінностей і принципів, що історично сформувались і утвердились у Європі після Другої світової війни та набули свого найвищого рівня розвитку у державах-учасницях Європейського Союзу в XXI ст.

Відповідні цінності та принципи можуть і повинні гарантувати створення надійних механізмів залучення громадян до процесів формування та реалізації політики на місцевому рівні, а також забезпечувати належний громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Це дозволить формувати й реалізовувати різновекторну політику розвитку територіальних громад і регіонів за участі, підтримки, контролю та в інтересах місцевих жителів як у державах-учасницях Європейського Союзу, так і в Україні.

У цьому зв'язку з-поміж вказаних особливо варто виділити Європейську хартію місцевого самоврядування, яка згідно зі ст. 9 Конституції є частиною національного законодавства. Характеризуючи зміст Хартії, О. Бориславська виділяє низку найважливіших, основоположних для європейської моделі влади на відповідних територіальних рівнях принципів, зокрема:

- визнання місцевого самоврядування в національному законодавстві і, за можливості, в конституції (ст. 2);

- реальності місцевого самоврядування, що віднаходить свій вияв в акцентуванні саме на суттєвому (а не будь-якому довільно визначеному державою) обсязі суспільних справ, регулювання та управління якими уповноважені здійснювати органи місцевого самоврядування (ст. 3);
- підзаконності місцевого самоврядування як можливості відповідних органів здійснювати регулювання і управління місцевими справами – виключно в межах законодавства держави (ст. 3);
- визначення природи місцевого самоврядування як публічної влади, що, з одного боку, діє в інтересах місцевого населення (територіальної громади) (ст. 3), з іншого – є похідною від суверенної державної влади, оскільки головні повноваження і функції місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом (ч. 1 ст. 4);
- віднесення до суб'єктів здійснення місцевого самоврядування як територіальних громад, так і органів місцевого самоврядування – за умови обрання представницьких органів місцевого самоврядування таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права (ст. 3);
- автономності місцевого самоврядування як влади, що має право самостійно вирішувати всі питання, віднесені до її компетенції (ч. 2 ст. 4);
- субсидіарності (оптимальної децентралізації і реальної керованості території), що передбачає, по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, які мають найтісніший контакт із громадянином, по-друге, врахування обсягу і характеру завдань та вимоги щодо досягнення ефективності й економії при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади (ч. 3 ст. 4);
- повноважності місцевого самоврядування, невідчужуваності та непорушності його повноважень – повноваження місцевого самоврядування мають бути повними і виключними. Вони не можуть бути скасовані чи обмежені, якщо це не передбачено законом (ч. 4 ст. 4);
- адаптації здійснення наданих місцевому самоврядуванню повноважень до місцевих умов (єдності державних і місцевих інтересів) (ч. 5 ст. 4);

- участі місцевого самоврядування у вирішенні всіх суспільно важливих питань, які, хоча і не віднесені до його компетенції, але зачіпають його права та інтереси (ч. 6 ст. 4).
- цілісності та непорушності території суб'єктів місцевого самоврядування – зміна територіальних кордонів самоврядних одиниць потребує узгодження з відповідними територіальними спільнотами (ст. 5);
- самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні власних внутрішніх адміністративних структур з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління (ч. 1 ст. 6);
- створення належних умов для служби та кар'єрного зростання муніципальних службовців, що дозволить залучити до роботи в органах місцевого самоврядування висококваліфікований персонал (ч. 2 ст. 6);
- «вільного мандата» депутатів представницьких органів місцевого самоврядування (вільного здійснення ними своїх функцій) (ч. 1 ст. 7);
- фінансового відшкодування витрат, понесених під час виконання мандата депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідне соціальне страхування (ч. 2 ст. 7);
- визначення функції чи діяльності як такої, що несумісна з мандатом депутата представницького органу місцевого самоврядування, виключно законом або на підставі основоположних правових принципів (ч. 3 ст. 7);
- гарантованості права органів місцевого самоврядування на власні фінансові ресурси за визначених умов (ст. 9);
- гарантованості права органів місцевого самоврядування на свободу асоціацій та на співробітництво з органами місцевого самоврядування іноземних держав (ст. 10);
- правового захисту місцевого самоврядування – права органів місцевого самоврядування використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування (ст. 11);

- застосування принципів Хартії до всіх категорій (рівнів) органів місцевого самоврядування, які існують у межах території держави (ст. 13).

Слід погодитися із твердженням О. Бориславської, що міра втілення цих принципів у національному правовому регулюванні є досить різною, деякі не реалізуються як такі, а деякі – суперечать національним законодавчим актам, що регулюють питання місцевого самоврядування.

**Система місцевого самоврядування. Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування.** Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами) визначає, що система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Передбачено, що у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Система місцевого самоврядування включає, таким чином, органи, утворення яких є ініціативним – районні у містах ради, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення. Варто акцентувати, що існування публічно-правових відносин між органами місцевого самоврядування не означає наявності між ними відносин підпорядкування, за яких, подібно до системи органів (державної) виконавчої влади, один орган є підпорядкованим іншому органу місцевого самоврядування.

Так само важливо наголосити, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби, відмінний від державної, а держава відповідно до ст. 7 виступає гарантом місцевого самоврядування.

Проте чи не найбільш важливе те, що система місцевого самоврядування у жодному разі не зводиться до системи органів та посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада.

І Конституція, і Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами), визначаючи, що являє «територіальна громада», є вкрай лаконічними. Так, територіальна громада згідно з ч. 1 ст. 140 Конституції – це жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. За Законом територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр.

Водночас у спеціальній літературі розуміння територіальної громади сягає значно глибше «сукупності жителів» чи «населення певної території». Так, наприклад, М. Баймуратов визначає територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистісними зв'язками системного характеру».

О. Батанов аргументує, що усвідомлення явища територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування – неможливе без комплексного аналізу, що має здійснюватися не лише за формальними критеріями (наприклад, демографічна структура, характер спілкування всередині спільноти, її географічні розміри), а й за змістовними.

Так, за сутністю територіальна громада – такий колектив людей, у якому міжособистісні відносини зумовлені громадсько ціннісним та особистісно значущим змістом спільної діяльності – вирішенням питань місцевого значення. Саме орієнтація на самостійне, під свою відповідальність розв'язання локальних проблем – питань (справ), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів-членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інших питань, які не входять до

компетенції органів державної влади України – розкриває соціальне призначення місцевого самоврядування.

За змістом територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування. Саме характеристика територіальних громад як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях, розмаїття форм демократії у місцевому самоврядуванні, визнання провідної ролі територіальних громад у формуванні всієї системи органів публічної влади – від вищих до місцевих дає змогу проникнути у зміст місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади – публічно-самоврядної влади.

За формою територіальна громада – це вид територіальної спільноти, утвореної з-поміж жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців) відповідних адміністративно-територіальних одиниць (добровільного об'єднання в спільну громаду жителів кількох сіл, селищ, міст), які постійно або переважно мешкають у їх межах, володіють у них певною нерухомою власністю, сплачують комунальні податки тощо.

Відповідно, поняття «територіальна громада» позначає не сукупність людей, які проживають на певній території, а природну форму об'єднання місцевих жителів, які проживають на певній території та вступають у певні юридично-значущі зв'язки один з одним. Таке тлумачення, виходячи за межі нормативної дефініції, уможливорює розкриття та розуміння природи публічно-самоврядної влади як самостійного виду публічної влади.

**Загальна характеристика конституційного статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.** Виходячи з розуміння місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади, важливо ще раз наголосити, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, а служба в органах місцевого самоврядування становить відмінний від державної служби, самостійний вид публічної служби.

При загальній характеристиці конституційного статусу органів місцевого самоврядування найперше варто наголосити на розрізненні представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Представницькі органи – сільські, селищні, міські, районні та обласні ради – покликані представляти інтереси відповідних терито-



ріальних громад, включно із спільними інтересами територіальних громад сіл, селищ, міст та формуються шляхом загальних, рівних, прямих виборів. Місцеві ради несуть основний тягар ухвалення рішень щодо питань місцевого значення, вкрай значущим при цьому є правомочність рад приймати нормативні та інші акти, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

У Конституції та Законі України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами) представницькі органи розрізняються, залежно від того, чи представляють вони інтереси відповідної територіальної громади, чи спільні інтереси територіальних громад відповідного району чи області. Відповідно, у першому випадку йдеться про сільські, селищні, міські ради, а в другому – про районні та обласні ради. Ця відмінність має далекосяжні організаційно-правові наслідки.

Виконавчі органи місцевого самоврядування створюються сільськими, селищними, міськими радами (районними у містах радами у разі їх створення), здійснюють владно-управлінську діяльність справами на підставі затверджених відповідним радами програм і керуючись ухваленими ними правовими актами, є підконтрольними і підзвітними відповідним радам. Важливо зазначити, що районні та обласні ради не правомочні створювати виконавчі органи, тому відповідні повноваження з управління делеговані законом районним і обласним державним адміністраціям, які є органами виконавчої влади, що становить єдину ієрархічну систему, підпорядковану Кабінету Міністрів України.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських рад (районних у містах рад у разі їх створення) є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Слушно вказати, що законодавчо не запроваджено уніфікованої системи виконавчих органів, адже відповідні ради правомочні вирішувати це питання, враховуючи конкретні потреби і обставини. Водночас утворення виконавчого комітету як колегіального виконавчого органу відповідної ради за загальним правилом є обов'язковим (виняток становлять лише сільські ради, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів).

Виконавчий комітет відповідної ради: попередньо розглядає та схвалює проекти місцевих програм соціально-економічного і куль-

турного розвитку, цільових програм з інших питань, прогноз місцевого бюджету, проект місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою (у тому числі з метою забезпечення надання адміністративних послуг у строк, визначений законом) в межах повноважень, наданих законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

Згідно з Законом України від 07.06.2001 № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» (зі змінами) служба в органах місцевого самоврядування – 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.

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідно до принципів, які засвідчують її нетотожність державній службі, а саме: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матері-

ально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Відповідно до Конституції та профільного Закону право на службу в органах місцевого самоврядування 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 відповідно до рівня, визначеного Законом України від 25.04.2019 № 2704-VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (зі змінами).

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Згідно з Законом України від 07.06.2001 № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» (зі змінами) посади в органах місцевого самоврядування поділені на:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Головною посадовою особою відповідної територіальної громади є сільський, селищний, міський голова, який обирається громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Голова громади в Україні, вказує О. Бориславська, має особливий статус, оскільки, по-перше, голова є представником громади, найвищою посадовою особою місцевого самоврядування; цей аспект статусу голови підсилюється тим, що повноваження голова громади отримує безпосередньо від громади, через прямі вибори; по-друге, він очолює представницький орган громади (відповідну раду) та має

повноваження щодо організації і керівництва її роботою, формування порядку денного, скликання сесій, ведення засідань, підписання ухвалених радою рішень тощо; по-третє, голова громади очолює систему виконавчих органів ради, зокрема виконавчий комітет, керує їхньою роботою, організовує, координує й контролює їхню діяльність.

Доцільно підкреслити, що, оскільки територіальні громади визнаються згідно з Конституцією лише на первинному адміністративно-територіальному рівні, а жителі районів та областей територіальних громад не становлять, то голови районних й обласних рад є лише керівниками представницьких органів, яких обирають з-поміж їхніх депутатів.

**Предмет відання територіальної громади. Компетенція органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в містах зі спеціальним статусом.** Зasadниче значення для визначення предмету відання територіальної громади мають положення ч. 1 ст. 140 та ч.1 ст. 143 Конституції, за якими, відповідно:

місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України,

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.

Відповідно, предмет відання територіальної громади становлять питання місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальної громади. Перелік цих питань визначений в Конституції та Законі України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами). Водночас необхідно погодитися із О. Батановим, який цілком резонно вказує,

що профільний закон по суті є законом про органи та посадових осіб місцевого самоврядування, їхні повноваження та форми діяльності, замість того, аби бути законом про місцеве самоврядування або про територіальні громади.

З цієї причини предмет відання територіальної громади конкретизований законодавчо через закріплення компетенції – повноважень та предметів відання – органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Зрештою, відсутність дефінітивного визначення поняття «питання місцевого значення» зумовлює, як вказує О. Батанов, відсутність чітко окресленої сфери виключної прерогативи територіальної громади, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень.

Водночас у спеціальній літературі загально визнаною є позиція, за якою до тих повноважень територіальної громади, які здійснюються нею безпосередньо, належать:

- заміщення виборних посад місцевого самоврядування та формування персонального складу представницьких органів місцевого самоврядування;
- ініціювання питання щодо створення органів самоорганізації населення, їхнього обрання та дострокового припинення повноважень;
- дострокове припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування у разі, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами) визначає компетенцію органів місцевого самоврядування як їхні владні повноваження стосовно визначених предметів відання.

Так, сільські, селищні, міські ради правочинні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. У такий спосіб Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами) визначає загальну компетенцію сільських, селищних, міських рад. Поряд з цим визначена виключна компетенція сільських, селищних, міських рад, яку становлять питання, що можуть бути вирішені виключно на пле-

нарних засіданнях відповідної ради (ст. 27). Відповідно, питання, віднесені до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад, не правомочний вирішувати будь-який інший орган чи посадова особа публічної влади.

Узагальнюючи наявні в літературі позиції щодо розуміння та класифікації цих питань, видається за можливе виділити повноваження відповідних рад щодо самоорганізації відповідної ради та формування її органів; економічного і соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю; організації та функціонування системи місцевого самоврядування; контрольні повноваження та повноваження щодо інших питань.

Слід підкреслити, що компетенція представницьких органів місцевого самоврядування визначена в Законі осіб, залежно від того, чи представляють ці органи інтереси відповідної територіальної громади (сільські, селищні, міські ради) чи – спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (районні, обласні ради). Водночас аналіз закріплених ст. 43 та ст. 44 Закону повноважень районних та обласних рад також має враховувати, що вони не мають власних виконавчих органів, а повноваження з управління делеговані законом обласним і районним державним адміністраціям, які є органами виконавчої влади, що становить єдину ієрархічну систему, підпорядковану Кабінету Міністрів України. Утім, як твердить О. Бориславська, насправді факту делегування – передачі – повноважень за рішенням районних, обласних рад не відбулося, адже вони відразу визначені в Законі України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами) та Законі України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами).

Відповідно, компетенція виконавчих органів місцевого самоврядування стосується лише тільки виконавчих органів сільських, селищних, міських рад і саме ради вирішують питання про розмежування повноважень між головою та виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами такої ради.

Визначена в Законі України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами) компетенція виконавчих органів місцевого самоврядування включає повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною

власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; в галузі зовнішньоекономічної діяльності; в галузі оборонної роботи; щодо організації та забезпечення цивільного захисту; щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги; щодо відзначення державними нагородами України.

Аналіз повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування також має враховувати, що вони включають власні (самоврядні) повноваження та делеговані повноваження, тобто повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом. Відповідно, слід взяти до уваги, що відповідно до ч. 3 та ч. 4 ст. 143 Конституції держава фінансує здійснення цих делегованих 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.

Відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України. Згідно з ч. 2 ст. 118, ч. 2 ст. 140 Конституції особливості здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі як містах зі спеціальним статусом (ч. 3 ст. 133) визначаються окремими законами України. Таким чином, Конституція передбачила можливість встановлення законом особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, порівняно із загальним порядком здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в інших адміністративно-територіальних одиницях.

Особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві визначені в Законі України від 15.01.1999 № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ» (зі змінами). Ці особливості полягають в тому, що місцеве самоврядування в 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, які є підзвітними та підконтрольними відповідним радам (ч. 1 ст. 8 ст. 10).

При цьому виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві (ст. 10-1). Відповідно, Київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному відношенні органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний і підконтрольний Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – Кабінету Міністрів України.

Інша значуща особливість здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві полягає у тому, що Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації.

Таке розуміння особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві, надане Конституційним Судом України у Рішенні від 25.12.2003 № 21-рп/2003, лишається, зважаючи на незмінність правового регулювання, чинним і дотепер.

**Відносини та взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади.** Одним з засадничих принципів для європейської моделі місцевого самоврядування є принцип автономії місцевого самоврядування. Цей принцип сприйнятий, щоправда лише до певної міри, Конституцією та Законом України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами), зокрема через правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність (автономію) місцевого самоврядування.

Водночас взаємовідносини держави і місцевого самоврядування, резонно доводить О. Бориславська, так само засновані на засадах по-



єднання місцевих і державних інтересів при здійсненні місцевого самоврядування; субсидіарності; повсюдності місцевого самоврядування; державної підтримки і гарантованості місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування. Спільною ознакою, що об'єднує перелічені засади в одну групу, є те, що вони передбачають взаємні права та обов'язки держави і місцевого самоврядування, які впливають з конституційної визначеної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Ця модель, найперше, втілює нетотожність державної влади та місцевого самоврядування, нормативно опосередковує місцеве самоврядування як самостійну, недержавну, місцеву публічно-самоврядну (муніципальну) владу, яка є однією із форм публічної влади як такої (*О. Батанов*).

Виходячи із розуміння місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади, органи та посадові особи місцевого самоврядування безпідставно визначати як суб'єкти державного управління. Загалом, видається неаргументованим застосування поняття «державне управління» для позначення відповідної діяльності будь-яких суб'єктів, зокрема й тих, які, не будучи органом чи посадовою особою публічної влади, здійснюють публічно-владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або надають адміністративні послуги.

Натомість резонним та раціональним є застосування поняття «публічне управління», яке може бути визначено як діяльність в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць (*Л. Новак-Каляєва*).

Суб'єктами публічного управління виступають певні органи та посадові особи публічної влади (виконавчої влади та публічно-самоврядної влади), а також суб'єкти, які здійснюють публічно-владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або надають адміністративні послуги (наприклад, громадські формування з охорони громадського порядку, громадські інспектори, установи (заклади) публічного права, суб'єкти державної реєстрації тощо).

Дотримуючись наведених позицій, аргументованим уявляється виділення в межах публічного управління місцевого управління, різними атрибутами якого, окрім суб'єктів, є функціональна спрямованість на поєднання місцевих та державних інтересів та взаємні контрольні-наглядні повноваження різних за своєю природою органів та посадових осіб публічної влади.

Особливості відносин між такими органами та посадовими особами, серед іншого, залежать від характеру і процесу їхньої співпраці. Один з підходів типологізації управлінських відносин, що виникають у процесі взаємодії публічно-владних структур на місцевому рівні, визначає поділ відносин на вертикальні та горизонтальні. Перші виникають тоді, коли органи підпорядковані одні одним, горизонтальні правовідносини складаються між учасниками, що не є у підпорядкуванні. Горизонтальні відносини є панівними, що зумовлено самостійністю органів місцевого самоврядування, проте в умовах виконання делегованих повноважень виникають вертикальні відносини. Під час реалізації взаємодії можна виокремити три основні типи структурних зв'язків: координаційні, субординаційні, реординаційні (*А. Крусян*).

Координація являє собою діяльність не підпорядкованих між собою органів публічної влади одного рівня, спрямовану на досягнення однієї мети – забезпечення ефективного управління на місцях. Основним завданням координації є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Ознаками субординаційної взаємодії є функціональне підпорядкування, право затвердження проєктів документів, підконтрольність та підзвітність. Реординація в її традиційному розумінні є певним обов'язком органу вищого рівня реагувати на ініціативу нижчого (*А. Крусян*).

Форми взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до обґрунтованих в літературі позицій можуть бути визначені як: інституційні – створення спільних органів (координаційних, консультативних, дорадчих); правові – прийняття спільних актів, участь у розробленні певних правових актів; складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження; організаційні – проведення спільних заходів, участь посадових осіб місцевих органів виконавчої влади у засіданнях ор-

ганів місцевого самоврядування або депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування у діяльності місцевих органів виконавчої влади; інформаційні – обмін інформацією з питань місцевого значення, заснування спільних медіа; матеріально-фінансові – спільне фінансування проєктів регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій.

При аналізі взаємодії органів місцевого самоврядування із органами виконавчої влади доцільно також зазначити про державну регіональну політику – систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності.

За Законом України від 05.02.2015 № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики» (зі змінами) координація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з формування та реалізації державної регіональної політики здійснюється шляхом узгодження цілей, пріоритетів, завдань і заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування під час розроблення та виконання документів, що визначають державну регіональну політику, проведення моніторингу та оцінки результативності виконання визначених завдань.

Узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України та регіональних стратегій розвитку визначається Планом заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, планами заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку, а також планом відновлення та розвитку регіонів.

**Конституційно-правовий статус депутата місцевої ради та юридичні гарантії його діяльності.** Конституційно-правовий статус депутата місцевої ради і правові гарантії його діяльності найперше визначений положеннями Конституції, Закону України від 11.07.2002 № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад» (зі змінами)

та Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами).

Нормативне регулювання статусу депутата місцевої ради, включно із встановленням гарантій депутатської діяльності та порядку його відкликання передбачає, що:

- депутат місцевої ради – представник інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на визначений строк. Як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу депутат місцевої ради зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування;
- депутат місцевої ради – повноважний і рівноправний член відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування, який наділений усією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності місцевої ради та її органів.

Депутатом місцевої ради може бути обраний громадянин України, який має право голосу згідно зі ст. 70 Конституції, тобто досяг віку вісімнадцяти років та якого не визнано судом недієздатним.

Водночас депутатом місцевої ради не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, кримінального правопорушення проти виборчих прав громадян чи корупційного кримінального правопорушення, чи кримінального правопорушення проти основ національної безпеки України, передбаченого статтею 111-1 Кримінального кодексу України, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Депутат місцевої ради набуває свої повноваження в результаті обрання його до відповідної місцевої ради відповідно до Виборчого кодексу України.

Повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і

закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано.

Повноваження депутата місцевої ради, обраного замість того депутата, який вибув, або на повторних виборах, починаються з дня заслуховування на черговому після виборів депутата місцевої ради пленарному засіданні відповідної місцевої ради повідомлення територіальної виборчої комісії про підсумки виборів.

Необхідно підкреслити, що на відміну від народних депутатів України, депутати місцевих рад здійснюють повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю. Водночас депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки, якщо інше не передбачено законом.

Так само депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.

Права та обов'язки депутата місцевої ради визначені із врахуванням того, що депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом представницького органу місцевого самоврядування і разом – представником інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу. Відповідно, права та обов'язки депутата місцевої ради визначені як права та обов'язки у виборчому окрузі, а також права та обов'язки у місцевій раді та її органах.

Закон України від 11.07.2002 № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад» (зі змінами) також закріплює основні гарантії депутатської

діяльності, зокрема щодо особливостей повідомлення депутату місцевої ради про підозру у вчиненні кримінального правопорушення.

Відповідно до Конституції строк повноважень місцевої ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років, а припинення повноважень місцевої ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради. Водночас повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково за наявності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради у разі:

- його відкликання за народною ініціативою у встановленому законом порядку;
- припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;
- обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією і законами України не сумісне з виконанням депутатських повноважень;
- обрання його депутатом іншої місцевої ради;
- визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, та застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів чи активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави;
- його смерті.

Повноваження депутата місцевої ради також можуть припинятися достроково за рішенням відповідної ради у зв'язку:

- з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі;

- з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень;
- з несплатою аліментів на утримання дитини, що призвела до виникнення заборгованості, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

У разі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вибори чи заміщення депутата, який достроково припинив повноваження, проводяться відповідно до Виборчого кодексу України.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Правові засоби захисту компетенції органів місцевого самоврядування від неправомірного втручання державних органів.
2. Відповідальність органів місцевого самоврядування.
3. Місцеве самоврядування в державах з антидемократичним режимом.

## **Тема 14.**

### **Законодавча влада в Україні**

**Мета навчання:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо сутності й змісту законодавчої влади; загальної характеристики конституційного статусу парламенту України; засад правового статусу органів парламентського контролю і народних депутатів України; формування вмінь та навичок інтерпретації та застосування конституційно-правових норм щодо визначених питань.

#### **Питання**

1. Законодавча влада за умов поділу державної влади.
2. Конституційна природа Верховної Ради України – парламенту України.
3. Конституційний склад і структура Верховної Ради України.
4. Функції і повноваження Верховної Ради України.
5. Парламентські процедури. Законодавча процедура.
6. Конституційний статус спеціалізованих органів парламентського контролю – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Рахункової палати.
7. Конституційний статус народного депутата України та юридичні гарантії його діяльності. Природа депутатського мандата. Підстави та порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України.

#### **Теоретичний мінімум**

**Законодавча влада за умов поділу державної влади.** Як вже було вказано, першим і найбільш очевидним, але не єдиним аспектом розуміння принципу поділу влади є його спрямованість на запровадження такої системи організації та здійснення державної влади, яка б запобігала концентрації владних повноважень будь-яким органом та будь-якою особою. Досягнення такої мети досягається через юридично визначений поділ владних повноважень між різними органами та посадовими особами на різних рівнях та за різними критеріями. На конституційному рівні закріплюється насамперед поділ державної влади за функціями, що його прийнято позначати як



функціональний. Такий аспект розуміння принципу поділу державної влади неодноразово мав прояв у юридичних позиціях Конституційного Суду України.

Так, Конституційний Суд України у Рішенні від 01.04.2008 № 4-рп/2008 у справі про Регламент Верховної Ради України, зокрема, вказав, що поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади (абз. 2 пп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини Рішення).

Водночас загальне визнання і поширення в доктрині і практиці конституційного регулювання здобула позиція, за якою вихідне та основоположне значення за умов поділу державної влади визнається саме за законодавчою владою, яка сприймається першою щодо виконавчої та судової влади.

Загалом, поняття «законодавчої влади» у спеціальній літературі вживають у різних смислових значеннях. Так, наприклад, за Ю. Шемшученком законодавча влада являє собою одну з гілок державної влади, головним призначенням якої є здійснення державної влади шляхом законотворення. Структурно законодавча влада становить сукупність повноважень щодо прийняття законів та інших законодавчих актів, а також сукупність організаційних форм реалізації цих повноважень.

Натомість А. Георгіца вказує, що законодавча влада позначає орган державної влади, який згідно з конституцією має право прийняття та зміни законів; функцію щодо прийняття законів; одночасно і законодавчий орган, і функцію щодо прийняття законів.

Аналізуючи наведені та інші аргументовані у спеціальній літературі підходи, очевидним є те, що поняття «законодавчої влади» сутнісно зв'язане із правомочністю розробляти та ухвалювати закони – нормативно-правові акти, які спрямовані на регулювання найбільш значущих суспільних відносин та за якими визнається вища юридична сила щодо підзаконних актів. І саме цим найперше пояснюють значення законодавчої влади за умов поділу державної влади: закони визначають, серед іншого, й засади організації та здійснен-

ня виконавчої та судової влади у встановлених конституцією межах здійснення державної влади.

Однак обґрунтувати значення законодавчої влади за умов поділу державної влади тільки цим було б безпідставним спрощенням. Поділ державної влади й, отже, виокремлення законодавчої влади відбувається в доктрині і практиці конституційного регулювання у смисловому зв'язку з концепціями народного суверенітету і народно-представництва. Відповідно, розрізняючи первинну, здійснювану народом установчу владу та похідну від неї, здійснювану органами та посадовими особами установлену владу, реалізація законодавчої влади згідно з нормативними та інституціональними засадами, встановленими конституцією, покладається на виборний орган народно-представництва – парламент, члени (депутати) якого представляють увесь народ – носій суверенітету і джерело влади – і виступають від його імені.

**Конституційна природа Верховної Ради України – парламенту України.** Якщо узагальнити наявні у спеціальній літературі підходи щодо визначення поняття «парламент» (від французького слова «parler» – говорити), то очевидно є наявність загального порозуміння щодо таких атрибутів – складників: загальнонаціональний, представницький, виборний, колегіальний характер органу державної влади, який є постійно діючим, і функціонально спрямований, у найпершу чергу, на здійснення законотворення та контролю діяльності вищих органів державної влади. До цього слід додати специфічну структуру (одно- або двопалатність, наявність та функціонування у структурі парламенту керівних та (або) робочих органів), а також специфічні методи і форми діяльності, які переважно визначені у регламенті – спеціальному нормативно-правовому акті, який регулює формування політичної та організаційної структури та порядок роботи парламенту.

Доречно у цьому контексті вказати на пов'язане із поняттям «парламент», але не тотожне йому поняття «парламентаризм», яким позначають політичний режим, систему організації державної влади, які засновані структурно та функціонально на засадах поділу влади за провідної або істотної ролі парламенту та (або) концепцію, яка визначає існування державно організованого суспільства на наведених засадах. Водночас, як справедливо наголошує І. Словська, парламент

як орган держави може існувати й поза умовами парламентаризму, тоді як парламентаризм без функціонування сильного і повновладного парламенту набуває ознак номінальності.

Відповідно до ст. 75 Конституції єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Тут варто констатувати очевидне: «Верховна Рада України» являє власну назву, індивідуальне найменування парламенту в Україні.

Верховна Рада України за природою є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, який згідно з ч. 1 ст. 76 Конституції складають чотириста п'ятдесят народних депутатів України – громадян України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Саме формування шляхом прямих виборів і функціонування на засадах колегіальності визначають Верховну Раду України як представницький орган, який виступає від імені Українського народу і виражає його волю шляхом законотворення й контролю діяльності вищих органів державної влади.

Між повноваженнями окремого народного депутата України і компетенцією Верховної Ради України в цілому існує особливий зв'язок. Наявність уповноваженого парламенту залежить від виконання певних вимог, адресованих народним депутатам України, від наявності у них повноважень. Відповідно до ст. 79 Конституції народні депутати України перед вступом на посаду мусять скласти перед Верховною Радою України присягу. Саме з моменту складення присяги починаються повноваження народних депутатів України. Натомість відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата. У такий спосіб, здійснення повноважень Верховної Ради України узалежнено наявністю повноважень народних депутатів України.

Визначений у Конституції кількісний склад Верховної Ради України як колегіального органу державної влади – чотириста п'ятдесят народних депутатів України – є верхньою межею. Через різні обставини реальна кількість обраних й повноважних народних депутатів України може виявитися меншою за результатами виборів або скоротитися у процесі функціонування парламенту внаслідок дострокового припинення повноважень народних депутатів України у передбачених Конституцією випадках. Таке зменшення складу Верховної

Ради України, якщо при цьому не порушується визначена Конституцією нижня межа кількісного складу – триста повноважних народних депутатів України (ч. 2 ст. 82) – не може вважатися підставою для припинення її роботи, оскільки Верховна Рада України як представницький орган працює за демократичним принципом прийняття рішень конституційно визначеною більшістю, а не одногосно (ст. 91 Конституції).

При цьому Конституція розрізняє діяльність народних депутатів України, коли вони колективно здійснюють певні повноваження (ініціювання питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, звернення до Конституційного Суду України, ініціювання законопроектів про внесення змін до Конституції України тощо), і спільну діяльність народних депутатів України, якою здійснюються повноваження Верховної Ради України як колегіального органу державної влади.

Відповідно до ч. 1 ст. 82 Конституції Верховна Рада України, будучи постійно діючим органом, працює сесійно, тобто протягом певних періодів – сесій, на які вона збирається у визначені Конституцією строки: на першу сесію – не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів (ч. 3 ст. 82), на чергові сесії – першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року (ч. 1 ст. 83). Під час сесій згідно з ч. 2 ст. 84 Конституції рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. Голосування у Верховній Раді України в контексті ч. 2 ст. 84 Конституції – це дія, якою на пленарному засіданні завершується обговорення проектів законів, постанов, інших актів та приймаються рішення Верховної Ради України (ст. 91) і яка здійснюється народними депутатами України особисто. Рішеннями Верховна Рада України також відхиляє законопроекти, їх окремі частини та поправки до них після їх обговорення.

Окремо необхідно наголосити, що повноваження народного депутата України, який є повноважним представником Українського народу у Верховній Раді України, зобов'язують його брати особисту участь у прийнятті рішень Верховної Ради України шляхом голосування.

Отже, спільна діяльність народних депутатів України у режимі функціонування єдиного органу законодавчої влади – парламенту –

можлива лише на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій і неприпустима поза цими засіданнями і за межами сесій.

Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони. Верховна Рада України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів.

Водночас слід взяти до уваги, що учасниками законодавчого процесу на його відповідній стадії і, отже, учасниками законотворчості, є визначені в ч. 1 ст. 93 Конституції суб'єкти права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України – зокрема Президент України і Кабінет Міністрів України. Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 94 Конституції Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону, прийнятого Верховною Радою України, 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 здійснює право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів. Без подолання Верховною Радою України вето наступне підписання та офіційне оприлюднення закону Президентом України, а відтак – набрання законом чинності є неможливим. Проте здійснення права законодавчої ініціативи і права вето означає тільки участь відповідних органів у здійсненні власне парламентської функції законотворчості.

Як вказує у цьому зв'язку І. Словська, лише Верховна Рада України правомочна приймати закони України, остаточно визначаючи їхній зміст, сутність і форму, долати у разі незгоди із пропозиціями Президента України застосоване право вето шляхом повторного, не менш як двома третинами від конституційного складу, прийняття закону України, що має наслідком обов'язок глави держави підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів такий закон України.

Ані визначення Конституцією суб'єктами законодавчої ініціативи інших, ніж народні депутати України, уповноважених суб'єктів, ані наділення глави держави правом вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України, не заперечують виключної правомочності саме і тільки Верховної Ради України приймати закони України.

Отже, за смыслом Конституції Верховна Рада України як представницький орган державної влади – парламент – є єдиним органом законодавчої влади, має колегіальний характер і складається з чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України, обраних строком на п'ять років на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, і є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Повноваження Верховної Ради України здійснюються спільною діяльністю народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій.

**Конституційний склад і структура Верховної Ради України.** Згідно з ч. 1 ст. 76 конституційний склад Верховної Ради України становить чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Верховна Рада України при цьому є повноважною, тобто набуває здатності (стає дієздатною) приймати закони і реалізовувати інші свої конституційно визначені повноваження, за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (ч. 2 ст. 82 Конституції). Це конституційне положення і уповноважує певну кількість громадян, обраних народними депутатами України (триста і більше), які після складення присяги перед відкриттям першої сесії новообраного парламенту набули повноважень, спільно діяти як Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади. У разі обрання менше трьох четвертих від її конституційного складу Верховна Рада України буде неповноважною приймати лише рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту (ч. 6 ст. 111 Конституції).

Верховна Рада України як представницький орган приймає рішення виключно на пленарних засіданнях шляхом голосування визначеною Конституцією кількістю голосів народних депутатів України (ч. 2 ст. 84). За загальним правилом, визначеним ст. 91 Конституції, Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу.

Доцільно вказати, що під терміном «рішення» Верховної Ради України, що вживається у ч. 2 ст. 84 Конституції, згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 14.10.2003 № 16-рп/2003 у справі про направлення запиту до

Президента України, необхідно розуміти результати волевиявлення парламенту України з питань, віднесених до його компетенції (абз. 1 п. 1.1 резолютивної частини Рішення).

Натомість під терміном «акти», що вживається у ст. 91 Конституції, необхідно розуміти рішення Верховної Ради України у формі законів, постанов тощо, які приймаються Верховною Радою України визначеною Конституцією кількістю голосів народних депутатів України (абз. 2 п. 1.1 резолютивної частини Рішення).

Інакше кажучи, згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України терміни «рішення» і «акти» Верховної Ради України – це взаємозв'язані правові категорії, які співвідносяться між собою як зміст і форма.

Необхідно констатувати, що Конституція водночас не закріплює вимог щодо кворуму у засіданнях Верховної Ради України. Кворум (від вислову латиною «quorum praesentia sufficit» – присутності яких достатньо) – це найменша кількість членів будь-яких зборів або зібрання, зокрема парламенту, за наявності якої вони правомочні ухвалювати рішення, що є офіційно рішеннями цих зборів або зібрання (*В. Шаповал*).

Конституційний Суд України у цьому зв'язку зазначив у Рішенні від 17.10.2002 № 17-рп/2002 у справі щодо повноважності Верховної Ради України:

‘...Пов’язуючи повноважність Верховної Ради України з відповідною кількістю обраних народних депутатів України, які склали присягу, Конституція України фактично виходить з презумпції відповідальності у роботі всіх народних депутатів України на пленарних засіданнях та за іншими формами діяльності парламенту.

Тому при розгляді питання щодо прийняття відповідного рішення кількість голосів, поданих «за», порівнюється саме з конституційним складом Верховної Ради України, а не з кількістю народних депутатів України, присутніх на її засіданні. Присутність і особиста участь народного депутата України у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано, не є питанням вільного рішення (вибору) народного депутата України, а ... є обов’язком. Це стосується будь-якого засідання Верховної Ради України, в тому числі і передбаченого частиною першою статті 104 Конституції України урочистого засідання, на якому голосування не відбуваються і рі-

шення не приймаються' (абз. 10-11 п. 3 мотивувальної частини Рішення).

Характеризуючи структуру Верховної Ради України, передусім слід вказати, що парламент України є однопалатним. Водночас доцільність та очікувані наслідки формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, досі дискутуються. Варто нагадати, що 16.04.2000 відбувся всеукраїнський референдум, на якому були підтримані пропозиції про внесення змін до Конституції, зокрема й щодо формування в Україні двопалатного парламенту. Утім, більшість підтриманих на референдумі пропозицій, включно із вказаною, дотепер не втілено.

Зі свого складу Верховна Рада України обирає Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх з цих посад.

Голова Верховної Ради України: веде засідання Верховної Ради України; організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу апарату Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України, здійснює й інші, передбачені Конституцією повноваження.

Голова Верховної Ради України може бути в будь-який час відкликаний з посади Верховною Радою на його прохання, а також може бути відкликаний у зв'язку з незадовільною його роботою на цій посаді, в тому числі у разі відсторонення від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради або через інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків.

У структурі парламенту виділяють депутатські фракції, які формуються на першій сесії Верховної Ради України нового скликання із числа народних депутатів України, обраних за виборчими списками політичних партій, та народних депутатів України, які були висунуті політичною партією в одномандатних округах. Політична партія має право формувати у Верховній Раді України тільки одну депутатську фракцію. Депутатські фракції беруть участь у формуванні керівних органів, комітетів та комісій Верховної Ради України.



При формуванні депутатської фракції до її складу згідно із ч. 1 ст. 58 Закону України від 10.02.2010 № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України» (зі змінами) за умови додержання засад діяльності такої фракції також можуть увійти народні депутати України, обрані в одномандатних округах, які реєструвалися кандидатами у народні депутати шляхом самовисування, або народні депутати України, які були висунуті політичною партією, що за результатами виборів не взяла участь у розподілі депутатських мандатів.

Народний депутат України, який не увійшов до складу депутатської фракції (у тому числі після оголошення депутатської фракції розпущеною), якого виключено із складу депутатської фракції, є позафракційним. Позафракційні народні депутати України можуть об'єднуватися у депутатські групи, які наділяються правами депутатської фракції. Кількість осіб у депутатській групі не може бути меншою, ніж кількість осіб у найменшій фракції, що сформована протягом першої сесії Верховної Ради України.

У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має передбачені Конституцією права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України згідно з Конституцією вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Необхідно вказати, що визначене ст. 90 Конституції право Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради

України прямо узалежнено із спроможністю Верховної Ради України сформувати коаліцію депутатських фракцій та спроможністю, власне, коаліції депутатських фракцій сформувати персональний склад Кабінету Міністрів України.

Так, Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо: протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. Конституції; протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією та Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України» (зі змінами).

Важливу роль у здійсненні компетенції Верховної Ради України відіграють комітети Верховної Ради України. Відповідно до ст. 89 Конституції Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів.

Відповідно, комітет Верховної Ради України – орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій.

Правовий статус комітетів Верховної Ради України, їх функції та організаційні основи діяльності, крім Конституції, визначають Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР «Про комітети Верховної Ради України» (зі змінами), а також Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України» (зі змінами).

Законопроектна функція комітетів Верховної Ради України 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 Верховної Ради України; доопрацюванні за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому); 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.

Організаційна функція комітетів Верховної Ради України полягає в: плануванні своєї роботи; проведенні збору та аналізу інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організації слухань із цих питань, у тому числі на засіданнях Верховної Ради України; попередньому обговоренні відповідно до предметів їх відання кандидатур посадових осіб, яких згідно з Конституцією України обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду на їхнє призначення, підготовці до розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур; підготовці питань на розгляд Верховної Ради України відповідно до предметів їх відання; участі у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України; прийнятті рішень, наданні висновків, рекомендацій, роз'яснень; розгляді звернень, що надійшли до комітету в установленому порядку; участі відповідно до предметів їх відання в міжпарламентській діяльності, взаємодії з міжнародними організаціями; підготовці письмових звітів про підсумки своєї діяльності; забезпеченні висвітлення своєї діяльності в медіа.

Контрольна функція комітетів Верховної Ради України полягає в: аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; участі за дорученням Верховної Ради України у проведенні «години запитань до Уряду»; контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у поряд-

ку, встановленому законом; організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань; організації та підготовці слухань у комітетах; підготовці та поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету; взаємодії з Рахунковою палатою; взаємодії 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; розгляді на своїх засіданнях або під час слухань у комітеті звітів, доповідей та інформації державних органів та посадових осіб, які у передбачених законом випадках подаються до Верховної Ради України, здійсненні попередньої підготовки питань щодо розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України таких звітів, доповідей та інформації; здійсненні комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів, передбачених законом заходів з метою гарантування неухильного і безумовного дотримання цими органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина.

Конституція не визначає перелік комітетів Верховної Ради України, натомість кількість, назви та предмети відання комітетів визначаються на першій сесії Верховної Ради України нового скликання більшістю голосів народних депутатів України від її конституційного складу.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань (ч. 2 ст. 89 Конституції).

Відповідно до Закону України від 19.12.2019 № 400-IX «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» (зі змінами) тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України – колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що створюється з числа народних депутатів України для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проєктів законів та інших актів Верховної Ради України на

правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проєктів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою України, крім випадку прийняття Верховною Радою України рішення про створення спеціальної комісії з правами головного комітету для продовження роботи над законопроєктом про внесення змін до Конституції України.

Тимчасова спеціальна комісія у визначений Верховною Радою України термін, але не пізніш як через шість місяців з дня її утворення, подає Верховній Раді України письмовий звіт про виконану роботу, а також підготовлені нею відповідні проєкти актів Верховної Ради України та інші матеріали, які надаються народним депутатам України для ознайомлення.

Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Відповідно до Закону України від 19.12.2019 № 400-IX «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» (зі змінами) тимчасова слідча комісія Верховної Ради України – колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється з числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес.

Тимчасова слідча комісія у визначений Верховною Радою України термін, але не пізніш як через шість місяців з дня її утворення, подає Верховній Раді України письмовий звіт про виконану роботу, а також підготовлені нею пропозиції щодо проєктів актів Верховної Ради України, висновки, пропозиції та інші матеріали, які надаються народним депутатам України для ознайомлення.

Підставами для утворення тимчасової слідчої комісії можуть бути повідомлення про порушення Конституції та законів України органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими, службовими особами, керівниками (або посадовими особами, які виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, громадських об'єднань, що становлять суспільний інтерес, у тому

числі: повідомлення про обставини, які загрожують суверенітету, територіальній цілісності України або її економічним, науково-технічним, національно-культурним, соціальним інтересам, охороні довкілля; повідомлення про масове порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, їх об'єднань або зловживання владою посадовими, службовими особами, що завдало істотної шкоди суспільним інтересам.

У разі якщо Верховній Раді України стануть відомі факти про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я, Верховна Рада України може утворити тимчасову слідчу комісію для перевірки відповідних фактів. Тимчасова слідча комісія не може бути утворена з питань: здійснення правосуддя судом; встановлення наявності чи відсутності вини особи у вчиненні кримінального правопорушення; які є предметом діяльності утвореної Верховною Радою України іншої тимчасової слідчої комісії.

Варто вказати, що строк повноважень тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України не може перевищувати одного року з дня утворення таких комісій.

Наведеним, однак, не вичерпується перелік утворень в структурі Верховної Ради України. Так, зокрема, для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради України як консультативно-дорадчий орган створюється Погоджувальна рада. До складу Погоджувальної ради входять Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України, голови депутатських фракцій (груп) з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу. У разі відсутності голови депутатської фракції (групи) чи голови комітету за їх дорученням у засіданні Погоджувальної ради бере участь відповідно заступник голови депутатської фракції (групи), перший заступник (заступник) голови комітету з правом відповідно ухвального чи дорадчого голосу.

Іншим прикладом слугує спеціальна тимчасова слідча комісія, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі, яка у разі включення до порядку денного сесії Верховної Ради України питання про ініціювання імпичменту повинна бути створена парламентом для проведення розслідування наявності факту та обставин вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину.

**Функції і повноваження Верховної Ради України.** Особливості змісту роботи українського парламенту виявляються у функціях – основних напрямках діяльності, що засвідчують його сутність і соціальне призначення.

Залежно від підстав розрізняють декілька класифікацій функцій. Парламент у властивих йому формах бере участь у виконанні багатьох завдань держави – як об’єктних, зумовлених змістом діяльності (політичної, економічної, соціальної, культурної тощо), так і владних (законодавчої, установчої тощо). Правомочність вирішувати універсальне коло питань зумовлює особливі роль і місце парламенту за умов розподілу державної влади.

Підтвердженням конструктивної діяльності також слугує здійснення функцій, які засвідчують діяльність парламенту не тільки всередині держави, але й у контексті міжнародних відносин і співробітництва (зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, функція забезпечення національної безпеки тощо). У спеціальній літературі визнання за парламентом відповідних повноважень тлумачиться як значущий прояв народного суверенітету.

Водночас більш поширеною у спеціальній літературі є класифікація функцій парламенту за формами діяльності, хоча, необхідно визнати, у цьому випадку наявні досить різні підходи. Так, одні науковці аргументують виділення чотирьох основних функцій парламенту: представницької, законодавчої, установчої та контрольної. Інші науковці доводять, що представницька функція є узагальненням усіх напрямів і видів діяльності парламенту і, відповідно, виділяють три основні функції: законодавчу, установчу (державотворчу, організаційну) та контрольну.

На користь такого підходу можуть бути наведені різні аргументи, але усі вони зрештою так чи інакше пов’язані з тим, що Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом державної влади, діяльність якого передусім спрямовано на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі прийняттям законів шляхом голосування народних депутатів України (абз. 3 п. 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 07.07.1998 № 11-рп/98).

Тому, поділяючи підхід, за яким представницька функція являє узагальнення усіх напрямів і видів діяльності парламенту, надалі зо-

середимося на змістовній характеристиці, власне, законодавчої, установчої та контрольної функцій Верховної Ради України.

Законодавча функція уособлює визначальний напрям діяльності українського парламенту, який згідно зі ст. 75 Конституції визначено єдиним органом законодавчої влади в Україні. Відповідно, законодавча функція Верховної Ради України засвідчує здійснення нею повноважень щодо прийняття законів (п. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції), предметна сфера яких визначена ст. 92 Конституції. Так, зокрема, виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; засади місцевого самоврядування; територіальний устрій України; судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури тощо.

Водночас слід визнати, що попри закріплення в ст. 92 Конституції переліку питань, які визначаються або встановлюються виключно прийнятими парламентом законами України, розмежування нормотворчої компетенції між законодавчою та виконавчою владою за сферами регулювання становить складне завдання. Проте це не означає, як вказує М. Козюбра, що вона формально безмежна, тобто що законом можна регулювати будь-яке питання з цієї сфери.

Конституція достатньо чітко визначає, в яких сферах закон регулює відповідні відносини вичерпним чином, не залишаючи будь-яких можливостей підзаконного нормативного регулювання, а в яких закон визначає лише засади (основи) регулювання, конкретизація яких належить до компетенції органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Це дає їм змогу оперативніше (проти тривалої законодавчої процедури) реагувати на зміну конкретно-історичних умов життєдіяльності суспільства, урахувати регіональні, місцеві та інші особливості, без чого ефективне регулювання в сучасному динамічному світі неможливе (*М. Козюбра*).

Слід також взяти до уваги, що закон являє не тільки нормативно-правовий акт, який має визначені предметну сферу та юридичні властивості, але й форму прийнятих парламентом певних важливих державних рішень. Саме приймаючи закон, парламент затверджує Державний бюджет України та вносить до нього зміни (п. 4 ч. 1



ст. 85), надає згоду на обов'язковість міжнародних договорів України (п. 32 ч. 1 ст. 85).

Установча функція парламенту часом ототожнюється з номінаційною. У такому разі йдеться про повноваження парламенту щодо призначення (обрання) осіб на вже наявні посади та кадрове формування вже наявних органів публічної влади, а також надання згоди на призначення на посади або звільнення з них осіб іншими органами державної влади. Реалізація цієї функції здійснюється через реалізацію Верховною Радою України таких владних повноважень:

- призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України (п. 12 ч. 1 ст. 85);
- призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України (п. 12-1 ч. 1 ст. 85);
- призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати (п. 16 ч. 1 ст. 85);
- призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (п. 17 ч. 1 ст. 85);
- призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України (п. 18 ч. 1 ст. 85);
- призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України (п. 18 ч. 1 ст. 85);
- призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 20 ч. 1 ст. 85);
- призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України (п. 21 ч. 1 ст. 85);
- надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлен-

ня недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади (п. 25 ч. 1 ст. 85);

- призначення на посади третини складу Конституційного Суду України (п. 26 ч. 1 ст. 85).

Втім, установча функція парламенту може бути також сприйнята відокремлено від номінаційної функції. Наприклад, Ю. Барабаш інтерпретує установчу функцію в контексті прийняття Конституції та внесення до неї змін. Загальновідомими у цьому зв'язку є юридичні позиції Конституційного Суду України, за якими:

‘...прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується пунктом 1 статті 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України, а також статтею 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом’ (абз. 1 п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11.07.1997 № 3-зп);

‘Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу.

Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом’ (абз. 2-3 п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 03.10.1997 № 4-зп).

Зважаючи на те, що прийняття Конституції Верховною Радою України являє однократне здійснення Верховною Радою України установчої влади, тепер відповідна функція може здійснена через здійснення повноваження, визначеного п. 1 ч. 1 ст. 85 – внесення змін до Конституції в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції.

При цьому має бути взято до уваги, що конституційні процедури внесення змін до Конституції України передбачають обов'язкову

участь у цьому процесі парламенту. Законопроект про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України має бути затверджено на всеукраїнському референдумі, однак такий референдум призначає Президент України лише після того, як законопроект було ухвалено щонайменше двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Конституція України не передбачає іншого порядку внесення змін до Конституції України (абз. 3-4 п. 18 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26.04.2018 № 4-р/2018).

Часом, розрізняючи установчу та номінаційну функції, зміст установчої функції Верховної Ради України розкривають через повноваження щодо призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією (п. 7 ч. 1 ст. 85); чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (п. 30 ч. 1 ст. 85); призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України (п. 35 ч. 1 ст. 85); утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів (п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції) (*І. Дахова*).

На відміну від інших функцій Верховної Ради України, контрольна функція прямо визначена текстом Конституції: до повноважень Верховної Ради України згідно з п. 33 ч. 1 ст. 85 віднесене здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом. Основними напрямками здійснення парламентом контрольної функції, закріпленими на рівні Конституції, є контроль за діяльністю виконавчої влади, вищих посадових осіб, фінансово-економічної сферою, додержання конституційних прав людини.

Контрольні повноваження Верховна Рада України у сфері виконавчої влади насамперед сконцентровані на контролі політичної та адміністративної діяльності уряду. Здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону визначено як окреме повноваження парламенту (п. 13 ч. 1 ст. 85). Це повноваження перебуває у смислому і функціональному зв'язку із положеннями ст. 113 Конституції, за якими Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади – відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України,

підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією.

У цьому контексті має бути вказано, що Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, яка має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Водночас, оскільки парламент правомочний розглядати і приймати рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, то питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, а також більше одного разу протягом однієї чергової сесії або протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Втім, було б безпідставним спрощенням зводити парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України до вирішення питання про відповідальність, адже йдеться про комплекс засобів й заходів, включно із інформуванням парламенту про діяльність Кабінету Міністрів України; запитами народних депутатів України до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 86 Конституції).

Загалом особливістю контрольної функції є те, що парламент здійснює її як безпосередньо, так і через власні та спеціалізовані органи. Йдеться, зокрема, про постійні та тимчасові органи Верховної Ради України: комітети та тимчасові слідчі комісії (останні покликані здійснити проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес). До спеціалізованих органів мають бути віднесені Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата, які являють самостійні органи державної влади щодо реалізації завдань, визначених Конституцією.

**Парламентські процедури. Законодавча процедура.** Кожна здійснювана Верховною Радою України функція (законодавча, установча, контрольна тощо) має певний визначений Конституцією та законами України порядок здійснення. Такі порядки зазвичай познача-

ють як процедури, розрізняючи, відповідно, законодавчу, установчу процедури, процедуру парламентського контролю тощо. Виділення та змістовна характеристика парламентських процедур узалежнена, таким чином, від позиції щодо виокремлення та змістовної характеристики парламентських функцій.

Необхідно вказати, що однією із вихідних засад функціонування парламенту в демократичній державі є наявність парламентської автономії, тобто визнання за парламентом правомочності самостійно, але у встановлених конституцією межах, регулювати парламентські процедури.

Так, згідно з частиною п'ятою статті 83 Конституції порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Наразі чинним є Регламент, затверджений Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI (зі змінами).

Зважаючи на те, що законодавча функція уособлює визначальний напрям діяльності українського парламенту, який згідно зі ст. 75 Конституції визначено єдиним органом законодавчої влади в Україні, то резонно вказати на особливу значущість законодавчої процедури, яка й буде розглянута нижче детально.

Законодавча процедура являє собою нормативно регульовану процедуру прийняття законів України, яка складається із певних стадій – самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій щодо вияву законодавчої ініціативи, розгляду, прийняття (зміни) законів України, їх підписання та оприлюднення.

Законодавча ініціатива виявляється у внесенні до Верховної Ради України на розгляд: проєктів законів, пропозицій до законопроєктів; поправок до законопроєктів. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді Україні належить Президенту України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України.

При цьому Кабінет Міністрів України має виключне право на внесення проєкту закону про Державний бюджет України, а проєкт закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України вносить Президент України або Кабінет Міністрів України.

Законопроєкти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. Інакше кажучи, Президент України як суб'єкт права законодавчої ініціативи

правомочний визначати окремі законопроекти як невідкладні, що породжує обов'язок Верховної Ради України розглядати їх позачергово.

Позачерговість розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, означає, що відповідні законопроекти мають бути терміново включені до порядку денного її сесії. Водночас реалізація конституційної вимоги щодо позачергового розгляду Верховною Радою України законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, потребує позачергового їх проходження через усі стадії законодавчої процедури у парламенті. Відповідно, такі законопроекти мають розглядатися на кожній стадії законодавчого процесу у парламенті раніше інших законопроектів.

Особливо варто наголосити, що вияв законодавчої ініціативи не означає обов'язок Верховної Ради України прийняти відповідний закон, але засвідчує обов'язок розглянути відповідний законопроект.

Кожен законопроект після його реєстрації не пізніш як у п'ятиденний строк направляється Головою Верховної Ради України в комітет, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, а також у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства та в комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, для підготовки експертного висновку. Кожен законопроект не пізніш як у триденний строк направляється комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини.

Голова Верховної Ради України за наявності визначених підстав за пропозицією головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії або Погоджувальної ради повертає внесений законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Підставами для повернення законопроекту без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні є:

- висновок комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що законопроект суперечить положенням Конституції України, крім випадків, коли він стосується внесення змін до Конституції України;
- висновок комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, про те, що внесений законопроект, оформлений та/або зареєстрований без дотримання вимог закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів;
- відсутність фінансово-економічного обґрунтування законопроекту, якщо головний комітет чи відповідна тимчасова спеціальна комісія не вважають за можливе розглядати його без такого обґрунтування;
- наявність прийнятого в першому читанні законопроекту, щодо якого внесений проект є альтернативним;
- відхилення на поточній сесії Верховної Ради України законопроекту, положення якого дослівно або по суті повторюють поданий законопроект.

Повернені законопроекти можуть бути повторно внесені на розгляд Верховної Ради за умови усунення недоліків, що стали підставою для їх повернення.

Законопроекти розглядаються Верховною Радою України, як правило, за процедурою трьох читань. Розгляд і прийняття законопроекту за процедурою трьох читань включає: перше читання – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу; друге читання – постатейне обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні; третє читання – прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому.

Під час другого і третього читань розглядаються порівняльні таблиці законопроектів, а щодо законопроектів про внесення змін до законів порівняльні таблиці розглядаються і в першому читанні. Рішення про проведення повторних перших, других читань законопроектів Верховна Рада України може приймати не більше двох разів.

За рішенням Верховної Ради України допускається остаточне прийняття законопроекту (крім проектів кодексів і законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів) відразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів України, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату Верховної Ради України.

Закон, прийнятий Верховною Радою України, 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.

У разі якщо Президент України застосував право вето щодо прийнятого Верховною Радою України закону і у визначений Конституцією строк повернув закон до Верховної Ради України 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 України.

У разі прийняття всіх пропозицій Президента України закон вважається прийнятим у цілому, якщо за нього проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Якщо Верховна Рада України під час повторного розгляду частково прийняла пропозиції Президента України і проголосувала за закон не менш як двома третинами голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, він вважається знову прийнятим з подоланням вето.

Якщо Верховна Рада України під час повторного розгляду повністю відхилила пропозиції Президента України, вона має прийняти цей



закон у цілому не менш як двома третинами голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Відповідно, якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

Підписані Президентом України закони публікуються в газеті «Голос України» та у Відомостях Верховної Ради України, а також розміщуються на офіційному вебсайті Верховної Ради. Публікація законів та інших актів Верховної Ради України у цих офіційних друкованих виданнях є офіційним оприлюдненням.

Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

**Конституційний статус спеціалізованих органів парламентського контролю – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Рахункової палати.** Відповідно до ст. 101 Конституції Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією, Законом України від 23.12.1997 № 776/97-ВР «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (зі змінами) та іншими законами України.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений) здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює наявні засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не скасовує їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. При цьому повноваження Уповноваженого не можуть бути припинені чи обмежені у разі припинення повноважень, включно із достроковим припиненням повноважень, Верховної Ради

України, введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях.

О. Марцеляк, який одним з перших в Україні всебічно дослідив конституційно-правовий статус Уповноваженого, аргументував такі його характерні риси: це орган державної влади у формі посадової особи; він є незалежним; він є одноособовим; він призначається Верховною Радою України; Уповноважений є політично нейтральним органом; він на постійній основі здійснює контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції; Уповноважений провадить свою правозахисну діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які він отримує за власною ініціативою та зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників або народних депутатів України; він діє неформально на власний розсуд; Уповноважений керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; сила його рішень не має обов'язкового характеру.

Особливість статусу Уповноваженого з прав людини полягає в тому, що він не належить до будь-якої з гілок державної влади, а є органом влади особливого роду, який, як твердить О. Марцеляк, займає у механізмі державної влади самостійне місце і функціонує в режимі стримування і противаги стосовно різноманітних органів влади, сприяючи консенсусу між ними.

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:

- захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;
- додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина, насамперед, але не тільки, органами та посадовими особами публічної влади;
- запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;
- сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією, міжнародними стандартами у цій галузі;

- поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;
- запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;
- сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Уповноважений призначається строком на п'ять років, який починається з дня складення ним присяги на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, володіє державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх п'яти років проживає в Україні.

Стосовно осіб, які претендують на зайняття посади Уповноваженого, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції». Особи, які претендують на зайняття посади Уповноваженого, до призначення на відповідну посаду подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має непогашену або незняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Уповноважений 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 власності, крім викладацької, наукової або іншої творчої діяльності. Уповноважений не може бути членом будь-якої політичної партії. Наявність цих обставин унеможливило складання Уповноваженим присяги і, отже, набуття ним своїх повноважень. У тому разі, якщо зазначені

обставини виникли під час діяльності, Уповноважений мусить їх усунути протягом десяти днів з дня, коли про це стало відомо. В іншому разі його повноваження припиняються і Верховна Рада України зобов'язана звільнити його з посади.

Характеризуючи права та обов'язки Уповноваженого, визначені у положеннях ст.ст. 13-14 профільного Закону, необхідно зазначити, що у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина Уповноважений має право направляти у відповідні органи акти реагування для вжиття цими органами заходів.

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції та законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб.

Конституційне подання Уповноваженого – акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України.

Подання Уповноваженого – акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Іншим напрямом діяльності Уповноваженого є розгляд звернень про порушення прав і свобод людини і громадянина, які мають бути подані у письмовій формі протягом року після виявлення порушення. За наявності виняткових обставин цей строк може бути подовжений Уповноваженим, але не більше ніж до двох років.

При розгляді звернення Уповноважений: відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина; роз'яснює заходи, що їх має вжити особа, яка подала звернення Уповноваженому; направляє звернення за належністю в орган, до компе-

тенції якого належить розгляд справи, та контролює розгляд цього звернення; відмовляє в розгляді звернення. Повідомлення про прийняття звернення до розгляду або відмову у прийнятті звернення до розгляду надсилається в письмовій формі особі, яка його подала. Відмова у прийнятті звернення до розгляду повинна бути вмотивованою.

Важливо акцентувати, що Уповноважений не розглядає тих звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду.

Щороку Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. Щорічна доповідь подається Уповноваженим до Верховної Ради України до 20 березня поточного року.

Щорічна доповідь повинна містити посилання на випадки порушень прав і свобод людини і громадянина, щодо яких Уповноважений уживав необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року, висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також інформацію про стан виконання рекомендацій, викладених у щорічній доповіді за попередній рік.

У випадках, передбачених законом, за власною ініціативою або на виконання рішення Верховної Ради України Уповноважений представляє Верховній Раді України спеціальну доповідь (довіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина.

За результатами розгляду щорічної та спеціальної (спеціальних) доповідей Уповноваженого Верховна Рада України приймає постанову.

Щорічні та спеціальні доповіді разом з прийнятою постановою Верховної Ради України публікуються в офіційних виданнях Верховної Ради України та на офіційних вебсайтах Верховної Ради України і Уповноваженого.

Окремо слід вказати, що на Уповноваженого покладені функції національного превентивного механізму відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання.

Для виконання функцій національного превентивного механізму Уповноважений:

- здійснює регулярні відвідування визначених у Законі місць (психіатричних закладів, ізоляторів тимчасового тримання, слідчих ізоляторів, спеціальних виховних установ, закладів примусового лікування тощо), без попереднього повідомлення про час і мету відвідувань та без обмеження їх кількості;
- проводить опитування осіб, які перебувають у таких місцях, з метою отримання інформації стосовно поводження з цими особами і умов їх тримання, а також опитування інших осіб, які можуть надати таку інформацію;
- вносить органам державної влади, державним органам, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, пропозиції щодо попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання;
- залучає на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань визначених у Законі місць, представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, у тому числі іноземних;
- реалізує інші повноваження, передбачені Законом.

Уповноважений щороку готує спеціальну доповідь про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання. Така доповідь оприлюднюється в медіа та надсилається Президентові України, Верховній Раді України і Кабінету Міністрів України з додержанням законодавства України про інформацію.

Під час виконання функцій національного превентивного механізму Уповноважений взаємодіє з Підкомітетом з недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання Комітету проти катувань, утвореним відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції

проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, а також з міжнародними організаціями і відповідними органами іноземних держав, діяльність яких пов'язана з цією сферою.

Іншим органом влади особливого роду, який посідає у механізмі державної влади самостійне місце, є Рахункова палата, яка відповідно до ст. 98 Конституції від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), який забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.

Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Оцінка продуктивності використання бюджетних коштів передбачає встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету.

Оцінка результативності використання бюджетних коштів передбачає встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів запланованим результатам.

Оцінка економності використання бюджетних коштів передбачає встановлення стану досягнення розпорядником та одержувачем таких коштів запланованих результатів за рахунок використання міні-

мального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Об'єктами контролю Рахункової палати при виконанні визначених Законом повноважень є державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи, у тому числі закордонні дипломатичні установи України, суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, Національний банк України та інші фінансові установи.

За результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахункова палата:

- регулярно інформує Верховну Раду України, Президента України про результати здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), включаючи факти порушень бюджетного законодавства;
- подає Верховній Раді України висновки щодо проєкту закону про Державний бюджет України;
- щокварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень;
- подає Верховній Раді України висновки і пропозиції щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

Згідно з Законом України від 02.07.2015 № 576-VIII «Про Рахункову палату» (зі змінами), що визначає її організацію, повноваження та порядок діяльності, Рахункова палата, являючи державний колегіальний орган, підзвітна Верховній Раді України та регулярно її інформує про результати своєї роботи.

Однак підзвітність Рахункової палати Верховній Раді України, як аргументує О. Койчева, не означає здійснення парламентського контролю, вона здійснює власний державний контроль, що підтверджується таким: встановлена на законодавчому рівні процедура утворення та звітності палати перед Верховною Радою України не ототожнюється з її належністю до парламенту як структурного підрозділу; обидва органи мають власні структури; факт формування Рахункової палати парламентом не означає належність до нього. Рахункова палата для здійснення покладених завдань і функцій пови-



нна бути незалежною, йдеться не про абсолютну незалежність, яка в умовах функціонування як елементу державного механізму неможлива, а про функціональну, організаційну та фінансову незалежність від інших органів державної влади та впливу з їх боку.

Така оцінка місця й ролі Рахункової палати в системі органів державної влади, як уявляється, відповідає законодавчо визначеним принципам діяльності Рахункової палати, а саме: законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості.

У профільному Законі особливо наголошено на організаційній, функціональній та фінансовій незалежності Рахункової палати, самостійному плануванні діяльності. Незалежність Рахункової палати забезпечується: встановленим Конституцією України і Законом порядком призначення на посади та звільнення з посад членів Рахункової палати; визначеними законами України гарантіями діяльності Рахункової палати; особливим порядком організаційного забезпечення діяльності Рахункової палати, встановленим законом.

Рахункова палата під час здійснення своїх повноважень є незалежною від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Незаконне втручання у здійснення Рахунковою палатою наданих законом повноважень забороняється і тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

Втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій та громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб у діяльність Рахункової палати забороняється. Припинення повноважень Верховної Ради України не може бути підставою для припинення повноважень членів Рахункової палати.

Рахункова палата, являючи державний колегіальний орган, складається з тринадцяти членів Рахункової палати: Голови, його заступника, а також інших членів Рахункової палати. Для забезпечення виконання покладених на Рахункову палату повноважень діє апарат Рахункової палати, що складається з департаментів, територіальних та інших структурних підрозділів (включаючи патронатні служби членів Рахункової палати).

Члени Рахункової палати призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України відповідно до вимог про-

фільного Закону та в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України. Призначення членів Рахункової палати на посади здійснюється на підставі конкурсу.

Членом Рахункової палати може бути громадянин України, не молодший тридцяти років, який володіє державною мовою та однією з офіційних мов Ради Європи, має вищу освіту не нижче ступеня магістра, загальний стаж роботи не менше семи років, стаж роботи у сфері державного контролю (аудиту), економіки, фінансів або права не менше п'яти років та бездоганну ділову репутацію.

Не може бути призначена на посаду члена Рахункової палати особа, яка:

- досягла шістдесятип'ятирічного віку;
- за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;
- за станом здоров'я не може виконувати повноваження члена Рахункової палати;
- має не зняту чи не погашену в установленому законом порядку судимість;
- має громадянство чи підданство іншої держави;
- не пройшла перевірку, передбачену законами України «Про очищення влади» та «Про запобігання корупції»;
- не подала декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», за рік, що передує року призначення на відповідну посаду;
- на яку протягом останнього року було накладено адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Перебування на посаді члена Рахункової палати несумісне з обійманням посади в будь-якому органі державної влади, іншому державному органі, органі місцевого самоврядування, з представницьким мандатом, зайняттям іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входженням до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Член Рахункової палати не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, зборах, мітингах, походах і демон-

страціях, а також страйках. Водночас вимоги щодо несумісності не поширюються на участь членів Рахункової палати у діяльності виборних органів релігійних та громадських організацій.

Член Рахункової палати під час здійснення своїх повноважень повинен додержуватися вимог Конституції і законів України, не вчиняти будь-яких дій, що компрометують посаду члена Рахункової палати і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності. Також на члена Рахункової палати поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, передбачені Законом України «Про запобігання корупції».

Голова Рахункової палати призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України, який вносить на розгляд Верховної Ради України подання про призначення на посаду Голови Рахункової палати одного із вже обраних членів Рахункової палати.

Заступник Голови Рахункової палати обирається із складу членів Рахункової палати. Обрання та увільнення від виконання обов'язків заступника Голови Рахункової палати здійснюється на засіданні Рахункової палати шляхом відкритого голосування за поданням Голови Рахункової палати. Заступник Голови Рахункової палати вважається обраним або увільненим від виконання обов'язків, якщо таке рішення підтримала більшість від складу Рахункової палати.

Строк повноважень членів Рахункової палати становить шість років. Одна і та сама особа не може обіймати таку посаду понад два строки. Так само шість років становить строк повноважень Голови Рахункової палати та його заступника.

**Конституційний статус народного депутата України та юридичні гарантії його діяльності. Природа депутатського мандата. Підстави та порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України.** Народні депутати України представляють Український народ у Верховній Раді України – єдиному органі законодавчої влади в Україні (ст. 75, ч. 1 ст. 76 Конституції); мають спеціальний правовий статус (п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції), а їх повноваження визначаються Конституцією та законами України (ч. 4 ст. 76 Конституції). 3-поміж них у найпершу чергу слід вказати на Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992

№ 2790-XII (зі змінами) та Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI (зі змінами).

Відповідно, народний депутат України є обраний на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років представник Українського народу у Верховній Раді України, уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією та законами України.

Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Особливо слід наголосити, що народний депутат України не має права бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади.

У разі внесення на розгляд Верховної Ради України подання щодо призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України особи, яка є народним депутатом України, до подання має бути додана особиста заява народного депутата України про дострокове припинення ним депутатських повноважень у разі призначення на посаду члена Кабінету Міністрів України. Питання про дострокове припинення повноважень народного депутата України розглядається невідкладно Верховною Радою України на тому ж пленарному засіданні після призначення його членом Кабінету Міністрів України.

Народний депутат України зобов'язаний дотримуватись інших встановлених законом вимог та обмежень. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України мусить у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припинити

таку діяльність або подати особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

Народний депутат України у порядку, встановленому законом: бере участь у засіданнях Верховної Ради України; бере участь у роботі депутатських фракцій (груп); бере участь у роботі комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, утворених Верховною Радою України; виконує доручення Верховної Ради України та її органів; бере участь у роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України; бере участь у парламентських слуханнях; 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 і форм власності у порядку, передбаченому Законом України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 № 2790-XII (зі змінами) і законом про регламент Верховної Ради України.

Ці та інші права народного депутата України, а також його обов'язки визначені та конкретизовані, серед іншого, у ст.ст. 10-23 та ст.ст. 24-25 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 № 2790-XII (зі змінами), а також іншими законами України.

Принципово важливо наголосити, що народні депутати України, незалежно від конкретної виборчої системи, представляють саме весь народ України, а не виборців окремої території (виборців, які проголосували в межах конкретного територіального округу), або виборців, які підтримали конкретну політичну партію, яка висувала кандидатів за виборчими списками.

Саме ця властивість вирішальною мірою характеризує зміст відносин між тими, хто обирає, і обраними за умов народного представництва, нерозривно пов'язаного із концепцією народного суверенітету та принципом рівності громадян у здійсненні їх політичних прав. Таке представництво забезпечується через прямі вибори, тобто вибори за участі усього виборчого корпусу за умови обрання депутатів безпосередньо виборцями. Це, по-перше, означає, що народне представництво є виборним, а по-друге – визначає суспільно-полі-

тичну роль виборів як основного механізму забезпечення народного представництва, а отже, здійснення суверенітету народу в умовах державного режиму представницької демократії (Ю. Ключковський).

Народне представництво являє собою сучасну форму публічного виборного представництва, яка суттєво відрізняється від історично попередніх форм виборного представництва (групового та територіального). В. Шаповал резонно зазначає, що здійснюване депутатами парламенту представництво має назву народного передусім у зв'язку з тим, що його забезпечують і зумовлюють загальні (загальнонародні) вибори, а мандати депутатів за масштабом представництва визначені як вільні і загальнонародні.

Депутатський мандат у найбільш загальному вигляді позначає функцію, якої набуває депутат – член представницького органу публічної влади у зв'язку з його обранням і наділенням певними повноваженнями (правами та обов'язками) у сфері публічного владарювання, які засвідчують визначений зміст відносин між тими, хто обирає, і обраними. У цьому контексті найперше йдеться про вільний та імперативний депутатський мандат.

Імперативний мандат вказує на певний обсяг юридичних зобов'язань обраного представника перед тими, хто його обрав своїм представником. Інакше кажучи, за такого мандата член представницького органу влади вважається представником не всього виборчого корпусу або всіх громадян, а тільки виборців або населення того округу, де він балотувався і був обраний. Зазвичай імперативний мандат передбачає зобов'язальні накази виборців і право відкликання обраного представника у будь-який момент при незадовільному, на переконання виборців, виконанні доручення, зокрема голосуванні не відповідно до наказів. Саме імперативний мандат був характерний для радянської доктрини представництва.

Натомість, являючи протилежність імперативного, вільний мандат вказує, що обраний представник представляє увесь народ – носій суверенітету, а не тільки тих, хто його обрав, і, отже, не має юридичних обов'язків перед виборцями та не зв'язаний їхніми наказами, зберігаючи право діяти згідно з власними поглядами і політичними орієнтаціями. Відповідно, вільний мандат унеможливує дострокове припинення повноважень представника через відкликання виборцями. Саме вільний депутатський мандат є натеper

визнаним та нормативно визначеним у більшості демократичних держав світу.

Визначений Конституцією мандат народного депутата України, відповідно, є загальним – депутат представляє Український народ – і вільним – депутат здійснює свої повноваження за відсутності будь-яких конкретних зобов'язань перед будь-ким. Серед інших характеристик представницького мандата народного депутата України Ю. Ключковський вказує на невідкликальний – повноваження депутата не можуть бути припинені волею його виборців – та дефінітивний – воля депутата не підлягає сумніву, діє презумпція збігу волі депутатського корпусу і волі народу – характер.

Вільний представницький мандат народного депутата України засвідчує також депутатський ідемпітет – відсутність юридичної відповідальності перед будь-ким за результати голосування та висловлювань у парламенті. Так, згідно зі ст. 80 Конституції народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Депутатський ідемпітет, що його встановлює ст. 80 Конституції, має довічний характер, тобто виключає можливість переслідування народного депутата України у майбутньому навіть за умови припинення його депутатських повноважень, і є абсолютним щодо неможливості притягнення народного депутата України до юридичної відповідальності за результати голосування у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України, викладеної у справі про депутатську недоторканність, за змістом ст. 69, ч. 1 ст. 76, ч. 2 ст. 78 та ч. 4 ст. 79 Конституції особа обирається народним депутатом України та отримує депутатський мандат внаслідок волевиявлення виборців. Перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України присягу (ч. 1 ст. 79 Конституції). Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата (ч. 3 ст. 79 Конституції). Ці конституційні приписи дають підстави стверджувати, що народний депутат України свій мандат отримує за результатами виборів, засвідченими рішенням відповідної виборчої комісії про визнання народного

депутата обраним (абз. 4 п. 4 мотивувальної частини Рішення від 27.10.1999 № 9-рп/99).

Узагальнюючи наявні у спеціальній літературі позиції, видається за можливе твердити, що набуття представницького мандата народним депутатом України зумовлене такими юридичними фактами: волевиявленням виборців, добровільністю прийняття представницького мандата, що має свій вияв у дотриманні процедур несумісності та складання присяги, а також входженні і перебуванні народного депутата України, обраного від певної політичної партії (виборчого блоку політичних партій), у складі депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій).

При цьому аналіз абз. 5 п. 4 мотивувальної частини Рішення від 27.10.1999 № 9-рп/99 дозволяє твердити, що Конституційний Суд України окреслив часові межі дії представницького мандата народних депутатів України: з моменту визнання їх обраними за результатами виборів, засвідченими рішенням відповідної виборчої комісії, і до моменту припинення у встановленому порядку депутатських повноважень.

Відповідно до ст. 81 Конституції повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України. У разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради України відповідно до Конституції повноваження народного депутата України припиняються достроково – в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання. Також повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі:

- складення повноважень за його особистою заявою;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;
- смерті народного депутата України.

У всіх наведених випадках рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України за поданням комітету, до компетенції якого входять питання депутатської етики.



При цьому у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі:

- якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто. У цьому разі рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається Верховним Судом за результатами розгляду адміністративного позову. Підставою для звернення із позовом є висновок комітету, до компетенції якого входять питання депутатської етики, про порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Право звернення до суду з таким позовом має Голова Верховної Ради України; за його дорученням із позовом також може звернутися Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України;
- невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції. У цьому разі повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.

Характеризуючи конституційний статус народного депутата України, потрібно вказати, що визначені Конституцією і законами України повноваження народного депутата України не можуть бути обмежені діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та підпорядкування, громадян та їх об'єднань. Обмеження повнова-

жень народного депутата України можуть встановлюватись виключно Конституцією і законами України.

Повноваження народного депутата України та його конституційні права і свободи не можуть бути обмежені в умовах воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Окремо слід зазначити, що з 01.01.2020 набрали чинності зміни до ст. 80 Конституції, які засвідчили скасування недоторканності народних депутатів України. Особливості початку досудового розслідування щодо народного депутата України, повідомлення про підозру, затримання, обрання щодо нього запобіжного заходу, проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій визначаються Кримінальним процесуальним кодексом України.

Вирішальна відмінність наявного натепер порядку полягає у тому, що з 01.01.2020 притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання чи арешт не потребує згоди Верховної Ради України.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Представницький мандат народного депутата України.
2. Завдання тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.
3. Особливості юридичної відповідальності народних депутатів України.

## **Тема 15. Президент України**

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо місця та ролі Президента України в системі органів державної влади, складників його конституційного статусу; загальна характеристика Ради національної безпеки і оборони України, інших органів і служб при Президентові України; формування вмій та навичок інтерпретації та застосування конституційно-правових норм щодо визначених питань.

### **Питання**

1. Роль і місце Президента України в системі органів державної влади. Президент України як глава держави.
2. Порядок вступу на пост Президента України. Підстави та порядок припинення повноважень Президента України.
3. Процедура усунення Президента України з поста у порядку імпичменту.
4. Повноваження Президента України. Акти Президента України. Контрасигнація актів Президента України.
5. Конституційний статус Ради національної безпеки і оборони України.
6. Офіс Президента України. Інші допоміжні органи та служби при Президентові України.

### **Теоретичний мінімум**

**Роль і місце Президента України в системі органів державної влади. Президент України як глава держави.** Очільником держави в країнах з республіканською формою правління є президент (лат. *praesidens*, род. відм. *praesidentis* – той, що сидить попереду, на чолі).

Рішення про запровадження посади («поста») Президента в Україні з'явилося 25.06.1991 з ухваленням Постанови «Про вибори Президента Української РСР», яка визнавала 'за доцільне заснувати пост Президента Української РСР до прийняття нової Конституції РСР'. Перші в історії незалежної України всенародні вибори Президента України, що відбулися 01.12.1991, стали подією, з якої й почала від-

лік історія сучасного інституту президентства в Україні. Відтоді він пройшов за назвою і статусом кілька етапів, що, у свою чергу, тісно пов'язані із трансформацією форми державного правління. Спочатку Президент України був 'найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади', потім – 'главою держави і главою державної виконавчої влади', далі – 'главою держави і главою виконавчої влади України', і нині, згідно з чинною Конституцією України, Президент є 'главою держави'.

Роль і місце президента в системі органів і посадових осіб державної влади визначено формою державного правління. Закріплення на конституційному рівні посади Президента України свідчить про врахування Україною закордонного досвіду функціонування посади президента як одноосібного очільника (згідно з текстом Конституції України – 'глави') держави з республіканською формою правління.

Найбільш принциповою відмінністю республіки від іншої форми державного правління – монархії – є спосіб заміщення посади очільника держави: за загальним правилом, у республіках – шляхом прямих або непрямих виборів, у монархіях – успадкування, престолонаслідування. До відмінностей монарха та президента належать (*О. Марусяк*):

- 1) монарх є сувереном, президент – громадянином;
- 2) монарх є водночас і титулом, і посадою, натомість президент – лише посадою;
- 3) легітимність монарха – традиційна (джерелом є традиції), натомість президента – процедурна;
- 4) походження монарха – аристократичне, натомість президента – релевантне;
- 5) інститут монарха – містичний (Корона), натомість президента – профанний;
- 6) трансфер (передання) влади монарху – одноразовий, натомість президенту – періодичний.

За загально визнаною у порівняльному конституційному праві позицією, республіки поділяють на президентські, парламентські та змішані. Формуванню останньої моделі сприяла ідея «нейтральності» влади очільника держави, який мав виступати гарантом і захисником конституції (*К. Шмидт*), трансформована згодом у положення «президент – арбітр нації», як відображено в конституції Франції.

Україна належить до змішаних республік з огляду на такі ознаки:

1) біцефальність (дуальність, двоголовість) виконавчої влади. Це означає, що виконавчу владу фактично розподілено між президентом і урядом. Хоча формально-юридично Президент України не належить до жодної з трьох гілок державної влади, фактично він належить до виконавчої;

2) президент, на відміну від парламентських республік, обирається в непарламентський спосіб (здебільшого на прямих виборах безпосередньо народом, як і в Україні), до того ж чергові вибори очільника держави ніколи не збігаються в часі з черговими парламентськими виборами;

3) уряд перебуває у взаємозв'язку (в ідеальному варіанті є рівнозалежним) із двома політичними центрами – президентом та парламентом.

Ці три ознаки мають виконати головне завдання змішаних республік – зменшити ризики концентрації державної влади. У президентській (президент наділений широким колом повноважень) і парламентській (прикладом концентрації влади парламентом є Угорщина, де очолювана В. Орбаном партія «Фідес» керує безперервно з 2010 року) республіках є природні можливості для концентрації та подальшої узурпації влади в державі. Натомість парадокс змішаної республіки полягає в тому, що за такої форми правління влада президента може бути навіть більшою ніж у президентській республіці: до наділених у президентських республіках повноважень у сфері виконавчої влади, додаються повноваження президента, пов'язані з можливістю впливати на законодавчий орган (наприклад, на відміну від очільника США – президентської республіки, Президент України має право законодавчої ініціативи, а щодо проєкту закону про утворення, реорганізацію та ліквідацію суду це право є монопольним, тобто в інших суб'єктів воно відсутнє);

4) як наслідок – реальна роль президента у системі поділу державної влади є принципово залежною від політичної дійсності, передусім – політичного складу парламенту. Це призводить до одного із трьох варіантів (*О. Бориславська*):

а) повна політична влада президента (його партії) за умови наявності президентської більшості в парламенті (період президентства В. Зеленського з кінця серпня 2019 р.). За такого варіанта президент

має майже необмежений контроль над виконавчою владою та важелі впливу на інші елементи конституційної системи. Владу глави держави в цьому випадку від авторитаризму відокремлює (або ні) «тонка межа» (судова влада й орган конституційної юрисдикції, які лише за умови їхньої незалежності є гарантіями демократії);

б) стан «співіснування» – за її відсутності (періоди президентства В. Ющенка 2005-2010 рр., президентства В. Зеленського з травня по кінець серпня 2019 р.), тобто коли парламентська більшість є опозиційною до президента політичною силою. Цей стан пов'язаний із потенційною конфліктністю, політичними та конституційними кризами, що не сприяє ефективному функціонуванню державного механізму;

в) більшість у парламенті становить коаліція, яка включає, крім президентської, також фракції інших політичних партій, що до певної міри обмежує фактичну владу глави держави потребою у додаткових консультаціях з лідерами коаліційних партій (період президентства П. Порошенка 2014-2019 рр.).

Крім політичного складу парламенту, ймовірність зменшення ризиків концентрації державної влади залежить від рівня ліберальності суспільства, ступеня втілення ідеології конституціоналізму в суспільну правосвідомість і відображення в політико-правовій культурі політичних еліт.

Змішані республіки, залежно від обсягу повноважень президента та парламенту, здебільшого бувають двох різновидів: парламентсько-президентські та президентсько-парламентські. Належність України до першого виду підтверджено такими ознаками:

1) повноваження щодо формування уряду. І призначає, і звільняє усіх членів уряду парламент, включно з Міністром закордонних справ України та Міністром оборони України, які призначаються за поданням Президента України (детальніше – у темі «Виконавча влада в Україні»);

2) виключна політична відповідальність уряду перед парламентом. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Водночас формально-юридичні процедури, які б упредметнювали відповідальність уряду перед главою держави – відсутні. Натомість висловити недовіру Кабінету Міністрів

України, що спричинює відставку всього його складу, правочинна тільки Верховна Рада України;

3) дискреційне повноваження Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України за певних підстав, передбачених Конституцією України. Попри наявність «дзеркального» повноваження парламенту, насправді імпичмент Президента України є нездійсненим за чинної редакції ст. 111 Конституції, що підтверджується практикою: повноваження парламенту достроково припинялися вже тричі трьома президентами (2007 р. – В. Ющенком, 2014 р. – в. о. Президента О. Турчиновим, 2019 р. – В. Зеленським), а процедуру імпичменту навіть жодного разу не починали;

4) у разі дострокового припинення повноважень Президента України його обов'язки виконує Голова Верховної Ради України. В іншому разі, за умов президентсько-парламентської республіки обов'язки Президента України мав би виконувати Прем'єр-міністр України.

Крім цього, наявні такі особливості Президента України як глави держави:

1) політична посада (згідно з текстом Конституції України – ‘пост’, хоча всі інші посадові особи слушно іменовані ‘посади’), оскільки: а) обирається шляхом прямих (як в Україні) або непрямих (як у США) виборів; б) кандидати на посаду висувують політичні програми; в) крім юридичної, несуть політичну відповідальність;

2) єдина посадова особа, якій присвячено окремий розділ Конституції України – розділ V має назву ‘Президент України’;

3) натомість відсутній закон про Президента України (на відміну від законів України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», «Про прокуратуру», «Про Центральну виборчу комісію» тощо), який би конкретизував його конституційні повноваження (наприклад, визначив би, що означають ‘повноваження у сфері національної безпеки’), порядок їхнього здійснення, наслідки бездіяльності тощо;

4) один із трьох органів держави (поряд із Верховною Радою України та Конституційним Судом України), повноваження яких визначено лише Конституцією України та не може бути розширено жодним іншим актом, зокрема й законом; наділення на законодавчому рівні іншими повноваженнями, ніж передбачені Конституцією України,

припустиме винятково після внесення відповідних змін до Конституції України;

5) натомість конституційні приписи, які визначають обсяг і зміст повноважень Президента України (як і Верховної Ради України), можуть бути деталізовані, але лише на рівні законів України; проте така деталізація не може призводити до викривлення приписів Конституції України або виходити за її межі (пп. 2.2 п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16.09.2020 № 11-р/2020);

6) уособлює та забезпечує єдність державної влади та злагоджене функціонування її гілок – зокрема, наділений повноваженнями, що надають змогу впливати на органи *законодавчої* (підписує закони, накладає вето, припиняє повноваження парламенту, здійснює конституційне подання щодо конституційності законів й інших актів Верховної Ради України), *виконавчої* (подає кандидатури на призначення Прем'єр-міністра, надає доручення Кабінету Міністрів у сферах національної безпеки та оборони та закордонних справ, зупиняє дію його актів, здійснює конституційне подання та конституційне звернення щодо конституційності актів Кабінету Міністрів України) та *судової* (видає акти про помилування, призначає суддів, є монополічним суб'єктом права законодавчої ініціативи щодо проекту закону про утворення, реорганізацію та ліквідацію судів) влади та забезпечувати узгоджену взаємодію між ними;

7) єдина посадова особа в державі, звання якої охороняється законом та водночас зберігається за особою довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпичменту;

8) єдина посадова особа, щодо якої не передбачено можливість виконання обов'язків будь-якою іншою особою інакше, ніж після дострокового припинення повноважень Президента України;

9) уособлює державу загалом, а не якусь окрему гілку влади чи окремий орган держави, тому виступає від її імені, а образа чи наклеп на Президента України можуть розглядатися не тільки як посягання на громадянські права особи, що перебуває на цьому посту, але й як прояв неповаги до Української держави та її народу в цілому (пп. 4.5 п. 4 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України від 01.04.2010 № 1-в/2010);



10) є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України. З огляду на це кандидатури Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України вносить до Верховної Ради саме Президент України, також він має право скасувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також зупинити дію актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним конституційним зверненням до Конституційного Суду України; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; очолює Раду національної безпеки й оборони України;

11) є гарантом додержання Конституції України. З цією метою він за будь-яких умов зобов'язаний діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України (Рішення Конституційного Суду України у справі про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою від 15.10.2008 № 23-рп/2008); має право на конституційне подання та конституційне звернення, право вето, право скасувати (щодо Ради міністрів Автономної Республіки Крим) або зупинити дію (щодо Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим) певних актів,

12) є гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина. З цією метою він має нормотворчі, номінаційні та контрольні повноваження; приймає рішення про введення надзвичайного стану, оголошує окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

13) є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. З цією метою він має установчі, нормотворчі, номінаційні та контрольні повноваження;

14) надання ст. 105 Конституції Президенту України недоторканості і гарантій захисту його честі та гідності є необхідною умовою здійснення конституційних повноважень главою держави, влада якому надається безпосередньо народом на загальних і прямих виборах (пп. 4.5 п. 4 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України від 01.04.2010 № 1-в/2010).

Враховуючи юридичні позиції Конституційного Суду України про те, що

«встановлення додаткових порівняно з недоторканністю особи гарантій недоторканності для окремих категорій державних посадових осіб має на меті створення належних умов для виконання покладених на них державою обов'язків та захист від незаконного втручання у їх діяльність» (п. 1 мотивувальної частини Рішення від 23.12.1997 № 7-зп/1997);

«положення частини першої статті 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» (пп. 1.1 п. 1 мотивувальної частини Рішення від 10.12.2003 № 19-рп/2003);

«недоторканність певної категорії посадових осіб – це не їх привілей; вона пов'язана з виконанням ними важливих державних функцій, а тому відповідно до Конституції України і міжнародно-правових зобов'язань України не може розглядатися як гарантія їх безкарності. Недоторканність ... Президента України, суддів передбачає лише спеціальні умови притягнення їх до кримінальної відповідальності» (пп. 2.2.2 п. 2 мотивувальної частини Висновку від 11.07.2001 № 3-в/2001);

право недоторканності Президента України телеогічно та сутнісно не виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення Президента України під час виконання повноважень, водночас притягнення Президента України до адміністративної відповідальності не повинно мати наслідком спричинити неспроможність Президента України безперервно виконувати конституційно визначені повноваження. Тобто до Президента України на час виконання повноважень не можуть бути застосовані адміністративні стягнення, які виключають або перешкоджають безперервному виконанню повноважень глави держави, зокрема адміністративний арешт, громадські роботи.

Отже, Президент України є одноособовим органом державної влади, найвищою посадовою особою, яка уособлює держави і державну владу загалом та має повноваження виступати від імені держави.

**Порядок вступу на пост Президента України. Підстави та порядок припинення повноважень Президента України.** В Україні,

як і в більшості інших країн зі змішаною формою республіканського правління, президент є представницьким органом влади, мандат якого формується через проведення прямих виборів. Засади виборів Президента України визначено Конституцією та Виборчим кодексом від 19.12.2019. Про особливості виборів Президента України, зокрема принципи, виборчі цензи, порядок призначення та встановлення підсумків, виборчу систему тощо, йдеться в темі «Конституційні форми демократії».

Повноваження Президента України починаються після складання присяги народу України, який відповідно до ст. 5 Конституції є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі. Водночас після складання присяги новообраним Президентом припиняються повноваження попереднього Президента. Стаття 104 Конституції України не передбачає юридичних наслідків відмови новообраного Президента скласти присягу. Але враховуючи, що повноваження глави держави починаються зі складання присяги, відмова принести присягу вимагає проведення нових виборів Президента.

У літературі (зокрема, *Т. С. Масловська*) виокремлено три підходи у конституціях інших держав до закріплення дати вступу на посаду обраного президента. Перший підхід передбачає чітку фіксацію дати вступу на посаду президента в конституції (наприклад, обраний президент вступає на посаду 20 січня у Сполучених Штатах Америки, 10 січня – у Венесуелі, у другу середу січня – у Казахстані) та притаманний здебільшого країнам, у яких відсутній інститут позачергових президентських виборів (за винятком Республіки Казахстан, у якій такі вибори повноважний призначати президент республіки). Другий підхід, притаманний Україні та низці інших держав, передбачає відсутність конкретної дати вступу на посаду та складання присяги, але наявність максимальних часових меж, відраховуваних від дня виборів (Молдова – 45 днів), дня обрання (Азербайджан – 3 дні, Республіка Білорусь – 2 місяці), офіційного оголошення результатів виборів (Україна). Третій підхід не передбачає подібні положення конституцій, які б визначали дату вступу на посаду обраного президента (Австрія, Таджикистан, Туркменістан, Туреччина тощо).

Окремі конституції застосовують більш розширений підхід до визначення дати вступу на посаду президента. Зокрема, Конституція Греції встановлює, що обраний Президент цієї країни розпочинає ви-

конання своїх обов'язків на наступний день після закінчення строку повноважень попереднього Президента, а в усіх інших випадках – на наступний день після свого обрання. Конституція Ірландії передбачає, що перший Президент має обійняти свою посаду якнайшвидше після його обрання, а кожний наступний Президент – у день, наступний за днем завершення строку перебування на посаді його попередника або якнайшвидше після усунення його попередника з посади, його смерті, відставки або стійкої нездатності, або якомога швидше після його обрання (*О. Лохматов, М. Пришляк*).

*Присяга* – це офіційний документ, що містить урочисту обіцянку народів України дотримуватися певних зобов'язань, підкріплену посиленням на щось особливо дороге, священне для того, хто її дає. Зазвичай ідеться про моральні, політичні та юридичні зобов'язання, насамперед дотримання Конституції і законів України, оборону її суверенітету, незалежності, захист прав і свобод громадян, турботу про добробут Українського народу і благо Вітчизни. Інститут присяги вважається одним із найдавніших у праві серед тих, що збереглися, та традиційно входить до національного права України. Конституція України не передбачає юридичної відповідальності Президента України за порушення присяги, тому наслідки за потенційне порушення присяги, яке не пов'язане з передбаченими у статтях 108-112 Конституції України підставами дострокового припинення повноважень Президента України, мають політичний, а не юридичний характер.

Конституційні норми закріплюють строк, протягом якого новообраний Президент України має скласти 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 глави держави є вакантною і потребує якнайшвидшого зайняття.

Конституція передбачає, що присяга складається Президентом на урочистому засіданні Верховної Ради України. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI (зі змінами) деталізує процедуру складання Президентом присяги, зокрема

передбачає, що урочисте засідання Верховної Ради України з приводу складення присяги новообраним Президентом України проводиться на підставі офіційно оголошених Центральною виборчою комісією результатів виборів Президента України в залі засідань Верховної Ради України, якщо Верховною Радою України не прийнято іншого рішення. Дата і час проведення урочистого засідання Верховної Ради України за погодженням з новообраним Президентом України визначаються відповідно до ст. 104 Конституції рішенням Верховної Ради України. У разі неприйняття такого рішення дата і час проведення урочистого засідання визначаються Головою Верховної Ради України.

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України у справі щодо повноважності Верховної Ради України № 17-рп/2002 від 17.10.2002 присутність і особиста участь народного депутата України у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано, є не питанням вільного рішення (вибору) народного депутата України, а обов'язком. Це стосується будь-якого засідання Верховної Ради України, в тому числі і передбаченого ч. 1 ст. 104 Конституції України урочистого засідання, на якому голосування не відбуваються і рішення не приймаються.

Процедура інавгурації Президента України складається з таких стадій (етапів):

1. 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. У залі засідань Верховної Ради після відкриття урочистого засідання виконується Державний Гімн України.

2. 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.

3. 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.

4. 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 складається не тільки на Конституції України, але й на духовній святині Українського народу – Пересопницькому Євангелії. Ця виготовлена в м. Пересопниці Рівненської області книга має 450-річну історію, зокрема, за свідченнями істориків, перебувала у власності Івана Мазепи. На можливість покладання руки за бажанням на Пересопницьке Євангеліє вказано в п. 7 Постанови Верховної Ради України від 14.12.2004 № 2227-IV «Про порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України».

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 ч. 3 ст. 104 Конституції України.

Існують різні підходи до текстів присяг президентів у зарубіжних країнах. Наприклад, лаконічним за формою та широким за змістом є текст присяги президента Сполучених Штатів Америки: 'Я урочисто обіцяю, що буду чесно виконувати обов'язки Президента Сполучених Штатів та щосили охороняти, захищати і підтримувати Конституцію Сполучених Штатів'.

5. Після проголошення присяги новообраний Президент України підписує та передає її текст Голові Конституційного Суду України. У

свою чергу Голова Конституційного Суду України оголошує, що новообраний Президент України склав присягу народові України відповідно до ст. 104 Конституції України і вступив на пост Президента України на п'ятирічний строк. Після цього Голова Конституційного Суду України вручає Президентові України Свідectво про вступ на пост Президента України та офіційні символи влади Президента України. Відповідно до Указу Президента України від 29.11.1999 № 1507/99 офіційними символами глави держави є:

1) Прапор (штандарт) Президента України, що являє собою синє квадратне полотнище з зображенням у центрі золотого Знака Княжчої Держави Володимира Великого (малого Державного Герба України). Полотнище обрамлене золотою лиштвою і прикрашене золотою бахромою. Древяк Прапора (штандарта) Президента України дерев'яне. Верхівка древяка 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 древяка оригіналу Прапора (штандарта) Президента України прикріплюється срібна пластинка з вигравіюваними прізвищем, іменем, по батькові Президента України та датою складення ним присяги народові. Після закінчення повноважень Президента України пластинка передається на постійне зберігання до Фонду Президентів України;

2) Знак Президента України, який має форму орденського ланцюга, що складається з медальйона-підвіски, 6 фініфтевих медальйонів та 16 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 і білого металу, всі його елементи з'єднані між собою фігурними кільцями. Знак Президента України носить на шії;

3) Гербова печатка Президента України, яка 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.

4) Булава Президента України, яку виготовлено з позолоченого срібла. Руків’я і верхівка булави прикрашені декоративним орнаментом і 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 багатотисячолітніх історичних традицій українського державотворення.

Під час приведення до присяги новообраного Президента України оригінал Прапора (штандарта) Президента України розміщується поруч з 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.

6. Після вручення Президенту офіційних символів глави держави Головуючий надає слово Голові Центральної виборчої комісії для вручення Президенту України посвідчення Президента України.

7. Потім Головуючий на засіданні вітає Президента України зі вступом на пост. У редакції Постанови Верховної Ради України від 14.12.2004 № 2227-IV «Про порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України» до січня 2006 року, потім слово надавалося Прем’єр-міністрові України, який мав проголосити заяву Кабінету Міністрів України про складення Кабінетом Міністрів України повноважень перед новообраним Президентом України. Натомість згідно зі змінами до Конституції України, які набрали чинності 01.01.2006 та (з перервою на вересень 2010 року – лютий 2014 року) діють досі, Кабінет Міністрів України складає повноваження



не перед новообраним Президентом України, а перед новообраною Верховною Радою України, тому цієї стадії у процедурі імпичменту наразі немає.

8. Далі Головуючий надає слово Президентові 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. Регламент Верховної Ради України передбачає, що у день цього урочистого засідання Верховна Рада не розглядає інших питань.

Постанова Верховної Ради України від 14.12.2004 № 2227-IV «Про порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України» також закріплює, що урочисте засідання транслюється в прямому ефірі Національною телекомпанією України та Національною радіокомпанією України (наразі – Національна суспільна телерадіокомпанія України) на усіх загальнонаціональних каналах. Схожа норма міститься у п. 6 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI (зі змінами): у повному обсязі у прямому ефірі по радіо та телебаченню, запису у вечірні години по телебаченню транслюється, зокрема, складення присяги Українському народові новообраним Президентом України на урочистому засіданні Верховної Ради.

Офіційна процедура вступу на посаду голови держави в республіках дістала 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.

Згідно з Указом Президента України від 22.08.2002 № 746 «Про Державний Протокол та Церемоніал України», інавгурація Президента України проводиться в Національному палаці «Україна». На

інавгурацію Президента України запрошуються очільники 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.

Указ Президента України від 22.08.2002 № 746 «Про Державний Протокол та Церемоніал України» також передбачає, що проєкт плану заходів щодо проведення інавгурації Президента України розробляється Службою Державного Протоколу і Церемоніалу Адміністрації Президента України (наразі – Служба Державного Протоколу та Церемоніалу Офісу Президента України). План зазначених заходів із визначенням відповідальних за їх виконання затверджується Головою Адміністрації Президента (наразі – Керівник Офісу Президента України) 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.

Підзаконні нормативні акти, які стосуються процедури інавгурації (Постанова Верховної Ради України від 14.12.2004 № 2227-IV «Про порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України», Указ Президента України від 22.08.2002 № 746 «Про Державний Протокол та Церемоніал України»), наразі є застарілими, але офіційно чинними та є джерелом посилань на них як на процедуру складання присяги та проведення інавгурації з боку науковців, суспільних діячів, медіа тощо. Це потребує внесення відповідних змін й/або вирішення питання про втрату чинності відповідних актів.

Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України. Відповідно до ст. 108 Конституції України *повноваження Президента України припиняються достроково у разі:*

1) відставки. Відставка Президента України – це його особиста, добровільна відмова від обійманої посади. Вона набуває чинності з моменту оголошення ним особисто заяви про це на засіданні Верховної Ради України. У разі відставки Президента України, як і у разі смерті, повноваження Президента України припиняються з моменту настання цих юридичних фактів;

2) неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я. Вона також має встановлюватися на засіданні Верховної Ради України в умовах гласності і відкритості згідно з такою процедурою (ст. 110 Конституції України, ст. 170 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI (зі змінами)):

а) якщо Верховній Раді стануть відомі факти про неспроможність, Голова Верховної Ради України або не менш як 45 народних депутатів пропонують, а Верховна Рада створює на закритому пленарному засіданні тимчасову слідчу комісію для перевірки відповідних фактів;

б) після створення тимчасової слідчої комісії Голова Верховної Ради України невідкладно повідомляє про це Президента України;

в) тимчасова слідча комісія враховує медичний висновок про стан здоров'я Президента України та готує власний висновок;

г) на його підставі Верховна Рада ухвалює постанову про звернення до Верховного Суду щодо надання ним подання в паперовій формі;

г) Верховний Суд здійснює письмове подання та надає його Верховній Раді;

д) на підставі його та медичного висновку Верховна Рада встановлює на закритому пленарному засіданні неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я рішенням, ухваленим більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу (226 народних депутатів);

е) про ухвалене рішення Голова Верховної Ради України терміново у паперовій формі повідомляє Президента України, Прем'єр-

міністра України, Голову Конституційного Суду України, Голову Верховного Суду та офіційно оприлюднює відповідний акт Верховної Ради через медіа;

3) усунення з поста в порядку імпічменту. Цій підставі присвячено наступне питання теми посібника;

4) смерті.

**Процедура усунення Президента України з поста у порядку імпічменту.** Імпічмент – це процедура-запобіжник узурпації влади, застосовуваний до найвищих державних посадовців з метою усунення їх з посади. Зазвичай закріплено конституціями демократичних країн. Наприклад, у США можуть застосовувати не тільки до президента, але й до держслужбовця федерального рівня, а в Данії – до міністра. На практиці застосовують рідко. Скажімо, у США парламентарі намагалися усунути чотирьох президентів (Е. Джонсона, Р. Ніксона, Б. Клінтона та двічі Д. Трампа), але жодного разу процедуру не довели до кінця: Р. Ніксон подав у відставку ще до початку слухань, а решту виправдав Сенат.

В Україні процедура імпічменту регулюється ст. 111 Конституції є та Законом України від 10.09.2019 № 39-ІХ «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)».

Тут відразу слід вказати, що українська конструкція процедури імпічменту об'єднала дві різні моделі імпічменту, які існують у світі паралельно одна одній (*В. М. Шаповал*):

1) *юридична* – застосування до президента процедури імпічменту за злочин, який він вчинив, і усунення його з посади після обвинувального вироку суду або висновку щодо наявності в його діях складу злочину, що передує судовому процесу. У такому випадку достатньо більшості голосів депутатів;

2) *політична* – усунення президента від посади без суду або пред'явлення офіційних звинувачень. Може застосовуватись у разі або вчинення президентом неконституційних, але не кримінально караних діянь, або низької легітимності президента. Лише в цьому випадку вимагається велика кількість голосів (зазвичай дві третини) у парламенті для ухвалення імпічменту президенту країни.

Як можна побачити з наведеного вище, українська процедура імпічменту є нездійсненною з огляду на:

1) багаторівневість: а) щонайменше три голосування в парламенті, причому кожне наступне потребує більше голосів, аби ухвалити

рішення; б) можливість додаткових розслідувань, поправок до постанов чи навіть окремих пунктів; в) залучення спеціального прокурора, спеціальних слідчих, Конституційного Суду України та Верховного Суду;

2) необхідність висновку Верховного Суду про наявність у діяннях Президента ознак злочину. Така роль найвищого судового органу створює колізію в разі усунення президента та притягнення особи, яка обіймала цю посаду, до кримінальної відповідальності. Суд, зокрема першої інстанції, повинен враховувати рішення та правові позиції суду найвищої інстанції. Тому така роль Верховного Суду не відповідає принципам незалежності суду та суддів (*В. М. Шаповал*);

3) необхідність мати для остаточного рішення голоси 338 народних депутатів. Президента України усунути складніше, ніж змінити Конституцію. Американський варіант імпічменту легше реалізувати, адже потрібно менше голосів для ухвалення ключових рішень, попри те, що США – це президентська республіка, у якій очільник держави має більшу владу ніж в Україні (*Ю. Кириченко*).

З наведених та інших причин прийняття Закону України від 10.09.2019 № 39-IX «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» мало виразно політичний контекст і жодним чином не змінює реалістичність усунення Президента України з поста у порядку імпічменту.

Водночас видається за доцільне надати загальну характеристику імпічменту за цим Законом. Так, згідно зі ст. 1, усунення Президента України з обійманої посади в порядку імпічменту – спосіб притягнення його до конституційної відповідальності, позасудовий конституційний процес, за змістом якого Верховна Рада України у разі вчинення злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 10.12.2003 № 19-рп/2003, імпічмент у системі конституційних інститутів за своєю правовою природою є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого парламент у разі вчинення злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста; конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи.

Вказаний Закон передбачає таку процедуру імпічменту:

1) *ініціювання імпічменту*:

а) не менш як 226 народних депутатів підписують (без можливості відкликання підписів) письмове подання про це (з обов'язковим юридичним обґрунтуванням потреби утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України) та вносять на розгляд парламенту;

б) на черговому після дня внесення подання пленарному засіданні парламенту його обговорюють за процедурою повного обговорення (без окремого рішення про включення до порядку денного пленарного засідання);

в) Верховна Рада України не менш як 226 голосами народних депутатів України приймає рішення щодо ініціювання імпічменту та включення його до порядку денного сесії як невідкладного. Про прийняття такого рішення Голова Верховної Ради України терміново повідомляє Президента України і Голову Конституційного Суду України;

2) *створення спеціальної тимчасової слідчої комісії, обрання спеціального прокурора та спеціальних слідчих* – протягом 30 днів з дня ініціювання імпічменту Верховна Рада України (постановою, підтриманою не менш як 226 голосами народних депутатів України) створює спеціальну тимчасову слідчу комісію для проведення розслідування наявності факту та обставин вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину. До складу спеціальної тимчасової слідчої комісії входять:

а) *спеціальний прокурор* (здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення розслідування). Його кандидатуру вносять ініціатори розгляду питання про імпічмент;

б) *спеціальні слідчі* (складають проект висновку комісії та подають його на схвалення спеціальному прокурору, мають інші повноваження слідчого, встановлені Кримінальним процесуальним кодексом України, крім повноважень щодо внесення відомостей про вчинення кримінального правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань та початку розслідування, затримання підозрюваного, застосування запобіжного заходу, повідомлення особі про підозру у вчиненні нею кримінального правопорушення, складання обвинувального акта). Їхні кандидатури вносять депутатські фракції (групи).

Для цих посад встановлено вимоги щодо дотримання таких цензів:

- *громадянства* – належність до громадянства України;
- *осілості* – проживання на території України не менш як 10 років;
- *мовного* – вільне володіння державною мовою;
- *освітнього* – вища юридична освіта;
- *кваліфікаційного* – не менш як 10-річний стаж роботи на посаді прокурора та/або слідчого;
- відсутність *судимості*;

в) *народні депутати України* з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (груп). Можуть бути обрані спеціальним прокурором чи спеціальними слідчими, якщо відповідають вказаним вимогам, у цьому разі також враховується принцип пропорційного представництва депутатської фракції (групи).

3) *діяльність спеціальної тимчасової слідчої комісії*:

а) засідання повноважне, якщо в ньому бере участь більшість затвердженого Верховною Радою України складу такої комісії;

б) рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість затвердженого Верховною Радою України складу такої комісії;

в) на своєму засіданні обирає голову, заступника голови та секретаря, які не можуть бути членами однієї депутатської фракції (депутатської групи);

г) проводить розслідування наявності факту та обставин вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину, перевіряє наявність, повноту та обґрунтованість доказів такого вчинення;

г) не пізніше шестимісячного строку з дня прийняття рішення про утворення готує висновки та пропозиції щодо проєкту постанови Верховної Ради України (проєкт вносять разом з висновками та пропозиціями народні депутати України – члени комісії) про звинувачення Президента України, розглядає їх на своєму засіданні та приймає рішення щодо них;

е) за наявності відповідних підстав готує висновок про звинувачення Президента України (підписують спеціальний прокурор, спеціальні слідчі, голова і секретар комісії) з урахуванням вимог до обвинувального акта, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України;

4) надання для ознайомлення висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії. Питання про висновки і пропозиції включаються до порядку денного пленарних засідань парламенту без голосування і розглядаються невідкладно після їх надання (не пізніше як за три дні до початку розгляду питання) Президентові України та народним депутатам України;

5) розгляд Верховною Радою України висновків і пропозицій спеціальної тимчасової слідчої комісії;

6) ухвалення постанови парламенту про звинувачення Президента України на закритому пленарному засіданні. Таємне голосування щодо проєкту постанови, включеного до бюлетеня, проводиться окремо щодо кожного пункту звинувачення. Постанова вважається прийнятою в цілому з тими пунктами звинувачення, за які проголосувало не менш як 300 народних депутатів України. Також Верховна Рада України не менш як 226 голосами народних депутатів України приймає постанову про звернення до:

- Конституційного Суду України для перевірки справи та отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпідмент;
- Верховного Суду для отримання його висновку про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

7) розгляд парламентом висновків Конституційного Суду України та Верховного Суду:

а) ці висновки невідкладно оголошуються головоючим на найближчому пленарному засіданні Верховної Ради України і надаються народним депутатам України. Якщо обидва висновки позитивні, народні депутати України – члени спеціальної тимчасової слідчої комісії невідкладно готують і вносять Верховній Раді України проєкт постанови про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту, який: має містити посилання на пункти звинувачення постанови про звинувачення Президента України, надається народним депутатам України, вручається Президенту України або захиснику (захисникам) його прав і розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України не пізніше як через два дні після оголошення висновків Конституційного Суду України та Верховного Суду;



б) якщо відповідно до висновку Верховного Суду діяння, в яких звинувачується Президент України, не містять ознак державної зради або іншого злочину, Верховна Рада України приймає постанову про припинення процедури імпічменту;

в) якщо у висновку Конституційного Суду України містяться положення про порушення конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент, Верховна Рада України приймає відповідні рішення, спрямовані на усунення виявлених порушень, про:

- невиключення до проєкту постанови Верховної Ради України про імпічмент тих положень чи посилань на пункти звинувачення, яких стосуються виявлені порушення конституційної процедури;
- виконання тих чи інших слідчих дій чи процедур розслідування спеціальною тимчасовою слідчою комісією з можливим переглядом прийнятих раніше рішень;
- повторне, додаткове розслідування фактів чи обставин, з яких почалися порушення, зазначені у висновку Конституційного Суду України. Для цього Верховна Рада України може змінити персональний склад спеціальної тимчасової слідчої комісії;
- звернення до Конституційного Суду України для одержання нового висновку – після проведення дій, спрямованих на усунення порушень конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент.

г) за наслідками повторного, додаткового розслідування Верховна Рада України може не менш як 300 голосами народних депутатів України таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів внести зміни до постанови про звинувачення Президента України, у цьому разі Верховна Рада України приймає постанову про звернення до Верховного Суду для одержання нового висновку;

8) *прийняття рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту:*

а) обговорення проєкту постанови Верховної Ради України про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту здійснюється за процедурою повного обговорення, а текст проєкту постанови включається до бюлетеня для таємного голосування;

б) доповідь Лічильної комісії про результати голосування заслуховується на відкритому пленарному засіданні Верховної Ради України з прямою трансляцією по радіо і телебаченню;

в) постанова вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менш як три чверті (338) народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України та набирає чинності з моменту оголошення головою пленарного засідання Верховної Ради України про її прийняття; на період до вступу на пост нового Президента України обов'язки Президента України виконує Голова Верховної Ради України;

г) у разі неприйняття постанови голова пленарного засідання: оголошує про припинення процедури імпичменту і дає доручення щодо публікації про це в газеті «Голос України»; оголошує про припинення повноважень спеціальної тимчасової слідчої комісії; від імені Верховної Ради України у письмовій формі вибачається перед Президентом України.

Важливою нормою вказаного Закону є також те, що відставка Президента України, щодо якого ініційовано імпичмент, є підставою для припинення процедури імпичменту на будь-якій стадії та закриття відповідних проваджень у Конституційному Суді України та Верховному Суді. Втім, після проголошення заяви про відставку всі матеріали, документи й інші відомості щодо розслідування голова або заступник голови спеціальної тимчасової слідчої комісії направляє до органів досудового розслідування для його здійснення.

**Повноваження Президента України. Акти Президента України. Контрасигнація актів Президента України.** Президент України з метою забезпечення реалізації своїх функцій здійснює досить широке коло повноважень, які зазначені у ст. 106 Конституції. Повноваження Президента України можна поділити на декілька груп, серед яких насамперед слід виокремити такі:

І. *У сфері представницьких повноважень* Президент України здійснює загальне представництво держави як усередині держави, так і в зовнішньополітичних відносинах. Отже, право виступати від імені держави, тобто представництво держави, реалізується як право виступати від імені України у:

1) *внутрішньому житті країни*. Це означає, що Президент як глава держави виступає від імені всієї державної влади перед народом України й у взаємовідносинах з іншими владними структурами, та виражається в таких його можливих діях: звернення з посланнями до народу та зі щорічними та позачерговими посланнями до Верховної

Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України; нагородження від імені України державними нагородами; встановлення президентських відзнак і нагородження ними; ухвалення рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України; здійснення помилування тощо;

2) *міжнародних відносинах*. Це виражається в повноваженнях Президента України щодо 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.

Статус Президента України як глави держави та право виступати від її імені можна позначити 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.

II. *У сфері установчих повноважень* Президент України признає всеукраїнський референдум щодо змін до розділів I, III, XIII Конституції України та проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; призначає позачергові вибори до Верховної Ради України; має монопольне право подання проекту закону про утворення, реорганізацію та ліквідацію суду після консультацій з Вищою радою правосуддя.

III. *У сфері номінаційних повноважень* Президент України:

1) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України (*п. 9 ч. 1 ст. 106*);

2) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України (*п. 10 ч. 1 ст. 106*);

3) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади:

а) Голови Служби безпеки України (*п. 14 ч. 1 ст. 106*);

б) Голови Національного банку України (*п. 18 ч. 1 ст. 85*);

- в) членів Центральної виборчої комісії (*п. 21 ч. 1 ст. 85*);
- 4) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора (*п. 11 ч. 1 ст. 106*);
- 5) призначає на посади та звільняє з посад половину складу:
  - а) Ради Національного банку України (*п. 12 ч. 1 ст. 106*);
  - б) Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (*п. 13 ч. 1 ст. 106*);
  - 6) призначає на посади:
    - а) третину складу Конституційного Суду України (*п. 22 ч. 1 ст. 106*);
    - б) двох членів Вищої ради правосуддя (*ч. 2 ст. 131*);
    - в) суддів за поданням Вищої ради правосуддя (*ч. 1 ст. 128*);
  - 7) призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України голів місцевих державних адміністрацій (*ч. 4 ст. 118*);
  - 8) призначає та звільняє:
    - а) глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях (*п. 5 ч. 1 ст. 106*);
    - б) вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань (*п. 17 ч. 1 ст. 106*);
    - в) персональний склад Ради національної безпеки і оборони України (*ч. 4 ст. 107*).

Слід підкреслити, що встановлений у Конституції України перелік повноважень глави держави, зокрема й щодо повноважень призначення посадових осіб органів, визначених Конституцією України, є вичерпним. Це, зокрема, стало підставою для визнання неконституційним Указу Президента України „Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» (*Рішення Конституційного Суду України від 28.08.2020 № 9-р/2020*).

IV. У сфері нормотворчих повноважень Президент України видає укази та розпорядження на основі та на виконання Конституції України і законів України; має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України); підписує закони, прийняті Верховною Радою України.

Водночас, як вказував Конституційний Суд України, ‘виходячи з положень частин першої, другої, третьої статті 94 Конституції

України підписання та офіційне оприлюднення Президентом України закону за своєю правовою суттю є процедурою, спрямованою на надання йому чинності. Водночас ця процедура є взяттям закону до виконання Президентом України як гарантом додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина. Надання Президенту України права вето, повноважень щодо підписання і офіційного оприлюднення закону слід розглядати також як елемент механізму стримувань і противаг у здійсненні влади. Однак Конституція України не поставила в залежність від волі Президента України завершення процедури набрання законом чинності. Частина четверта статті 94 Конституції України передбачає альтернативну процедуру набрання законом чинності у разі, коли Президент України не підписав і офіційно не оприлюднив його після повторного розгляду і прийняття Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу. Положення частини четвертої статті 94 Конституції України, згідно з яким у разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом, слід розуміти як таке, що передбачає офіційне оприлюднення і опублікування закону іншим чином, а саме: невідкладними діями іншої посадової особи держави – Голови Верховної Ради України та за його підписом' (*Рішення від 10.09.2009 № 20-рп/2009*).

V. У сфері контрольних повноважень Президент України:

1) скасовує:

а) акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим (*п. 16 ч. 1 ст. 106*), оскільки саме Президент України покликаний гарантувати територіальну цілісність і державний суверенітет;

б) рішення голів місцевих державних адміністрацій (*ч. 8 ст. 118*);

2) зупиняє дію з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо конституційності:

а) актів Кабінету Міністрів України (*п. 15 ч. 1 ст. 106*);

б) нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (*ч. 2 ст. 137*);

3) достроково припиняє повноваження Верховної Ради України (*ч. 8 ст. 118*).

VI. У сфері зовнішньополітичних повноважень Президент України веде переговори та укладає міжнародні договори України; пред-

ставляє державу в міжнародних відносинах; приймає рішення про визнання іноземних держав; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав.

Натомість Конституція не містить положень, відповідно до яких Президент уповноважений, серед іншого, позбавляти відповідних дипломатичних рангів, зокрема шляхом скасування попереднього указу. Президент України, реалізуючи надані йому повноваження щодо присвоєння вищих дипломатичних рангів, може приймати лише рішення щодо їх присвоєння (*рішення Великої Палати Верховного Суду від 24.11.2022 у справі № 9901/58/20*).

Крім того, Конституційний Суд України зазначав, що Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України мають окремі конституційні повноваження у сфері зовнішньополітичної діяльності, але лише Президент України як глава держави наділений повноваженням здійснювати керівництво цією діяльністю. Положення Конституції України, у яких встановлено зазначені повноваження Президента України та інших суб'єктів зовнішньополітичної діяльності держави, є нормами прямої дії (*ч. 3 ст. 8*). Це означає, 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 Кабінетом Міністрів України та Міністерством закордонних справ України, вимагає координації діяльності цих органів виконавчої влади главою держави, в тому числі і в питаннях кадрового забезпечення у цій сфері. Здійснюючи керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, Президент України впливає на діяльність Кабінету Міністрів України та Міністерства закордонних справ України через відповідні укази, розпорядження (*Рішення від 15.01.2009 № 2-рп/2009*).

VII. *У сфері національної безпеки і оборони України* Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; очолює Раду національної безпеки і 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 рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; приймає рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану; присвоює вищі військові звання та інші вищі спеціальні звання і класні чини.

Конституційний Суд України висловив юридичну позицію про те, що 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 у цих сферах. Це означає, що Президент України, здійснюючи таке керівництво, спрямовує діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони держави, зокрема Збройних Сил України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, на реалізацію основ (засад), визначених у п. 17 ч. 1 ст. 92 Конституції України та Законі України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку України» (зі змінами). Президент України, маючи конституційні повноваження щодо здійснення керівництва у зазначених сферах, може затверджувати Перелік посад, кандидатури для призначення на які погоджуються з ним. Так само встановлене погодження з Президентом України планів і строків проведення військових навчань і тренувань перебуває у межах його повноважень (*Рішення від 25.02.2009 № 5-пн/2009*).

VIII. *У сфері статусу особи* Президент України має право здійснювати помилювання, вирішувати питання громадянства, надавати притулок, нагороджувати державними нагородами та президентськими відзнаками.

Повноваження Президента мають виключний характер. Конституція України забороняє йому передавати свої повноваження іншим особам або органам – ці повноваження визначаються виключно Основним Законом (*ч. 2 ст. 106*). На цю обставину вказував Конституційний Суд у своєму рішенні від 10.04.2003: «Повноваження Президента

вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможлиблює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)».

Конституційні положення про Президента України як глави держави і гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина не повинні інтерпретуватися як «приховані», «латентні» або «передбачувані» повноваження. Такий підхід заперечує визначальну для доктрини конституціоналізму ідею обмеження влади шляхом встановлення в основному законі її чітких параметрів і неухильного дотримання цих параметрів (Д. С. Терлецький). До того ж визнання за Президентом «прихованих» або інших подібних повноважень прямо суперечить п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України, з якого випливає вичерпність його повноважень виключно змістом Основного Закону України.

Конституційний Суд України наголосив, що Основний Закон України «не наділяє Верховну Раду України правом визначати у своїх актах повноваження парламенту і глави держави виходячи за межі тих, що встановлені конституційними нормами» (Рішення від 13.06.2019 № 5-р/2019).

Конституційний Суд України вважає, що приписи Конституції України, які визначають обсяг і зміст повноважень Президента України та Верховної Ради України, можуть бути деталізовані лише на рівні законів України. Проте така деталізація не може призводити до викривлення приписів Конституції України або виходити за її межі. Наділення на законодавчому рівні глави держави та парламенту іншими повноваженнями, ніж ті, що передбачені Основним Законом України, є допустимим виключно після внесення відповідних змін до Конституції України (Рішення від 16.09.2020 № 11-р/2020). Конституційний Суд України у своїх актах сформулював юридичну позицію, що повноваження Президента України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (рішення від 10.04.2003 № 7-рп/2003, від 07.04.2004 № 9-рп/2004, від 17.12.2009 № 32-рп/2009, від 13.06.2019 № 5-р/2019).

У межах своїх повноважень Президент України приймає акти – укази і розпорядження, які є обов'язковими для виконання на всій



території України. Вони мають підзаконний характер, оскільки видаються 'на основі та на виконання Конституції і законів України', тобто спрямовані на деталізацію положень Конституції та законів України (ч. 3 ст. 106 Конституції України).

*Указ* – це правовий акт глави держави, який видається з найважливіших питань, віднесених до його компетенції. Укази можуть бути:

1) *нормативні* – встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки та розраховані на довгострокову дію. Нормативні акти Президента набирають чинності через 10 днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні;

2) *ненормативні* (правозастосовні) – стосуються конкретних відносин чи осіб і мають одноразовий характер (нагородження державними нагородами, призначення на посаду).

Конституція України визначає п'ять видів правовідносин, які можуть бути врегульовані винятково указами – це рішення Президента України стосовно:

а) введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях (п. 31 ч. 1 ст. 85);

б) введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях (п. 31 ч. 1 ст. 85);

в) введення загальної або часткової мобілізації (п. 31 ч. 1 ст. 85);

г) оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації (п. 31 ч. 1 ст. 85);

г) введення в дію рішень Ради національної безпеки та оборони України (ч. 7 ст. 107).

Указами Президента України оформляються також інші рішення, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер).

*Розпорядження* – це індивідуальні акти організаційного характеру, які видаються главою держави. Форму розпоряджень мають, наприклад, рішення з оперативних, організаційних і кадрових питань, а також з питань призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України; надання повноважень на підписання міжнародних договорів України; рішення про проведення заходів за сприяння Президента України.

Укази та розпорядження Президента України не пізніш як у 15-денний строк після їхнього прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Відповідно до Указу Президента України від 10.06.1997 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», такими офіційними друкованими виданнями є «Офіційний вісник України», «Урядовий кур'єр» та «Офіційний вісник Президента України».

Деякі акти Президента України підлягають контрасигнуванню (*лат. contrasignatura* – міністерський підпис), або скріпленню – підписанню уповноваженими на те членом або членами уряду акта, вже підписаного главою держави. Його значення залежить від форми правління (*В. М. Шаповал*):

1) *абсолютна монархія*. Контрасигнування походить з практики владарювання періоду феодального абсолютизму, коли виключалася будь-яка юридична оцінка діянь монарха і його відповідальність. За діяння монарха, що могли трактуватися як правопорушення, завжди відповідав урядовець, за порадою якого він вчиняв;

2) *парламентське правління*. У таких випадках контрасигнуються усі або майже всі акти глави держави. Це означає, що уряд або окремих(-і) міністр(-и), що вчинили контрасигнування, несуть політичну відповідальність за відповідні акти глави держави (точніше, за вчинення контрасигнування), повноважні відмовляти у скріпленні таких актів, засвідчують визнання законності та доцільності відповідних актів глави держави, видання яких зазвичай ініціює сам уряд, фактично перебирають на себе здійснення повноважень глави держави, забезпечують актам глави держави юридичну силу, що нерідко прямо застерігається в конституції;

3) *президентська республіка*. У таких державах контрасигнування лише засвідчує автентичність актів президента з огляду на те, що президент уповноважений на власний розсуд звільняти з посад міністрів;

4) *змішана республіка*. Скріплюється лише визначена частина актів президента. Контрасигнування різних актів може мати відмінне значення залежно від характеру повноважень президента, на реалізацію яких вони були видані: засвідчує або дотримання належної процедури видання актів або їхню достеменність, або узгодження

волевиявленнь президента й уряду щодо видання відповідних актів (уряд стає фактичним співавтором правотворчості президента). За загальним правилом, контрастигнування в таких державах, як і в парламентських, забезпечує актам президента силу.

Вітчизняна конституційна регламентація контрастигнування (скріплення) актів глави держави полягає в тому, що повинні бути скріплені підписом *очільником уряду* та відповідного *міністра*, відповідального за акт і його виконання акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених трьома пунктами ч. 1 ст. 106 Конституції України, а саме:

1) п. 5 (призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України; прийняття вірчих і відкличних грамот);

2) п. 18 (очоловання РНБО). Водночас 'окремо визначені у статті 107 Конституції України повноваження Президента України можуть реалізовуватися без застосування вимоги частини четвертої статті 106 Конституції України' (*Рішення Конституційного Суду України від 22.04.2008 № 9-рп/2008*), тобто укази Президента України щодо діяльності Ради національної безпеки і оборони України, передбаченої ст. 107 Конституції України, контрастигнації не підлягають;

3) п. 21 (прийняття рішення про введення надзвичайного стану, а також оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України).

З урахуванням того, що Президент позбавлений права припинити повноваження на посадах Прем'єр-міністра та інших членів Кабінету Міністрів, вони у вирішенні питання щодо скріплення його актів не перебувають під загрозою звільнення з посад через такі свої дії. Натомість Закон України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) визначає, що уповноважені на те посадові особи зобов'язані скріпити підписом акт Президента у п'ятиденний строк з дня його надходження для скріплення. У жодній країні з парламентськими та змішаною республіканською формами державного правління, де передбачене скріплення (контрастигнування) актів глави держави, прем'єр-міністр не зобов'язаний вчиняти такі дії, і одним з головних призначень скріплення є стимулювання узгодження різних позицій щодо потреби видання таких актів або щодо їх змісту (*В. М. Шаповал*).

**Конституційний статус Ради національної безпеки і оборони України.** Рада національної безпеки і оборони України (РНБО України) – це постійний конституційний орган при Президентові України зі спеціальною компетенцією, який покликаний координувати та контролювати діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Цей орган утворено Указом Президента України від 30.08.1996 № 772 відповідно до ст. 107 Конституції України замість Ради оборони України та Ради національної безпеки України, які працювали в період з 1991 р.

Згідно зі ст. 107 Конституції України Головою РНБО України є Президент України, який і формує її персональний склад. До нього за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Членами РНБО України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади, а також інші особи на розсуд Президента України, повноважності їх призначати, видаючи відповідні укази.

Правові засади організації та діяльності РНБО України, її склад, структуру, функції та компетенцію визначено Законом України від 05.03.1998 № 183/98-ВР «Про Раду національної безпеки і оборони України» (зі змінами).

Основною організаційною формою діяльності РНБО України є її засідання, на яких члени голосують особисто. Делегування ними обов'язку бути присутніми на засіданні РНБО України іншим особам не допускається. У засіданнях може брати участь Голова Верховної Ради України. На запрошення Голови РНБО України 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 України.

На відміну від інших органів публічної влади, рішення РНБО України приймаються не менш як двома третинами голосів її членів. Рішення РНБО України, введені в дію указами Президента України, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади.

Функціями РНБО України, згідно зі ст. 3 профільного Закону, є:

1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації заasad 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.

Водночас в літературі за результатами аналізу повноважень РНБО України, виокремлено три види функцій (*В. Пашинський*):

I. Спеціальна функція – консультативно-дорадча. Полягає у внесенні пропозицій Президентові України з питань національної безпеки, ініціюванні розроблення нормативних актів та документів, узагальненні практики їхнього застосування тощо. До повноважень РНБО України з реалізації цієї функції належать:

1) визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів гарантування національної безпеки в політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній сферах тощо;

2) внесення Президенту України пропозицій щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України з урахуванням змін у геополітичній обстановці;

3) підготовка проєктів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, інших нормативних актів та документів із питань національної безпеки;

4) підготовка пропозицій щодо вдосконалення системи гарантування національної безпеки, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади в цій сфері;

5) підготовка пропозицій щодо проєкту Закону України про Державний бюджет України та пропозицій до Бюджетної декларації за статтями, пов'язаними з гарантуванням національної безпеки;

6) внесення Президенту України пропозицій щодо матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення оборони;

7) подання Президентові України пропозицій щодо оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях тощо;

8) подання Президентів України пропозицій щодо залучення Збройних Сил України та інших військових формувань до здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

9) із 29.09.2022 – подання пропозицій щодо потреби примусового відчуження або вилучення рухомого майна, що використовується чи може використовуватися для забезпечення діяльності підприємств оборонно-промислового комплексу України і щодо якого існує ризик переривання його функціонування у зв'язку з перебуванням такого майна на території адміністративно-територіальної одиниці України, щодо якої існує загроза її тимчасової окупації та межі якої розташовані на відстані не більше 30 кілометрів від району ведення воєнних (бойових) дій або від тимчасово окупованої території;

10) узагальнення практики застосування нормативних актів та документів із питань національної безпеки, результатів перевірок їхнього виконання тощо.

Рішення РНБО України з указаних питань мають рекомендаційний характер для органів, щодо яких ухвалюються. Консультативно-дорадча функція перебуває у взаємозв'язку з аналітичною діяльністю (забезпечує інформацією, дозволяє її систематизувати, визначити проблеми, спрогнозувати дію чинників, структур, груп інтересів, здійснити контроль за реалізацією рішення й оцінку його ефективності).

II. Загальні функції – функції координації, організації, контролю.

Координація полягає в узгодженні діяльності суб'єктів гарантування безпекової діяльності держави. До повноважень РНБО України з реалізації цієї функції належить координація:

1) виконання органами виконавчої влади й іншими державними органами рішень РНБО України, введених у дію указами Президента України;

2) діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади у сфері оборони в межах конституційних і законодавчих повноважень;

3) діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів, Збройних Сил України, інших військових формувань у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації;

4) заходів у сфері оборонного планування;

5) переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

б) діяльності органів місцевого самоврядування під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

7) діяльності органів виконавчої влади для відсічі 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 та під час виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

До повноважень РНБО України з реалізації організаційної функції належать повноваження щодо організації виконання її рішень і забезпечення її діяльності:

1) надання доручень, пов'язаних із вивченням конкретних питань і здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки, органам виконавчої влади та науковим закладам України;

2) залучення до аналізу інформації посадових осіб і фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, інших юридичних осіб;

3) залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання рішень РНБО України, введених у дію указами Президента України;

4) організація невідкладних заходів розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

5) організація розробки Стратегічного оборонного бюлетеня України.

Організацію діяльності та виконання рішень РНБО України забезпечує її Секретар, який призначається та звільняється Президентом України, йому безпосередньо підпорядковується, має статус державного службовця, має заступників, які за його поданням призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України. Секретарю підпорядковується Апарат РНБО України, який здійснює інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення її діяльності. Положення про Апарат РНБО України та його структуру визначає Президент України указом за поданням Секретаря РНБО України. Посадові особи апарату РНБО України є державними службовцями.

До повноважень РНБО України з реалізації функції контролю належать контроль:

1) поточної діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки;

2) ефективності заходів з упровадження оборонної реформи (їхній загальний моніторинг);

3) у сфері оборонного планування;

4) над Воєнною організацією (Сектором безпеки і оборони);

5) за переведенням центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

6) за діяльністю військового командування в умовах воєнного стану;

7) за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

8) за діяльністю органів виконавчої влади для відсічі 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 та під час виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, тощо.

III. Допоміжна функція – інформаційна.

Аналізуючи повноваження та діяльність РНБО України, науковці (*В. Липкан, В. Горбулін, В. Пашинський*) звертають увагу на великий обсяг питань, які доводиться йому вирішувати, та тенденції їхнього розширення (особливо з огляду на діяльність і законодавчі зміни 2021–2022 рр.). Це призводить до дублювання функцій Уряду та інших органів державної влади у сфері оборони (*В. Зьолка*). З урахуванням того, що РНБО України уповноважена діяти у сфері національної безпеки, яку Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку України» (зі змінами) визначає дуже широко, то цей широкий предмет діяльності РНБО України, рішення якого вводяться в дію указами Президента України, спричиняє те, що питання внутрішньої політики оминають уряд (*Б. Бондаренко*).

Зокрема, з 07.05.2022 введено в дію тимчасовий (передбачено його втрату чинності через десять років) закон, яким додано два повноваження РНБО України:

1) ведення Реєстру осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів);



2) ухвалення рішень про визнання особи олігархом, а також про виключення особи з Реєстру осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів).

Крім того, з 25.03.2021 члени РНБО України повноважні визначати трьох осіб для включення до складу Конкурсною комісії з призначення Директора Бюро економічної безпеки України.

Ба більше, від 20.03.2022 РНБО України, згідно зі змінами до Закону України від 15.04.2014 № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (відповідні зміни не було внесено до профільного закону), була повноважна ухвалювати рішення, які мали вводитися в дію указом Президента України, щодо: 1) дати початку тимчасової окупації територій; 2) визнання тимчасово окупованими сухопутної території України, внутрішніх морських вод і територіального моря України в умовах воєнного стану; 3) адміністративної межі між тимчасово окупованою й іншою територією України; 4) визначення, зміни та скасування правового режиму тимчасово окупованої території в умовах воєнного стану. Усі вказані повноваження від 03.12.2022 було віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України, що є обґрунтованим й узгодженим з Конституцією України та чинним законодавством.

Також проблемною є концентрація в РНБО України функцій і стратегічного управління, і контролю (*В. Ліпкан, В. Пашинський*). До того ж, порядок здійснення контролю РНБО України за діяльністю органів виконавчої влади чітко не врегульовано, як і не регламентовано відповідальність членів РНБО України та РНБО України загалом за якість розроблених пропозицій, рішень і їхнє виконання (*М. Зелінська, А. Носуля, В. Пашинський*). Єдиний законодавчий виняток наразі – з 07.05.2022 Секретар РНБО України та його заступники несуть відповідальність за порушення вимог Закону України від 23.09.2021 № 1780-IX «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)».

Для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогнозного супроводження діяльності РНБО України за її рішенням можуть утворюватися міжвідомчі комісії, робочі та консультативні орга-

ни (наприклад, Ставка Верховного Головнокомандувача, утворена 24.02.2022), функції та повноваження яких визначаються окремими положеннями, які затверджує Президент України.

**Офіс Президента України. Інші допоміжні органи та служби при Президентові України.** Реалізацію повноважень Президента України забезпечує його Офіс, який виконує організаційно-правову, інформаційну, консультативну, експертно-аналітичну діяльність.

Офіс Президента України посідає центральне місце серед допоміжних органів глави держави та забезпечує і координує діяльність інших складників цієї системи. Діяльність усіх інших допоміжних структур при Президентові України, відмінних за своїм статусом і функціями, як правило, має спеціалізований і вузькоспрямований характер.

20.06.2019 Указом новообраного Президента України реорганізовано Адміністрацію Президента України й утворено Офіс Президента України. Його правовий статус визначається Положенням про Офіс Президента України, затвердженим Указом Президента України від 25.06.2019 (зі змінами). Згідно з цим Положенням Офіс здійснює експертний аналіз політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, та готує за його результатами для подання на розгляд Президентові України пропозиції з питань формування та реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави; здійснює експертизу ухвалених Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України, готує пропозиції щодо підписання або застосування щодо законів права вето; забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень Президента України тощо.

Структуру Офісу Президента України визначено Указом Президента України від 20.06.2019 № 417/2019 «Питання забезпечення діяльності Президента України» (зі змінами). До структури Офісу Президента України належать такі складники:

1) Керівник Офісу Президента України. Президент України призначає на строк своїх повноважень і звільняє очільника Офісу. У межах своєї компетенції видає розпорядження;

2) заступники Керівника Офісу Президента України. Президент України за пропозицією Керівника Офісу призначає на строк своїх повноважень і звільняє їх. Забезпечують виконання покладених на

Офіс завдань. Станом на червень 2023 р. одразу десять громадян обіймають ці посади;

3) Керівник Апарату Офісу Президента України. Президент України за пропозицією Керівника Офісу призначає та звільняє керівника Апарату Офісу. Здійснює повноваження з питань державної служби та організації роботи державних службовців та інших працівників в Офісі, зокрема призначає та звільняє державних службовців та інших працівників Офісу. У межах повноважень видає накази. Має заступників, які є керівниками самостійних структурних підрозділів Офісу;

4) Перший помічник Президента України. Президент України призначає на строк своїх повноважень і звільняє Першого помічника. За дорученням Президента України бере участь у стратегічному плануванні й оперативному забезпеченні поточної діяльності Президента України, взаємодії з державними органами, підприємствами, установами та організаціями, розробці й узгодженні поточного та перспективного графіка Президента України, візуванні документів, що подаються на розгляд Президентів України;

5) радники Президента України. Президент України призначає на строк своїх повноважень і звільняє їх. Належить до посад патронатної служби Президента України. Основними завданнями є розроблення та внесення пропозицій Президентів України щодо здійснення його повноважень у відповідній сфері;

6) радники–уповноважені Президента України. Президент України за пропозицією Керівника Офісу призначає на строк своїх повноважень і звільняє їх. Станом на червень 2023 р. наявні радники–уповноважені Президента України з: питань учасників бойових дій; питань безбар'єрності; прав дитини та дитячої реабілітації; питань Фонду Президента України з підтримки освіти, науки та спорту; питань взаємодії з громадськими об'єднаннями та добровольчими формуваннями, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки;

7) Прес-секретар Президента України. Президент України за пропозицією Керівника Офісу призначає на строк своїх повноважень і звільняє. Забезпечує висвітлення діяльності Президента України, представлення медіа його офіційної позиції, проведення за його участю прес-конференцій, брифінгів, інших заходів для представників медіа, аналіз висвітлення його діяльності в медіа;

8) представники Президента України. Президент України за пропозицією Керівника Офісу призначає на строк своїх повноважень і звільняє. Станом на червень 2023 р. наявні представники у трьох державних органах: Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України та Конституційному Суді України;

9) Кабінет Президента України. Керівник Кабінету підпорядковується безпосередньо Президентові України. Перший помічник Президента України координує роботу Кабінету;

10) Кабінет Керівника Офісу Президента України;

11) служби: Державного Протоколу та Церемоніалу; моніторингу та управління ризиками;

12) директори (уповноважені виконувати завдання, пов'язані з експертним аналізом процесів в Україні і світі та підготовкою за його результатами пропозицій для Президента України з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави) – з питань: правової політики; зовнішньої політики та стратегічного партнерства; економічної політики; внутрішньої та гуманітарної політики; інформаційної політики; соціальної політики та охорони здоров'я; юстиції та правоохоронної діяльності; регіональної політики; європейської та євроатлантичної інтеграції; національної безпеки та оборони;

13) департаменти: документального забезпечення; з питань громадянства, помилування, державних нагород; з питань звернень громадян; управління персоналом; інформаційних технологій; забезпечення зв'язків із Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України; Режимно-секретний.

Президент України повноважний створювати у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (*п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України*). Завданням таких органів є сприяння Президентові України в реалізації його конституційних повноважень (*Рішення Конституційного Суду України від 07.04.2004 № 9-рп/2004*).

Різномані допоміжні структури при Президентові України можна класифікувати за правовою основою заснування та виокремити:

I. Органи, формування яких безпосередньо передбачене Конституцією України і є обов'язковим:

1) Рада національної безпеки і оборони України;

2) Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим – державний орган, утворений відповідно до ст. 139 Конституції України з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України. Очолює Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим (призначається та звільняється Президентом України), до структури також входять: його перший заступник і два заступники; керівник апарату Представництва; Служба забезпечення діяльності Кримської платформи; сім відділів: з питань деокупації та реінтеграції Автономної Республіки Крим, роботи зі зверненнями громадян та документального забезпечення, правового забезпечення, аналітичного забезпечення та планування, інформаційного забезпечення, управління персоналом, фінансового та матеріально-технічного забезпечення. Статус цього органу визначено Законом України від 02.03.2000 № 1524-III «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» (зі змінами).

II. Органи, що створюються за рішенням Президента на підставі окремих положень, які затверджує Президент України, зокрема:

1) ради. Серед них значущими є:

а) Національна рада реформ – спеціальний консультативно-дорадчий орган при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації. Її головою є Президент України, а до складу входять: Голова Верховної Ради України (за згодою), Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України та інші члени Кабінету Міністрів України, які очолюють міністерства, – за погодженням із Прем'єр-міністром України, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, Керівник Офісу Президента України, голова Виконавчого комітету реформ та його заступник, а також за згодою: Голова Національного банку України, голови комітетів Верховної Ради України, чотири представники від громадських об'єднань;

б) Міжнародна дорадча рада. Утворюється у складі Голови (Президент України), заступника Голови (Керівник Офісу Президента України за посадою), координатора (заступник Керівника Офісу Президента України, до відання якого віднесено питання забезпечення реалізації Президентом України визначених Конституцією України

повноважень у зовнішньополітичній сфері) й інших членів, які беруть участь на громадських засадах;

в) Національна інвестиційна рада України. Утворюється у складі (затверджує Президент України за поданням секретаря Ради) Голови (Президент України), секретаря, заступника секретаря, радника секретаря, а також інших членів (Прем'єр-міністр України, Голова Національного банку України (за згодою), Міністр розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністр фінансів України, Міністр юстиції України, а також за згодою представники українських та іноземних організацій та компаній, бізнесових кіл, експерти з питань залучення інвестицій, розвитку підприємництва, фахівці у галузі економіки, фінансів), які беруть участь на громадських засадах;

г) Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Утворюється у складі співголів Ради (Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України та Керівник Офісу Президента України), секретаря та інших членів Ради;

г) Національна рада з питань антикорупційної політики. Утворюється у складі Голови (Президент України), заступника Голови (Керівник Офісу Президента України) та інших членів; у роботі можуть брати участь міжнародні спостерігачі та консультанти;

д) Національна тристороння соціально-економічна рада. Складається з однакової кількості повноважних представників сторін соціального діалогу національного рівня та об'єднує 60 членів: по 20 від (1) профспілкової сторони, яких делегують репрезентативні об'єднання профспілок, що мають статус всеукраїнських; (2) сторони роботодавців, яких делегують репрезентативні об'єднання організацій роботодавців, що мають статус всеукраїнських; (3) сторони органів виконавчої влади, яких призначає Кабінет Міністрів України;

е) Консультативна рада у справах ветеранів війни, сімей загиблих (померлих) захисників України. Утворюється у складі голови, першого заступника та заступника голови, секретаря й інших членів;

є) інші ради: Рада з питань свободи слова та захисту журналістів, Рада з питань розвитку Національного культурно-мистецького та музейного комплексу «Мистецький арсенал», Координаційна рада з протидії поширенню COVID-19, Рада з питань національної єдності, Рада представників кримськотатарського народу, Рада Фонду Президента України з підтримки освіти, науки та спорту;

2) комісії:

а) Комісія з питань координації євроатлантичної інтеграції України. Утворюється у складі голови (за посадою Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України), заступника голови (перший заступник або один із заступників Міністра закордонних справ України), секретаря, інших членів (представники центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, державних підприємств, установ та організацій, залучених до співробітництва з НАТО згідно з річними національними програмами під егідою Комісії Україна-НАТО), які беруть участь у її роботі на громадських засадах. З числа членів Комісії визначаються національні координатори з питань співробітництва України з НАТО;

б) Комісія при Президентові України з питань громадянства, поновження якої визначено Законом України від 18.01.2001 № 2235-III «Про громадянство України» (зі змінами);

в) Комісія державних нагород та геральдики. Утворюється у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря (Керівник Департаменту з питань громадянства, помилування, державних нагород Офісу Президента України) й інших членів;

г) Комісія при Президентові України у питаннях помилування. Утворюється у складі голови, двох заступників голови (один із них – за посадою заступник Керівника Департаменту з питань громадянства, помилування, державних нагород Офісу Президента України – керівник управління з питань помилування), секретаря й інших членів (висококваліфіковані юристи, громадські діячі, політики та представники творчої інтелігенції);

г) Комісія з питань правової реформи. Утворюється у складі голови, заступника голови й інших членів. У складі Комісії утворюються робочі групи з питань: підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України; розвитку законодавства про організацію судової влади та здійснення правосуддя; розвитку кримінального права; реформування кримінальної юстиції; розвитку юридичної освіти; реінтеграції тимчасово окупованих територій;

3) комітети. Серед них значущими є:

а) Виконавчий комітет реформ – допоміжний орган, основним завданням якого є підготовка пропозицій щодо стратегічного планування реформ, їх узгодженого впровадження та моніторинг реаліза-

ції реформ. Утворюється у складі голови та заступника голови, яких призначає Президент України;

б) комітети з державних премій: в галузі архітектури; в галузі науки і техніки; імені Тараса Шевченка; в галузі освіти; зі щорічної премії Президента України «Українська книжка року»;

в) Комітет з питань розвідки;

4) інші органи:

а) Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України. Утворюється у складі Голови (Президент України), Президії, Палати регіонів та Палати місцевих влад;

б) Координаційний центр забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України. Має таку структуру: керівник, його заступник-координатор, координатори, управління організаційно-методичного забезпечення та моніторингу.

Попри те, що формально Державне управління справами не є допоміжною структурою при Президентові України, доцільно в цьому питанні присвятити увагу вказаному органу. Це зумовлено підпорядкуванням, порядком призначення та звільнення керівництва, порядком затвердження граничної чисельності працівників, структури (включає, серед іншого, підпорядковані Президенту України Національний інститут стратегічних досліджень, раніше включала Національну академію державного управління при Президенті України, реорганізовану 2021 р.) та штатного розпису.

Державне управління справами (ДУС) – спеціальний державний орган з матеріально-технічного, соціально-побутового та іншого забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, РНБО України, інших державних органів, усіх міжнародних дипломатичних представництв на території держави.

ДУС підпорядковується Президентові України, який призначає та звільняє Керівника ДУС (за поданням Керівника Офісу Президента України) та його двох перших заступників і заступників (за поданням Керівника ДУС), а також затверджує граничну чисельність працівників, структуру та штатний розпис ДУС (за поданням Керівника ДУС, погодженим з Керівником Офісу Президента України, а щодо граничної чисельності працівників – за погодженням також з Міністерством фінансів України).

До структури ДУС належать:



1) Національний інститут стратегічних досліджень – консультативно-дорадчий орган при Президентові України, базова науково-дослідна установа науково-аналітичного супроводу діяльності Президента України, РНБО України. Здійснює науково-аналітичні та прогностичні дослідження проблем розвитку України, її національної безпеки; готує та подає Президентові України, РНБО України аналітичні матеріали, проекти програмних документів та нормативно-правових актів;

2) Науково-практичний центр профілактичної та клінічної медицини Державного управління справами – державна наукова установа, провідний науково-медичний заклад України;

3) Клінічна лікарня «Феофанія» – медичний заклад, уповноважений на оперативне, стаціонарне, діагностично-консультативне лікарське обслуговування державних службовців України, працівників дипломатичного корпусу іноземних держав та міжнародних організацій, осіб, що мають особливі заслуги перед Україною в умовах мирного, надзвичайного та воєнного стану. Всеукраїнський центр радіохірургії є самостійним діагностично-лікувальним підрозділом «Феофанії»;

4) інші медичні установи (Центр превентивної медицини, Поліклініка № 2 ДУС), санаторно-курортні державні підприємства; Комплекс відпочинку «Пуща-Водиця» та Будинок відпочинку «Конча-Заспа»;

5) Національний комплекс «Експоцентр України» – єдина державна виставкова установа-організатор міжнародних і національних виставок і ярмарків, демонстраційний центр досягнень України в економічній, науковій, виробничій, гуманітарній та інших галузях;

6) інші підприємства та установи сфери культури;

7) національні парки та заповідники;

8) підприємства, установи та організації сфери обслуговування;

9) підприємства та організації виробничої сфери;

10) видавничі підприємства.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. «Приховані повноваження» Президента України: *pro et contra*.

2. Підстави усунення Президента України з посади в порядку імпічменту.

3. Повноваження Президента України у сфері національної безпеки і оборони України.

## Тема 16.

### Виконавча влада в Україні

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо сутності й змісту виконавчої влади; загальної характеристики системи органів виконавчої влади в Україні та статусу її складників; формування вмінь та навичок інтерпретації та застосування конституційно-правових норм щодо визначених питань.

#### Питання

1. Поняття виконавчої влади та її місце в системі розподілу державної влади.
2. Система органів виконавчої влади в Україні.
3. Порядок формування та склад Кабінету Міністрів України.
4. Демократична підзвітність і підконтрольність Кабінету Міністрів України. Солідарна відповідальність уряду та відповідальність міністрів.
5. Предмет відання та повноваження Кабінету Міністрів України.
6. Організація і порядок діяльності Кабінету Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів України.
7. Конституційний статус і система центральних органів виконавчої влади.
8. Конституційний статус і система місцевих органів виконавчої влади.

#### Теоретичний мінімум

**Поняття виконавчої влади та її місце в системі розподілу державної влади.** За часів СРСР однією з вихідних у політико-правовій ідеології була теза про повновладдя рад та їх єдність як системи, яка передбачала поєднання в її межах законодавчої і виконавчої влади. Відповідно, терміни ‘розподіл влад’, ‘виконавча влада’ тощо вживалися лише в контексті критики ‘буржуазної держави’ та її інститутів. І навіть після здобуття незалежності, але до ухвалення Конституції органи виконавчої влади становили єдину систему органів державної влади нарівні з представницькими органами – радами народних депутатів, попри їхню істотну відмінність зі змістовного та функціо-

нально-структурного поглядів. Із закріпленням у Конституції положень про те, що (1) державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову та (2) органи кожної з цих гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України, відбулися сутнісні зміни у статусі органів виконавчої влади. Змінилась і назва цих органів, які раніше іменувалися як 'виконавчі і розпорядчі органи' або 'органи державного управління'.

Визначення виконавчої влади підпорядковане двом її основним проявам (*В. М. Шаповал*):

1) функціональному. У такому разі виконавча влада асоціюється з державним управлінням;

2) організаційному. У цьому прояві виконавча влада – це система органів і посадових осіб, які реалізують відповідну функцію державної влади на політичному та адміністративному рівнях. До органів, які на політичному рівні здійснюють виконавчу владу, належать глава держави й уряд. Політичний і адміністративний «складники» виконавчої влади являють органічну єдність.

Два зазначені прояви виконавчої влади зумовлюють різноманіття її визначень у спеціальній літературі:

- виконавча влада – передбачені конституційним і звичайним законодавством можливості та здатності держави в особі її органів проводити свою волю стосовно об'єкта управління в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування підзаконних нормативно-правових та правозастосовних актів (*Д. О. Артемчук*);
- виконавча влада – окрема гілка державної влади, системний, цілісний, вольовий, організаційний, цілеспрямований вплив спеціально уповноважених на те органів і посадових осіб, а також інших суб'єктів правовідносин, які здійснюють окремі функції управлінського характеру на основі делегованих повноважень, на дії, поведінку учасників правовідносин, з метою їх регулювання й охорони для досягнення мети, заявленої в Конституції й законодавстві України, та надання адміністративних послуг громадянам й іншим суб'єктам правовідносин для реалізації ними своїх прав і свобод (*Н. І. Золотарьова*).

Водночас у конституційно-правових дослідженнях змістовний наголос передусім робиться на її включення до «тріади» гілок державної влади, які взаємодіють через систему «стримувань і противаг», та функціональному спрямуванні на виконання (звідси – «виконавча») Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів (*Д. С. Терлецький*).

Показовим у цьому плані є визначення виконавчої влади, за яким ‘виконавча влада – це одна з гілок державної влади, основним призначенням якої є організація виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація внутрішньої та зовнішньої політики держави, охорона прав та свобод людини і громадянина, що здійснюється через побудовану на принципі вертикальної підпорядкованості систему спеціально створюваних і наділених відповідною компетенцією органів’ (*О. В. Совгіря, Н. Г. Шукліна*).

Виконавча влада характеризується такими особливостями (*Р. С. Мельник*):

1) можливістю оперативно приймати рішення. Процедури, використовані у сфері функціонування виконавчої влади, є значно простішими ніж процедури законотворчості та судочинства, що забезпечує швидкість вирішення завдань такої гілки влади. Це стосується і правозастосовної, і нормотворчої діяльності;

2) можливістю користування усім обсягом виконавчо-владних повноважень, визначених у законі, у т. ч. правом застосування прямого примусу (засоби адміністративного затримання, застосування зброї тощо);

3) розпорядництвом. Виконавча влада не лише виконує Конституцію та закони України, а й видає власні – підзаконні – нормативні акти (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади), тобто обов’язкові для виконання розпорядження;

4) самостійністю, яка полягає у можливості виконавчої влади ухвалювати рішення та забезпечувати їхнє виконання самостійно, тобто без погодження із законодавчою та судовою владою, але на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тому самостійність виконавчої влади щодо інших гілок влади є умовною. Йдеться про інший аспект здійснення виконавчої влади.

Визначені Конституцією та законами України повноваження органів виконавчої влади, їх посадових осіб у певних випадках можуть передбачати можливість вибору певної моделі поведінки на власний розсуд без погодження з вищими органами чи посадовими особами та мають назву дискреційних.

Дискреційні повноваження – це сукупність прав і обов'язків, закріплених законодавством для реалізації покладених на орган виконавчої влади чи його посадову особу функцій, що надають певний ступінь свободи розсуду оцінювати ситуації, здійснювати правомірний вибір між законними альтернативами та не передбачають обов'язків узгоджувати свої рішення (дії) з будь-яким іншим суб'єктом. До основних правових форм реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) належить ухвалення нормативних та індивідуальних правових актів, вчинення інших юридично значущих дій (конклюдентні акти-дії, бездіяльність), укладання адміністративних договорів тощо (*А. А. Грінь*).

Тривалий пошук моделі організації державної влади, адекватної політико-правовим традиціям та сучасним вимогам, тричі призводив до зміни компетенційних взаємозв'язків у так званому трикутнику «парламент – уряд – глава держави» і, як наслідок, – різновиду республіканської форми правління в Україні. Йдеться про зміни:

2004 р. – у контексті подій Помаранчевої революції Верховна Рада України ухвалила Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України»

2010 р. – Конституційний Суд України визнав цей Закон неконституційним відповідно до Рішення від 30.09.2010 № 20-рп/2010;

2014 р. – у результаті Революції Гідності відновлено дію окремих положень Конституції України зі змінами, внесеними законами України від 08.12.2004 № 2222-IV, від 01.02.2011 № 2952-VI та від 19.09.2013 № № 586-VII.

Утім, попри неодноразові зміни, пошук моделі організації державної влади відбувається в межах однієї – змішаної (напівпрезидентської) республіканської – форми державного правління, запозиченої з теорії та практики конституційно-правового регулювання передусім сучасної Франції.

До головних політико-правових ознак, які характеризують змішану форму державного правління, належать (*В. М. Шаповал*):

1) дуалізм виконавчої влади за відсутності конституційного визначення глави держави як носія виконавчої влади;

2) конституційне закріплення функцій глави держави як арбітра або (та) гаранта у певних сферах державної діяльності; заміщення поста (посади) глави держави шляхом загальних виборів;

3) формування уряду за одночасної участі парламенту та глави держави;

4) політична відповідальність уряду перед парламентом та главою держави;

5) побудова механізму здійснення державної влади на засадах або жорсткого, або часткового «розподілу влад», тобто заборони або навпаки – дозволу поєднувати посаду члена уряду із представницьким мандатом члена парламенту.

Основоположною ознакою змішаної форми державного правління є дуалізм виконавчої влади. Зазначений термін, який у другій половині ХХ ст. з прикладними цілями почали вживати французькі автори, позначає поділ повноважень у сфері виконавчої влади між урядом (на чолі з його главою) і главою держави – президентом, її «роздвоєність», «двоцентровість» тощо. При цьому президент формально не віднесений до системи органів виконавчої влади, і у нього відсутні повноваження на власний розсуд відправляти у відставку уряд або його окремих членів. За такого дуалізму президент не домінує у сфері виконавчої влади, адже не має для цього компетенційних підстав. Він здебільшого здійснює належні йому повноваження у сфері виконавчої влади у визначеній конституцією і законами взаємодії з урядом і його очільником. Дуалізм виконавчої влади завжди впливає не з номінальних формулювань щодо здійснення виконавчої влади певними суб'єктами, а із суті конституційно закладених повноважень президента та уряду і, так би мовити, «політичної ваги» повноважень президента.

Конституція України, включно з усіма змінами до неї, виходить із дуалізму виконавчої влади: Президент України не визнається суб'єктом здійснення виконавчої влади, але віднесений до неї функціонально, тобто через певний обсяг своїх повноважень (компетенції), натомість Кабінет Міністрів України прямо включено до її системи як вищий орган. Відповідно, повноваження Кабінету Міністрів України та Президента України у сфері виконавчої влади не

можуть бути однаковими. Окрім цього, їхній вплив на виконавчу владу змінюється ще й залежно від політичної ситуації у Верховній Раді України.

Дуалізм виконавчої влади повинен забезпечувати єдність державної політики та виявлятися у формі конструктивної взаємодії президента й уряду, а не конфлікту їхніх повноважень. За продуманої організації виконавчої влади, як показує досвід інших держав, дуалізм слугує запобіжником щодо кризових явищ, фактором забезпечення стабільності. Якщо ж дуалізм виконавчої влади породжує протистояння та політичні кризи, то причини слід шукати не у внутрішніх недоліках цього феномену, а в неправильній імплементації механізму організації дуалістичної виконавчої влади, спотворенні її суті.

Механізм ухвалення рішень щодо державної політики дуалістичною виконавчою владою не має на меті забезпечити досягнення абсолютної згоди президента та уряду щодо кожного рішення. Якщо б було досягнуто такого результату, то варто було б вести мову не про дуалізм виконавчої влади, а про підконтрольність уряду президентові, що по суті є зовсім відмінними правовими явищами. В умовах дуалізму у виконавчій владі навпаки характерною є автономність уряду і президента, відмінність їхніх поглядів та ініціатив щодо державної політики та зведення цієї різноманітності до узгодженого рішення.

Дуалізм виконавчої влади як такий не є ані недоліком, ані перевагою, і являє лише певну модель організації та здійснення виконавчої влади, ефективність якої значною мірою залежить від рівня розвитку політичної системи.

**Система органів виконавчої влади в Україні.** Системність є невід'ємною властивістю виконавчої влади та її органів, які конститууються під впливом об'єктивних і суб'єктивних факторів і функціонують у межах закономірностей державної влади. Елементний склад системи органів виконавчої влади враховує характер мети, завдань, функцій держави, її територіальної організації. Основою побудови системи органів виконавчої влади є їхні структура та функціональна підпорядкованість, а взаємодія всіх її ланок являє найважливішу її системну характеристику.

Слід узяти до уваги, що орган виконавчої влади є структурно організованим елементом механізму здійснення державної влади, який утворено відповідно до Конституції та законів України, наді-

лено юридично визначеними державно-владними повноваженнями та необхідними засобами для здійснення функцій держави, що має відповідну внутрішню організаційну і функціональну структуру та застосовує властиві йому організаційно-правові форми діяльності. Кожен орган виконавчої влади, здійснюючи від імені та за дорученням держави виконавчо-розпорядчу діяльність, покликаний втілювати властиве лише йому функціональне призначення.

Конституційні засади системи, порядку формування та компетенції органів виконавчої влади, їхнього правового статусу визначені Конституцією (найперше розділом VI), Конституцією Автономної Республіки Крим, законами України: від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами), від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами), від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами), від 15.01.1999 № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ» (зі змінами), від 12.05.2015 № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» (зі змінами), від 03.02.2015 № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації» (зі змінами); підзаконними актами (указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України). Водночас наведені та інші акти необхідно інтерпретувати та застосовувати крізь релевантну правозастосовну практику Конституційного Суду України, який сформував низку принципово значущих юридичних позицій щодо організації та здійснення виконавчої влади в Україні.

Важливо вказати, що повноваженнями щодо утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону центральних органів виконавчої влади наділений саме Кабінет Міністрів України (*п. 9-1 ст. 116 Конституції України*).

Конституційний Суд України неоднократно зазначав, що Верховна Рада України і Президент України, вирішуючи питання утворення, формування органів державної влади та унормування їхньої діяльності, згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Президент України та Верховна Рада України мають діяти в межах конституційних повноважень, зокрема й щодо участі у формуванні лише тих органів, які передбачені Конституцією України.



Повноваження Президента України та Верховної Ради України визначено виключно Конституцією України і не може бути розширено законом або іншим нормативно-правовим актом. Водночас Конституція не наділяє правом Верховну Раду України визначати у своїх актах повноваження парламенту і глави держави виходячи за межі тих, що встановлені конституційними нормами.

На відміну від повноважень Верховної Ради України і Президента України, повноваження Кабінету Міністрів України можуть бути визначені не тільки Конституцією, а й законами України. Звичайно, будь-яке повноваження Кабінету Міністрів України або іншого органу виконавчої влади не може бути визначене законом у супереч приписам Конституції.

Загалом органи виконавчої влади в Україні є різноплановими за сутністю діяльності, предметною компетенцією, способом формування тощо. Але вони не існують хаотично, адже упорядкованість їхньої взаємодії впливає на ефективність реалізації покладених на виконавчу владу Конституцією та законами України завдань і функцій. Така взаємодія досягається за рахунок системи органів виконавчої влади.

Виявлення системи органів виконавчої влади передбачає їхню класифікацію, яка дає змогу виявити основні елементи відповідної системи. І хоча така класифікація може здійснюватися за багатьма критеріями, найрозповсюдженішою є така позиція:

1) найвищий рівень. Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції України; Закон України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами)).

У Конституції для позначення Кабінету Міністрів України термін «уряд» не використовується, але в Законі України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) останній визначено і як «Уряд України».

Термін «уряд» має два основні значення: 1) цим терміном узагальнено позначають систему органів і посадових осіб держави, які здійснюють виконавчу владу; 2) ним так само узагальнено називають певний орган держави, який нерідко має офіційну назву саме уряду. Іноді термін «уряд» вживається як, по суті, родова назва разом з іншою, власною назвою відповідного органу (*В. М. Шаповал*).

У другому значенні уряд являє собою вищий загальнодержавний колегіальний орган, що здійснює управління виконавчо-розпорядницькою діяльністю в державі з метою реалізації внутрішньої й зовнішньої політики та дотримання конституційних прав, свобод і інтересів учасників суспільних відносин (*В. В. Марченко*).

Для конституційно-правової характеристики Кабінету Міністрів України як вишого органу у системі органів виконавчої влади суттєве значення має сукупність таких ознак: 1) організація та порядок його діяльності визначаються системою законодавчо закріплених принципів загального та спеціального характеру; 2) його діяльність забезпечено системою правових та організаційних гарантій; 3) він є органом загальної компетенції; 4) головною функцією є утвердження і забезпечення прав та свобод людини і громадянина; 5) він наділений повноваженнями виконавчого та розпорядчого характеру; 6) повноваження реалізуються у законодавчо визначеній конституційно-процесуальній формі; 7) відповідальний перед Президентом України та відповідальний, підконтрольний і підзвітний перед Верховною Радою України; 8) несе політичну та конституційно-правову відповідальність за свою діяльність (*О. В. Совгіря*).

Конституційно-правовий інститут Кабінету Міністрів України складається з норм і практики, які регулюють: а) місце та роль уряду в системі виконавчої влади; б) порядок його формування; в) його структуру та організацію; г) повноваження; г) порядок взаємодії з іншими органами державної влади (*М. В. Савчин*).

Основними підставами для виокремлення конституційно-правових аспектів формування та організації діяльності Кабінету Міністрів України є: безпосереднє регулювання вказаних питань нормами чинної Конституції України та іншими конституційно-правовими актами України; формування та організація діяльності Кабінету Міністрів України створює особливі політико-правові відносини з приводу організації й діяльності органів державної влади України, які входять до структури предмета галузі конституційного права; наявність правовідносин, які виникають унаслідок впливу важелів конституційної системи стримувань і противаг на акти Кабінету Міністрів України, а організаційно-правові форми діяльності Кабінету Міністрів України можна ідентифікувати як практичне втілення важелів конституційної системи стримувань і противаг України; на-

явність норм конституційного права України в постановах Кабінету Міністрів України, які регулюють суспільні відносини, що входять до структури предмета галузі конституційного права України: відносини, що становлять засади правового статусу людини і громадянина; відносини політико-правового характеру; відносини з приводу організації і діяльності органів державної влади України; відносини з приводу заснування урядових нагород та визначення їхнього статусу (С. О. Чижурлій).

Статусним, тобто базовим законом у правовому регулюванні статусу Уряду України, є Закон України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами).

Серед іншого, саме положеннями ст.ст. 3 та 4 цього Закону детально визначено завдання та принципи діяльності Кабінету Міністрів України. Зокрема, діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Процедурні питання діяльності Уряду України, зокрема порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України, підготовки та прийняття ним рішень врегульовано Регламентом Кабінету Міністрів України, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. Водночас вітчизняними спеціалістами небезпідставно наголошується, що 'всі регламенти органів влади, щодо яких у Конституції України закріплено положення про необхідність врегулювання їх статусу законом, мають затверджуватися саме законом' (О. В. Совгіря).

Водночас значущу роль в діяльності Уряду України, визначенні її змістовних параметрів (програмних цілей та завдань, строків виконання тощо) покликана відігравати Програма діяльності Кабінету Міністрів України, яка базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Такий підхід до основ Програми діяльності, серед іншого, повинен засвідчувати особливості компетенційних взаємозв'язків за умов змішаної форми державного правління у так званому трикутнику «парламент – уряд – глава держави».

Програма діяльності Кабінету Міністрів України подається до Верховної Ради України Прем'єр-міністром України у строк до одно-

го місяця з дня формування Кабінету Міністрів України та вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України.

Водночас аналіз чинного конституційно-правового регулювання порядку затвердження та схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України у системному взаємозв'язку з наявною процедурою формування Кабінету Міністрів України засвідчує, що її фактичне значення зводиться до забезпечення Кабінету Міністрів України протягом року після її схвалення від розгляду питання про його відповідальність.

2) *центральний* рівень. До нього належать міністерства й інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, комісії, бюро, органи зі спеціальним статусом), які забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи кількох сферах або виконують окремі функції з реалізації державної політики (*Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами)*). Їхня компетенція також є загальнодержавною, поширюється на всю територію України, вони покликані представляти інтереси всієї держави, а не окремих її складових. На відміну від Уряду як органу загальної компетенції, відповідального за реалізацію державної політики загалом, центральні органи виконавчої влади мають компетенцію в конкретних (спеціальних) сферах державної політики;

3) *місцевий, або територіальний* рівень, на якому діють:

1) органи виконавчої влади *загальної компетенції* – обласні, районні, Київська та Севастопольська міські, районні в м. Києві державні адміністрації (*ст.ст. 118–119 Конституції України; закони України: від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами), від 03.02.2015 № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації» (зі змінами), від 12.05.2015 № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» (зі змінами)*). У структурі місцевої державної адміністрації утворюють структурні підрозділи (зі статусом юридичної особи публічного права або без такого статусу), які підпорядковані її голові та водночас підзвітні й підконтрольні відповідним центральним органам виконавчої влади (*Типове положення про структурний*

*підрозділ місцевої державної адміністрації, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 № 887 (зі змінами);*

2) органи виконавчої влади *спеціальної компетенції* – територіальні органи центральних органів виконавчої влади, які підпорядковані відповідному центральному органу виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня також територіальним органам вищого рівня. Діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади координують голови місцевих державних адміністрацій, які сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань (*ст. 31 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами)*).

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи, якщо це передбачено положенням про відповідний центральний орган виконавчої влади.

У контексті аналізу системи виконавчої влади варто погодитися з позиціями про ‘розбалансованість виконавчої влади’ (*Р. С. Мельник*); ‘нестабільність системи органів державної влади в цілому, виконавчої влади зокрема’ (*О. В. Совгіря*), визначальним чином зумовлену безсистемним, несинхронним законодавчим регулюванням статусу найвищого, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Так, наприклад, перший Закон України «Про Кабінет Міністрів України» ухвалено лише 2006 р., тобто через 10 років після прийняття Конституції. Протягом 6 років (2008–2014 рр.) ухвалено ще три закони України, які по-різному визначали організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України. Водночас до чинного на тепер Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» станом на червень 2023 р. тридцять сім разів внесено зміни.

Слід вказати, що місцевий рівень виконавчої влади має зазнати найближчим часом змістовних змін. Після завершення воєнного стану ймовірно є внесення змін до Конституції, якими може бути замінено місцеві державні адміністрації на інститут префекта, на якого заплановано покладення винятково координаційно-наглядових функцій у межах відповідних територій.

## **Порядок формування та склад Кабінету Міністрів України.**

Як колегіальний орган виконавчої влади уряд може складатися або лише з керівників певних центральних органів виконавчої влади – міністерств; або керівників усіх центральних органів виконавчої влади. Однак в останньому випадку склад уряду є доволі численним, тому в його структурі звичайно створюють більш вузьку колегію (президію), яка відіграє вирішальну роль щодо урядової діяльності. Втім, власне, ухвалювати урядові рішення уповноважений лише уряд у повному складі (*В. М. Шаповал*).

В Україні відповідно до Конституції запроваджено першу, так звану британську, модель, оскільки до складу Кабінету Міністрів України входять лише Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр, віцепрем'єр-міністри, міністри (*ст. 114 Конституції України*).

Статус членів Кабінету Міністрів України визначається Конституцією, Законом України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) й іншими законами України. Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Для членів Кабінету Міністрів України застосовуються такі цени:

- 1) *громадянства* – наявність громадянства України;
- 2) *віковий* – оскільки є критерій права голосу, то наявність принаймні вісімнадцятирічного віку;
- 3) *дієздатності* – оскільки є критерій права голосу, то визнані судом недієздатними особи не мають такого права. Щодо визнаної судом обмежено дієздатною особи подібного обмеження прямо не закріплено;
- 4) *освітній* – наявність вищої освіти. Не передбачено наявність освіти за профілем міністерства (наприклад, наразі міністром юстиції України може бути особа без вищої юридичної освіти, а міністром фінансів України – без вищої економічної освіти);
- 5) *мовний* – володіння державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови;
- 6) *судимості* – відсутність не погашеної або не знятої в установленому законом порядку судимості;

7) *моральний* – відсутність: а) протягом останнього року адміністративного стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією; б) заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання;

8) *несумісності* – відсутність суміщення з:

а) представницьким мандатом. У контексті парламентсько-президентської форми державного правління (оскільки в парламентських республіках такий ценз відсутній), запровадженій в Україні, слід підкреслити, що посада члена Уряду України є несумісною зі статусом народного депутата України. Водночас, згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 04.07.2002 № 14-рп/2002, системний аналіз Конституції свідчить, що вона не передбачає поєднання мандата народного депутата України зі службовою діяльністю членів Кабінету Міністрів України незалежно від того, чи віднесено їхні посади до категорій державних службовців;

б) іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), а також заборона входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Порядок формування уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади є суттєвим щодо характеристики виконавчої влади загалом. У більшості країн зі змішаною республіканською формою державного правління спосіб формування уряду загалом є аналогом застосовуваного у парламентських республіках. Як і за умов парламентського правління, у країнах зі змішаною республіканською формою державного правління чинність уряду у часі пов'язана з повноважністю парламенту (його нижньої палати).

Наразі, враховуючи запровадження в Україні парламентсько-президентської форми державного правління, Конституція України виокремлює три механізми призначення членів Кабінету Міністрів України:

1. Призначення Прем'єр-міністра України, яке здійснюється в такій послідовності (ч. 8 ст. 83, п. 9 ч. 1 ст. 106, ч. 3 ст. 114 Конституції України):

1) коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України (або депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних де-

путатів від конституційного складу Верховної Ради України) подає Президентові України пропозицію щодо кандидатури;

2) Президент України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції (ч. 2 ст. 8 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами)) вносить її на розгляд до Верховної Ради України;

3) Верховна Рада України ухвалює більшістю від конституційного складу (щонайменше 226 народних депутатів) постанову про призначення Прем'єр-міністра України.

II. Призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України (п. 12 ч. 1 ст. 85; п. 10 ч. 1 ст. 106, ч. 4 ст. 114 Конституції України):

1) Президент України вносить на розгляд Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

2) Верховна Рада України ухвалює більшістю від конституційного складу (щонайменше 226 народних депутатів) постанову про призначення.

III. Призначення інших членів Кабінету Міністрів України (Першого віце-прем'єр-міністра України, усіх віце-прем'єр-міністрів України, а також інших міністрів, *крім* Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України):

1) коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України (або депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України) вносить пропозиції щодо кандидатур членів Кабінету Міністрів України;

2) Прем'єр-міністр України подає цю кандидатуру до Верховної Ради України;

3) Верховна Рада України ухвалює більшістю від конституційного складу (226 народних депутатів) постанову про призначення.

Вказану послідовність підтверджують рішення Конституційного Суду України, зокрема від 28.04.2009 № 8-рп/2009 (абз. 4 пп. 3.1 п. 3 мотивувальної частини, п. 1 резолютивної частини).

Закон України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) встановлює декілька важливих положень:

1) посадовий склад (кількість і перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначає Верховна Рада України за по-



данням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України. У разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про утворення, реорганізацію або ліквідацію міністерства посадовий склад Кабінету Міністрів України вважається змінним з дня прийняття такого рішення (ч. 2 ст. 6);

2) за поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України може призначати міністрами осіб, які не очолюють міністерств («*міністри без портфеля*») – щонайбільше два таких міністри, положення про яких затверджує Кабінет Міністрів України (ч. 5 ст. 6). Наразі таким є Міністр Кабінету Міністрів України;

3) рішення про призначення членів Кабінету Міністрів України може прийматися як списком, так і щодо окремих посад (ч. 3 ст. 9);

4) постанова Верховної Ради України в частині призначення члена Кабінету Міністрів України набирає чинності з моменту складення ним присяги (ч. 12 ст. 9) на пленарному засіданні Верховної Ради України у день свого призначення присягу (ч. 1 ст. 10). Кабінет Міністрів України набуває повноважень та розпочинає роботу після складення присяги не менше ніж двома третинами від його посадового складу (ч. 5 ст. 10).

**Демократична підзвітність і підконтрольність Кабінету Міністрів України. Солідарна відповідальність уряду та відповідальність міністрів.** Як вказано вище, Уряд України відповідальний перед обома обраними на прямих виборах Українським народом суб'єктами – Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний єдиному представницькому органу держави – Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України (ч. 2 ст. 113 *Конституції України*).

Аналіз цієї й інших конституційних норм засвідчує закріплення виключної політичної відповідальності уряду лише перед парламентом, оскільки формально-юридичні процедури, які б упредметнювали відповідальність уряду перед главою держави – відсутні. Натомість висловити недовіру Кабінету Міністрів України, що спричинює відставку всього його складу, правочинна тільки Верховна Рада України.

У державах зі змішаною республіканською формою державного правління (як і за умов парламентської форми правління) чинність уряду у часі пов'язана з повноважністю парламенту (його нижньої

палати). Так, відповідно до Конституції Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України (ч. 1 ст. 115). Заява про складення повноважень Кабінету Міністрів України подається Прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує його повноваження, та оголошується на першому пленарному засіданні новообраної Верховної Ради України.

Окрім цього, Прем'єр-міністр України має право заявити Верховній Раді України про свою відставку. Прийняття Верховною Радою України рішення про відставку Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. Припинення повноважень Прем'єр-міністра України у разі його смерті так само має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Отже, повноваження Кабінету Міністрів України припиняються:

1) складення повноважень перед новообраною Верховною Радою України;

2) через відставку внаслідок:

а) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України;

б) відставки Прем'єр-міністра України. Він має право заявити Верховній Раді України про свою відставку, яка розглядає питання про відставку не пізніше ніж на десятий день (якщо заява надійшла під час чергової сесії Верховної Ради України) або не пізніше першого пленарного тижня наступної чергової сесії (якщо заява надійшла у міжсесійний період) після надходження заяви про відставку й ухвалює постанову про його відставку на пленарному засіданні;

в) смерті Прем'єр-міністра України. Повноваження Прем'єр-міністра України припиняються з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть, а виконує їх на період до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України перший віце-прем'єр-міністр України.

Кабінет Міністрів України, який перебуває у відставці або склав повноваження, продовжує їх виконувати до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України.

Член Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України) може бути звільнений з посади Верховною Радою України (ч. 1 ст. 18 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами)) з дня ухвалення відповідної постанови:

1) шляхом прийняття відставки члена Кабінету Міністрів України за поданою ним заявою про відставку;

2) за поданням Прем'єр-міністра України (стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься за згодою Президента України), у тому числі у разі наявності заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання, наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб;

3) за поданням Президента України – Міністр закордонних справ України та Міністр оборони України, у тому числі у разі наявності заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання;

4) за власною ініціативою.

Зазначені законодавчі положення щодо обов'язковості згоди Президента України для подання Прем'єр-міністра України про звільнення стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України та щодо безпосередньої можливості Президентом України подання про таке звільнення – дискусійні з погляду відповідності п. 12 ч. 1 ст. 85 та ст. 106 Конституції України, які не передбачають таких повноважень Президента України.

Конституційний Суд України висловив юридичну позицію щодо схожої норми: 'Верховна Рада України може реалізувати своє повноваження щодо звільнення з посад Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України і без подання Президента України' (*Рішення від 11.12.2007 № 12-рп/2007*).

У теорії конституційно-правового регулювання випадки дострокового припинення повноважень уряду загалом або його окремих членів трактуються не як звільнення, а як відставка, добровільна або вимушена. Причиною вимушеної відставки окремих членів уряду може бути правопорушення (конституційно-правова відповідальність) або доцільність (передбачена конституцією політична відповідальність), а вимушеної відставки уряду загалом – тільки доцільність (*В. М. Шаповал*).

Інститут політичної відповідальності уряду має важливе значення для характеристики виконавчої влади. Таку відповідальність уряд несе або перед парламентом чи, у двопалатному парламенті, звичайно перед нижньою палатою парламенту, або (та) перед президентом, і це пов'язано з прийнятою формою державного правління.

Політична відповідальність уряду може наставати за умов, коли діяння, яке її спричинило, не визначене правопорушенням: підставою настання такої відповідальності є оцінки діянь уряду за критеріями політичної доцільності. Стосовно політичної відповідальності уряду перед президентом можна за аналогією стверджувати про обов'язок уряду діяти згідно з думкою президента.

Теоретично коло діянь уряду, за вчинення яких може наставати його політична відповідальність, є необмеженим, і парламент (фактично парламентська більшість) у цьому сенсі є вільним в оцінці діянь уряду. Сенс політичної відповідальності уряду перед парламентом полягає в тому, що парламентська більшість, виходячи з мотивів доцільності, може у відповідний спосіб оцінювати діяння уряду в цілому або його окремих членів.

Показовим у цьому плані є положення ст. 87 Конституції України, за якими Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як третини від свого конституційного складу (150 народних депутатів України) може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України:

- 1) більше одного разу протягом однієї чергової сесії;
- 2) протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- 3) протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України.

Як відзначав Конституційний Суд України, 'відставка Кабінету Міністрів України може бути наслідком політичної відповідальності як результату прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, яка не має ознак юридичної відповідальності. Для останньої характерним є порушення юридичних норм, без чого неможлива реалізація санкції правової норми. Разом з тим з факту припинення повноважень зазначених осіб можуть виникати правовідносини, що мають похідний від політичної відповідальності характер. У разі виникнення спору про право щодо них названі особи не позбавляються права на оскарження в суді окремих положень вказаних актів, зокрема щодо зміни дати, формулювання звільнення тощо' (Рішення від 07.05.2002 № 8-пн/2002); 'відставка не є єдиною підставою припинення повноважень для посадових осіб, які мають право на відставку, зокрема членів Кабінету Міністрів України' (Рішення від 11.12.2007 № 12-пн/2007).

Крім вказаних вище форм, демократичну підзвітність і підконтрольність уряду та його членів може бути реалізовано у формі *інтерпеляції*. Ця категорія передбачає право парламенту сформулювати питання уряду або його члену стосовно певного аспекту реалізації виконавчою владою внутрішньої або зовнішньої політики держави, отримати інформацію щодо реалізації схваленої урядом програми діяльності, її оцінки на предмет відповідності ухвалених парламентом законів. Право на інтерпеляцію є способом здійснення парламентського контролю за ефективністю та доцільністю діяльності уряду. Використання інтерпеляції може спричинити несприятливі наслідки (висловлення недовіри, звільнення, обов'язкове ухвалення рішення, вираження політичної позиції).

Інститут інтерпеляції використовується у багатьох європейських державах з парламентською або змішаною формою правління. Вітчизняне законодавство (Закон України від 17.11.1992 № 2790-ХІІ «Про статус народного депутата України» (зі змінами)) містить елементи, притаманні інтерпеляції: право народного депутата на пленарному засіданні Верховної Ради України звертатися з депутатськими запитамми, вимагати відповіді на них у порядку, передбаченому Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI (зі змінами) (ст. 11); право народного депутата на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до Кабінету Міністрів

України, до керівників інших органів державної влади (*ч. 1 ст. 15*). Депутатський запит – це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до відповідних органів або посадових осіб, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції (*ч. 2 ст. 15*).

Натомість, на відміну від інтерпеляції, вказана процедура не передбачає обов'язковості: 1) офіційного оприлюднення текстів запитів і відповідей на них; 2) розгляду відповіді на депутатський запит або звернення про відповідальність уряду або окремих його членів; 3) обговорення (дебатів), у якому мали б право брати участь представники усіх політичних груп у парламенті, щодо питань запиту; 4) розгляду питання та голосування щодо вотуму довіри до урядовця.

**Предмет відання та повноваження Кабінету Міністрів України.** Предмет відання та повноваження є складниками категорії «компетенція». Компетенція Кабінету Міністрів України – це базовий складник його конституційно-правового статусу, що включає повноваження, завдання та функції, відповідно до яких зазначені повноваження реалізуються, у порядку, встановленому чинним законодавством, та визначає місце Уряду в системі органів державної влади, межі його юридичної відповідальності за результати своєї діяльності перед Українським народом та визначеними законодавством суб'єктами політичної системи (*О. В. Совгіря*).

Більшість конституцій світу не містить розгорнутих положень, які б визначали сферу повноважень уряду. Прийнято вважати, хоча це сприймається неоднозначно, що природа компетенції уряду є остаточною. Наприклад, нечітке визначення компетенції уряду відкриває шлях для її безпідставного розширення на практиці урядової діяльності. Фактично, до компетенції уряду входить діяльність з виконання законів, а також інші повноваження, які не належать іншим органам держави. На противагу таким об'ємним повноваженням урядів, залежно від національних правових систем, служать інститути адміністративної та(або) конституційної юстиції, тобто судового контролю над правовими актами уряду (*М. В. Савчин*).

Аналіз повноважень урядів в умовах правового регулювання різних держав засвідчує, що до їхньої компетенції належать такі питання: а) формування апарату виконавчої влади та керівництво його ді-

льність; б) участь у законодавчій діяльності; в) виконання законів; г) нормотворча діяльність; ґ) розроблення та виконання державного бюджету; д) координація діяльності міністерств і відомств; е) здійснення зовнішньої політики. Також уряди часто наділяються повноваженнями з делегованої законотворчості або регламентарної правотворчості, яка здійснюється з метою конкретизації актів парламенту.

У загальній формі компетенцію Кабінету Міністрів України закріплено через його визначення Конституцією як вищого органу у системі органів виконавчої влади. Водночас Конституція (*ст. 116*) не встановлює вичерпного переліку повноважень Кабінету Міністрів України. Їхній аналіз дозволяє виокремити певні сфери компетенційної діяльності Уряду України:

1) *управлінська діяльність*: здійснення внутрішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України (*п. 1*); вжиття заходів забезпечення прав і свобод людини і громадянина (*п. 2*); забезпечення проведення політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури (*п. 3*); здійснення заходів забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю (*п. 7*);

2) *координація діяльності органів виконавчої влади*: спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади (*п. 9*), утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (*п. 9<sup>1</sup>*); призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (*п. 9<sup>2</sup>*);

3) *зовнішньоекономічна діяльність та зовнішня політика держави*: забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення зовнішньої політики держави (*п. 1*); забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (*п. 1<sup>1</sup>*); здійснення заходів забезпечення обороноздатності та національної безпеки України (*п. 7*); організація та забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи (*п. 8*);

4) *бюджетні та фіскальні повноваження*: забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політи-

ки у сфері соціального захисту (п. 3); розроблення проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання (п. 6);

5) виконання комплексних загальнонаціональних програм: розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України (п. 4);

6) управління державною власністю та природними ресурсами: забезпечення проведення політики у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування (п. 3); забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності та здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону (п. 5);

Конституційний Суд України у Рішенні від 13.06.2019 № 5-р/2019 зазначив: 1) повноваження Кабінету Міністрів України, на відміну від повноважень Верховної Ради України і Президента України, можуть визначатись не лише Конституцією України, а й законами України; 2) відповідно до Конституції організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України; організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України (п. 12 ч. 1 ст. 92, ч. 2 ст. 120); 3) будь-яке повноваження Кабінету Міністрів України або іншого органу виконавчої влади не може визначатися законом у супереч конституційним приписам.

Водночас, згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України, Кабінет Міністрів України у своїй діяльності при виданні постанов і розпоряджень повинен виходити із закріплених за ним виключно Конституцією та законами України повноважень, які не можуть встановлюватися іншими правовими актами (указами Президента України, постановами Верховної Ради України, власними актами) (Рішення від 11.11.2008 № 25-рп/2008).

У практиці конституційно-правового регулювання України регулярно постає питання меж законодавчого регулювання діяльності Уряду України та компетенційної взаємодії з Президентом України. У цьому зв'язку важливе значення мають відігравати юридичні позиції Конституційного Суду України, за якими: Верховна Рада України не вправі втручатися у здійснення заходів, спрямованих на реаліза-



цію зовнішньої і внутрішньої політики; орган законодавчої влади визначає правові основи у цих сферах (*Рішення Конституційного Суду України від 02.03.1999 № 2-рп/99 та Рішення Конституційного Суду України від 10.02.2000 № 2-рп/2000*); Президент України не може змінювати визначені Конституцією України функції Кабінету Міністрів України, а також підміняти вищий орган у системі органів виконавчої влади у здійсненні його функцій (*Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 7-рп/2005*).

Конституційний Суд України висловлював юридичні позиції щодо окремих сфер відання Кабінету Міністрів України, зокрема:

1) *цінової політики*. Забезпечення проведення цінової політики Кабінетом Міністрів України означає реалізацію ним визначених законом основних засад встановлення і застосування цін і тарифів, що логічно включає регулювання цін (тарифів), а також контроль за ними (*Рішення від 02.03.1999 № 2-рп/1999*);

2) *соціальної політики*:

а) згідно з п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються основи соціального захисту. Здійснення в цілому політики соціального захисту не належить до виключних повноважень Верховної Ради України. Як і політика ціноутворення, політика соціального захисту є складовою частиною внутрішньої соціальної політики держави, і забезпечення її проведення, відповідно до п. 3 ст. 116 Конституції, здійснюється Кабінетом Міністрів України (*Рішення від 02.03.1999 № 2-рп/1999*);

б) Кабінет Міністрів України не наділений повноваженнями щодо встановлення розмірів пенсій. Таким чином, закріплюючи граничні розміри пенсійного забезпечення для окремих категорій громадян, Кабінет Міністрів України втрутився у сферу виключної компетенції законодавця всупереч положенням ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 19, п. 3 ч. 1 ст. 85, п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України (*Рішення від 08.09.2009 № 19-рп/2009*);

в) надання Верховною Радою України права Кабінету Міністрів України встановлювати у випадках, передбачених законом, порядок та розміри соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, пов'язується з його функціями, визначеними в п. 2, п. 3 ст. 116 Конституції України. Отже, Кабінет Міністрів України регулює порядок та розміри соціальних

виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідно до Конституції та законів України (*Рішення від 25.01.2012 № 3-рп/2012*);

3) *державної політики у сфері державної служби*. Кабінет Міністрів України, затвердивши Постановою Положення про проведення атестації державних службовців, по суті, не встановив атестацію як елемент державної служби, а лише виходячи з єдиної природи державної служби регламентував порядок проведення атестації державних службовців. Таке повноваження Кабінету Міністрів України впливає з покладеного на нього Конституцією України та Законом України «Про державну службу» обов'язку проводити державну політику у сфері державної служби, основним напрямом якої є забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції (*Рішення від 08.07.2003 № 15-рп/2003*);

4) *податкової політики*. Конституцією України до повноважень Кабінету Міністрів України віднесено, зокрема, забезпечення проведення податкової політики (п. 3 ст. 116). З огляду на конституційно визначені повноваження Верховної Ради України у сфері оподаткування Конституційний Суд України дійшов висновку, що це конституційне повноваження Кабінету Міністрів України не передбачає права встановлювати загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) або визначати окремі елементи їх правового механізму регулювання (*Рішення від 23.06.2009 № 15-рп/2009*);

5) *управління об'єктами державної власності*. Положення п. 5 ст. 116 Конституції України щодо здійснення Кабінетом Міністрів України управління об'єктами державної власності відповідно до закону є приписом стосовно того, як має діяти Уряд України, здійснюючи повноваження щодо реалізації прав держави як власника, – не на власний розсуд, а згідно із законом, який регулює ці відносини (*Рішення від 29.09.2009 № 22-рп/2009*);

6) *розроблення проекту закону про Державний бюджет України:*

а) положення ч. 1 ст. 130 Конституції України, а саме: „У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів«, треба розуміти так, що Кабінет Міністрів України зобов'язаний у проекті закону про Державний бюджет України передбачати окремими рядками видатки для кожного суду всіх юрисдикцій і рівнів в достатніх для здійснення правосуддя обсягах, а Верховна Рада Укра-

їни законом повинна визначати такі видатки у Державному бюджеті України (*Рішення від 11.03.2010 № 7-рп/2010*);

б) отримання Урядом України звіту про виконання кошторису доходів та витрат Національного банку України узгоджується з положеннями Конституції України, які передбачають обов'язки Кабінету Міністрів України разом із проектом закону про Державний бюджет України на наступний рік подавати доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року, а також звіт про виконання Державного бюджету України (ч. 2 ст. 96, ч. 1 ст. 97, п. 6 ст. 116). Запровадження подання Національним банком України Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України звіту про виконання кошторису доходів та витрат Національного банку України, відображене у ч. 5 ст. 5 Закону № 679 у редакції Закону № 1608, кореспондується з положеннями п. 4 ч. 1 ст. 9 Закону № 679 і не є втручанням в економічну самостійність Національного банку України, визначену ст. 4 Закону № 679 (*Рішення від 11.05.2010 № 13-рп/2010*);

в) положення ч. 2 ст. 96, п. 2, п. 3, п. 6 ст. 116 Конституції України треба розуміти так, що повноваження Кабінету Міністрів України щодо розробки проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання відповідного закону пов'язані з його функціями, в тому числі щодо реалізації політики у сфері соціального захисту та в інших сферах. Кабінет Міністрів України регулює порядок та розміри соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідно до Конституції та законів України (*Рішення від 25.01.2012 № 3-рп/2012*);

г) *взаємовідносин із центральними органами виконавчої влади.* Встановлений порядок погодження Міністром оборони України з Першим віце-прем'єр-міністром України структури центрального апарату Міністерства оборони України обумовлений повноваженнями Кабінету Міністрів України у його взаємовідносинах з центральними органами виконавчої влади (*Рішення від 24.12.2009 № 36-рп/2009*).

Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції також належить право законодавчої ініціативи (внесення проектів законів) у Верховній Раді України, зокрема монопольне право подання проекту закону про Державний бюджет України.

**Організація і порядок діяльності Кабінету Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів України.** Кабінет Міністрів України

відповідно до Конституції та законів України реалізує свою компетенцію шляхом проведення засідань, а також роботи урядових комітетів, діяльності міністрів і в інших передбачених законом формах. Питання організації роботи Кабінет Міністрів України деталізовано регулюються Законом України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) та Регламентом Кабінету Міністрів України, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950.

Важливу роль у посадовому складі Кабінету Міністрів України покликаний відгравати Прем'єр-міністр України, який керує роботою та спрямовує діяльність Уряду України на забезпечення здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання схваленої Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Прем'єр-міністр України також спрямовує, координує та контролює діяльність інших членів Уряду України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, дає з цією метою доручення, обов'язкові до виконання зазначеними органами та посадовими особами.

Віце-прем'єр-міністри, як правило, відповідальні за окремі блоки-напрями урядової політики, а міністри несуть галузеву відповідальність за діяльність відповідних міністерств.

Організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України є його засідання, які скликаються Прем'єр-міністром і вважаються повноважним, якщо на ньому присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів України. У разі якщо міністр не має змоги взяти участь у засіданні Кабінету Міністрів України, з правом дорадчого голосу в засіданні бере участь заступник міністра. Кабінет Міністрів України за пропозиціями членів Кабінету Міністрів України також вправі визначити інших осіб, які мають право брати участь у його засіданнях з правом дорадчого голосу. На засіданнях Кабінету Міністрів України головує Прем'єр-міністр України, а в разі його відсутності, за його дорученням – Перший віце-прем'єр-міністр України або віце-прем'єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень. Порядок денний засідання Кабінету Міністрів України затверджує Кабінет Міністрів України за пропозицією Прем'єр-міністра України.

Постійним органом, що здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, є *Секретаріат Кабінету Міністрів України*. Цей орган діє на підставі Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) та Положення, затвердженого Кабінетом Міністрів України постановою від 12.08.2009 № 850, та забезпечує підготовку та проведення засідань Уряду та діяльність Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів України, які не очолюють міністерства; здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, проектів актів Уряду, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України; забезпечує розгляд і надання відповідей на запити, що надходять до Кабінету Міністрів України.

Секретаріат Кабінету Міністрів України очолює Державний секретар Кабінету Міністрів України, який є також керівником державної служби у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та має першого заступника та заступника. На відміну від членів Кабінету Міністрів України, вказані посадові особи є державними службовцями, їх призначає Кабінет Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на п'ять років з правом повторного призначення.

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України (*Рішення від 19.10.2009 № 26-рп*) видання органами виконавчої влади правових актів управління є основною формою реалізації їхніх завдань та функцій. Правові акти управління характеризуються низкою ознак, однією з яких є належне оформлення таких актів, яке означає, що акт управління є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим з дотриманням нормативно встановленої процедури.

Згідно з положеннями ст. 117 Конституції, Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання, підписуються Прем'єр-міністром України і включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, тому ухвалює постанови та розпорядження на своїх засіданнях шляхом голо-

сування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос Прем'єр-міністра.

У формі постанов приймаються акти Кабінету Міністрів нормативного характеру з питань затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового регулювання; затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього.

Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування.

Акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень, зокрема схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо; затвердження державної цільової програми, плану заходів; утворення та затвердження складу робочих груп з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; виділення коштів з резервного фонду державного бюджету; делегування повноважень Кабінету Міністрів органам виконавчої влади у передбачених законом випадках; передачі майна; кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

Розпорядження Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Слід зазначити, що протягом 1992–1993 рр. Кабінет Міністрів України видавав декрети, які мали силу законів (*ст. 97-1 Конституції Української РСР у редакції закону від 19.12.1992 № 2885-XII*). Частина з них є чинними й досі, наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України від 12.05.1993 № 50-93 «Про впорядкування управління майном, що забезпечує діяльність органів законодавчої та виконавчої влади» або Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 № 7-93 «Про державне мито» (зі змінами).

**Конституційний статус і система центральних органів виконавчої влади.** Центральні органи виконавчої влади – міністерства

й інші юридичні особи публічного права спеціальної (галузевої та міжгалузевої) компетенції, яка поширюється на всю територію держави (є загальнодержавною), уповноважені на підставі та в межах Конституції та законів реалізовувати чинне законодавство та, за загальним правилом, засновані на єдиноначальності, утворені Урядом і йому підпорядковані.

Систему центральних органів виконавчої влади формує Уряд України. Відповідно до п. 9<sup>1</sup> ч. 1 ст. 116 Конституції, Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Конституція прямо чи опосередковано встановлює назви міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Прямо вказано назву Міністерства внутрішніх справ України (*п. 22 ч. 1 ст. 85*), а опосередковано – через назви керівників – назви таких органів: Міністерство оборони України, Міністерство закордонних справ України (*ч. 5 ст. 107, ч. 4 ст. 114*), Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України (*п. 12 ч. 1 ст. 85*). Конституційний Суд України у рішенні від 28.01.2003 № 2-рп/2003 у справі про повноваження Президента України реорганізувати центральні органи виконавчої влади встановив, що ‘виокремлення в Конституції України прямо чи опосередковано назв міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, по суті, фіксує їх основне цільове призначення. У такий спосіб певною мірою визначається характер діяльності відповідного органу’ (*абзац шостий пункту 3 мотивувальної частини*); ‘в разі реорганізації таких органів не можуть бути змінені їх назва та основне цільове призначення, що впливає з назви, оскільки це може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг конституційних повноважень цих органів’ (*абзац восьмий пункту 3 мотивувальної частини*). Попри те, що тодішнє рішення Конституційного Суду стосувалось повноваження Президента, а наразі таке повноваження має Верховна Рада, вказані положення мотивувальної частини є цінними для конституційної науки та практики.

Проблема належності певної юридичної особи публічного права до органів виконавчої влади, до системи якої належать найвищий (уряд), центральні та місцеві органи, набуває найбільшого значен-

ня саме на рівні центральних органів виконавчої влади. Особливо це стосується так званих «центральных органів виконавчої влади зі спеціальним статусом», про що йдеться нижче.

Оминаючи цю дискусію, загалом можна подати систему центральних органів виконавчої влади таким чином:

- 1) міністерства;
- 2) інші центральні органи виконавчої влади, що не мають особливого статусу:
  - а) державні служби;
  - б) державні агентства;
  - в) державні інспекції;
  - г) бюро;
- 3) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Конституція України чітко вирізняє в системі центральних органів виконавчої влади міністерства, між якими розподіляється вся сфера урядової політики. Підставою для цього є вищий статус міністерства порівняно з іншими центральними органами виконавчої влади, оскільки міністерство є логічним «продовженням Уряду» й основним центром вироблення державної політики у певному секторі державного управління (*А. Єзеров*).

С. Чикурлій вважає, що серед сукупності центральних органів виконавчої влади характеризуватися конституційно-правовим статусом можуть тільки міністерства. Основними критеріями виокремлення конституційно-правового статусу міністерств є: а) наявність конституційних норм щодо них; б) наявність сукупності повноважень політико-правового характеру; в) конституційно-правовий механізм призначення, відповідальності та звільнення міністрів.

Головне завдання міністерства – формування державної політики у відповідних сферах державного управління. Водночас має забезпечуватися принцип, згідно з яким не має бути жодного питання державної політики, за яке б не відповідав конкретний член уряду. Тобто всі питання урядового політичного курсу повинні розподілятися між міністрами за їхньою функціональною спрямованістю. Поряд із цим, кількість міністерств має бути розумною і не призводити до дублювання функцій окремих міністерств (*М. Савчин*).

Міністерство (пізньолат. *ministeriales*, від лат. *ministerium* – служба, посада) – це центральний орган виконавчої влади, очолюваний



посадовцем, що входить до складу уряду (міністром), базований на принципі єдиноначальності та покликаний забезпечувати реалізацію політики в певному (-их) напрямі (-ах) державного врядування.

У Малій енциклопедії конституційного права вказано, що у європейській доктрині міністерство як різновид центральних органів виконавчої влади має дві основні ознаки: 1) відповідальність за розробку державної політики; 2) очолення політиком, а не державним службовцем. У більшості європейських країн міністерства разом із політичними функціями здійснюють і управлінські функції, хоч інколи таке розмежування не є очевидним. Наприклад, у Швеції завдання міністерств – формування політики, тобто обслуговування міністра як політика, а всі управлінські функції виведені організаційно за межі міністерства і їх здійснюють спеціалізовані «виконавчі агенції».

Існують різні принципи визначення компетенції міністерств, основними є (*М. Савчин*):

а) *функціональний* – міністерство здійснює компетенцію в різних галузях життєдіяльності суспільства за однією або кількома функціями держави. Наприклад, в Україні діють Міністерство фінансів, Міністерство соціальної політики;

б) *галузевий* – зосередження діяльності міністерства в межах однієї або кількох галузей, сьогодні це зазвичай є анахронічним. Наприклад, в Україні такими можна назвати (хоча і з певними застереженнями) Міністерство економіки, Міністерство освіти і науки, Міністерство енергетики, Міністерство інфраструктури;

в) *територіальний* – з метою забезпечення особливого правового режиму управління певними адміністративними одиницями, територіями, що базується на урахуванні національно-культурних, історичних, соціально-політичних, демографічних особливостей. Наприклад, в Україні діє Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Функціонування й організація міністерств повинна відповідати вимогам ефективності й дієвості; правові процедури – вимогам процедурної економії та принципу правової визначеності. У взаємовідносинах із громадянами міністерства мають дотримуватися принципів законності, довірливості та публічності (*М. Савчин*).

Міністерства, як і інші центральні органи виконавчої влади, є юридичними особами публічного права та набувають цього статусу

су з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців запису про їхню державну реєстрацію як юридичної особи, а припиняються як юридичні особи – з дати внесення до цього реєстру запису про державну реєстрацію їх припинення (*ч. 1 ст. 4 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами)*).

Міністерство очолює міністр, який є членом Кабінету Міністрів України (*ч. 1 ст. 6*), має першого заступника та заступників, один з яких є заступником з питань боротьби з корупцією. Першого заступника та заступників міністра призначає та звільняє Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій відповідного міністра. У разі звільнення міністра його перший заступник і заступники звільняються Кабінетом Міністрів України. Ці посади належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу (*ст. 9 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами), ч. 3 ст. 6 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами)*), а вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства є державний секретар міністерства, який підзвітний і підконтрольний міністру, призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на п'ять років з правом повторного призначення (*ст. 10 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами)*).

На основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України міністерство видає накази, які підписує міністр. Накази нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України, включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування. Накази міністерства може скасувати Кабінет Міністрів України повністю чи частково (*ст. 15 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами)*).

Особливості структури та процедури діяльності міністерств визначаються галуззю адміністративного права.

**Інші, крім міністерства, центральні органи виконавчої влади** – це юридичні особи публічного права, очолювані посадовцями, що не входять до складу уряду, покликані реалізовувати політику в певному напрямі державного врядування та переважно базовані на принципі єдиноначальності.

Утворення вказаних органів в організаційній структурі державного управління зумовлено тим, що певні функції виконавчої влади неможливо чи небажано уналежнити до відання одного міністерства або коли є необхідність організаційно (структурно) розмежувати відповідальність за ухвалення рішень та їхню реалізацію (*А. Єзеров*).

У Конституції наявні словосполучення ‘міністерства, інші органи виконавчої влади’ (*п. 9 ст. 116*), ‘міністерства та інші центральні органи виконавчої влади’ (*п. 9<sup>1</sup> ст. 116, ч. 3 ст. 117*), ‘керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України’ (*п. 9<sup>2</sup> ст. 116*), ‘Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади’ (*п. 1 ст. 119*), ‘центральні та місцеві органи виконавчої влади’ (*ст. 120*). Водночас Конституція не містить вказівку на види або на окремі складові категорії ‘інші центральні органи виконавчої влади’.

Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) передбачає чотири види вказаних суб’єктів:

а) *служба* – центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам (Державна міграційна служба, Державна служба статистики);

б) *агентство* – центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого становлять функції з управління об’єктами державної власності, що належать до сфери його управління (Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство резерву);

в) *інспекція* – центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого становлять контрольно-наглядові функції за дотриманням юридичними особами публічного та приватного права та фізичними особами актів законодавства (Державна інспекція архітектури та містобудування, Державна інспекція ядерного регулювання);

г) *бюро* – центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого становлять функції з проведення оперативно-розшукової ді-

яльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень (Бюро економічної безпеки).

Це не дозволило уникнути непослідовності у найменуванні органів, які потенційно належать до цієї категорії:

1) *«Національний» vs «Державний» vs «Український»*. Більшість служб, агентств, інспекцій (39 із 53 – за постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (зі змінами) у редакції станом на червень 2023 р.) мають першим словом у назві ‘державний’ (у відповідному роді). Натомість п’ять агентств і служб (Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національна служба здоров’я України, Національна соціальна сервісна служба України) містять у назві перше слово ‘національний’ (у відповідному роді). Крім того, до центральних органів виконавчої влади постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (зі змінами) уналежнює ще декілька назв – як національні (Національна поліція України, Національна комісія зі стандартів державної мови), так і ‘український’ (Український інститут національної пам’яті). Деякі органи взагалі не містять відповідного позначення (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Пенсійний фонд України, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, Агентство з управління державним боргом України, Бюро економічної безпеки України могли б за такою логікою бути державними, національними, українськими тощо);

2) *комісії як орган, який нібито не має спеціального статусу*. Попри те, що ч. 1 ст. 16 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами) встановлює: ‘Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії, бюро’, по-перше, на відміну від функцій інших чотирьох видів, функції комісій у законі не вказано; по-друге, немає жодної комісії, яка б не мала спеціального статусу (саме тому вище в системі центральних органів виконавчої влади не виокремлено комісії):

а) Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, навіть у цьому законі вказана у ст. 24, яка стосується органів зі спеціальним статусом (поряд з Антимонопольним комітетом України, Фондом державного майна України та Державним комітетом телебачення і радіомовлення України, хоча комітети та фонди у ч. 1 ст. 16 Закону не вказано);

б) Національна комісія зі стандартів державної мови, яка згідно із ч. 3 ст. 43 Закону України від 25.04.2019 № 2704-VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (зі змінами) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом;

в) Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, яка згідно із ч. 4–5 ст. 6 Закону України від 14.07.2020 № 768-IX «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» (зі змінами) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом;

г) Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, яка згідно з однойменним законом є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом (ч. 1 ст. 1 Закону України від 16.12.2021 № 1971-IX «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» (зі змінами));

г) деякі комісії навіть не визнано центральними органами виконавчої влади: Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійно діючим колегіальним органом (ч. 1 ст. 14 Закону України від 10.12.2015 № 889-VIII «Про державну службу» (зі змінами)), Національна комісія з питань закордонних українців є постійно діючим органом при Кабінеті Міністрів України (ч. 1 ст. 2 Закону України від 04.03.2004 № 1582-IV «Про закордонних українців» (зі змінами), п. 1 Положення про Національну комісію з питань закордонних українців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 1024), Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України (ч. 1 ст. 6 Закону України від 30.10.1996 № 448/96-ВР «Про

державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» (зі змінами));

3) *єдиним бюро, яке є центральним органом виконавчої влади* (у структурі «інші центральні органи виконавчої влади», а не «центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом»), є Бюро економічної безпеки. Було б логічніше одне з трьох:

а) або перейменувати його в інший орган (службу або інспекцію);

б) або уналежнити його до органів виконавчої влади зі спеціальним статусом;

в) або всі інші бюро уналежнити до центральних органів виконавчої влади без спеціального статусу. Наприклад, ст. 1 Закону України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» (зі змінами) визначає Національне антикорупційне бюро України як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом (хоча до 10.11.2021 визначала як державний правоохоронний орган), ст. 1 Закону України від 12.11.2015 № 794-VIII «Про Державне бюро розслідувань» (зі змінами) визначає Державне бюро розслідувань як державний правоохоронний орган (хоча до 27.12.2019 визначала як центральний орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність);

4) *умовність і нечіткість відмінностей між службами, інспекціями й агентствами*. По-перше, метою надання більшості адміністративних послуг (реєстрації, зняття з реєстрації, надання дозволу, ліцензування, сертифікації, атестації, нострифікації, встановлення статусу, легалізації тощо) насправді є контроль або нагляд за отримувачами послуг. З другого боку, у широкому розумінні терміну «послуга» майже всі органи виконавчої влади передусім надають послуги, тобто можуть бути названі службами (дві служби навіть містять у назві слово ‘контроль’, ще дві – ‘безпеки’ або ‘безпечності’, а ще одна – ‘моніторинг’). Разом із цим, в Україні наявна тенденція формального зменшення кількості державних інспекцій: на початку 2011 р., коли їх було утворено, їх налічувалось 7, у червні 2023 р. – 4 (наприклад, колишня Державна фінансова інспекція наразі є Державною аудиторською службою, Державна інспекція навчальних закладів України – Державною службою якості освіти, Державна інспекція з питань праці – Державною службою з питань праці, а Державну службу з безпеки на транспорті було утворено шляхом злиття Держ-

жавної інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті та Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті). Ба більше – у серпні 2019 р. розпочалась ліквідація Державної екологічної інспекції, натомість планувалося створення Державної природоохоронної служби. Однак таке поступове зменшення переважно формальне: наприклад, Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба з безпеки на транспорті, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна служба якості освіти, Державна аудиторська служба тощо наразі за своєю компетенцією та практикою діяльності схожі на інспекції; О. Лавренова ще у дисертації 2014 р. пропонувала Державну службу України з контролю за наркотиками (зараз – Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками), Державну службу експортного контролю України, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України (наразі їхню колишню компетенцію реалізує Державна служба України з питань праці) та Державну службу фінансового моніторингу України перейменувати в державні інспекції, а Державну інспекцію ядерного регулювання уналежнити до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (цей орган безпосередньо підпорядковано Уряду, реалізує функцію формування політики (бере участь у формуванні), видає накази, що не обмежуються ‘організаційно-розпорядчим характером’).

Оминаючи ці проблеми, варто підкреслити, що, згідно зі ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади (*п. 9*); утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (*п. 9<sup>1</sup>*). Очолює центральний орган виконавчої влади голова, якого призначає та звільняє Кабінет Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вишого корпусу державної служби (*ч. 1–2 ст. 19 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами)*).

**Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом** – це юридичні особи публічного права, очолювані посадовцями, що не входять до складу уряду, покликані реалізовувати політику в певному напрямі державного врядування та щодо яких може бути встановлено особливості утворення, вирішення кадрових питань,

строку повноважень керівництва, реорганізації, ухвалення рішень, підконтрольності, підзвітності, гарантій діяльності, ліквідації.

Центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом традиційно називають такі конституційні органи, як Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України.

Водночас слід зауважити, що це було дискусійним питанням. Наприклад, ухвала Конституційного Суду України від 17.09.2008 № 46-уп/2008 визначила, що ‘в чинному законодавстві України немає нормативно-правового акта, який визначив би належність Фонду до будь-яких із гілок державної влади, зазначених у статті 6 Конституції України’. Але після ухвалення 2011 р. Закону України від 09.12.2011 № 4107-VI «Про Фонд державного майна України» та зазначення в ньому інформації про статус Фонду як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом цю проблему було вирішено.

Натомість у Законі України від 26.11.1993 № 3659-XII «Про Антимонопольний комітет України» (зі змінами) визначено, що він ‘є державним органом із спеціальним статусом’, але не вказано про належність до органів виконавчої влади. Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX «Про медіа», навпаки, вказує не про спеціальний статус, а про те, що ‘забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері медіа, у тому числі з питань медіаграмотності, покладається на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в інформаційній сфері’ (ч. 3 ст. 6). Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 341 Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України закріплює, що Держкомтелерадіо є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом.

Законами України визначено спеціальний статус інших центральних органів виконавчої влади: Національної комісії зі стандартів державної мови (ч. 3 ст. 43 Закону України від 25.04.2019 № 2704-VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (зі змінами)), Національного агентства з питань запобігання корупції (ч. 1 ст. 4 Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (зі змінами)), Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (ч. 1 ст. 2 Закону України від 10.11.2015



*№ 772-VIII «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (зі змінами)), Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 7 Закону України від 23.02.2006 № 3475-IV «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» (зі змінами)).*

Водночас проблемою є відсутність у статусних законах або положеннях (закон або положення про відповідний орган) вказівки на «спеціальний статус» відповідного центрального органу виконавчої влади. Наприклад, такими є Пенсійний фонд України, Український інститут національної пам'яті (з 2006 до 2008 р. була вказівка на спеціальний статус), Національна поліція України, Національне агентство України з питань державної служби, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, до 2022 р. була Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, а до 2020 р. були також Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Щодо останньої рішенням Конституційного Суду України від 13.06.2019 № 5-р/2019 визнано, що 'утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України. Отже, утворення та функціонування Комісії у статусі постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який їй надано Законом [...], суперечить статтям 5, 6, 8, частині другій статті 19, статтям 85, 106 Конституції України'.

Іншою проблемою є непослідовність уналежнення до органів виконавчої влади:

1) певні формування системи Міністерства внутрішніх справ (Національна поліція, Державна прикордонна служба, Державна міграційна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій) названо центральними органами виконавчої влади, на відміну від Національної гвардії;

2) одні органи, що здійснюють розслідування злочинів (Національне антикорупційне бюро України, Національна поліція), офіційно названо центральними органами виконавчої влади, а інші (Служба безпеки України, Державне бюро розслідувань) – ні. Хоча слід зазначити, що Державне бюро розслідувань також мало такий статус у 2016–2019 рр., а Служба безпеки України – у 1999–2007 рр. Виключення з відповідного переліку мало наслідком мотивацію рішення Конституційного Суду України від 20.10.2009 № 27-рп/2009: ‘Служба безпеки України виключена зі Схеми організації центральних органів виконавчої влади. [...] Кабінет Міністрів України не має визначених Конституцією та законами України повноважень скасовувати акти Служби безпеки України, в тому числі накази Голови Служби безпеки України, зокрема на підставі частини восьмої статті 22 Закону України „Про Кабінет Міністрів України«. Скасувавши наказ Служби безпеки України, Кабінет Міністрів України вийшов за межі своїх повноважень, передбачених статтею 116 Конституції України’ (абзаци 4, 5 підпункту 3.4 п. 3 мотивувальної частини).

Також можна уналежнити до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом Центральну виборчу комісію України (про це аргументовано кажуть Н. Богашева та Ю. Ключковський), Національний банк України (наразі він має статус особливого центрального органу державного управління), Український інститут національної пам’яті (мав цей статус), Пенсійний фонд України.

**Конституційний статус і система місцевих органів виконавчої влади.** Виконавча влада поширюється на всю територію держави та має, крім вищого та центральних, місцеві органи. При цьому, як правило, у спеціальній літературі виокремлюють два види органів виконавчої влади на місцевому рівні:

I. *Органи виконавчої влади загальної компетенції* – обласні, районні, Київська і Севастопольська міські, районні у місті Києві державні адміністрації (ст. 118, ст. 119 Конституції України; Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами)). У їхній структурі утворюються структурні підрозділи (зі статусом юридичної особи публічного права або без такого статусу), які підпорядковані голові місцевої державної адміністрації та водночас підзвітні й підконтрольні відповідним центральним органам виконавчої влади (*Типове положення про структурний підрозділ міс-*

*цевої державної адміністрації, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 № 887 (зі змінами));*

Місцеві державні адміністрації – це органи державної влади, що утворені з урахуванням засад поєднання централізації та децентралізації, засновані на принципі єдиноначальності та здійснюють виконавчу владу на місцях.

Систему місцевих державних адміністрацій становлять:

- 1) обласні державні адміністрації;
- 2) районні державні адміністрації;
- 3) Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;
- 4) районні у місті Києві державні адміністрації.

Місцеві державні адміністрації мають подвійний статус:

1) конституційно-правовий, який полягає у забезпеченні дотримання прав і свобод громадян, взаємодії з органами місцевого самоврядування тощо;

2) адміністративно-правовий, який полягає передусім у наданні послуг населенню.

Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій регулюється:

1) Конституцією (передусім, статтями 118–119);

2) законами України (Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами), Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ» (зі змінами));

3) актами Конституційного Суду України (зокрема, рішеннями від 24.12.1997 № 8-зп, від 04.12.2001 № 16-рп/2001, від 25.12.2003 № 21-рп/2003, від 13.10.2005 № 9-рп/2005).

Згідно зі ст. 119 Конституції 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 їхнього національно-культурного розвитку;

- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Для реалізації вказаних власних і делегованих повноважень голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження, а керівники департаментів, управлінь, відділів, секторів й інших структурних підрозділів – накази. Розпорядження, ухвалені в межах компетенції голів місцевих державних адміністрацій, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами і громадянами.

Вказані акти голова місцевої державної адміністрації та керівники структурних підрозділів видають на виконання Конституції, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень (*ст. 6 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами)*). Це засвідчує ієрархічну вищість вказаних актів, зокрема й актів центральних органів виконавчої влади, порівняно з актами голів і керівників структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади.

Згідно з ч. 3 ст. 118 Конституції України, склад місцевих державних адміністрацій формують, тобто призначають (*рішення Конституційного Суду України у справі щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій від 24.12.1997 № 8-зн*), їхні голови, яких призначає та звільняє Президент України за поданням Кабінету Міністрів України (*ч. 4 ст. 118 Конституції України*) за пропозицією Прем'єр-міністра України (*п. 4 ч. 1 ст. 42 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами)*).

Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (*ч. 5 ст. 118 Конституції України*). Місцеві

державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (ч. 6 ст. 118 Конституції України), а також органам виконавчої влади вищого рівня (ч. 7 ст. 118 Конституції України).

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 (ч. 8 ст. 118 Конституції України), або судом (ч. 3 ст. 43 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами)). Кабінет Міністрів України повноважний зупинити дію актів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, з одночасним поданням Президенту України пропозицій щодо їхнього скасування (п. 3 ч. 2 ст. 23 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами)).

Накази керівників структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду України та актам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади (ч. 4 ст. 43 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами)). Керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України та актам органів виконавчої влади вищого рівня (ч. 4 ст. 33 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами)).

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обгрунтовану відповідь (ч. 9 ст. 118 Конституції України). 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 (ч. 10 ст. 118 Конституції України).

Це засвідчує два варіанти висловлення недовіри залежно від (1) кількості голосів депутатів відповідної місцевої ради на підтримку рішення та (2) юридично значущих наслідків:

1) за рішення обласної чи районної ради про висловлення недовіри голові відповідної місцевої державної адміністрації проголосувала більшість (понад половина) депутатів, але менш ніж дві третини депутатів від загального складу відповідної ради – Президент України не зобов'язаний звільнити, а зобов'язаний ухвалити рішення та надати обґрунтовану відповідь;

2) за рішення обласної чи районної ради про висловлення недовіри голові відповідної місцевої державної адміністрації проголосувало принаймні дві третини депутатів від загального складу відповідної ради – Президент України зобов'язаний ухвалити рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Кандидатури на посади першого заступника та заступників голови обласної державної адміністрації погоджуються головою відповідної адміністрації з Кабінетом Міністрів України, посади першого заступника та заступників голови районної державної адміністрації – з обласною державною адміністрацією, посади керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій – з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Ідентичною є процедура звільнення зі вказаних посад.

Структура апарату місцевих державних адміністрацій визначається Урядом, чинною наразі є *постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій»* (зі змінами).

II. *Органи виконавчої влади спеціальної компетенції* – територіальні органи центральних органів виконавчої влади, які підпорядковані відповідному центральному органу виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня також територіальним органам вищого рівня. Діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади координується головами місцевих державних адміністрацій, які сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань (*ст. 31 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації»* (зі змінами)).

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи, якщо це передбачено положенням про відповідний центральний орган виконавчої влади.

До таких органів виконавчої влади належать, наприклад, Південне міжрегіональне управління Міністерства юстиції, Головне управління Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру в Одеській області, Головне управління Національної поліції в Одеській області тощо (*Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами)*).

Попри те, що територіальні органи центральних органів виконавчої влади відповідають ознакам, властивим органам держави, аналіз їхнього статусу засвідчує їхній несамостійний характер. Практично вони виступають «органами органів», що видно вже із самої назви. Відповідна залежність цих органів від центральних органів виконавчої влади та їхніх керівників виявляється й у порядку контролю за нормотворчою діяльністю.

Такий несамостійний правовий статус територіальних органів центральних органів виконавчої влади пов'язаний з особливістю здійснення виконавчої влади в Україні на місцевому рівні, де її здійснюють місцеві державні адміністрації, а територіальні органи виступають нібито продовженням центральних органів виконавчої влади.

Конституція України встановлює, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (*ч. 1 ст. 118*) і територіальні органи центральних органів виконавчої влади не згадуються. Окрім цього, згідно з Рішенням Конституційного Суду України у справі про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади від 17.10.2002 № 16-рп/2002, ‘керівниками місцевих органів виконавчої влади є голови місцевих державних адміністрацій’ (*абз. 8 п. 2 мотивувальної частини*).

Зважаючи на повномасштабну збройну агресію Російської Федерації проти України, яка розпочалася 24.02.2022, серед місцевих ор-

ганів виконавчої влади потрібно виокремити військові адміністрації. Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» (зі змінами) визначає правові засади діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану:

1) військові адміністрації – це тимчасові державні органи, які можуть утворюватися на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (*ч. 1 ст. 4*);

2) рішення про їхнє утворення ухвалює Президент України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування (*ч. 2 ст. 4*);

3) існує два види військових адміністрацій:

а) *військові адміністрації населених пунктів*, які утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження та в інших випадках, передбачених цим Законом. Таку військову адміністрацію очолює начальник (ним може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова), якого призначає та звільняє Президент України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації (*ч. 3 ст. 4*). Цей вид адміністрацій формується з військовослужбовців військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту, а також працівників, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями (у разі їх утворення) або з Генеральним штабом Збройних Сил України (якщо у відповідній області не утворено обласну військову адміністрацію) (*ч. 5 ст. 4*). У зв'язку з утворенням цих військових адміністрацій повноваження військово-цивільних адміністрацій цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень (*ч. 9 ст. 4*). Спрямування, координацію та



контроль за діяльністю цих військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України (щодо районних – також обласні військові адміністрації у разі утворення), а з інших питань – Кабінет Міністрів України (щодо районних – також обласні військові адміністрації у разі утворення) у межах своїх повноважень (ч. 7 ст. 4).

У разі утворення такої військової адміністрації Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування: 1) начальник військової адміністрації: крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови; може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради (для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду); 2) апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи, комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації (ч. 2 ст. 10);

б) районні, обласні військові адміністрації (їхнього статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови цих державних адміністрацій – статусу начальників відповідних військових адміністрацій), які утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами) строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку (ч. 4 ст. 4). У разі утворення таких військових адміністрацій у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення припиняються повноваження відповідних районних, обласних військово-цивільних адміністрацій (ч. 9 ст. 4). Посади державних службовців у таких адміністраціях можуть замічатися військовослужбовцями військових формувань,

особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту (ч. 5 ст. 4). Загальне керівництво діяльністю цих військових адміністрацій здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій (у разі їх утворення) (ч. 7 ст. 4).

У разі утворення такої військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення: 1) повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні військові адміністрації; 2) виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації; 3) відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження; 4) комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації; 5) управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної військової адміністрації (ч. 3 ст. 10);

4) безпосереднє керівництво військовими адміністраціями здійснюють їхні начальники; структуру та штатний розпис обласних, Київської міської військових адміністрацій, а також районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, розташованих в областях, у яких не утворено обласні військові адміністрації, затверджує Головнокомандувач Збройних Сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації, натомість структуру та штатний розпис районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, розташованих в областях, у яких утворені обласні військові адміністрації, затверджують начальники відповідних обласних військових адміністрацій (ч. 7 ст. 4);

5) фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших

функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України (ч. 6 ст. 4);

6) військові адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України: від 06.12.1991 № 1932-XII «Про оборону України» (зі змінами), від 21.10.1993 № 3543-XII «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (зі змінами), від 16.11.2021 № 1882-IX «Про критичну інфраструктуру» (зі змінами), цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. Повноваження військових адміністрацій здійснюються ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом (ч. 1 ст. 15);

7) військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування (ч. 8 ст. 4). Якщо протягом 30-денного строку після припинення або скасування воєнного стану виникнуть визначені законом підстави для призначення позачергових виборів відповідної місцевої ради, начальник військової адміністрації, відповідна обласна та/або районна військова адміністрація продовжують здійснювати повноваження відповідних місцевих рад до обрання нового їхнього складу, якщо Президент України не прийняв рішення про утворення на цій території військово-цивільної адміністрації (ч. 4 ст. 10).

Від військових необхідно чітко відрізнити військово-цивільні адміністрації. Згідно з Законом України від 03.02.2015 № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації» (зі змінами), який визначає правові засади діяльності військово-цивільних адміністрацій, вони утворені для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування.

Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх

утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції.

Вказані законом підстави та порядок утворення, порядок призначення керівників і заступників керівників, склад, загальне та безпосереднє керівництво, порядок звільнення керівника, порядок припинення повноважень військово-цивільної адміністрації схожі з відповідними аспектами утворення, формування, діяльності та припинення військових адміністрацій.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Інститут контрасигнації: досвід зарубіжних країн та практика здійснення в Україні.
2. Коаліційний уряд: досвід зарубіжних країн та вітчизняна практика.
3. Парламентська відповідальність уряду: світовий досвід та проблеми вітчизняної моделі.

## Тема 17.

### Конституційні засади правосуддя

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо конституційних засад судової влади та здійснення правосуддя, формування вмій та навичок аналізу конституційно-правового регулювання в цій сфері та вирішення зумовлених цим практичних завдань.

#### Питання

1. Судова влада в системі розподілу державної влади.
2. Конституційні засади функціонування судової влади. Принцип незалежності судової влади та її гарантії.
3. Конституційні засади судочинства.
4. Принципи та загальна характеристика системи судоустрою.
5. Конституційний статус Вищої ради правосуддя. Інші органи судової влади. Органи суддівського самоврядування.
6. Конституційний статус судді. Гарантії незалежності суддів.
7. Порядок припинення повноважень суддів та підстави звільнення суддів.
8. Конституційний статус прокуратури. Роль адвокатури в системі юридичного захисту прав людини.

#### Теоретичний мінімум

**Судова влада в системі розподілу державної влади.** Судова влада – це автономна і незалежна гілка державної влади, що функціонує на основі верховенства права для захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб та інтересів держави.

У вузькому розумінні, судова влада є самостійною публічно-правовою гілкою державної влади, яка утворюється системою спеціальних державних органів (судів), що мають визначені законом владні повноваження спрямовані на встановлення істини, відновлення справедливості, арбітражу в питаннях права, вирішення правових спорів та покарання винних, рішення яких є обов'язковими для виконання всіма тими, кого вони стосуються (Т. І. Француз). У широкому ж розумінні, судова влада – відносно самостійна, легітимна, універсальна, легальна складова державної влади, що має імперативні харак-

теристики та контрольні повноваження щодо інших складових державної влади, і забезпечує регулювання визначеного кола суспільних відносин на основі сформованих доктринальних положень про правову державу та трискладову теорію державної влади у відповідних формах та конкретно встановленими методами, що ґрунтуються на змісті ознак її єдності та особливості правовідносин (М. С. Булкат).

Судова влада як соціокультурний феномен притаманна соціальній природі людини і є засобом і необхідною умовою функціонування розвинутої соціальної спільноти, оскільки є інституалізацією очікування суспільством того, що розв'язання їхніх соціальних конфліктів відбуватиметься відповідно до права та законів (О. В. Кошова).

Судова влада можлива й ефективна лише в контексті теорії розподілу влади, що виключає надлишкову концентрацію влади і гарантує громадянам свободу. З урахуванням посттоталітарного минулого важливо було на конституційному рівні підкреслити неприпустимість делегування (у т.ч. тимчасового) або привласнення функцій судів іншими органами або посадовими особами. Особи, які привласнили функції суду, несуть відповідальність, установлену законом.

У контексті дії системи стримувань і противаг судова влада характеризується не лише здійсненням правосуддя, але й можливістю активно впливати на рішення і дії законодавчої та виконавчої влади; саме цей аспект судової влади перетворює її на справді потужну стабілізаційну силу, здатну захистити права громадян і врегулювати численні соціальні конфлікти, зокрема між владними структурами. Із цією метою судова влада чинить правосуддя та здійснює судовий контроль відповідно до принципу верховенства права і справедливості. Вона забезпечує реалізацію найважливіших конституційних прав і свобод людини та громадянина, прав спільнот й народу в цілому.

Ідею створення незалежної судової влади відображено ще у III Універсалі Української Центральної Ради (1917), яким встановлювалося: 'суд на Україні повинен бути справедливим, відповідним духу народу'. Третій розділ Конституції УНР (1918) «Органи влади УНР» проголошував, що 'вищим органом судовим є Генеральний Суд УНР', а у шостому розділі «Суд УНР» поруч із визначенням судової системи, компетенції різних ланок судової влади, способів здій-

снення судочинства фіксувалися такі положення: 1) 'Судова влада здійснюється винятково судовими установами'; 2) 'Судові рішення не можуть змінити ні законодавчі, ні адміністративні органи влади'.

Розкриваючи поняття «судова влада», слід брати до уваги її особливості:

1) за своїми властивостями є державною з усіма належними владі атрибутами й чітко визначеною компетенцією;

2) є одним із продуктів застосування принципу поділу державної влади з ознаками незалежності й самостійності, що впливають із цього принципу;

3) здійснюється в певних організаційних і процесуальних формах, установлених у законі;

4) має універсальний та імперативний характер;

5) виявляє свою «ініціативу» передусім опосередковано, тобто діє у відповідь на заяви, скарги, клопотання, матеріали кримінального провадження, що надійшли на її розгляд;

6) діє на професійній основі.

У науковій літературі наявні різні погляди на співвідношення понять «судова влада», «правосуддя» та «судочинство». Видається обґрунтованим підхід про те, що «судова влада» є більш широким поняттям ніж «правосуддя» та «судочинство». За такого підходу правосуддя є найважливішою функцією і формою здійснення судової влади. Слід наголосити, що судова влада є поліфункціональною, тобто здійснює не лише правосуддя, а й інші функції – судовий контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень (контроль за додержанням законності та обґрунтованості рішень і дій державних органів і посадових осіб, зокрема контроль за додержанням прав громадян під час розслідування злочинів та проведення оперативно-розшукової діяльності), судовий захист порушених, оспорюваних і невизнаних прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Також судова влада реалізується через: конституційний контроль, формування органів суддівського самоврядування, роз'яснення актів застосування законодавства судам, утворення державної судової адміністрації.

Правосуддя відбувається шляхом вирішення спорів (цивільних, кримінальних, трудових тощо) у встановленому порядку, який має назву «судочинство».

**Конституційні засади функціонування судової влади. Принцип незалежності судової влади та її гарантії.** Конституція України містить визначальні для судової влади засади:

1) юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення; у передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи. Структурна конституційна реформа 2016 р. щодо правосуддя встановила вказану вище предметну підсудність (юридичний спір, кримінальне обвинувачення та прямо передбачені законом випадки, до яких, зокрема, належить встановлення юридично значущих фактів), а не 'усі правовідносини', як було в попередній редакції Конституції. Наприклад, вручення фізичній особі повістки не є предметом спору, а лише визначає та підтверджує обов'язок з'явитися до компетентного органу, натомість рішення про мобілізацію є предметом юридичного спору. Крім того, важливо відзначити рішення Конституційного Суду України від 09.07.2002, у якому зазначалося, що право особи (громадянина України, іноземця, особи без громадянства, юридичної особи) на звернення до суду за вирішенням спору не може бути обмежене законом, іншими нормативно-правовими актами;

2) звернення до суду безпосередньо на підставі норм Конституції (пов'язано із прямою дією норм Конституції) та здійснення правосуддя на засадах верховенства права. Правосуддя має здійснюватися на засадах верховенства права та забезпечувати можливість для справедливого розгляду судових справ, а ч. 3 ст. 3 Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (зі змінами) покладає на судову систему обов'язок забезпечити доступність правосуддя (ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді, до юрисдикції якого вона віднесена процесуальним законом). З метою підвищення національних стандартів судоустрою і судочинства та забезпечення права на справедливий суд Верховна Рада України 2015 р. ухвалила Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд». Поняття «справедливість» у контексті здійснення правосуддя містить такі елементи, як: справедливість судової процедури, без привілеїв одній стороні на перевагу іншій та справедливість системи в цілому, включаючи широке розуміння принципу верховенства права як базису здійснення правосуддя дер-



жавою, якість процесуального законодавства та його справедливого застосування на практиці судами;

3) оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Згідно з позицією Конституційного Суду України, вказане право і водночас принцип необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їхні рішення, дія чи бездіяльність порушують або утискають права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їхньому здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді, а скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що ухваленим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їхнього розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня стосовно того органу і посадової особи, що ухвалили рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність);

4) єдність судової влади та здійснення правосуддя виключно судами. Єдність системи судоустрою забезпечується: єдиними засадами організації та діяльності судів; єдиним статусом суддів; обов'язковістю для всіх судів правил судочинства, визначених законом; єдністю судової практики; обов'язковістю виконання на території України судових рішень; єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності судів; фінансуванням судів виключно з Державного бюджету України; вирішенням питань внутрішньої діяльності судів органами суддівського самоврядування. Ст. 1 Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (зі змінами) прямо вказує на те, що судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя. Водночас слід наголосити, що правосуддя є не синонімом судової влади, а її виключною компетенцією. Окремо слід відзначити, що 30.06.2019 набрала чинності норма Конституції про те, що Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду – інакше кажучи, словосполучення ‘здійснення

правосуддя виключно судами' не перешкоджає визнанню Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду;

5) демократичними основами організації та функціонування судової влади є наявність присяжних, порядок призначення та незалежність суддів, змагальність сторін тощо;

6) принцип територіальності та спеціалізації судів на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Окрім принципу територіальності та спеціалізації судів, Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (зі змінами) передбачає організацію судової системи ще й відповідно до принципу інстанційності;

7) обов'язковість рішень судів. Так, у ст. 129-1 Конституції України проголошується правило обов'язковості судових рішень до виконання на всій території України (що забезпечується силою примусу державної влади України) і водночас встановлюється принцип ухвалення судових рішень судами іменем України. Судове рішення є складною комплексною категорією, що включає в себе будь-які акти, ухвалені судом (суддею) під час реалізації процесуальних повноважень незалежно від виду провадження. Метою судового рішення є регламентація суспільних відносин на предмет їхнього узгодження із законодавчо визначеними у вказаній сфері правового регулювання стандартами;

8) принцип професіоналізму, незалежності та недоторканності суддів. Право здійснювати функції судової влади надано лише професійним суддям, які мають юридичну освіту та практичний досвід. Ефективне виконання судовою владою своїх функцій можливе лише за умови її незалежності, яка забезпечується повною відокремленістю від інших гілок державної влади та неможливістю інших суб'єктів здійснювати вплив на судову гілку влади.

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України, незалежність суддів забезпечується насамперед особливим порядком їхнього обрання або призначення на посаду та звільнення з посади; заборонаю будь-якого впливу на суддів; захистом їхніх професійних інтересів; особливим порядком притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; забезпеченням державою особистої безпеки суддів та їхніх сімей; гарантуванням фінансування та належних

умов для функціонування судів і діяльності суддів, їхнього правового і соціального захисту; заборонаю суддям належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, займатися за сумісництвом певними видами діяльності; притягненням до юридичної відповідальності винних осіб за неповагу до суддів і суду; суддівським самоврядуванням, а недоторканність суддів – один із елементів їхнього статусу, який не є особистим привілеєм, а має публічно-правове призначення – забезпечити здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом.

У цьому контексті варто звернутись до рекомендаційних принципів, що визначені в Європейській хартії про статус суддів, ухваленій 10.07.1998 у Страсбурзі. Так, принцип 1 визначає необхідність існування незалежних судових органів, обов'язок усіх державних та інших установ поважати і дотримуватися такої незалежності судової влади, яка самостійно, без стороннього впливу будь-яких посадових осіб та органів влади здійснювала б правосуддя. Важливим є принцип 3, у якому зазначено, що судові органи наділені компетенцією щодо всіх питань судового характеру і мають виняткове право вирішувати, чи належить установлене законодавчим актом до їхньої компетенції. Принцип 4 містить заборону на неправомірне або несанкціоноване втручання в процес правосуддя чи перегляд судового рішення будь-яким несудовим органом. У принципі 7 закріплено обов'язок держави надавати відповідні засоби, які дають можливість суду належним чином виконувати судові функції. Принцип 5 містить власне принцип неупередженості: обов'язок судових органів вирішувати справи на основі фактів і відповідно до закону без будь-яких обмежень, неправомірного впливу, спонукань, тиску, погроз, прямого чи непрямого втручання з того чи іншого боку.

Європейський суд з прав людини виходить з того, що поняття «незалежний суд» охоплює два основні аспекти: незалежність від виконавчої влади і від сторін (справа «Ringelisen v. Austria», §95 рішення). Оцінюючи незалежність, необхідно взяти до уваги такі міркування: 'визначаючи те, чи може орган вважатись незалежним, суд повинен розглянути спосіб призначення членів суду, тривалість їхнього перебування на посаді, існування гарантій проти тиску на них ззовні,

і питання про те, чи орган являє собою вияв незалежності' (справа «Findlay v. the United Kingdom», §73 рішення).

Нормативно-правові гарантії незалежності судової влади в Україні містяться в нормах Законів України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (зі змінами), від 25.02.1994 № 4038-XII «Про судову експертизу» (зі змінами), від 02.06.2016 № 1404-VIII «Про виконавче провадження» (зі змінами), від 08.04.2014 № 1188-VII «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» (зі змінами), оновлених процесуальних кодексах, що формують її процесуальну незалежність. До загальних процесуальних гарантій принципу незалежності суддів належать: рівність прав членів суддівської колегії, таємниця нарадчої кімнати, обов'язковість вказівок інстанції вищого рівня для інстанції нижчого рівня під час повторного розгляду справи.

Незалежність судової влади, окрім її процесуальної незалежності, охоплює ще й організаційний аспект, що насамперед означає організаційну автономію судів як спеціальних державних органів, усю повноту компетенції судової влади, монопольну сферу реалізації її повноважень, власну сферу відповідальності, тільки їй властиві особливі функції, самостійну матеріально-фінансову базу, автономне управління й організаційне забезпечення.

На важливості належного фінансування судової системи як конституційної гарантії незалежності суддів наголошується у Щорічній доповіді за 2019 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні», ухваленій Вищою радою правосуддя 09.04.2020. Отже, окремою групою конституційних гарантій незалежності судової влади є її матеріально-фінансове забезпечення. Зокрема, ст. 130 Конституції України закріплює, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. Видатки на це у Державному бюджеті України визначаються окремо з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя.

Інституційна система гарантування незалежності судової влади представлена, крім самих судів, такими органами, як Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Державна судова адміністрація, з'їзд суддів України та Рада суддів України. Вони ухвалюють найважливіші рішення, що стосуються функціонування усієї судової влади, починаючи від формування її кадрового складу,

уніфікації судової практики до взаємодії з іншими гілками влади та створення іміджу (образу) сучасної судової влади України.

Структура незалежності судової влади може бути представлена двома рівнями – зовнішнім і внутрішнім. Зовнішній рівень незалежності містить політичну й соціально-економічну незалежність. Так, у п. 18 Рекомендації СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки» зазначається, що 'коментуючи рішення суддів, виконавча та законодавча влада мають уникати критики, яка може підірвати незалежність судової влади або довіру суспільства до неї. Їм також слід уникати дій, які можуть поставити під сумнів їхнє бажання виконувати рішення суддів, за винятком випадків, коли вони мають намір подати апеляцію'. Цей рівень незалежності також гарантується особливим порядком фінансування судів, матеріальним і побутовим забезпеченням суддів та їхнім соціальним захистом. Внутрішній рівень незалежності судової влади містить три складники: по-перше, це процедура здійснення судової влади; по-друге, статусні гарантії суддів; по-третє, побудова судової системи.

**Конституційні засади судочинства.** Основними засадами судочинства за ст. 129 Конституції України є:

1) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак;

2) забезпечення доведеності вини. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обвинувачення не може ґрунтуватись на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь;

3) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їхньої переконливості. Цей принцип полягає в тому, що кожна зі сторін у судовому процесі відстоює свою правову позицію за допомогою тих засобів, які передбачені процесуальним законом. Крім того, він забезпечує рівні процесуальні можливості учасників процесу щодо надання доказів, їхнього дослідження і заявлення клопотань, а також виступає гарантією всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин справи і винесення законного, обґрунтованого і справедливого рішення;

4) підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором;  
5) забезпечення обвинуваченому права на захист, а також отримання професійної правничої допомоги. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав та особи, яка надає правничу допомогу;

6) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Цей принцип передбачає відкритість судової процедури, крім випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної чи комерційної таємниці, або щоб запобігти розголошенню відомостей про інтимні сторони життя осіб, які звернулися до суду. Але у будь-якому випадку (крім усиновлення) рішення суду оголошується публічно;

7) розумні строки розгляду справи судом. Розумність строку в судовому розгляді визначається залежно від конкретних обставин справи, складності спору, поведінки сторін у процесі, добросовісності судових структур, що розглядають спір, а також видають виконавчі документи. Водночас Європейський суд з прав людини, як правило, виключає з цього строку періоди, коли затягування розгляду ініціювалося приватною особою (вивчаються клопотання, внесені приватною особою, підстави зміни її адвоката, причини немотивованої відсутності сторін у судовому процесі тощо). Невиправдані дії державних органів (щодо затягування розгляду скарг), а також судів (відмова в прийнятті позовних заяв, необ'єктивний розгляд справ, невинуватне об'єднання справ, зміна суддів, зупинення та припинення розгляду тощо) розцінюються як факти, що свідчать про порушення принципу розумності строку розгляду;

8) забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення;

9) обов'язковість судового рішення.

Судочинство провадиться суддею одноособово (в судах першої інстанції), колегією суддів (в судах апеляційної інстанції) чи судом присяжних. В Україні суд присяжних діє у судах першої інстанції для розгляду:

1) цивільних справ у порядку окремого провадження – у складі одного судді і двох присяжних:

а) про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи;

б) про визнання фізичної особи безвісно відсутньою чи оголошення її померлою;

в) про усиновлення;

г) про надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку;

г) про примусову госпіталізацію до протитуберкульозного закладу;

2) кримінальних справ щодо злочинів, за вчинення яких передбачено довічне позбавлення волі, за клопотанням обвинуваченого – у складі двох суддів та трьох присяжних. Однак такий розгляд можливий лише за умови подання клопотання обвинуваченим під час підготовчого судового засідання.

Відповідно до Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (зі змінами) для затвердження списку присяжних територіальне управління Державної судової адміністрації України звертається з поданням до відповідних місцевих рад, які формують і затверджують його у кількості, зазначеній у поданні. У випадку неприйняття місцевою радою протягом двох місяців з моменту отримання подання рішення про затвердження списку присяжних, територіальне управління Державної судової адміністрації України звертається з поданням щодо затвердження списку присяжних до відповідної обласної ради. Список присяжних затверджується на три роки і передається до відповідного окружного суду, в тому числі в електронній формі.

При цьому, відповідно до ч. 1 ст. 65 Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (зі змінами), присяжним може бути громадянин України, який досяг тридцятирічного віку і постійно проживає на території, на яку поширюється юрисдикція відповідного окружного суду.

### **Принципи та загальна характеристика системи судоустрою.**

До принципів системи судоустрою можна віднести:

1) доступність. Цей принцип впливає з п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, хоча текстуально він там не закріплений, але розтлумачений практикою Європейського

суду з прав людини. Доступність суду детермінується необхідністю забезпечити сприятливі процедури розв'язання соціальних конфліктів у суспільстві. Тому до основних аспектів принципу доступності судової системи слід віднести: 1) територіальну наближеність судів до населення; 2) компетентний склад суду; 3) належне забезпечення судів матеріально-технічною базою; 4) раціональну організацію роботи апарату суду; 5) зрозумілу публічну процедуру судового розгляду; 6) спрощення процедури щодо нескладних справ; 7) економічну доступність суду (розумність судових витрат і створення процесуального механізму відстрочення або часткового чи повного звільнення від оплати судових витрат на користь держави; надання кваліфікованої юридичної допомоги на пільгових умовах вразливим верствам населення тощо);

2) територіальність, яка впливає з принципу доступності суду та розуміється як визначення статусу й місце розташування суду відповідно до адміністративно-територіального устрою країни. Інакше кажучи, в кожній адміністративно-територіальній одиниці країни – районі, місті (крім міст районного підпорядкування), районі в місті, кількох районах чи у районі та місті створюються місцеві суди, яким підвідомчі всі справи, що виникають у межах цієї території. Отже, принцип територіальності побудови судової системи забезпечує розмежування територіальної юрисдикції однорідних судів, тобто визначає межі судового округу;

3) інстанційність, яка пов'язана з обсягом юрисдикційних повноважень суду із вирішення справи, які конкретизовано в процесуальному законодавстві, та необхідністю забезпечення права на перегляд судового рішення судом вищого рівня. Процесуальне поняття інстанційності впливає із закріпленого в Конституції України принципу забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення. Реалізація цього принципу в судовій системі втілюється в ієрархічності її побудови, яка полягає у створенні декількох рівнів судової системи (суд першої інстанції, апеляційний суд, суд касаційної інстанції).

Суд, розташований вище в судовій ієрархії, має право переглядати рішення, постановлене судом нижчого рівня. Звідси впливає декілька важливих правил: (а) вищий суд наділений правом оцінювати законність і обґрунтованість рішення нижчого суду; (б) ниж-



чий суд зобов'язаний виконувати рішення вищого суду; (в) юрисдикція вищого суду має переваги перед юрисдикцією нижчого суду в усіх сумнівах щодо застосування закону. Вказані правила діють у взаємозв'язку із принципом незалежності суддів, згідно з яким кожен суддя є носієм судової влади і має рівний статус із усіма суддями. Цей принцип зумовлює заборону участі того судді, який брав участь у розгляді справи, під час її перегляду судом вищої інстанції;

4) спеціалізація у побудові судової системи, яка є одним із чинників забезпечення права на правосуддя, оскільки 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, яка до нього звертається, і Конституція України закріпила принцип спеціалізації судів. Змістовне наповнення цього принципу повинні здійснити відповідні закони, найперше Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (зі змінами). Він закріпив таку побудову судової системи, де є елементи і «зовнішньої», і «внутрішньої» спеціалізації. Критерієм спеціалізації є предмет спірних правовідносин і властива йому відповідна процесуальна процедура. Система господарських і адміністративних судів побудована за ознакою «зовнішньої» спеціалізації, починаючи з судів першого рівня, тобто утворюються окремі суди. 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 суддями місцевого суду обов'язків із розгляду цивільних, кримінальних, адміністративних справ. Крім того, у судах різних судових юрисдикцій може запроваджуватися спеціалізація суддів із розгляду конкретних категорій справ цієї юрисдикції (внутрішня спеціалізація). Отже, визначальними критеріями спеціалізації судової системи є предмет спірних правовідносин і властива йому відповідна процесуальна процедура.

Суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя. Підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, опти-

мізації видатків Державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою. Утворення суду може відбуватися шляхом створення нового суду або реорганізації (злиття, поділу) судів.

Згідно із Законом України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (зі змінами) систему судоустрою складають:

1) місцеві суди – окружні суди, які утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах). Місцевими господарськими судами є окружні господарські суди. Місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом. Місцевий суд є судом першої інстанції і здійснює правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом;

2) апеляційні суди діють як суди апеляційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суди першої інстанції, з розгляду цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Апеляційними судами з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення є апеляційні суди, які утворюються в апеляційних округах. У складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ;

3) Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом. У складі Верховного Суду діють: Велика Палата; Касаційний адміністративний суд; Касаційний господарський суд; Касаційний кримінальний суд; Касаційний цивільний суд. У Верховному Суді діє Пленум Верховного Суду для вирішення питань, визначених Конституцією України та законом.

Основні повноваження Верховного Суду: 1) здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, як суд першої або апеляційної інстанції; 2) здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; 3) надає висновки щодо проєктів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою; 4) надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачу-

ється Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я; 5) звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України; 6) забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом; 7) здійснює інші повноваження, визначені законом.

У системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди з розгляду окремих категорій справ. Вищий спеціалізований суд: здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанції у справах, визначених процесуальним законом; аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, інформує про результати узагальнення судової практики Верховний Суд; здійснює інші повноваження, визначені законом. У складі вищого спеціалізованого суду можуть утворюватися судові палати. Вищими спеціалізованими судами є Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд.

Вищий суд з питань інтелектуальної власності був створений на підставі Указу Президента від 29.09.2017, але досі не сформований. Він повноважний розглядати справи у спорах стосовно прав на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, торговельні марки, комерційні найменування, у спорах щодо реєстрації, обліку прав інтелектуальної власності, визнання недійсними, продовження дії, дострокового припинення патентів, свідоцтв, інших актів, справи про визнання торговельних марок добре відомими, у спорах щодо прав автора і суміжних прав, щодо укладення, зміни, розірвання та виконання договорів на розпорядження майновими правами інтелектуальної власності, а також у спорах, що виникають з відносин, пов'язаних із захистом від недобросовісної конкуренції щодо неправомірного використання позначень або товару іншого виробника, копіювання зовнішнього вигляду виробів, збирання, розголошення та використання комерційної таємниці, оскарження рішення Антимонопольного комітету із зазначених питань.

Завданням Вищого антикорупційного суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочин-

ства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними кримінальних правопорушень та судового контролю за досудовим розслідуванням цих кримінальних правопорушень, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, а також вирішення питання про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави у випадках, передбачених законом, у порядку цивільного судочинства.

**Конституційний статус Вищої ради правосуддя. Інші органи судової влади. Органи суддівського самоврядування.** Необхідно розрізняти органи судової влади й органи системи судоустрою. Органами судової влади є не лише суди, а й Конституційний Суд України (його статус охарактеризовано в наступній темі), Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Державна судова адміністрація, які не здійснюють правосуддя, не входять до системи судоустрою, але виконують окремі функції судової влади – впливають на формування суддівського корпусу, притягнення суддів до відповідальності тощо.

Вища рада правосуддя виступає надзвичайно важливим конституційним органом, організаційно залежною інституцією стосовно носіїв судової влади, без яких її існування вбачається неможливим.

Згідно з п. 1 ст. 1 Закону України від 21.12.2016 № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» (зі змінами), Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів. Вища рада правосуддя вносить подання про призначення судді на посаду; ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; ухвалює рішення про звільнення судді з посади; надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою; ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів; ухвалює рішення про пе-

реведення судді з одного суду до іншого; визначає кількість суддів у суді; надає обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнює пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів; погоджує в установленому порядку перерозподіл бюджетних видатків між судами, крім Верховного Суду; призначає та звільняє з посад членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; призначає на посаду та звільняє з посади Голову Державної судової адміністрації України, його заступників; приймає рішення про звільнення членів Вищої ради правосуддя; здійснює інші повноваження, визначені законами України.

Відповідно до ст. 131 Конституції України та ч. 1 ст. 5 Закону України від 21.12.2016 № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» (зі змінами), Вища рада правосуддя складається з двадцяти одного члена. По два члени ради обираються Верховною Радою України, Президентом України, з'їздом суддів України, з'їздом адвокатів України, з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; всеукраїнською конференцією прокурорів. З'їзд суддів України обирає найбільшу кількість – десятьох представників. Також до складу Вищої ради правосуддя входить за посадою Голова Верховного Суду.

Вища рада правосуддя є повноважною за умови обрання (призначення) на посаду щонайменше п'ятнадцяти членів, серед яких більшість становлять судді (включаючи суддів у відставці), та складення ними присяги.

Відбір кандидатів на посади члена Вищої ради правосуддя проводиться за критеріями: 1) професійної компетентності (володіє необхідними знаннями для виконання повноважень члена Вищої ради правосуддя, продемонстрував аналітичні здібності, усні та письмові комунікаційні навички, вміння взаємодіяти з колегами та спроможність наполегливо працювати); 2) професійної етики та доброчесності (є незалежним, чесним, неупередженим, невідкупним, сумлінним, дотримується етичних норм та демонструє бездоганну поведінку в професійній діяльності та особистому житті, а також стосовно якого немає сумнівів щодо законності джерел походження майна, відповід-

ності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходом, відповідності способу життя кандидата його статусу).

Вища кваліфікаційна комісія суддів України є державним колегіальним органом суддівського врядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України. Вища кваліфікаційна комісія суддів України складається з шістнадцяти членів, вісім з яких призначаються з числа суддів або суддів у відставці. Вища кваліфікаційна комісія суддів України вважається повноважною за умови призначення до її складу не менше одинадцяти членів, щонайменше шість із яких призначені з числа суддів або суддів у відставці. Одна і та сама особа не може здійснювати повноваження члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України два строки поспіль.

Членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України може бути громадянин України, який володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту, стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років та відповідає критеріям доброчесності і професійної компетентності. Призначення на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України здійснюється Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу строком на чотири роки.

Роль Вищої кваліфікаційної комісії суддів в організації та забезпеченні діяльності судів полягає у: 1) своєчасному виявленні вакантних посад суддів шляхом здійснення обліку інформації, що надходить з апаратів відповідних судів, та оголошення конкурсу для їх комплектації; 2) організації та проведенні добору кандидатів на посади суддів і проведенні їхньої спеціальної перевірки, наданні допуску кандидатів на посаду суддів, які пройшли спеціальну перевірку та виявилися такими, які відповідають встановленим законодавством вимогам, до участі в конкурсі; 3) проведенні кваліфікаційного іспиту на посаду суддів, визначенні його результатів і внесенні рекомендацій Вищій раді правосуддя щодо призначення кандидата на посаду судді; 4) визначенні потреби в державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України; 5) розробці та затвердженні єдиної форми документації, що застосовується під час проведення добору на посаду суддів, кваліфікаційного оцінювання (форми заяви про участь у доборі кандидатів на посаду судді, анкети кандидата на посаду судді тощо); 6) забезпеченні єдиного підходу до проведення добору кандидатів на посаду

суддів шляхом затвердження його порядку, методики оцінювання його результатів тощо; 7) проведенні кваліфікаційного оцінювання суддів; 8) затвердженні порядку та методології оцінювання та самооцінювання суддів.

При Вищій кваліфікаційній комісії суддів України створено Грамадську раду доброчесності, яка покликана допомагати комісії у встановленні відповідності судді або кандидата на посаду судді критеріям професійної етики. Щоправда, її висновки мають лише рекомендаційний характер.

Державна судова адміністрація – це державний орган у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади, підзвітний Вищій раді правосуддя.

Суддівське самоврядування визначається як самостійне колективне вирішення суддями питань захисту професійних інтересів суддів та внутрішньої діяльності судів в Україні. Воно є не лише гарантією забезпечення незалежності суддів, а й сприяє створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утвердженню незалежності суду, забезпеченню захисту суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищенню рівня роботи з кадрами в системі судів. Завданням суддівського самоврядування визначено вирішення питань щодо:

- 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади;
- 2) зміцнення незалежності судів, суддів, захисту професійних інтересів суддів, зокрема й захисту від втручання в їхню діяльність;
- 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного й іншого забезпечення судів, контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення;
- 4) обрання суддів на адміністративні посади в судах;
- 5) обрання суддів до складу Вищої ради правосуддя.

До переліку органів суддівського самоврядування належать збори суддів кожного суду, Пленум Верховного Суду, Рада суддів України та з'їзд суддів України.

Найвищим органом суддівського самоврядування є з'їзд суддів України, який заслуховує звіти Ради суддів України про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, стан організаційного та фінансового

забезпечення діяльності судів; заслуховує інформацію Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про її діяльність; заслуховує інформацію Голови Державної судової адміністрації України про її діяльність, зокрема щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності органів судової влади; призначає суддів Конституційного Суду України; обирає членів Вищої ради правосуддя та приймає рішення про звільнення їх з посади члена Вищої ради правосуддя; звертається з пропозиціями щодо вирішення питань діяльності судів до органів державної влади та їх посадових осіб; обирає Раду суддів України; призначає особу до складу Дорадчої групи експертів відповідно до Закону України від 13.07.2017 № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» (зі змінами). Черговий з'їзд суддів України скликається Радою суддів України один раз на два роки. Рада суддів України є вищим органом суддівського самоврядування та діє як виконавчий орган з'їзду суддів України. Рада суддів України організовує виконання рішень з'їзду суддів України та контроль за їх виконанням, а також вирішує питання про скликання з'їзду суддів України.

**Конституційний статус судді. Гарантії незалежності суддів.** Суддя – професійна особа, яка обіймає суддівську посаду в будь-якому суді України та наділена повноваженнями здійснення правосуддя.

На посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, добросовісним та володіє державною мовою. Законом можуть бути передбачені додаткові вимоги для призначення на посаду судді. Для суддів спеціалізованих судів відповідно до закону можуть бути встановлені інші вимоги щодо освіти та стажу професійної діяльності. Призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом. Призначення на посаду судді здійснюється за конкурсом, крім випадків, визначених законом.

Суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права. Суддя не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати



представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої. Суддя проходить підготовку у Національній школі суддів України не менше ніж раз на три роки.

Права судді, пов'язані зі здійсненням правосуддя, визначаються Конституцією України, процесуальним та іншими законами. Крім того, суддя має право брати участь у суддівському самоврядуванні; членом національних або міжнародних асоціацій та інших організацій, що мають на меті захист інтересів суддів, утвердження авторитету судової влади в суспільстві або розвиток юридичної професії та науки; підвищувати свій професійний рівень та проходити з цією метою відповідну підготовку.

Суддя повинен додержуватися присяги, а також зобов'язаний:

1) справедливо, безсторонньо та своєчасно розглядати і вирішувати судові справи відповідно до закону з дотриманням засад і правил судочинства;

2) дотримуватися правил суддівської етики, у тому числі виявляти та підтримувати високі стандарти поведінки у будь-якій діяльності з метою укріплення суспільної довіри до суду, забезпечення впевненості суспільства в чесності та непідкупності суддів;

3) подавати декларацію доброчесності судді та декларацію родинних зв'язків судді;

4) виявляти повагу до учасників процесу;

5) не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, у тому числі таємницю нарадчої кімнати і закритого судового засідання;

6) виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції;

7) подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

8) систематично розвивати професійні навички (уміння), підтримувати свою кваліфікацію на належному рівні, необхідному для виконання повноважень у суді, де він обіймає посаду;

9) звертатися з повідомленням про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя до Вищої ради правосуддя та до Генерального прокурора упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про таке втручання;

10) підтверджувати законність джерела походження майна у зв'язку з проходженням кваліфікаційного оцінювання або в порядку дисциплінарного провадження щодо судді, якщо обставини, що можуть мати наслідком притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, викликають сумнів у законності джерела походження майна або доброчесності поведінки судді.

Держава забезпечує особисту безпеку судді та членів його сім'ї. Незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України. Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалені ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

Принцип незалежності суддів означає незалежну процесуальну діяльність під час здійснення правосуддя, тобто розгляду й вирішення спорів про право на основі матеріального й процесуального права, керуючись професійною правосвідомістю суддів і в умовах, що виключають сторонній вплив на них (Т. В. Галайденко).

Статтею 48 Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (зі змінами) передбачено засоби забезпечення незалежності суддів, до яких належать: особливий порядок призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення суддів, недоторканність, імунітет і незмінюваність судді; порядок здійснення судочинства, встановлений процесуальним законом, таємницю ухвалення судового рішення; заборону втручання у здійснення правосуддя; відповідальність за неповагу до суду чи судді; окремий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установлений законом; належне матеріальне та соціальне забезпечення судді; функціонування органів суддівського самоврядування; визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту; право судді на відставку.

Значну увагу принципу незалежності суддів приділено у Монреальській універсальній декларації щодо незалежності правосуддя, ухваленій 1983 р. на Першій світовій конференції щодо незалеж-

ності правосуддя. У цьому документі, зокрема, вказано, що судді, як особи, є вільними та зобов'язані ухвалювати безсторонні рішення згідно з власною оцінкою фактів і знанням права, без будь-яких обмежень, впливів, спонук, примусів, погроз або втручання, прямих або непрямих, з будь-якого боку і з будь-яких причин. У процесі ухвалення рішень судді є незалежними від своїх колег по суду та вищих посадових осіб. Жодна ієрархічна структура суддівства і жодна різниця в ранзі чи класі суддів ніяким чином не можуть ставати на перешкоді праву судді на вільне винесення вироку. Крім того, судді є незалежними від виконавчих і законодавчих органів держави.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, вислів 'вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється' треба розуміти як 'забезпечення незалежності суддів у зв'язку із 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'. Крім того, він у Рішенні від 11.03.2011 № 2-рп/2011 встановив, що надання оцінки вчинених суддею процесуальних дій до винесення ним остаточного рішення у справі є втручанням у здійснення правосуддя, що суперечить Конституції України.

У постанові Пленуму Верховного Суду України від 13.06.2007 № 8 «Про незалежність судової влади» роз'яснено, що суддя не зобов'язаний давати будь-які пояснення щодо розглянутих справ або справ, які перебувають у його провадженні, а також надавати їх будь-кому для ознайомлення, крім випадків і порядку, передбачених законом. Крім того, цією постановою рекомендовано визнавати порушенням принципів самостійності судів та незалежності суддів, зокрема, витребування від судді пояснень з питань, які підлягають чи були предметом обговорення у нарадчій кімнаті або спроби розкриття таємниці постановлення рішення в інший спосіб, витребування чи вилучення судових справ, розгляд яких не завершено, а також отримання матеріалів судових справ (копії документів, які містяться у справі, виписок з неї тощо) з порушенням встановленого законом

порядку (неповноважним суб'єктом, без належного документального оформлення тощо).

Виокремлюють гарантії соціального захисту та матеріального забезпечення судді, тому у Європейській хартії про статус суддів зазначено, що 'рівень оплати повинен встановлюватися так, щоб захистити суддю від тиску, спрямованого на те, щоб вплинути на зміст його рішень і взагалі на його поведінку в суді, порушуючи таким чином його незалежність і неупередженість'. Важливим положенням щодо матеріальних гарантій незалежності суддів є положення, згідно з яким заробітна плата (грошове утримання) судді не може бути зменшена в період перебування його на посаді. Крім грошового забезпечення та умов одержання відпусток, важливою гарантією, що забезпечує суддівську незалежність, є умови надання їм службового житла, яким наразі не забезпечено значну частину суддівського корпусу.

Згідно з абзацом 9 Бангалорських принципів поведінки суддів, схвалених резолюцією 2006/23 Економічної та соціальної ради ООН від 27.07.2006, 'нижченаведені принципи мають на меті встановлення стандартів етичної поведінки суддів'. Першим серед них вказується механізм застосування принципу незалежності суддів: '1.1. Суддя повинен здійснювати свою судову функцію незалежно, виходячи виключно з оцінки фактів, відповідно до свідомого розуміння права, незалежно від стороннього впливу... 1.2. Суддя дотримується незалежної позиції... 1.6. Суддя виявляє та підтримує високі стандарти поведінки суддів з метою зміцнення суспільної довіри до судових органів, що має першочергове значення для підтримки незалежності судових органів...'. Із зазначеного вбачається, що реалізація принципу незалежності суддів лише опосередковано залежить від гарантій його реалізації (скажімо, процедури призначення на посаду, матеріального забезпечення), оскільки передусім ідеться про загальний рівень професіоналізму конкретного судді.

Важливою гарантією для судді є гарантія незмінюваності судді. Сутність цієї гарантії полягає у тому, що держава гарантує судді перебування на посаді до досягнення ним 65 років, за винятком випадків звільнення судді з посади або припинення його повноважень відповідно до Конституції України. Також особливістю цієї гарантії є те, що суддю не може бути переведено до іншого суду без його згоди,

окрім випадків переведення у разі реорганізації або ліквідації суду та у порядку дисциплінарного стягнення. За згодою судді його може бути переведено до іншого суду того ж самого рівня та спеціалізації.

**Порядок припинення повноважень суддів та підстави звільнення суддів.** Підставами для звільнення судді з посади за рішенням Вищої ради правосуддя є:

1) неспроможність виконувати повноваження за станом здоров'я за наявності медичного висновку, що надається медичною комісією, утвореною спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я, за зверненням Вищої ради правосуддя. Визнавши, що стан здоров'я судді не дає змоги протягом тривалого часу або постійно здійснювати йому свої повноваження, Вища рада правосуддя ухвалює рішення про звільнення судді з посади;

2) порушення суддею вимог щодо несумісності;

3) вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність обійманій посаді. Факти, що свідчать про вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді, мають бути встановлені Вищою радою правосуддя (її відповідним органом);

4) подання заяви про відставку (для судді, який має стаж роботи на посаді судді не менше двадцяти років) або про звільнення з посади за власним бажанням у будь-який час перебування на посаді незалежно від мотивів;

5) незгода на переведення до іншого суду у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду;

6) порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна. Може бути встановлене: у межах дисциплінарного провадження щодо суддів – Вищою радою правосуддя (її органами); у межах кваліфікаційного оцінювання судді – Вищою кваліфікаційною комісією суддів України; судом під час розгляду відповідної справи.

Повноваження судді припиняються у разі:

1) досягнення суддею шістдесяти п'яти років. Про наявність підстави для припинення повноважень судді голова суду, в якому суддя

обіймає посаду, не пізніше як за місяць до дня народження повідомляє Вищу раду правосуддя, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України. До повідомлення додаються документи на підтвердження факту досягнення суддею шістдесяти п'яти років. Суддя не може здійснювати правосуддя з наступного дня після досягнення ним шістдесяти п'яти років;

2) припинення громадянства України або набуття суддею громадянства іншої держави: набуття суддею статусу громадянина іншої держави в результаті дій, вчинених таким суддею або від його імені за його дорученням або за його згодою для створення відповідних правових наслідків; у разі якщо суддею набуто статус громадянина іншої держави в силу закону або іншим чином без його згоди, невчинення суддею дій для позбавлення статусу громадянина іншої держави протягом десяти днів з дня, коли судді стало відомо про набуття такого статусу;

3) набрання законної сили рішенням суду про визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним. Суд, який ухвалив таке рішення, негайно повідомляє про це Вищу раду правосуддя, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України. Повноваження судді припиняються з дня набрання таким рішенням законної сили;

4) у зв'язку з набранням законної сили рішенням суду про визнання активів судді необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави. Суд, який ухвалив таке рішення, негайно повідомляє про це Вищу раду правосуддя, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України. Повноваження судді припиняються з дня набрання таким рішенням законної сили;

5) смерті судді. Про наявність підстави для припинення повноважень судді голова суду, в якому суддя обіймав посаду, повідомляє Вищу раду правосуддя, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України. До повідомлення додаються документи на підтвердження факту смерті;

6) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді за вчинення ним злочину. Суд, який ухвалив обвинувальний вирок щодо особи, яка є суддею, негайно повідомляє про це Вищу раду правосуддя, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну

судову адміністрацію України. Повноваження судді припиняються з дня набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього. Такий суддя втрачає визначені законом гарантії незалежності і недоторканності судді, право на грошове, в тому числі суддівську винагороду, та інше забезпечення.

Припинення повноважень судді є підставою для припинення трудових відносин судді із відповідним судом, про що голова суду видає наказ.

**Конституційний статус прокуратури. Роль адвокатури в системі юридичного захисту прав людини.** Структурна конституційна реформа 2016 р. щодо правосуддя охопила, зокрема, дві інституції, які безпосередньо стосуються правосуддя, сприяють йому, але не реалізують його – адвокатуру та прокуратуру. Відтоді усі статті Конституції, які врегульовують засади їхньої діяльності, розміщено в розділі «Правосуддя» (розділ «Прокуратура» виключено з Конституції). Також було поставлено крапку у тривалій дискусії щодо доцільності здійснення прокуратурою загального нагляду, цю функцію було вилучено з переліку конституційних функцій прокуратури.

Включення положень про прокуратуру до розділу VIII «Правосуддя» Конституції України дає підстави говорити про її наближення до судової влади, покликане розв'язати проблему невизначеного конституційного статусу прокуратури та реалізації конституційного принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Водночас підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором визначається як одна з основних засад судочинства (п. 4 ч. 2 ст. 129 Конституції України), що підтверджує виключний характер його діяльності у сфері кримінального правосуддя. Натомість це не означає уналежнення прокуратури до органів судової влади. Такий спосіб конституційного регулювання свідчить про те, що прокуратура та адвокатура є суміжними із судовою владою інститутами, які є автономними та незалежними від неї.

Прокуратура України становить єдину самостійну систему, яка здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави – отже, головним напрямом функціонування прокуратури є правозахисна діяльність. Функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Делегування функцій прокуратури, а також

привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Систему прокуратури України становлять: 1) Офіс Генерального прокурора України (організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань та його ведення органами досудового розслідування, визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності і роботу прокурора з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури, а також здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Офісу Генерального прокурора); 2) обласні прокуратури; 3) окружні прокуратури; 4) Спеціалізована антикорупційна прокуратура. У разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури.

Прокуратура в Україні здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Інститут адвокатури в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина є одним із засобів самообмеження державної влади та невід'ємною частиною державного механізму відправлення правосуддя, що активно сприяє реалізації права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги під час вирішення справ у судах та інших державних органах. Конституційно-правовий статус адвокатури дає їй змогу активно забезпечувати права не тільки кожної особи, незалежно від її громадянства, але й усього громадянського суспільства й окремих юридичних осіб.

Адвокатура України – недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно



вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому Законом України від 05.07.2012 № 5076-VI «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (зі змінами).

Адвокатуру України становлять усі адвокати України, які мають право здійснювати адвокатську діяльність. Адвокатом може бути фізична особа, яка має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права не менше двох років, склала кваліфікаційний іспит, пройшла стажування (крім винятків, встановлених законом), склала присягу адвоката України та отримала свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю.

Видами адвокатської діяльності є: 1) надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань, правовий супровід діяльності юридичних і фізичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, держави; 2) складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; 3) захист прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення; 4) надання правової допомоги свідку у кримінальному провадженні; 5) представництво інтересів потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, прав і обов'язків потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача у кримінальному провадженні; 6) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами; 7) представництво інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в іноземних, міжнародних судових органах, якщо інше не встановлено законодавством іноземних держав, статутними документами міжнародних судових органів та інших міжнародних організацій або міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 8) надання правової допо-

моги під час виконання та відбування кримінальних покарань; 9) захист прав, свобод і законних інтересів викривача у зв'язку з повідомленням ним інформації про корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення.

З метою забезпечення належного здійснення адвокатської діяльності, дотримання гарантій адвокатської діяльності, захисту професійних прав адвокатів, забезпечення високого професійного рівня адвокатів та вирішення питань дисциплінарної відповідальності адвокатів в Україні діє адвокатське самоврядування.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Здійснення правосуддя судом присяжних: історія та сучасність.
2. Медіація як альтернатива судовій владі.
3. «Адвокатська монополія»: переваги та недоліки.

## **Тема 18.**

### **Конституційна юстиція**

**Мета вивчення:** засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо функціонування конституційної юстиції в Україні, суб'єктно-діяльній характеристики провадження у справах конституційної юрисдикції, правозастосовної практики Конституційного Суду України, формування вмінь та навичок аналізу конституційно-правового регулювання в цій сфері та вирішення зумовлених цим практичних завдань.

#### **Питання**

1. Поняття конституційної юстиції. Становлення і розвиток конституційної юстиції в Україні. Правова природа Конституційного Суду України.

2. Принципи діяльності Конституційного Суду України. Самообмеження юрисдикції Конституційного Суду України та доктрина політичного питання.

3. Функції та повноваження Конституційного Суду України.

4. Склад і порядок формування Конституційного Суду України. Структура та організація діяльності Конституційного Суду України.

5. Суб'єкти та форми звернення до Конституційного Суду України.

6. Конституційна скарга: поняття, критерії прийнятності, особливості розгляду. Особливості юридичної сили рішень Конституційного Суду України з конституційних скарг.

7. Поняття й характеристика стадій конституційного провадження. Учасники конституційного провадження.

8. Поняття та юридична природа актів Конституційного Суду України. Види, порядок ухвалення та виконання актів Конституційного Суду України.

#### **Теоретичний мінімум**

**Поняття конституційної юстиції. Становлення і розвиток конституційної юстиції в Україні. Правова природа Конституційного Суду України.** Попри різноманіття органів державної влади, які натепер у різних державах тією чи іншою мірою залучені до здійс-

снення конституційного контролю (парламент, глава держави, уряд, омбудсман тощо), варто констатувати, що найбільш ефективною та провідною інституціональною формою конституційного контролю в усьому світі визнається судовий конституційний контроль, тобто здійснювана судами та/або спеціалізованими органами судової влади діяльність 'з реалізації принципу верховенства конституції і підтримки режиму конституційної законності за допомогою своїх специфічних методів' (І. Д. Сліденко).

Підкреслюючи це вирішальне функціональне призначення конституційного контролю загалом, і судового конституційного контролю зокрема, разом з тим необхідно зазначити, що верховенство конституції вказує на її найвищу юридичну силу у правовій системі, але цим не вичерпується. Якщо верховенство розуміти як якість чи стан володіння більшою владою, авторитетом або пануванням чи першістю щодо кого- або чого-небудь, то верховенство конституції засвідчує загальну підпорядкованість об'єктивованому до певної міри її змістом праву, у тому числі й будь-якої політичної влади, яка в такий спосіб набуває легітимності і якій через це коряться люди. З цієї причини верховенство конституції передбачає її верховенство й щодо (зокрема або насамперед) парламенту і, як наслідок, – вищу юридичну силу щодо усіх «підконституційних» правових актів, які створюються парламентом (Ю. Лімбах).

Для позначення судового конституційного контролю нерідко застосовують й інше поняття – «конституційна юстиція». Як вказує В. М. Шаповал, конституційна юстиція – це поняття, яке вживається для позначення судів спеціальної (конституційної) юрисдикції або судів загальної юрисдикції та їхніх функцій щодо вирішення питання відповідності конституції різних нормативно-правових актів або тільки законодавчих актів.

За такого підходу може скластися враження, що судовий конституційний контроль та конституційна юстиція є тотожними за своїм смисловим значенням. Проте важливим складником конституційної юстиції є визначена процесуальна форма, в якій здійснюється конституційний контроль. З цієї причини конституційну юстицію обґрунтовано визначити як здійснюваний у визначеній процесуальній формі органами судової влади (судами та/або спеціалізованими органами судової влади) конституційний контроль.

Становлення та розвиток конституційної юстиції в Україні, інституціонально уособленої Конституційним Судом України, позначений тернистими віхами.

Аналіз українських конституційних актів початку ХХ століття дає підстави стверджувати, що ідея судового конституційного контролю не набула визнання. Певною мірою це пояснюється зумовленою догматичним сприйняттям теорії поділу влади Ш. Монтеск'є недовірою до суддів як захисників конституції держави, а також виключною важливістю принципу верховенства представницького органу державної влади для конституційної системи владарювання часів Української Народної Республіки.

У радянський період судовий конституційний контроль так само повністю заперечувався, позаяк вважалося, що він є невід'ємним елементом «буржуазної доктрини» поділу влади. Загальновідомо, що ідеологія диктатури пролетаріату повністю виключала теорію поділу влади та існування конституційних обмежень щодо державної влади. Як зазначалось у радянській юридичній літературі того часу, «народні суди не можуть втручатися в оцінку внутрішньої конституційності законів, оскільки привласнення ними таких повноважень поставило б їх у становище політичних установ, які контролюють верховну владу, що суперечить духу нашої Конституції».

Лише в останні роки існування СРСР було створено Комітет конституційного нагляду СРСР, висновки якого не були визначені як остаточні, оскільки могли бути відхилені рішенням З'їзду народних депутатів СРСР, прийнятим двома третинами голосів від загальної кількості народних депутатів СРСР. Комітет конституційного нагляду СРСР, який не заперечував верховенство З'їзду народних депутатів СРСР в системі органів державної влади, у повному складі був сформований у квітні 1990 року і здійснював свою діяльність до розпаду СРСР у грудні 1991 року.

Незважаючи на те, що відповідно до змін до Конституції УРСР 1978 року також було передбачено утворення Комітету конституційного нагляду в УРСР, його так і не було створено. У період «перебудови» поширеною лишалася думка, що конституційний контроль суперечить принципу верховенства законодавчої влади і, отже, й принципу народного суверенітету. Тому вважалося, що наділення органу судової влади повноваженням скасовувати акти Верховної

Ради – єдиного органу, що виступав від імені народу, перетворить принцип народного суверенітету на фікцію.

Однак після проголошення 16.07.1990 Декларації про державний суверенітет України Конституція УРСР 1978 року зазнала суттєвих змін. Зокрема, 24.10.1990 відповідно до Закону УРСР № 404-ХІІ «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» статтю 112 було викладено в новій редакції, яка передбачала створення Конституційного Суду України, що мав обиратися Верховною Радою Української РСР на десять років з числа спеціалістів у галузі права. Організація і порядок діяльності Конституційного Суду УРСР відповідно до частини четвертої статті 112 мали бути визначені Законом про Конституційний Суд УРСР.

Відповідний законодавчий акт, який врешті-решт було прийнято 03.07.1992, визначив Конституційний Суд України як незалежний орган в системі судової влади, покликаний забезпечувати відповідність законів, інших нормативних актів органів законодавчої і виконавчої влади Конституції України, охорону конституційних прав та свобод особи. Тим не менш, Верховна Рада України, маючи повноваження формувати цей орган, спромоглася обрати лише першого Голову Конституційного Суду України – ним став Леонід Петрович Юзьков.

Водночас згідно з пунктом 19 частини третьої статті 97 Глави 12 Конституції 1978 року (в редакції 1989 року), за Верховною Радою України було закріплено повноваження щодо тлумачення Конституції України і законів України. Контроль за додержанням Конституції України згідно з пунктом 6 частини першої статті 106 цієї Конституції продовжувала здійснювати Президія Верховної Ради України.

Наступна згадка про Конституційний Суд України на найвищому нормативному рівні з'являється в укладеному 08.06.1995 між Президентом України та Верховною Радою України Конституційному Договорі, невід'ємною складовою якого було визначено схвалений Верховною Радою України Закон України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Конституційний Суд України згідно зі статтею 38 вказаного Закону виступав незалежним органом судової влади, що забезпечує відповідність законів, інших нормативних актів законодавчої і виконавчої влади Конституції України, охорону конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Разом з тим повноваження щодо здійснення конституційного контролю закріплювались за Верховною Радою України, яка «приймає Конституцію України, закони України, кодекси та інші кодифіковані акти, вносить до них зміни і доповнення, дає їх офіційне тлумачення» (пункт 1 частини першої статті 17); «здійснює контроль за виконанням Конституції України, законів України та постанов Верховної Ради України» (пункт 2 частини першої статті 17); «здійснює контроль у сфері захисту прав людини» (пункт 3 частини першої статті 17).

За такого суперечливого регулювання Конституційний Суд України очікувано не був сформований і після укладання між Верховною Радою України та Президентом України Конституційного Договору 1995 року.

І лише з прийняттям Конституції України 1996 року відбулося становлення органу судового конституційного контролю – Конституційного Суду України. Вже через сім місяців після вступу суддів на посади, 13.05.1997, було прийнято перше Рішення Конституційного Суду України № 1-зп/1997 у справі щодо несумісності депутатського мандата, що стало точкою відліку здійснення судового конституційного контролю в Україні.

Станом на червень 2023 р. статус Конституційного Суду України, окрім Конституції України, визначається:

1) Законом України від 13.07.2017 № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» (зі змінами), який установлює порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, порядок конституційного провадження, процедуру розгляду справ та виконання рішень і висновків (надалі – Закон № 2136-VIII);

2) Регламентом Конституційного Суду України, ухваленим Постановою Конституційного Суду України від 22.02.2018 № 1-пс/2018, який установлює згідно з Законом організацію внутрішньої роботи Конституційного Суду України та відповідні правила процедури розгляду ним справ (надалі – Регламент Суду);

3) актами Конституційного Суду України, що регламентують організацію його роботи, відповідно до Закону та Регламенту Конституційного Суду України (наприклад, Положення про Постійну комісію з питань регламенту та етики Конституційного Суду України, ухвалене Постановою Конституційного Суду України від 03.12.2018 № 40-п/2018);

4) низкою рішень, власне, Конституційного Суду України. До таких рішень слід найперше віднести: Рішення Конституційного Суду України від 09.06.1998 № 8-рп/98 у справі щодо внесення змін до Конституції України; Рішення Конституційного Суду України від 14.12.2000 № 15-рп/2000 у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду України; Рішення від 27.03.2002 № 7-рп/2002 у справі щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад; Рішення Конституційного Суду України від 26.06.2008 № 13-рп/2008 у справі про повноваження Конституційного Суду України; Рішення від 02.12.2019 № 11-р/2019 у справі щодо офіційного тлумачення положень статті 151-2 Конституції України.

Здійснюваний самим Конституційним Судом України вплив на нормативні основи своєї діяльності являє важливу особливість правового регулювання організації та діяльності Конституційного Суду України.

Запровадження 1996 року судового конституційного контролю, уособленого Конституційним Судом України, який, маючи високий рівень незалежності, отримав реальну можливість впливати на здійснення законодавчої і виконавчої влади та на їх співвідношення, зумовило надзвичайно високий науковий інтерес і як наслідок низку змістовних наукових досліджень різних аспектів його організації та функціонування, зокрема й у контексті практики реалізації принципу поділу влади, системи стримувань і противаг, та, водночас, поставило на порядок денний питання про правову природу Конституційного Суду України.

Наприклад, В. Гергелійник, зазначаючи, що «Конституційний Суд України виконує функцію конституційного контролю в межах визначеної Конституцією судової гілки влади», доводив, що «окреслена специфіка органу конституційної юстиції у порівнянні з судами загальної юрисдикції дозволяє зробити висновок про визначення на теоретичному рівні статусу Конституційного Суду України як «квазіоргану» правосуддя України, який входить, хоча це і не закріплено на конституційному рівні, в контрольній-наглядовій гілці влади України. І, хоча Конституція України відносить Конституційний Суд до судової гілки влади, ми можемо говорити про це, як про етапний фактор у становленні контрольній-наглядовій гілці влади».



У контексті такого підходу послідовно обґрунтовувалася позиція про те, що поряд із законодавчою, виконавчою і судовою владою існує четверта гілка влади – контрольна, складовою якою пропонували визначати Конституційний Суд України.

Згідно з іншим підходом, попри особливості, що відрізняють Конституційний Суд України від судів загальної юрисдикції, він визначався як складова єдиної судової системи, орган конституційної юрисдикції, який здійснює конституційне судочинство шляхом розгляду і вирішення по суті справ конституційної юрисдикції. У цьому зв'язку М. І. Козюбра стверджував, що за організаційною природою, яка фіксується у самій назві його назві – суд; за функціональним призначенням – здійсненню конституційної юрисдикції, тобто вирішенням спорів про право; за процесуальною формою діяльності – конституційним судочинством; за основними принципами діяльності – незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості рішень тощо; гарантіями незалежності та недоторканності суддів, підставами для звільнення з посади та вимогами щодо несумісності; відсутністю права порушувати питання про конституційність закону чи іншого правового акта за власною ініціативою тощо Конституційний Суд України належить до судової влади України.

Однією з вирішальних причин заперечення судової природи Конституційного Суду України є здійснення ним діяльності, сутністю якої виступає конституційний контроль. Вихідною тезою такого підходу залишається намагання виразити зміст усієї судової влади, її владних повноважень через специфіку лише однієї функції судової влади або форми судової діяльності. Втім, зведення функцій судів лише до однієї функції – правосуддя, так само як ототожнення самого явища правосуддя з судовою владою, видається не виправданим, адже остання «є ширшим за змістом і більш загальним за природою» (В. М. Шаповал). У цьому аспекті заслуговує на увагу твердження, за яким правосуддя є не синонімом судової влади, а її виключною компетенцією.

Разом з тим необхідно вказати, що згідно з Конституцією України в редакції Закону України від 02.06.2016 № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» Конституційний Суд України виведений поза межі системи судоустрою України і

він не згадується у розділі VIII Конституції України – «Правосуддя». У такий спосіб враховано особливе функціональне призначення Конституційного Суду України та здійснюваний ним вплив на організацію та здійснення публічної влади, зокрема і організацію та здійснення судової влади.

Здійснюючи конституційний контроль, Конституційний Суд України (надалі – Суд) приймає принципово важливі для життєдіяльності держави й суспільства рішення, які окрім, власне, правових мають й очевидні політичні наслідки. Разом з тим Суд не замінює, не може і не має замінювати парламент, главу держави чи уряд тощо і здійснювати їхні повноваження.

Наведене не заперечує права й обов'язку Суду визначати наявні проблеми, які вимагають вирішення іншими органами публічної влади, або вказувати на наслідки запровадження змін до Конституції України у певній редакції. Такий підхід повною мірою відповідає функціональному призначенню Суду – органу конституційної юрисдикції – гарантувати верховенство Конституції як Основного Закону України, вирішуючи питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснюючи офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження згідно з Конституцією України.

У науково-експертній спільноті існує загальна згода з тим, що у 1996 році Конституцією України запроваджено європейську (концентровану) модель конституційної юстиції, яка передбачає створення спеціалізованого органу влади, виключною прерогативою якого є здійснення у визначеній процесуальній формі остаточного конституційного контролю. Принципово значущим при цьому є те, що Суд здійснює такий контроль виключно за зверненнями визначених суб'єктів (а не за власною ініціативою), а ухвалені Судом рішення та висновки є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» не запровадив іншої моделі конституційної юстиції. Дотримуючись позиції про функціональний плюралізм судової влади, необхідно зазначити, що виведення Суду поза межі системи судоустрою як таке не перетворює його на квазі-судовий орган і не виключає його ідентифікації саме як органу судової влади.

**Принципи діяльності Конституційного Суду України. Самообмеження юрисдикції Конституційного Суду України та доктрина політичного питання.** Згідно з Конституцією України та Законом № 2136-VIII діяльність Суду ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, відкритості, повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків.

Засадниче значення серед наведених має принцип верховенства права, який змістовно проаналізовано у темі 7 «Конституційний лад України», тому в цьому питанні увага буде приділена іншим принципам діяльності Суду.

Так, принцип незалежності означає, що здійснюючи на засадах верховенства права визначені Конституцією України повноваження, Суд є незалежним від будь-якого незаконного впливу. Відповідно, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні утримуватися від заяв та дій, що можуть підірвати незалежність Суду.

Принцип незалежності Суду набуває практичного втілення через гарантії діяльності суддів Суду, зокрема через заходи, спрямовані на забезпечення їхньої незалежності і недоторканності. Відповідно, незаконний вплив у будь-якій формі на Голову Суду, суддю Суду з метою перешкодити виконанню ними службових обов'язків або домогтися прийняття незаконних рішень становить кримінальне правопорушення.

Суддю Суду не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв'язку з ухваленням рішень та надання висновків Судом, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Без згоди Суду суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Подання про надання згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт судді Суду вносить до Суду Генеральний прокурор або особа, яка здійснює його повноваження. Рішення про надання згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт судді Суду ухвалюється на спеціальному пленарному засіданні Суду у формі постанови. Суддя Суду не може бути підданий приводу чи примусовому допровадженню до будь-якого органу або установи, крім суду.

Суддя Суду, затриманий за адміністративне правопорушення або за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна відповідальність, має бути негайно звільнений після з'ясування його особи, за винятком: 1) якщо Суд надав згоду на затримання судді Суду у зв'язку з таким діянням; 2) якщо його затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суд має бути негайно повідомлений про затримання судді Суду. Судді Суду про підозру у вчиненні кримінального правопорушення повідомляє Генеральний прокурор або особа, яка здійснює його повноваження.

Безпека судді Суду та членів його сім'ї (батьків, чоловіка/дружини, дітей) перебуває під особливим захистом держави. Органи правопорядку вживають заходів задля безпеки судді Суду та членів його сім'ї за наявності відповідної заяви судді Суду. Вчинені у зв'язку з діяльністю судді Суду посягання на його життя і здоров'я, погроза вбивством, насильством та вчинення таких самих дій щодо членів його сім'ї мають наслідком відповідальність, установлену законом.

Водночас судді Суду повинні відповідати критерію політичної нейтральності, а також не можуть суміщувати свою посаду з будь-якою посадою в органі публічної влади, органі професійного правничого самоврядування, з будь-яким представницьким мандатом, з підприємницькою діяльністю, з адвокатською діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу або отримувати іншу винагороди, за винятком здійснення викладацької, наукової чи творчої діяльності та отримання винагороди за неї, а також не можуть входити до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку. Ці та інші вимоги, що висуваються до суддів Суду, так само мають бути сприйняті в аспекті забезпечення незалежності Суду.

Іншим виявом принципу незалежності Суду є інституціональна незалежність, яка визначає його відокремлене місце в системі органів публічної влади, зокрема перебування поза межами системи судоустрою.

Згідно з принципом колегіальності юрисдикційні повноваження Суду спільно реалізуються суддями, кожен з яких має право вирішального голосу під час прийняття відповідних рішень. Так, юрисдикційні органи Суду – шість колегій, два сенати та Велика палата –

функціонують у складі трьох, щонайменше шести та, відповідно, усіх суддів Суду та приймають відповідні рішення згідно з принципом більшості. Наприклад, рішення у справі за конституційною скаргою є ухваленим, якщо за це проголосували щонайменше дві третини суддів, які розглядають справу в сенатах Суду.

Водночас визначені спеціальні вимоги щодо мінімально припустимої кількості суддів, присутність яких необхідна, аби засідання таких органів були повноважними розглядати відповідні питання та приймати відповідні рішення.

Зокрема, засідання та пленарні засідання сенатів Суду є повноважними, якщо на них присутні щонайменше шість суддів від складу сенатів.

Колегіально вирішуються також і питання, пов'язані з організаційною діяльністю Суду, для чого скликаються спеціальні пленарні засідання та засідання Суду. Найбільш значущі питання (ухвалення Регламенту Конституційного Суду України; винесення попередження судді про необхідність усунення обставин, що свідчать про порушення ним вимог щодо несумісності або ухвалення рішення про звільнення судді з посади тощо) вирішуються на спеціальних пленарних засіданнях Суду, для яких закріплено більш суворі вимоги щодо кворуму та прийняття відповідних рішень. Так, за загальним правилом, спеціальне пленарне засідання є повноважним, якщо на ньому присутні щонайменше дванадцять суддів, які набули повноважень, а рішення є ухваленим, якщо за це проголосувала більшість суддів, які беруть у ньому участь.

Так само згідно з принципом колегіальності функціонують й постійні комісії Суду – утворювані з числа суддів Суду допоміжні органи з питань організації його внутрішньої діяльності, наприклад, постійна комісія з питань регламенту та етики Суду.

Відповідно до принципів гласності та відкритості розгляд справ конституційної юрисдикції на пленарних засіданнях сенатів та Великої палати Суду здійснюється відкрито, за винятком закритої частини цих засідань, коли ухвалюється рішення, надається висновок, постановляється ухвала Суду. Закрите пленарне засідання допускається, якщо розгляд справи на відкритому пленарному засіданні може призвести до розголошення державної таємниці та (або) іншої інформації, що охороняється законом.

Учасники конституційного провадження, залучені учасники конституційного провадження, представники медіа, інші особи, які бажають бути присутніми на відкритій частині пленарного засідання сенатів чи Великої палати, допускаються до приміщення та до Зали засідань в порядку, встановленому Регламентом Суду. Представники медіа, акредитовані в Суді, можуть у порядку, встановленому Регламентом Суду здійснювати відео- та фотофіксацію, вести аудіозапис відкритої частини пленарного засідання сенатів чи Великої палати Суду.

Поряд з цим задля забезпечення гласності та відкритості діяльності Суду на офіційному вебсайті (<http://www.ccu.gov.ua>) здійснюється пряма трансляція відкритої частини пленарних засідань сенатів та Великої палати Суду.

Акти Суду, засідання Суду та інформація щодо справ, які розглядає Суд, за загальним правилом, є відкритими. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в Суді усної або письмової інформації про результати розгляду його справи. Будь-яка особа має право на вільний доступ у встановленому законом порядку до рішення Суду.

Інформація про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги, що надійшли до Суду, перебіг справи, дату і час засідання сенатів чи Великої палати є відкритою та оприлюднюється на офіційному вебсайті Суду, за винятком встановлених законом випадків.

Суд, який є розпорядником публічної інформації, надає інформацію за запитами відповідно до Закону України від 13.01.2011 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» (зі змінами). Водночас інформація за запитами щодо матеріалів справ, які розглядаються Судом, не надається. Оприлюднення та надання інформації за запитами забезпечує Секретаріат Суду.

Важливе значення для забезпечення гласності та відкритості діяльності Суду має щорічна інформаційна доповідь, яка підлягає оприлюдненню упродовж першого кварталу кожного року за підсумками діяльності та фінансового забезпечення Суду у попередньому році.

Щорічна інформаційна доповідь Суду; записи відеотрансляцій відкритої частини пленарних засідань Суду; матеріали судових справ, ухвалені рішення або надані висновки щодо розглянутих Су-

дом справ, окрім матеріалів закритої частини пленарних засідань сенатів та Великої палати та матеріалів, які містять інформацію з обмеженим доступом; інформація про конституційні подання, конституційні звернення, конституційні скарги; повідомлення про порядок денний пленарних засідань сенатів та Великої палати, прес-релізи, інша інформація оприлюднюється на офіційному вебсайті Суду.

Згідно з принципом повного і всебічного розгляду справ, здійснюючи розгляд та вирішення по суті справ конституційної юрисдикції, Суд зобов'язаний повно та всебічно з'ясувати ті обставини, на які учасники конституційного провадження посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та дослідити в установленому порядку докази, якими вони обґрунтовуються. Задля цього органи Суду під час підготовки справи до розгляду та конституційного провадження у справі наділені повноваженнями витребувати від Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора, судів, інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, політичних партій, громадських об'єднань копії документів, матеріалів, а також відомості, що стосуються справи.

Незважаючи на те, що письмове провадження є основною формою розгляду справ конституційної юрисдикції, у разі, коли Суд визнає, що для забезпечення повноти розгляду справи на пленарному засіданні сенатів або Великої палати необхідно безпосередньо заслухати учасників конституційного провадження та/або залучених учасників конституційного провадження може проводитися усне провадження. З цієї причини у справі конституційної юрисдикції, яка розглядається у порядку письмового провадження, окремі питання можуть розглядатися в порядку усного провадження.

Так само для забезпечення об'єктивного і повного розгляду справи на засідання органів Суду можуть викликатися посадові особи, експерти, спеціалісти, свідки, представники суб'єктів звернень та інші громадяни. Зокрема, для перевірки дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, прийняття Верховною Радою України законів України та інших актів або набрання ними чинності, а також для встановлення порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів Укра-

їни можуть бути допитані свідки. Відповідно, свідком є особа, яка була учасником конституційної процедури розгляду, прийняття Верховною Радою України законів України, інших актів чи набрання ними чинності або яка може підтвердити чи спростувати порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України.

Також під час підготовки справи до розгляду та конституційного провадження у справі для з'ясування обставин, які мають значення для справи, що потребує спеціальних знань, можуть призначатися експертизи; до участі в конституційному провадженні можуть залучатися спеціалісти, які володіють спеціальними знаннями та навичками застосування технічних засобів і можуть надати консультації під час дослідження матеріалів справи.

Значущим нововведенням в аспекті забезпечення повноти розгляду справи стало запровадження Законом № 2136-VIII інституту *amicus curiae* – юридичних висновків, які за власною ініціативою надаються Суду особами, які не беруть участь у конституційному провадженні (насамперед, недержавними організаціями та представниками експертної спільноти) з питань, які розглядаються. Суд на власний розсуд вирішує питання про долучення таких висновків до справи та їх розгляд. Наприклад, у зв'язку із розглядом Судом справи щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368-2 Кримінального кодексу України експертами Консультативної місії Європейського Союзу в Україні та Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу в Україні було підготовлено та оприлюднено відповідний висновок. Юридичні висновки з питань, які розглядаються Судом, регулярно надають вітчизняні недержавні аналітичні центри.

Загалом, дотримання принципу повного і всебічного розгляду справ є обов'язковою передумовою належної обґрунтованості рішень і висновків, які ухвалюються Судом.

Згідно з принципом обґрунтованості рішення і висновки Суду мають ухвалюватися на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин справи, підтверджених тими доказами, які були досліджені під час розгляду справи в порядку письмового або усного провадження органами Суду, з наданням оцінки усім аргументам учасників конституційного провадження у справі.



Принцип обґрунтованості, на переконання В. М. Кампо, можливо розглядати у матеріальному та процесуальному аспектах. У процесуальному аспекті, на його думку, принцип обґрунтованості зумовлює, серед іншого, наявність мотивувальної частини рішень та висновків Суду, в якій зазначаються ті положення Конституції України, якими обґрунтовуються ці рішення та висновки.

Натомість у матеріальному аспекті, на думку В. М. Кампо, принцип обґрунтованості визначає правову, доктринальну та наукову аргументованість рішень і висновків Суду, яка досягається, зокрема, шляхом звернення: 1) до правової доктрини; 2) до міжнародних правових актів; 3) до практики Європейського суду з прав людини; 4) до власних правових позицій, висловлених у попередніх рішеннях та висновках.

Слід вказати, що ані Конституція України, ані Закон № 2136-VIII окремо не визначають такої вимоги до рішень та висновків Суду, як їхня вмотивованість, тобто вимоги повного і всебічного відображення належних і достатніх мотивів та підстав ухвалення певного рішення у справі.

Втім, зважаючи на особливе функціональне призначення, Суд завжди має надавати чітку, зрозумілу та аргументовану позицію, пояснюючи в такий спосіб мотиви та підстави певного вирішення справи по суті.

Обов'язковість ухвалених Судом рішень і висновків є їхньою визначальною властивістю, яка засвідчує сутність запровадженої в Україні моделі конституційної юстиції. Рішення і висновки Суду, ухвалені за наслідками конституційних проваджень, є не тільки беззастережними і не підлягають зміні чи скасуванню в частині або в цілому. Вони є обов'язковими до виконання усіма без винятку суб'єктами національного права (а не тільки учасниками конституційного провадження у певній справі), включно з такими найвищими органами влади, як парламент, глава держави, уряд. Незгода з рішеннями та висновками Суду не дозволяє жодному суб'єкту владних повноважень, так само як й іншим суб'єктам національного права, ставити під сумнів їхній зміст або не виконувати їх.

Зважаючи на особливе функціональне призначення Суду – гарантування юридичного верховенства Конституції України як акта найвищою юридичною силою, ті можливості, які має цей юрисдикційний

орган стосовно інших органів публічної влади, включно з найвищими, особливого значення набуває неприпустимість перевищення Судом меж своїх повноважень. Зазначена проблема набуває особливої актуальності з огляду на те, що у випадку законодавчої і виконавчої влад їх баланс забезпечується насамперед їх взаємними можливостями впливати одна на одну. На відміну від цього, процес збалансування у цьому разі має принципово інший характер, оскільки будь-які механізми, що дозволяють втручатись у процес здійснення юрисдикційних повноважень Суду, тим самим порушуватимуть таку основоположну засаду його функціонування, як незалежність. Унаслідок цього, у випадку з Судом, як і загалом щодо судової влади, провідну роль відіграють не стільки зовнішні, скільки внутрішні фактори її обмеження.

Слід мати на увазі, що Суд, не будучи політичним органом, тим не менше, виконує важливі політичні функції. Це випливає з того, що й сама Конституція, захищати яку покликаний Суд, є одночасно і юридичним, і політичним актом. Тому значна кількість рішень, що виносяться Судом, особливо у випадках, коли предметом розгляду є проблеми поділу повноважень та меж компетенції органів різних гілок державної влади, має політичний характер, тобто стосується відносин, що є безпосередньо пов'язаними із державним владарюванням.

Для належного вирішення завдання неприпустимості перевищення Судом меж своїх повноважень, унеможливлення порушення політичної нейтральності важливе значення має доктрина політичного питання. Суть цієї доктрини, остаточно сформованої Верховним судом США у справі «Бейкер проти Карра» (*Baker v. Carr*, 369 U. S. 186) 1962 року, полягає у тому, що суди не уповноважені вирішувати справи, в яких порушуються політичні питання, оскільки вони мають вирішуватися у політичний спосіб іншими гілками влади. Верховний суд США у рішенні у цій справі визначив, що на політичний характер питання вказують такі ознаки:

- 1) чітке текстуальне віднесення конституційно визначеного повноваження вирішувати певні питання до компетенції інших гілок влади, крім судової гілки;
- 2) відсутність чітко визначених правових стандартів для вирішення спору;

3) неможливість вирішення судом спору без уникнення втручання до компетенції інших гілок влади й виявлення в такий спосіб до них неповаги;

4) неможливість вирішення питання без вихідного політичного рішення, що виходить за межі розсуду суду;

5) необхідність беззаперечного дотримання судом вже прийнятого політичного рішення;

6) можливість спричинення рішенням суду конфлікту між гілками влади.

Доктрина політичного питання, яка згодом набула визнання і в умовах концентрованої моделі конституційного контролю, неодноразово застосовувалася Судом під час здійснення юрисдикційних повноважень.

Так, в Ухвалі від 27.06.2000 № 2-уп/2000 про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 57 та 69 народних депутатів України щодо визнання неконституційними актів, прийнятих на засіданні частини народних депутатів України у приміщенні «Українського дому» 21 січня та 1 лютого 2000 року, Суд вказав:

«...проведене Конституційним Судом України дослідження свідчить, що предмет оскарження виник з факту партійно-фракційного розмежування у парламенті, має регламентне, процедурне, політико-моральне значення, а рішення, прийняті в «Українському домі», є, по суті, елементом політичного процесу.

До повноважень Конституційного Суду України не належить оцінка адекватності цих рішень суспільно-політичним реаліям та груповим і особистим інтересам народних депутатів України. Хоч би якими дискусійними були ці проблеми, вони є проблемами самої Верховної Ради України.

З огляду на викладене правомірно зробити висновок, що Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції не наділений повноваженнями вирішувати цю справу по суті, оскільки не має права втручатися у політичні та внутрішньоорганізаційні питання діяльності Верховної Ради України, вдосконалювати чинні нормативні акти, заповнюючи наявні в них прогалини».

В Ухвалі від 07.03.2019 № 8-у/2019 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Консти-

туції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про підтримку звернення Президента України до Вселенського Патріарха Варфоломія про надання Томосу про автокефалію Православної Церкви в Україні» Суд вказав, що:

«Верховна Рада України може приймати рішення політичного характеру для висловлення своєї позиції та оцінки тих чи інших подій, фактів, обставин. Приймаючи Постанову, Верховна Рада України за-свідчила свою політичну позицію щодо підтримки звернення Президента України до Вселенського Патріарха Варфоломія про надання Томосу про автокефалію Православної Церкви в Україні.

Конституційний Суд України зазначає, що питання, порушені у Постанові, мають політичний характер та повинні бути вирішені в межах компетенції та політичної доцільності відповідних органів державної влади. Конституційний Суд України в Рішенні від 07.05.2002 № 8-рп/2002 у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб зазначив, що до юрисдикції Конституційного Суду України належить вирішення питань, які мають правовий (а не політичний) характер; у зв'язку з цим згідно з пунктом 1 частини першої статті 150 Конституції України ці питання не можуть бути предметом розгляду Конституційним Судом України, оскільки мають політичний, а не правовий характер (абзаци другий, третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Ухвали Конституційного Суду України від 12.01.2005 № 2-у/2005)».

**Функції та повноваження Конституційного Суду України.** По-кликаний забезпечувати верховенство Конституції України як акта найвищої юридичної сили, Суд здійснює визначені Конституцією України юрисдикційні повноваження:

- вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- офіційне тлумачення Конституції України;
- надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнарод-

них договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

- надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;
- надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України;
- надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;
- надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;
- вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з частиною другою статті 137 Конституції України;
- вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України.

Наведені юрисдикційні повноваження корелюють двом засадничим функціям Суду: окрім, власне, конституційного контролю Суд здійснює функцію офіційного тлумачення Конституції України. Разом з тим у спеціальній літературі пропонують також виділяти й інші функції, наприклад, функцію захисту конституційних прав і свобод особи або правозахисну функцію, функцію забезпечення принципу поділу влади або арбітражну функцію, установчу функцію, яка засвідчує конкретизацію Судом нормативної основи своєї діяльності, правотворчу функцію, яка пов'язана із опосередкованою участю Суду у правовому регулюванні, тощо.

Потрібно вказати, що юрисдикційні повноваження Суду в контексті змін до Конституції України щодо правосуддя 2016 року були суттєво переглянуті.

По-перше, запроваджено цілком нові повноваження Суду. Так, згідно з частиною другою статті 151 Конституції України в редакції 2016 року за зверненням Президента України, або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України Суд надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

А відповідно до статті 151-1 Конституції України в редакції 2016 року Суд наділено повноваженням вирішувати питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України.

По-друге, важливих змін зазнали інші повноваження Суду. Зокрема, через запровадження конституційної скарги змінено інтерпретаційні повноваження Суду. Згідно з пунктом 2 частини першої статті 150 Конституції України в редакції 2016 року Суд здійснює офіційне тлумачення виключно Конституції України і лише за конституційним поданням Президента України; щонайменше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Попередня редакція пункту 2 частини першої статті 150 Конституції України передбачала, що Суд здійснює офіційне тлумачення не тільки Конституції України, але й законів України, а звертатися до Суду з цього приводу мали право також громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи.

Змін зазнало повноваження Суду щодо контролю конституційності чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість. Згідно з частиною першою статті 151 Конституції України в редакції 2016 року висновки про відповідність Конституції України надаються Судом не тільки за зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України. Суб'єктом звернення

з цього питання визначено також щонайменше сорок п'ять народних депутатів України.

Інші конституційно визначені повноваження Суду в контексті змін до Конституції України щодо правосуддя 2016 року залишено без змін.

Контроль відповідності Конституції України (конституційності) правових актів є, безперечно, вихідним й основоположним повноваженням Суду як органу конституційної юрисдикції.

Згідно з частиною першою статті 150 Конституції України Суд здійснює контроль конституційності визначеного кола правових актів: законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Наведене повноваження, попри удавану очевидність, потребує низки принципово важливих пояснень та застережень.

По-перше, відповідно до сприйнятої і застосованої Судом доктрини політичного питання до його юрисдикції належить вирішення питань, які мають правовий, а не політичний характер.

По-друге, до повноважень Суду належить вирішення питань щодо конституційності правових актів незалежно від того, мають вони нормативно-правовий чи індивідуально-правовий характер.

Відповідно до конституційованої в Рішенні від 27.03.2002 № 7-рп/2002 у справі щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад юридичної позиції, вирішальною ознакою правових актів, які підлягають контролю відповідності Конституції України, є їхня конституційно-правова природа.

По-третє, за загальним правилом, Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України лише чинних актів (їх окремих положень). Водночас з метою захисту та відновлення прав особи Суд правомочний розглянути питання щодо конституційності акта (його окремих положень), який втратив чинність, але продовжує застосовуватись до правовідносин, що виникли під час його чинності.

По-четверте, оскільки закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України (пункт 1 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України), повноваження Суду щодо контролю відповідності Конституції України поширюються на прийняті до на-

буття чинності Конституцією України правові акти України, а також правові акти УРСР і СРСР, які продовжують застосовуватися після прийняття Конституції України.

**Склад і порядок формування Конституційного Суду України. Структура та організація діяльності Конституційного Суду України.** Суд складається із 18 суддів, які призначаються на дев'ять років без права бути призначеним повторно Президентом України, Верховною Радою України та з'їздом суддів України (по шість суддів). Суд є повноважним здійснювати конституційне провадження, якщо у його складі є щонайменше 12 суддів, які набули повноважень у визначеному Законом № 2136-VIII порядку.

Зважаючи на особливе функціональне призначення Суду у системі органів державної влади, до кандидатів на посади суддів встановлені особливі вимоги. Так, суддею Суду може бути громадянин України, який володіє державною мовою, на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років, високі моральні якості, є правником із визнаним рівнем компетентності.

Суддя Суду має відповідати критерію політичної нейтральності і, відповідно, не може належати до політичних партій чи професійних спілок, публічно виявляти прихильність до них, брати участь у будь-якій політичній діяльності. Суддя Суду також не може суміщати свою посаду з будь-якою посадою в органі державної влади або органі місцевого самоврядування, органі професійного правничого самоврядування, зі статусом народного депутата України, депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, з іншим представницьким мандатом, з адвокатською діяльністю, з підприємницькою діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу або отримувати іншу винагороду, за винятком здійснення викладацької, наукової чи творчої діяльності та отримання винагороди за неї, а також не може входити до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку.

Особа, яка є власником акцій або володіє іншими корпоративними правами чи має інші майнові права або інший майновий інтерес у діяльності будь-якої юридичної особи, що має на меті одержання



прибутку, на час перебування на посаді судді Суду передає такі акції (корпоративні права) або інші відповідні права в управлінні незалежній третій особі (без права надання інструкцій такій особі щодо розпорядження такими акціями, корпоративними, іншими правами або інструкцій щодо реалізації прав, які з них виникають). Суддя Суду може отримувати відсотки, дивіденди та інші пасивні доходи від майна, власником якого він є.

Стосовно осіб, які претендують на зайняття посади судді Суду, за їхньою письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (зі змінами), і, відповідно, на суддів Суду поширюються відповідні вимоги та обмеження, встановлені цим Законом.

Змінами до Конституції України щодо правосуддя 2016 року запроваджено конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Суду у визначеному законом порядку. Зокрема, відбір кандидатур на посаду судді Суду на конкурсних засадах щодо осіб, яких призначає Президент України, здійснює конкурсна комісія, яку створює Президент України. Підготовку питання щодо розгляду на конкурсних засадах кандидатур на посаду судді Суду у Верховній Раді України здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання правового статусу Суду, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України. Підготовку питання щодо розгляду на конкурсних засадах кандидатур на посаду судді Суду з'їздом суддів України здійснює Рада суддів України.

Порядок конкурсного відбору кандидатур на посаду судді Суду зазнав суттєвих змін за Законом України від 13.12.2022 № 2846-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах», який прийнято, зважаючи, серед іншого, на висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі від 17.06.2022. Цим Законом з метою сприяння суб'єктам призначення суддів Суду в оцінюванні моральних якостей і рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді Суду передбачено утворення Дорадчої групи експертів.

Відповідно, головним повноваженням Дорадчої комісії експертів є ухвалення вмотивованого рішення про оцінку відповідності мо-

ральних якостей і рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді Суду стосовно кожного кандидата, складання списку оцінених кандидатів та подання їх суб'єктам призначення.

Після отримання від Дорадчої групи списку оцінених кандидатів на посаду судді Суду, рішень Дорадчої групи щодо оцінки відповідності кожного кандидата створена Президентом України конкурсна комісія, комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання правового статусу Суду, а також Рада суддів України проводять співбесіду з кандидатами.

За результатами вивчення документів та відомостей, наданих кандидатами, з урахуванням списку оцінених кандидатів, рішень Дорадчої групи щодо оцінки відповідності кожного кандидата та співбесіди з кандидатами конкурсна комісія, створена Президентом України, комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання правового статусу Суду, та Рада суддів України ухвалюють рішення щодо рекомендації про призначення на посаду судді Суду.

Необхідно вказати, що Дорадча група експертів діє у складі шести членів, які призначаються строком на три роки та беруть участь у її роботі на громадських засадах. Усі члени Дорадчої групи експертів призначаються різними суб'єктами (по одній особі): Президентом України; Верховною Радою України; з'їздом суддів України; Національною академією правових наук України; з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; зборами представників громадських об'єднань, які протягом останніх п'яти років здійснюють діяльність у сфері конституційної реформи та/або верховенства права, та/або захисту прав людини, та/або запобігання і протидії корупції.

Разом з тим упродовж шести років з дня набрання чинності Законом України від 13.12.2022 № 2846-IX склад Дорадчої групи експертів формується в особливий спосіб. Протягом цього строку до складу Дорадчої групи експертів входять: одна особа, призначена Президентом України; одна особа, призначена Верховною Радою України; одна особа, призначена з'їздом суддів України (повноваження щодо призначення особи до першого складу Дорадчої групи експертів замість з'їзду суддів України здійснює Рада суддів України); одна особа, призначена Кабінетом Міністрів України за пропозицією Європейської

комісії «За демократію через право»; дві особи, призначені Кабінетом Міністрів України за пропозиціями міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх п'яти років надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері конституційної реформи та/або верховенства права, та/або захисту прав людини, та/або запобігання і протидії корупції.

Зважаючи на суттєвий перегляд юрисдикційних повноважень Суду та їхнє розширення відповідно до змін до Конституції України щодо правосуддя 2016 року, організаційна структура Суду так само зазнала змін.

Так, відповідно до Закону № 2136-VIII у його складі діють Велика палата, два сенати та шість колегій.

Велика палата, сенати, колегії Суду у межах визначених Законом № 2136-VIII повноважень щодо конституційного провадження діють як Суд та мають статус органів Суду.

Загалом організаційну структуру Суду становлять:

1) Голова Суду, якого обирають зі складу суддів Суду на спеціальному пленарному засіданні Суду лише на один трирічний строк таємним голосуванням більшістю від конституційного складу Суду. Для обрання Голови Суду на спеціальному пленарному засіданні Суду створюється комісія з числа суддів Суду;

2) заступник Голови Суду, який виконує окремі повноваження за дорученням Голови Суду, за його відсутності виконує його обов'язки й обирається за його пропозицією на спеціальному пленарному засіданні Суду лише на один трирічний строк таємним голосуванням;

3) органи, що діють як Суд:

а) Велика палата (у складі всіх суддів Суду), яка здійснює вісім із дев'яти юрисдикційних повноважень Суду, а також у разі відмови сенатів у визначених Законом № 2136-VIII випадках від розгляду справ за конституційними скаргами на її розсуд – перевіряє на відповідність Конституції України (конституційність) закон України (його окремі положення), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу.

Велика палата також вирішує процедурні питання, що виникають під час конституційного провадження, згідно з Законом № 2136-VIII;

б) два сенати (від шести до дев'яти суддів кожен), які правочинні з-поміж усіх юрисдикційних повноважень Суду розглядати тільки

питання щодо відповідності Конституції України законів України (їх окремих положень) за конституційними скаргами. Головують на засіданнях Першого та Другого Сенату відповідно Голова Суду та заступник Голови Суду, а у разі їх відсутності – старший за віком суддя Суду, що входить до складу відповідного Сенату.

Сенати згідно з Законом № 2136-VIII також вирішують процедурні питання, що виникають під час конституційного провадження у справах за конституційними скаргами;

в) шість колегій (у складі трьох суддів Суду), які вирішують питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням, конституційним зверненням, конституційною скаргою;

3) постійні комісії – допоміжні органи, що створюються з числа суддів Суду для вирішення питань організації його внутрішньої діяльності. Станом на червень 2023 р. функціонує п'ять постійних комісій Суду: з питань регламенту та етики; з питань бюджету та кадрів; з питань міжнародних зв'язків; з питань наукового забезпечення; з правничої термінології;

4) Секретаріат Суду, що здійснює організаційне, аналітичне, юридичне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Суду. Керівника Секретаріату, його першого заступника, заступників за поданням Голови Суду призначає та звільняє Суд. Кандидати на вказані посади мають відповідати кваліфікаційним вимогам, передбаченим для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А»;

4<sup>1</sup>) служба судових розпорядників та патронатна служба судді Суду, які діють у складі Секретаріату Суду;

4<sup>2</sup>) інші складники: архів, бібліотека, офіційне видання «Вісник Конституційного Суду України», прес-служба, приймальня громадян тощо, що діють у складі Секретаріату Суду;

5) Науково-консультативна рада Суду, що утворена як консультативно-дорадчий орган з числа висококваліфікованих фахівців у сфері права для підготовки наукових висновків з питань діяльності Суду, що потребують наукового забезпечення. Правові засади організації та діяльності Науково-консультативної ради затверджено постановою Суду від 03.12.2018 № 38-п/2018. Членом Науково-консультативної ради Суду може бути суддя Суду у відставці, а також

фахівець, який має науковий ступінь доктора наук або доктора філософії (кандидата наук). До складу Ради входять голова (з квітня 2019 року – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, проректор з навчальної роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Ю. Г. Барабаш), заступник голови, вчений секретар (повинен мати науковий ступінь доктора юридичних наук або доктора філософії у галузі права (кандидата юридичних наук)) та члени Ради. Її персональний склад за поданням Голови Суду затверджується постановою Суду. До повноважень Науково-консультативної ради належать: надання за зверненнями суддів Суду наукових висновків з питань, порушених у конституційних поданнях, конституційних зверненнях та конституційних скаргах; сприяння Суду в організації та проведенні наукових та науково-практичних заходів (конференцій, круглих столів, симпозіумів тощо). Формами роботи Ради є засідання (скликається у разі потреби, але не рідше одного разу на рік) та участь у конференціях, інших наукових і науково-практичних заходах. За рішенням Ради можуть утворюватися її робочі органи – постійні комісії, робочі групи тощо. За клопотанням судді Суду або голови Ради член Ради готує науковий висновок.

Характеризуючи організацію діяльності Суду, слід вказати, що відповідно до конституційного визначеного принципу незалежності, на спеціальних пленарних засіданнях та засіданнях Суд вирішує низку питань, які пов'язані з організаційною діяльністю Суду. Зокрема, виключно на спеціальних пленарних засіданнях утворюються колегії, затверджується персональний склад колегій та сенатів; ухвалюється Регламент; здійснюється обрання Голови Суду, заступника Голови Суду; ухвалюється рішення про надання згоди на затримання або утримання під вартою чи арештом Судді; виноситься попередження Судді про необхідність усунення обставин, що свідчать про порушення ним вимог щодо несумісності; ухвалюється рішення про звільнення Судді з посади з визначених Конституцією України підстав.

**Суб'єкти та форми звернення до Конституційного Суду України.** Суд як орган судової влади здійснює юрисдикційні повноваження виключно за зверненням визначених Конституцією та Законом № 2136-VIII суб'єктів. При цьому нормативно закріплена чітка за-

лежність між повноваженням та тими суб'єктами, які у визначеній формі правомочні ініціювати здійснення Судом такого повноваження.

Згідно з положеннями статей 150 – 151-1 Конституції України та статей Глави 7 Закону № 2136-VIII визначено три такі форми звернення:

1) конституційне подання – письмове клопотання щодо визнання правового акта (його окремих положень) неконституційним або офіційного тлумачення Конституції України. Суб'єктами права на конституційне подання визначено лише Президента України, щонайменше сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховну Раду Автономної Республіки Крим;

2) конституційне звернення – письмове клопотання уповноважених суб'єктів про надання висновку щодо:

або відповідності Конституції України чинного міжнародного договору України або міжнародного договору, що вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість. Відповідно до Конституції України суб'єктами права на конституційне звернення з цього питання є Президент України, щонайменше сорок п'ять народних депутатів України, Кабінет Міністрів України;

або відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Відповідно до Конституції України суб'єктами права на конституційне звернення з цього питання є Президент України, щонайменше сорок п'ять народних депутатів України;

або додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту. Відповідно до Конституції України суб'єктом права на конституційне звернення з цього питання є Верховна Рада України;

або відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Відповідно до Конституції України суб'єктом права на конституційне звернення з цього питання є Верховна Рада України;

або порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України. Відповідно до Конституції

України суб'єктом права на конституційне звернення з цього питання є Верховна Рада України;

або відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України. Відповідно до Конституції України суб'єктом права на конституційне звернення з цього питання є Президент України;

3) конституційна скарга – письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Суб'єктом права на конституційну скаргу є фізична або юридична особа (за винятком юридичних осіб публічного права), яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України.

Необхідно підкреслити неприпустимість сприйняття різниці між цими трьома формами звернення до Суду лише тільки у суто формальному аспекті, без належного врахування якісно різних вимог щодо до їхнього змісту, які закріплені статтями 51, 53 та, відповідно, 55 Закону № 2136-VIII.

Так, у конституційному поданні щодо визнання правового акта (його окремих положень) неконституційним має бути наведене обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень). Натомість у конституційному зверненні про відповідність Конституції України міжнародного договору має бути наведене обґрунтування тверджень щодо неконституційності міжнародного договору. А у конституційній скарзі, серед іншого, обов'язково має бути наведене обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону.

**Конституційна скарга: поняття, критерії прийнятності, особливості розгляду. Особливості юридичної сили рішень Конституційного Суду України з конституційних скарг.** У найбільш загальному вигляді, зважаючи на різноманіття підходів до впровадження конституційної скарги різними країнами, її можна охарактеризувати як форму звернення особи до органу конституційної юрис-

дикції з метою захисту конституційних прав і свобод, результатом якого є вирішення питання щодо відповідності конституції держави (конституційності) певного правового акта.

Визначальна властивість, яка вирізняє конституційну скаргу з-поміж інших форм звернення до органу конституційної юрисдикції, полягає у тому, що таке звернення здійснюється безпосередньо, без посередництва органів влади, фізичними особами та юридичними особами, які не є представниками держави. При цьому виокремлення конституційної скарги як однієї з форм звернення до органу конституційної юрисдикції можливе, щонайменше, за умови, що повноваженнями щодо визначення конституційності певних правових актів наділені або спеціально утворений орган, або найвища в системі судоустрою держави судова інстанція. Інакше кажучи, йдеться про концентровану (європейську) модель конституційного контролю.

Аналіз спеціальної літератури та юрисдикційної практики в різних державах, які запровадили конституційну скаргу, дозволяє твердити, що конституційна скарга сутнісно являє додатковий та виключний юридичний засіб захисту конституційних прав і свобод особи-заявника, здійснюваний у зв'язку з конкретною юридично значущою справою.

Водночас функціональне призначення конституційної скарги, без сумніву, виходить за межі захисту конституційних прав і свобод конкретної особи та інтерпретується більш широко – як гарантія конституційного правопорядку загалом. Інакше кажучи, конституційна скарга виступає не тільки як засіб захисту конституційних прав і свобод особи, але й як важливий засіб забезпечення та розвитку конституційної демократії, основу якої становлять права людини.

Конституційна скарга, захищаючи індивіда та його конституційні права і свободи, сприяє реалізації одного з головних принципів правової держави – принципу зв'язаності всіх гілок влади конституцією і законами, що гарантують права людини. Крім того, конституційна скарга, виступаючи виключним засобом захисту конституційних прав і свобод, надає особі можливість вступати у правовий спір з державою та її органами, навіть із самим законодавцем, сприяючи тим самим інтеграції громадян у процес управління державою і суспільством.

Утім, таке «двоєдине» функціональне призначення конституційної скарги у правовому регулюванні не повинно заперечувати або



підміняти її первісного значення – бути юридичним засобом захисту конституційних прав і свобод конкретної особи.

Отже, Законом України від 02.06.2016 № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» Конституцію України доповнено статтею 151-1, згідно з якою Суд вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано.

Також було доповнено новою частиною статтю 55 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Суду з підстав, установлених Конституцією, та у порядку, визначеному законом (ч. 4 ст. 55).

Аналіз засвідчує, що в Україні було впроваджено конституційну скаргу, яка забезпечує безпосереднє звернення особи до Суду у зв'язку з конкретною судовою справою з метою захисту своїх конституційних прав і свобод. Однак при цьому Суд не наділено повноваженнями вирішувати по суті відповідний спір у судовій справі та, відповідно, переглядати остаточне судове рішення. Здійснюваний Судом конституційний контроль спрямовано виключно на встановлення відповідності Конституції України (конституційності) застосованого в остаточному судовому рішенні закону України (його окремих положень).

Визначені на рівні Конституції України змістовні умови здійснення права на конституційну скаргу: 1) об'єктом перевірки на відповідність Конституції України є закон України, застосований в остаточному судовому рішенні у справі особи; 2) перевірка на відповідність Конституції України може бути ініційована лише у разі вичерпання всіх інших національних засобів юридичного захисту – доводять субсидіарний та виключний характер конституційної скарги як юридичного засобу захисту конституційних прав особи.

Правова природа конституційної скарги, характер питань, які розглядає Суд, особливості конституційного провадження та низка інших об'єктивних чинників зумовлюють особливий порядок попереднього аналізу конституційних скарг та розгляду по суті.

Важливою є стадія попередньої перевірки конституційної скарги, коли оцінюється, чи відповідає скарга формальним вимогам, що висуваються до неї відповідними законодавчими нормами.

Аналіз практики органів конституційної юрисдикції зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що велика кількість скарг, у яких не дотримані ті чи інші вимоги, повертається ще на стадії попередньої перевірки, а тому першочерговий обов'язок щодо інтерпретації й уточнення цих вимог покладається саме на їхні секретаріати (апарати).

Так само, саме Секретаріат Суду уповноважений згідно з Законом № 2136-VIII на здійснення попередньої перевірки звернень, що надійшли до Суду. І у разі, якщо конституційна скарга за формою не відповідає вимогам, визначеним Законом № 2136-VIII, керівник Секретаріату повертає її суб'єкту права на конституційну скаргу.

Закон України № 2136-VIII визначає низку вимог (ст. 55, ст. 56, ч. 1 ст. 74) до форми конституційної скарги, серед яких особливо слід наголосити на таких.

Суб'єкт права на конституційну скаргу повинен навести короткий виклад остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні положення закону України.

У конституційній скарзі має бути зазначено конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України.

Суб'єкт права на конституційну скаргу повинен навести аргументи щодо неконституційності закону України (його окремих положень) та зазначити, яке з гарантованих Конституцією України прав людини зазнало порушення, на його думку, внаслідок застосування закону.

Окремо варто вказати, що конституційна скарга подається і провадження у Суді ведеться державною мовою. Учасники конституційного провадження, які не володіють державною мовою, мають своєчасно заявити клопотання про участь у справі перекладача.

Відсутність у конституційній скарзі будь-якого складника означає, що вона не відповідає вимогам Закону № 2136-VIII за формою та підлягає поверненню суб'єкту права на конституційну скаргу.

Разом з тим ст. 77 Закону № 2136-VIII визначає критерії прийнятності конституційної скарги. Так, конституційна скарга вважається

прийнятною за умов її відповідності вимогам, передбаченим ст. 55, ст. 56 та інших умов, які досліджуються колегіями або сенатами Суду під час вирішення питання щодо відкриття провадження у справі.

По-перше, конституційну скаргу може бути подано, якщо особою вичерпано всі національні засоби юридичного захисту (за наявності ухваленого в порядку апеляційного перегляду судового рішення, яке набрало законної сили, а в разі передбаченої законом можливості касаційного оскарження – судового рішення, винесеного в порядку касаційного перегляду).

По-друге, з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням, у якому застосовано закон України (його окремі положення), сплинуло не більше трьох місяців.

Як виняток, конституційна скарга може бути прийнята поза межами тримісячного терміну, якщо Суд визнає її розгляд необхідним із мотивів суспільного інтересу. Якщо суб'єкт права на конституційну скаргу пропустив строк подання конституційної скарги у зв'язку з тим, що не мав повного тексту судового рішення, він має право висловити у конституційній скарзі клопотання про поновлення пропущеного строку.

Окремо варто акцентувати увагу на тому, що Суд наділений повноваженнями відмовити у відкритті конституційного провадження, визнавши конституційну скаргу неприйнятною, якщо зміст і вимоги конституційної скарги є очевидно необґрунтованими або наявне зловживання правом на подання скарги.

Провадження у справах за конституційними скаргами здійснюється за загальними правилами, що не виключає низки важливих винятків.

По-перше, розгляд справ за конституційними скаргами здійснюють спеціально утворені для цього органи Суду – сенати. Водночас, згідно зі ст. 68 Закону № 2136-VIII, якщо під час розгляду сенатом справи виникає необхідність в тлумаченні Конституції України або якщо вирішення питання, яке розглядає Сенат, може спричинити несумісність із юридичними позиціями, постановленими Судом попередньо, Сенат може в будь-який час до постановлення свого рішення відмовитися від розгляду справи на розсуд Великої палати. Про відмову від розгляду справи на розсуд Великої палати Сенат більшістю суддів, які беруть участь у засіданні, постановляє ухвалу, в якій викладає відповідні підстави.

По-друге, згідно зі ст. 78 Закону № 2136-VIII при розгляді конституційної скарги Велика палата, у виняткових випадках, з власної ініціативи може вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги, видавши забезпечувальний наказ, який є виконавчим документом. Підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення. Способом забезпечення конституційної скарги є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію. Забезпечувальний наказ втрачає чинність з дня ухвалення рішення або постановлення ухвали про закриття конституційного провадження у справі.

Спираючись на загальновизнану позицію, за якою юридична сила правових актів визначається через зіставлення актів між собою та обов'язковість їхнього здійснення, слід вказати, що юридична сила рішень Конституційного Суду України з конституційних скарг визначається через конституційно визнані за усіма без винятків рішеннями та висновками Суду властивості обов'язковості, остаточності та неможливості оскарження. Важливо чітко підкреслити, що рішення Суду у справах за конституційними скаргами, так само, як будь-які інші рішення Суду, є обов'язковими до виконання усіма без винятку суб'єктами національного права, включно з такими найвищими органами влади, як парламент, глава держави, уряд, а не тільки для суб'єктів права на конституційну скаргу та інших учасників конституційного провадження у таких справах.

Тому твердячи про особливості юридичної сили рішень Суду у справах за конституційними скаргами, слід узяти до уваги, що юридична сила усіх рішень та висновків Суду полягає у тому, що вони: 1) є остаточними, не підлягають оскарженню, рівною мірою обов'язкові для всіх суб'єктів права та вступають у силу після проголошення; 2) діють безпосередньо та не потребують підтвердження своєї дії іншими правовими актами; 3) юридична сила рішень про визнання правового акта неконституційним не може бути подолана прийняттям аналогічного правового акта; 4) рішення державних органів, що базуються на правових актах, що визнані неконституційними, не можуть бути виконані та підлягають перегляду у встановленому порядку (*С. В. Шевчук*).

Відповідно до положень процесуального законодавства (п. 1 ч. 3 ст. 320 ГПК України; п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України; п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК України, п. 1 ч. 3 ст. 459 КПК України) встановлена Судом неконституційність закону, застосованого судом загальної юрисдикції при вирішенні справи, є підставою для перегляду остаточних судових рішень у зв'язку з виключними обставинами. Разом з тим в усіх випадках, крім кримінального провадження, такий перегляд допускається, якщо тільки остаточне судове рішення ще не виконане.

При цьому аналіз практики судів загальної юрисдикції доводить, що перегляд остаточних судових рішень через неконституційність закону, застосованого судом загальної юрисдикції при вирішенні справи, обмежений розв'язанням питань, які виникли після встановленої Судом неконституційності закону, але у жодному разі не до цього моменту.

**Поняття й характеристика стадій конституційного провадження. Учасники конституційного провадження.** Спираючись на загальні для теорії юридичного процесу положення, конституційне провадження може бути визначене як процесуальний порядок розгляду та вирішення Судом (його органами) справ конституційної юрисдикції. За такого визначення, конституційне провадження змістовно є тотожним конституційному юрисдикційному процесу у його вузькому значенні.

Конституційний юрисдикційний процес є окремим видом юрисдикційного процесу, оскільки має усі його традиційні ознаки. Зокрема, здійснюється згідно з нормативно визначеними принципами; регулюється процесуальними нормами; являє владну діяльність уповноваженого суб'єкта; уособлює комплекс послідовних стадій, які є взаємозумовленими і такими, що є продовженням і розвитком одна іншої; здійснюється в межах визначених процесуальних строків; є формально визначеним, тобто відображається у документально оформлених правових актах та різноманітними технічними засобами тощо. Конституційний юрисдикційний процес водночас має низку зумовлених особливим функціональним призначенням Суду специфічних характеристик.

Однією з характерних ознак, притаманних конституційному юрисдикційному процесу є його стадійність, при цьому стадія може бути визначена як сукупність процесуальних дій, пов'язаних спіль-

ною метою, або як певний період (етап) у розвитку того чи іншого явища, який має свої якісні особливості та відмінності.

Закон № 2136-VIII не містить визначеного переліку стадій конституційного провадження, а у спеціальній літературі наявні різні позиції щодо виокремлення стадій конституційного провадження. Тим не менш, аналіз Закону № 2136-VIII дозволяє твердити щонайменше про такі стадії: 1) звернення до Суду та їхня попередня перевірка; 2) відкриття конституційного провадження у справі; 3) розгляд справ, конституційне провадження щодо яких відкрито, у Суді; 4) ухвалення рішень та висновків Суду, їхнє офіційне оприлюднення та опублікування; 5) виконання рішень та висновків Суду.

Усі звернення до Суду надсилаються поштою або подаються безпосередньо до Секретаріату Суду. Попередню перевірку звернень до Суду здійснює Секретаріат Суду. При цьому у разі, якщо конституційна скарга за формою не відповідає вимогам Закону № 2136-VIII, керівник Секретаріату повертає її суб'єкту права на конституційну скаргу. Повернення конституційної скарги не перешкоджає повторному зверненню до Суду, але із дотриманням вимог Закону № 2136-VIII, зокрема щодо строків звернення до Суду із конституційною скаргою. Попередня перевірка конституційних подань та конституційних звернень, однак, не передбачає повноваження працівників Секретаріату повертати суб'єкту конституційне подання чи конституційного звернення.

Розгляд звернення до Суду здійснюється колегією суддів Суду, до складу якої входить відповідний суддя-доповідач. Суддя-доповідач у справі визначається шляхом розподілу звернень до Суду між суддями почергово, в алфавітному порядку з урахуванням прізвища, імені та по батькові, за датою надходження та номером реєстрації безвідносно до форми звернення у порядку, встановленому Регламентом Суду. Якщо суддя-доповідач не може з поважних причин (через хворобу, відрядження, відпустку тощо) упродовж трьох місяців здійснювати підготовку матеріалів справи до розгляду або його заяву про самовідвід чи заяву про відвід задоволено, секретар колегії Суду, до складу якої він входить, вносить на розгляд цієї колегії пропозицію про заміну судді-доповідача.

Якщо неможливо замінити суддю-доповідача іншим суддею цієї колегії Суду, секретар колегії Суду вносить Голові чи заступнико-

ві Голови Суду пропозицію передати справу до іншої колегії Суду. Якщо декілька конституційних проваджень об'єднано в одне, може бути призначений один суддя-доповідач.

Суддя-доповідач: 1) вивчає порушені у зверненні питання і готує матеріали на розгляд Колегії, Сенату, Великої палати; 2) витребує документи, матеріали, інші відомості, що стосуються справи, від суб'єкта звернення, Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Генерального прокурора, судів, інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, політичних партій, громадських об'єднань; 3) дає доручення відповідним підрозділам Секретаріату та встановлює строки їх виконання; 4) залучає спеціалістів для консультацій, дослідження документів; 5) вносить на розгляд Сенату, Великої палати пропозиції щодо призначення експертизи у справі, залучення до участі в конституційному провадженні спеціалістів, виклику посадових осіб, експертів, спеціалістів, свідків, уповноважених осіб, які діють від імені суб'єкта права на звернення, а також громадян, участь яких може сприяти об'єктивному та повному розгляду справи; 6) здійснює інші повноваження, визначені Регламентом Суду.

Якщо Суддя-доповідач вважає, що у відкритому конституційному провадженні за конституційною скаргою існують підстави для передачі справи на розгляд Великої палати, він вносить на розгляд Сенату проект ухвали про відмову Сенату від розгляду справи на розсуд Великої палати.

Питання щодо відкриття конституційного провадження у справі вирішуються на засіданнях колегій, сенатів, Великої палати.

Так, ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням чи конституційним зверненням постановляє: 1) колегія; 2) Велика палата – у разі незгоди з ухвалою колегії про відмову у відкритті конституційного провадження у справі.

Натомість ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою постановляє: 1) колегія; 2) Сенат – у разі незгоди з ухвалою колегії про відмову у відкритті конституційного провадження у справі, яка постановлена неодностайно.

Ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі або про відмову у відкритті конституційного провадження у справі коле-

гія постановляє не пізніше одного місяця з дня визначення судді-доповідача. Зазначений строк може бути подовжено на засіданні Великої палати за клопотанням судді-доповідача чи головуючого в Сенаті.

Справу, за якою відкрито конституційне провадження, розглядає відповідно Сенат або Велика палата на пленарних засіданнях в порядку та строк, встановлені Законом № 2136-VIII. Дату розгляду справи Сенатом, Великою палатою визначає відповідно Голова, заступник Голови. Суб'єкт звернення має бути повідомлений про відкриття конституційного провадження у справі в десятиденний строк з дня постановлення ухвали про відкриття конституційного провадження у справі.

Підставами для відмови у відкритті конституційного провадження у справі є: 1) звернення до Суду неналежним суб'єктом; 2) неналежність до повноважень Суду питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні, конституційній скарзі; 3) невідповідність конституційного подання чи конституційного звернення вимогам, передбаченим Законом № 2136-VIII; 4) неприйнятність конституційної скарги; 5) втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України, крім випадків, передбачених Законом № 2136-VIII; 6) наявність рішення, висновку Суду щодо того самого предмета конституційного подання, конституційного звернення, конституційної скарги, а також ухвал Суду про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або про закриття конституційного провадження у справі.

Звернення до Суду безвідносно до його форми може бути відкликано за письмовою заявою суб'єкта звернення, який його подав до Суду, в будь-який час після відкриття конституційного провадження, але до переходу Суду в закриту частину пленарного засідання для ухвалення рішення чи надання висновку.

Ухвалу про закриття конституційного провадження у справі за зверненням, стосовно якого подано заяву про відкликання, постановляє: або Велика палата Суду на пленарному засіданні – у справах за конституційним поданням, конституційним зверненням, а також за конституційною скаргою (у разі відмови Сенату від розгляду справи на розсуд Великої палати); або Сенат на пленарному засіданні – у справах за конституційною скаргою.



Якщо Сенат чи Велика палата вважає, що порушені у конституційній скарзі питання мають особливе суспільне значення для захисту прав людини, Суд може відмовити у припиненні розгляду такої скарги навіть у разі подання суб'єктом права на конституційну скаргу заяви про її відкликання. Сенат чи Велика палата закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження.

Відставка за власним бажанням Президента України, якому пред'явлено звинувачення, є підставою для закриття конституційного провадження у справі щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Вимоги щодо розгляду справ у Суді детально визначені положеннями Глави 10 Закону № 2136-VIII та Глави 6 Регламенту Суду. За результатами розгляду справ конституційної юрисдикції Суд ухвалює рішення та надає висновки, про які буде сказано нижче.

При цьому важливо звернути увагу, що строк конституційного провадження, за загальним правилом, не повинен перевищувати шість місяців, якщо інше не встановлено Законом № 2136-VIII. Разом з тим строк конституційного провадження не може перевищувати один календарний місяць для справ: про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України; щодо конституційності актів Кабінету Міністрів України відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України; щодо яких Сенат, Велика палата визнали конституційне провадження невідкладним; про надання висновку про відповідність Конституції України (конституційність) питання, що пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, міжнародного договору, що передбачає зміну території України, який вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість.

Характеризуючи конституційне провадження, особливо слід наголосити на розрізненні суб'єктів звернення до Суду і учасників конституційного провадження, коло яких є значно ширшим. Окрім, власне, суб'єктів права на конституційне подання, конституційне звернення, конституційну скаргу (уповноважених осіб, що діють від

їхнього імені), учасниками конституційного провадження є також орган або посадова особа, які ухвалили акт, що є предметом розгляду в Суді, а також залучені Судом до участі у розгляді справи органи та посадові особи, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі та інші особи, участь яких необхідна для забезпечення об'єктивного і повного розгляду справи.

Закон № 2136-VIII визначає перелік прав та обов'язків, які визнаються за учасниками конституційного провадження та залученими Судом учасниками конституційного провадження.

Так, учасники конституційного провадження мають право знайомитися із матеріалами справи; давати усні та письмові пояснення; викладати свої думки з питань, що розглядаються; ставити з дозволу головуючого запитання іншим учасникам конституційного провадження; заявляти клопотання; подавати заяви про відвід Судді тощо.

Учасник конституційного провадження зобов'язаний у разі запрошення з'являтися на засідання, пленарне засідання Сенату, Великої палати, давати правдиві пояснення, надавати документи, матеріали та іншу інформацію, необхідні для повного та всебічного розгляду справи. За ненадання інформації або надання завідомо недостовірних документів, матеріалів, іншої недостовірної інформації учасник конституційного провадження несе відповідальність в порядку, визначеному законом.

Залучені учасники конституційного провадження мають право подавати письмові пояснення, які додаються до матеріалів справи, а також знайомитися із поясненнями інших учасників провадження. Експерти, спеціалісти, свідки та інші особи, участь яких має сприяти об'єктивному і повному розгляду справи, у разі запрошення зобов'язані прибути на засідання або пленарне засідання Сенату, Великої палати, давати правдиві пояснення, надавати документи, матеріали та іншу інформацію, необхідні для повного та всебічного розгляду справи. За ненадання інформації або надання завідомо недостовірних документів, матеріалів, іншої недостовірної інформації ці особи несуть відповідальність в порядку, визначеному законом.

**Поняття та юридична природа актів Конституційного Суду України. Види, порядок ухвалення та виконання актів Конституційного Суду України.** Аналіз Конституції України та Закону № 2136-VIII засвідчує, що його акти можуть бути класифіковані за-

лежно від зв'язку з конституційним провадженням. Відповідно, за цим критерієм можуть бути виділені: 1) акти, пов'язані з конституційним провадженням у справах конституційної юрисдикції (рішення, висновки, ухвали, забезпечувальні накази); 2) акти, не пов'язані з конституційним провадженням у справах конституційної юрисдикції (постанови).

Акти, пов'язані з конституційним провадженням у справах конституційної юрисдикції, залежно від функціонального призначення у конституційному провадженні можуть бути поділені на: 1) акти, якими засвідчується вирішення процедурних питань, що виникають під час конституційного провадження (ухвали та забезпечувальні накази); 2) акти, якими засвідчується закінчення розгляду та вирішення по суті справи конституційної юрисдикції (рішення та висновки).

Отже, ухвали – це акт, який є юридичною формою вирішення процедурних питань, що виникають під час конституційного провадження (відкриття (відмова у відкритті) конституційного провадження; визнання конституційного провадження у справі невідкладним; залучення органів та посадових осіб, свідків, спеціалістів, перекладачів та інших осіб до участі у засіданні колегій, засіданні або пленарному засіданні сенатів чи Великої палати Суду; закриття конституційного провадження тощо).

Забезпечувальний наказ – це виконавчий документ, який є юридичною формою вирішення питання про вжиття заходів щодо забезпечення конституційної скарги.

Рішення – це акт, який є юридичною формою вирішення по суті справ конституційної юрисдикції щодо конституційності законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та щодо офіційного тлумачення Конституції України, а також за результатами розгляду справ за конституційними скаргами.

Висновок – це акт, який є юридичною формою вирішення по суті справ конституційної юрисдикції щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; відповідності Конституції України питань,

які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою; додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту; відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України; порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України; відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України.

Натомість постанова – це акт, який є юридичною формою вирішення внутрішньоорганізаційних питань (ухвалення Регламенту Суду; утворення колегій суддів та сенатів Суду; утворення постійних комісій Суду та затвердження відповідних положень; затвердження тексту щорічної інформаційної доповіді Конституційного Суду України тощо).

Залежно від встановленої організаційно-правової форми вирішення певних питань, постанови Суду можуть бути поділені на:

1) постанови, які ухвалюються на засіданнях Суду (затвердження кошторису Суду; затвердження положень про Секретаріат, Бібліотеку, Архів, Науково-консультативну раду Суду тощо);

2) постанови, які ухвалюються на спеціальних пленарних засіданнях Суду (обрання Голови, заступника Голови Суду; надання згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт судді Суду; звільнення з посади судді Суду тощо).

Для осмислення природи актів Суду вихідне значення мають положення статті 151-2 Конституції України, за якими рішення та висновки, ухвалені Судом, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені. Водночас слід вказати, що, зважаючи на Рішення від 02.12.2019 № 11-р/2019 у справі щодо офіційного тлумачення положень статті 151-2 Конституції України, усі рішення Суду безвідносно до їхньої форми (рішення, висновки, ухвали, забезпечувальні накази; постанови), ухвалені з питань його виключних конституційних повноважень, не можуть бути оскаржені.

У спеціальній літературі акти Суду, найперше або виключно його рішення та висновки, прагнуть співвідносити з нормативно-правовими актами, судовими прецедентами тощо. Разом з тим акти Суду не є і не можуть бути визначені як нормативно-правові акти, явля-

ючи натомість акти правозастосування, які завжди уособлюють визначене розуміння «букви і духу» Конституції, являють результат з'ясування, уточнення й роз'яснення змісту її норм та опосередкованих змістом цих норм цінностей та принципів.

Навіть розглядаючи справи щодо компетенційних спорів або ж спеціальних процедур, Суд формулює власну правову позицію, яка є не тільки розв'язанням конфлікту (спору) чи визначенням конституційності процедури, але й офіційно вираженим способом інтерпретації конституційних норм (*В. М. Венгер*).

Так само акти Суду не є прецедентами, принаймні в традиційному розумінні цього поняття в англосаксонській системі права. Адже акт органу конституційної юрисдикції, хоч й обов'язковий для виконання, проте його природа передбачає врахування правової позиції щодо розуміння й форми реалізації конституційної норми, а не способу застосування в конкретних обставинах конкретної аналогічної ситуації в майбутньому (*В. М. Венгер*).

Утім, попри тривалу дискусію щодо природи актів Суду, загальноновизнаною натеper є позиція, за якою щонайменше рішення Суду визнаються джерелами конституційного права, що мають важливе значення у правовому регулюванні.

Юрисдикційна практика Суду також зумовила виникнення особливого правового явища – юридичних (правових) позицій, які містяться у мотивувальній та/або резолютивній частині рішення, висновку. Юридична позиція також може міститися в ухвалах про відмову у відкритті конституційного провадження у справі та про закриття конституційного провадження у справі, постановлених Сенатом чи Великою палатою.

Термін «юридична (правова) позиція» не мав офіційного закріплення до прийняття Закону № 2136-VIII, але неодноразово вживався самим Судом, який регулярно посилався на аргументацію у раніше ухвалених ним рішеннях, висновках та ухвалах.

У спеціальній літературі правова позиція розглядається як 'результат інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду України у формі висновків, роз'яснень, доктрин, у яких міститься тлумачення неясного смислу закону, правова оцінка або правове визначення, сукупність правових уявлень та знань щодо вирішення конкретної ситуації, які є обов'язковими для всіх суб'єктів правовідносин' (П. Ткачук).

Законом № 2136-VIII феномен «юридична (правова) позиція» на решті було врегульовано. Так, згідно зі ст. 92 Закону № 2136-VIII, Суд може розвивати і конкретизувати юридичну позицію у своїх наступних актах, змінювати юридичну позицію в разі суттєвої зміни нормативного регулювання, яким він керувався при висловленні такої позиції, або за наявності об'єктивних підстав необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов'язань України та за умови обґрунтування такої зміни в своєму акті.

Юридична сила юридичних позицій нерозривно пов'язана з конституційно визнаними за рішеннями та висновками Суду властивостями обов'язковості, остаточності та неможливості оскарження. Небезпідставним буде вказати на визнання за юридичними позиціями Суду самостійного, порівняно із рішеннями та висновками, значення і для юрисдикційної діяльності Суду, і для конституційного регулювання загалом.

Рішення ухвалюється, а висновок надається Судом на закритій частині пленарного засідання Сенату або Великої палати поіменним голосуванням суддів Суду, які розглядали справу. Пленарне засідання Сенату Суду є повноважним, якщо на ньому присутні щонайменше шість суддів Суду; Великої палати – щонайменше дванадцять суддів Суду.

При цьому рішення є ухваленим, а висновок – наданим, якщо за це проголосували щонайменше десять суддів Суду. Натомість рішення Суду у справі за конституційною скаргою є ухваленим Сенатом, якщо за це проголосували щонайменше дві третини суддів Суду, які розглядають справу в Сенаті.

На закриті частину пленарного засідання Великої палати або Сенату суддя-доповідач у справі вносить питання для обговорення або проект резолютивної частини акта, або проект акта в цілому, який надається для ознайомлення суддям не пізніше як за три робочих дні до пленарного засідання.

На закритій частині пленарного засідання Великої палати або Сенату судді вільно викладають свої думки з питань, що обговорюються, вносять пропозиції, поправки до проекту акта. Тривалість та кількість виступів суддів на закритій частині пленарного засідання Великої палати або Сенату не обмежуються.

Суддям надається строк, як правило, не менше як три робочих дні для ознайомлення з проектом акта та внесення пропозицій і поправок до нього. Пропозиції та сформульовані поправки до проекту акта вносяться, як правило, у письмовій формі. Голосування за кожну пропозицію та поправку проводиться окремо. Судді можуть вносити альтернативні проекти акта, які за суттю відрізняються від проекту, запропонованого суддею-доповідачем. Суддя може на будь-якій стадії обговорення проекту акта зняти свою пропозицію чи поправку.

Проект акта, підготовлений з урахуванням пропозицій та поправок, які одержали необхідну для ухвалення рішення кількість голосів суддів, ставиться на голосування за основу. Голосування за альтернативний проект акта проводиться після голосування за проект акта, підготовлений суддею-доповідачем, якщо останній не набрав необхідної для ухвалення рішення кількості голосів.

Ухвалений за основу проект акта підлягає опрацюванню відповідними підрозділами Секретаріату у строк не більше як три робочих дні. Проект акта, опрацьований у Секретаріаті, надається для ознайомлення суддям, та не раніше наступного дня справа вноситься на розгляд для ухвалення рішення. Голосування за рішення або висновок Суду проводиться поіменно шляхом опитування суддів. Під час ухвалення рішення, надання висновку суддя не має права утримуватися від голосування. Рішення і висновки підписують окремо судді, які голосували на їх підтримку, і судді, які голосували проти. Суддя обов'язково підписує рішення чи висновок. Суд надсилає рішення, висновок учаснику конституційного провадження не пізніше наступного робочого дня після ухвалення рішення чи надання висновку.

Важливе значення для усвідомлення суті постановленого рішення, висновку та певних ухвал (про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або про закриття конституційного провадження), зважаючи на такі засади діяльності Суду, як колегіальність та обґрунтованість, відіграє окрема думка судді Суду. Так, суддя, який підписав рішення, висновок або ухвалу, може викласти у письмовій формі свою окрему думку не пізніше дванадцятого робочого дня з дня ухвалення рішення, надання висновку, постановлення ухвали. Окрема думка викладається у письмовій формі і додається до відповідного акта Суду та без зволікання оприлюднюється на веб-сайті Суду.

Оприлюднення всіх актів Суду за результатами конституційного провадження, крім висновків Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, здійснюється на офіційному вебсайті Суду або в окремих випадках за ухвалою Суду – в Залі засідань Суду, але не пізніше наступного робочого дня після їхнього ухвалення. Висновки Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, оприлюднюються в день їхнього ухвалення. Питання про офіційне оприлюднення акта Суду за результатами конституційного провадження в Залі засідань Суду вирішується на закритій частині пленарного засідання Сенату чи Великої палати Суду після ухвалення відповідного рішення, надання висновку.

Пленарне засідання Сенату, на якому офіційно оприлюднюється рішення у справі за конституційною скаргою, є повноважним, якщо на ньому присутні не менш як шість суддів, які входять до складу цього Сенату.

Пленарне засідання Великої палати, на якому офіційно оприлюднюється акт Суду за результатами конституційного провадження, є повноважним, якщо на ньому присутні не менш як дванадцять суддів Суду. Пленарне засідання Сенату чи Великої палати, на якому офіційно оприлюднюється акт Суду за результатами конституційного провадження, проводиться урочисто. На таке пленарне засідання запрошуються учасники конституційного провадження, представники медіа, інші особи. Головуючий на пленарному засіданні Сенату чи Великої палати зачитує текст акта Суду за результатами конституційного провадження, а всі присутні заслуховують його стоячи. Після зачитування акта Суду за результатами конституційного провадження головуєчий на пленарному засіданні Сенату чи Великої палати повідомляє присутніх про наявність окремих думок суддів Суду, що додаються до акта Суду. Текст окремої думки судді Суду розміщується після тексту акта Суду за результатами конституційного провадження.

У разі офіційного оприлюднення акта Суду за результатами конституційного провадження в Залі засідань Суду він розміщується на вебсайті після такого оприлюднення. Опублікування акта Суду



разом з окремими думками суддів здійснюється у «Віснику Конституційного Суду України» та інших офіційних друкованих виданнях України.

Рішення і висновки Суду без підписів суддів, засвідчені печаткою «Секретаріат Конституційного Суду України № 1», надсилаються учасникам конституційного провадження, а також до Міністерства юстиції України для внесення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та опублікування в Офіційному віснику України не пізніше наступного робочого дня після ухвалення рішення чи надання висновку. Рішення та висновки Суду набувають чинності з дня їхнього ухвалення Судом.

Слід мати на увазі, що закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Іншими словами, Суд вправі, як виняток, визначити у рішенні певний момент у майбутньому, коли визнаний ним неконституційним повністю або в частині акт втратить чинність. Але у жодному разі Суд цей момент не може передувати дню ухвалення відповідного рішення. Такий підхід забезпечує передбачуваність правового регулювання і поширений у більшості країн, у яких рішення конституційних судів мають загальнообов'язковий та остаточний характер.

Суд у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку. Суд може вимагати від відповідних органів письмове підтвердження виконання рішення, додержання висновку.

Суд також здійснює моніторинг стану виконання рішень та додержання висновків Суду. Збирання інформації про стан виконання рішень та додержання висновків Суду, узагальнення практики виконання актів Суду за результатами конституційного провадження здійснює Секретаріат у порядку, визначеному розпорядженням Голови Суду.

Суд на засіданні вирішує питання, пов'язані з невиконанням рішень та недодержанням висновків Суду, за наслідками моніторингу стану виконання рішень та додержання висновків Суду. Так, Суд

може звернутися з письмовим запитом до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з метою отримання інформації, відповіді на запитання або роз'яснення про дії (заходи), спрямовані на виконання рішень та додержання висновків Суду. У запиті зазначається строк для надання відповіді.

Якщо надана органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами інформація за письмовим запитом Суду свідчить про невиконання рішень, недодержання висновків Суду, а також якщо за результатами моніторингу стану виконання рішень та додержання висновків Суду наявна інформація про невиконання рішень, недодержання висновків, Суд на засіданні вирішує питання про вжиття заходів щодо притягнення посадових осіб до кримінальної відповідальності за умисне невиконання ними рішення Суду або умисне недодержання ними висновку Суду, а також про включення відповідної інформації до щорічної інформаційної доповіді Суду. Про вжиття необхідних заходів Суд ухвалює постанову.

Насамкінець потрібно вказати, що умисне невиконання службовою особою рішення Суду та умисне недодержання нею висновку Суду являє собою злочин, передбачений ч. 4 ст. 382 КК України, який карається позбавленням волі на строк від трьох до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

### **Питання для самостійної роботи та обговорення**

1. Захист конституційних прав і свобод особи Конституційним Судом України.
2. Участь Конституційного Суду України в процедурі внесення змін до Конституції України.
3. Доктрина політичного питання в юрисдикційній діяльності Конституційного Суду України.

## ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

---

### Література з методики викладання

1. Анненкова І. П., Кузнецова Н. В., Раскола Л. А. Основи педагогічних вимірювань: навч.-метод. посіб. Одеса: Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечникова, 2021. 210 с.
2. Артикуца Н. В. Високоєфективні методики фахової підготовки правників. *Вища освіта України у контексті інтеграції до європейського освітнього простору*. Київ : КМА, 2007. С. 180–188.
3. Артикуца Н. В. Інноваційні методики викладання дисциплін у вищій юридичній освіті. *Інноваційні технології у вищій юридичній освіті : матеріали Міжнар. наук.-метод. конф., присвяченої 390-річчю з дня заснування Київської братської школи – предтечі Києво-Могилянської академії (25-28 трав. 2005 р.)*. К. : Стилос, 2005. С. 3–26. URL: [http://www.ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/123456789/2424/1/Artikutsa\\_Inov.pdf](http://www.ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/123456789/2424/1/Artikutsa_Inov.pdf) (дата звернення: 29.05.2023).
4. Афанасьєва М. В. Правова аргументація та юридичне письмо : монографія. Одеса : Юридика, 2023. 124 с.
5. Барабанова Н. Р., Грушевська Ю. А. Методика створення тестів для визначення рівня знань студентів. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України) : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за заг. ред. С. В. Ківалова*. Одеса : Гельветика, 2021. Т. 1. С.705-709.
6. Батан Ю. Д. Вікіпедія та навчальний процес у вищих навчальних закладах: стан взаємодії. *Інформаційне суспільство: проблеми та перспективи : Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 28 травня 2016)*. Одеса : Фенікс, 2016. С. 12–14. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/10596> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Батан Ю. Д. Тести у викладанні конституційного права: складання, розв'язання, обговорення. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України) : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова*. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 1. С. 299–302.

8. Головка Н. І. Методика викладання правознавства: навч. посіб. К.: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017. 202 с.
9. Столярчук Л. Б. Операційний компонент підготовки бакалаврів у галузі права. *Професійна підготовка бакалаврів у галузі права в університетах Канади : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.04.* Львів, 2019. С. 129–153.
10. Чужикова В. Г. Методика викладання права. К. : КНЕУ, 2009. 425 с.
11. Editorial: ChatGPT and law exams. *International Journal of Constitutional Law.* 2023. Vol. 21. Issue 2. P. 393–398. URL: <https://doi.org/10.1093/icon/moad049> (accessed: 29.05.2023).
12. Guest Editorial: Liberal constitutionalism and postcolonialism in the South and beyond: On liberalism as an open source and the insights of decolonial critiques. *International Journal of Constitutional Law.* 2022. Vol. 20. Issue 1. P. 1–12. URL: <https://doi.org/10.1093/icon/moac035> (accessed: 29.05.2023).

## **Нормативно-правові акти та матеріали практики:**

### **До всіх тем**

1. Виборчий кодекс України : Закон України від 19.12.2019 № 396-IX (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/396-IX> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 29.05.2023).
3. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23.12.1998 № 350-XIV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-14> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.05.2023).

### **До теми 1**

1. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр> (дата звернення: 29.05.2023).

3. Про проголошення незалежності України : постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.05.2023).

### **До теми 2**

1. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 29.05.2023).
3. Рішення Конституційного Суду України від 22.05.2018 № 5-р/2018 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Рішення Конституційного Суду України від 01.06.2016 № 2-рп/2016 у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16> (дата звернення: 29.05.2023).
5. Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Рішення Конституційного Суду України від 12.04.2012 № 9-рп/2012 у справі про рівність сторін судового процесу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12> (дата звернення: 29.05.2023).

### **До теми 3**

1. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр> (дата звернення: 29.05.2023).

3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 29.05.2023).
5. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Про Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України : Указ Президента України від 15.11.2006 № 970/2006. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/970/2006> (дата звернення: 29.05.2023).
8. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10.06.1997 № 503/97. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/503/97> дата звернення: 29.05.2023).
9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 29.05.2023).
11. Рішення Конституційного Суду України від 01.06.2016 № 2-рп/2016 у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16> (дата звернення: 29.05.2023).
12. Рішення Конституційного Суду України від 08.09.2016 № 6-рп/2016 у справі про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16> (дата звернення: 29.05.2023).
13. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 № 12/рп-98 у справі про тлумачення терміну «законодавство». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98/> (дата звернення: 29.05.2023).
14. Рішення Конституційного Суду України від 23.06.2009 № 15-рп/2009 у справі про тимчасову надбавку до діючих ставок ввізного мита. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-09> (дата звернення: 29.05.2023).

#### До теми 4

1. Висновок Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 1-в/2010 у справі про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-10> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Висновок Конституційного Суду України від 25.03.1999 № 1-в/1999 у справі про внесення змін до статті 98 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-99> (дата звернення: 29.05.2023).
3. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 29.05.2023).
5. Про проголошення незалежності України : постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2008 № 4-рп/2008 у справі про Регламент Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08> (дата звернення: 29.05.2023).
8. Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (дата звернення: 29.05.2023).
9. Рішення Конституційного Суду України від 03.10.1997 № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05> (дата звернення: 29.05.2023).
11. Рішення Конституційного Суду України від 08.09.2016 № 6-рп/2016 у справі про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16> (дата звернення: 29.05.2023).
12. Рішення Конституційного Суду України від 11.07.1997 № 3-зп у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97> (дата звернення: 29.05.2023).

13. Рішення Конституційного Суду України від 13.06.2019 № 5-р/2019 у справі про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19> (дата звернення: 29.05.2023).
14. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 № 6-рп/2008 у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08> (дата звернення: 29.05.2023).
15. Рішення Конституційного Суду України від 23.12.1997 № 7-зп/1997 у справі про Рахункову палату. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97> (дата звернення: 29.05.2023).
16. Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10> (дата звернення: 29.05.2023).

#### **До теми 5**

1. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В. В. стосовно Рішення Конституційного Суду України від 20.06.2019 № 6-р/2019 у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nh06d710-19#n2> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України від 20.06.2019 № 6-р/2019 у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nf06d710-19#n2> (дата звернення: 29.05.2023).
3. Рішення Конституційного Суду України від 20.06.2019 № 6-р/2019 у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19> (дата звернення: 29.05.2023).



### До теми 6

1. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 29.05.2023).
3. Рішення Конституційного Суду України від 10.12.2003 № 19-рп/2003 у справі щодо недоторканності та імпідменту Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-03> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Рішення Конституційного Суду України від 11.12.2007 № 12-рп/2007 у справі про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va12p710-07> (дата звернення: 29.05.2023).
5. Рішення Конституційного Суду України від 19.05.2004 № 11-рп/2004 у справі про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-04> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 № 8-рп/2002 у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02> (дата звернення: 29.05.2023).

### До теми 7

1. Висновок Конституційного Суду України 30.10.2003 № 1-в/2003 у справі про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-03> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Висновок Конституційного Суду України від 16.12.2019 № 7-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007v710-19> (дата звернення: 29.05.2023).

3. Висновок Конституційного Суду України від 20.11.2019 № 6-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006v710-19> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення: 29.05.2023).
5. Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О. О. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ng03d710-18> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> (дата звернення: 29.05.2023).
8. Про проголошення незалежності України : постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12> (дата звернення: 29.05.2023).
9. Рішення Конституційного Суду України від 01.06.2016 № 2-рп/2016 у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05> (дата звернення: 29.05.2023).
11. Рішення Конституційного Суду України від 08.07.2016 № 5-рп/2016 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-16> (дата звернення: 29.05.2023).

12. Рішення Конституційного Суду України від 11.07.1997 у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97> (дата звернення: 29.05.2023).
13. Рішення Конституційного Суду України від 13.06.2019 № 5-р/2019 у справі про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19> (дата звернення: 29.05.2023).
14. Рішення Конституційного Суду України від 14.07.2021 № 1-р/2021 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21> (дата звернення: 29.05.2023).
15. Рішення Конституційного Суду України від 14.12.1999 № 10-рп/99 у справі про застосування української мови. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99> (дата звернення: 29.05.2023).
16. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 № 6-рп/2008 у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08> (дата звернення: 29.05.2023).
17. Рішення Конституційного Суду України від 18.11.2004 № 17-рп/2004 у справі про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-04> (дата звернення: 29.05.2023).
18. Рішення Конституційного Суду України від 24.06.1999 № 6-рп/99 у справі про фінансування судів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-99> (дата звернення: 29.05.2023).
19. Рішення Конституційного Суду України від 26.04.2018 № 4-р/2018 у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18> (дата звернення: 29.05.2023).

## **До теми 8**

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні : Закон України від 27.11.2003 № 1349-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1349-15> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої

- символіки: Закон України від 09.04.2015 № 317-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19> (дата звернення: 29.05.2023).
3. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки :Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021> (дата звернення: 29.05.2023).
  4. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 29.05.2023).
  5. Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 № 9-рп/2007 у справі про утворення та реєстрацію партійних організацій. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a9p710-07> (дата звернення: 29.05.2023).
  6. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 29.05.2023).
  7. Рішення Конституційного Суду України від 04.06.2019 № 2-п/2019 у справі про молодіжні організації. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va02p710-19> (дата звернення: 29.05.2023).
  8. Рішення Конституційного Суду України від 16/07/2019 № 9-п/2019 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-19> (дата звернення: 29.05.2023).
  9. Рішення Конституційного Суду України від 12.06.2007 № 2-рп/2007 у справі про утворення політичних партій в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-07> (дата звернення: 29.05.2023).
  10. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України 23.04.1991 № 987-XII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12> (дата звернення: 29.05.2023).
  11. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України 15.09.1999 № 1045-XIV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14> (дата звернення: 29.05.2023).
  12. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України 15.09.1999 № 5073-XVII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 29.05.2023).

### До теми 9

1. Посібник зі статті 3 Протоколу № 1 до Європейської конвенції з прав людини Право на вільні вибори. Оновлено 31 серпня 2020 року. 34 с. URL: <https://rm.coe.int/ukr-guide-on-article-web/1680a1296f> (дата звернення: 29.05.2023).

2. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI (Закон втратив чинність, крім положень щодо організації та проведення проміжних виборів і заміщення народних депутатів України, обраних у загальнодержавному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17> (дата звернення: 29.05.2023).
3. Про Державний реєстр виборців : Закон України від 22.02.2007 № 698-V (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/698-16> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 № 1932-IV (зі змінами). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1932-15> (дата звернення: 29.05.2023).
5. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 № 6-рп/2008 у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Рішення Конституційного Суду України від 27.03.2000 № 3-рп/2000 у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Рішення Конституційного Суду України від 15.10.2008 № 23-рп/2008 у справі про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-08> (дата звернення: 29.05.2023).
8. Рішення Конституційного Суду України від 30.01.2002 № 2-рп/2002 у справі про виборчу заставу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-02> (дата звернення: 29.05.2023).
9. Рішення Конституційного Суду України від 24.03.2005 № 3-рп/2005 у справі про вибори Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-05> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Рішення Конституційного Суду України від 26.04.2018 № 4-р/2018 у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18> (дата звернення: 29.05.2023).
11. Висновок Конституційного Суду України від 16.12.2019 № 8-в/2019 у справі щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008v710-19> (дата звернення: 29.05.2023).

12. Рішення Конституційного Суду України від 21.12.2017 № 3-р/2017 у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17> (дата звернення: 29.05.2023).

### **До теми 10**

1. Загальна декларація прав людини: прийнята та проголошена резолюцією Генеральної асамблеї ООН від 10.12.1948 № 217 А (III). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015) (дата звернення: 29.05.2023).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 29.05.2023).
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043) (дата звернення: 29.05.2023).
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042) (дата звернення: 29.05.2023).
5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 29.05.2023).
8. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.05.2023).
9. Рішення Конституційного Суду України від 01.06.2016 № 2-рп/2016 у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Рішення Конституційного Суду України від 12.04.2012 № 9-рп/2012 у справі про рівність сторін судового процесу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12> (дата звернення: 29.05.2023).

## До теми 11

1. Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004) (дата звернення: 29.05.2023).
2. Конвенція про статус апатридів від 28.09.1954. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_232](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_232) (дата звернення: 29.05.2023).
3. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011) (дата звернення: 29.05.2023).
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> (дата звернення: 29.05.2023).
5. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 № 2235-III (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Про правовий статус закордонних українців : Закон України від 04.03.2004 № 1582-IV (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1582-15> (дата звернення: 29.05.2023)..
8. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3773-17> (дата звернення: 29.05.2023).

## До теми 12

1. Декларація прав національностей України від 01.11.1991 № 1771-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1771-12> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_057](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_057) (дата звернення: 29.05.2023).
3. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями : Постанова Верховної Ради України від 17.03.2015 № 254-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-19> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12> (дата звернення: 29.05.2023).
5. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (дата звернення: 29.05.2023).

6. Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією : Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22.12.2022 № 309 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616-20> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Про корінні народи України : Закон України від 01.07.2021 № 1616-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616-20> (дата звернення: 29.05.2023).
8. Про національні меншини (спільноти) в Україні : Закон України від 13.12.2022 № 2494-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20> (дата звернення: 29.05.2023).
9. Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 № 11-рп/2001 у справі про адміністративно-територіальний устрій. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Рішення Конституційного Суду України від 20.03.2014 № 3-рп/2014 у справі за конституційним поданням виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим „Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя«. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-14> (дата звернення: 29.05.2023).
11. Рішення Конституційного Суду України від 14.03.2014 № 2-рп/2014 у справі про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-14> (дата звернення: 29.05.2023).
12. Рішення Конституційного Суду України від 21.12.2001 № 19-рп/2001 у справі щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим з іншими видами діяльності. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-01> (дата звернення: 29.05.2023).

### До теми 13

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 29.05.2023).
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 29.05.2023).
3. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення: 29.05.2023).



4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-IX> (дата звернення: 29.05.2023).
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 № 2625-III (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 29.05.2023).
8. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20> (дата звернення: 20.07.2023).
9. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII (зі змінами). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата звернення: 29.05.2023).
11. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 29.05.2023).
12. Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 № 11-рп/2001 у справі про адміністративно-територіальний устрій. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01> (дата звернення: 29.05.2023).
13. Рішення Конституційного Суду України від 13.10.2005 № 9-рп/2005 у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-05> (дата звернення: 29.05.2023).
14. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009 у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10> (дата звернення: 29.05.2023).
15. Рішення Конституційного Суду України від 18.06.2002 № 12-рп/2002 у справі про об'єднання територіальних громад. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02> (дата звернення: 29.05.2023).
16. Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 № 21-рп/2003 у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03> (дата звернення: 29.05.2023).

## До теми 14

1. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР (зі змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр> (дата звернення: 29.05.2023).
3. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI (зі змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19.12.2019 № 400-IX (зі змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/400-20> (дата звернення: 29.05.2023).
5. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР (зі змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII (зі змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення: 29.05.2023).
8. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI (Закон втратив чинність, крім положень щодо організації та проведення проміжних виборів і заміщення народних депутатів України, обраних у загальнодержавному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17> (дата звернення: 29.05.2023).
9. Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2010 № 11-рп/2010 у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Рішення Конституційного Суду України від 25.06.2008 № 12-рп/2008 у справі про перебування народного депутата України у депутатській

фракції. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-08> (дата звернення: 29.05.2023).

11. Висновок Конституційного Суду України від 11.07.2001 № 3-в/2001 у справі про Римський Статут. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01> (дата звернення: 29.05.2023).
12. Рішення Конституційного Суду України від 17.10.2002 № 17-рп/2002 у справі щодо повноважності Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02> (дата звернення: 29.05.2023).
13. Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2008 № 4-рп/2008 у справі про Регламент Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08> (дата звернення: 29.05.2023).
14. Рішення Конституційного Суду України від 14.10.2003 № 16-рп/2003 у справі про направлення запиту до Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-03> (дата звернення: 29.05.2023).
15. Рішення Конституційного Суду України від 26.04.2018 № 4-р/2018 у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18> (дата звернення: 29.05.2023).

### **До теми 15**

1. Висновок Конституційного Суду України від 01.04.2010 № 1-в/2010 у справі про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-10> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Питання забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України від 20.06.2019 № 417/2019 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417/2019> (дата звернення: 29.05.2023)
3. Питання Комісії державних нагород та геральдики : Указ Президента України від 31 грудня 2011 року № 1211. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1211/2011> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Питання Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України : Указ Президента України від 30.10.2019 року № 784/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784/2019> (дата звернення: 29.05.2023)
5. Питання Комісії з питань правової реформи : Указ Президента України від 07.08.2019 № 584/2019. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/584/2019> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Питання Національної інвестиційної ради : Указ Президента України від 12.03.2016 № 365/2016 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365/2016> (дата звернення: 29.05.2023).

7. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України від 21.04.2022 № 266/2022 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022> (дата звернення: 29.05.2023).
8. Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні : Указ Президента України від 23.07.2014 № 614/2014 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614/2014> (дата звернення: 29.05.2023)
9. Про забезпечення проведення церемонії вступу на пост новообраного Президента України : Указ Президента України від 30.11.1999 № 1509/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1509/99/> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України : Указ Президента України від 04.03.2021 № 89/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021> (дата звернення: 29.05.2023).
11. Про Комісію при Президентові України з питань громадянства : Указ Президента України від 30.04.2005 № 740/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740/2005#n22> (дата звернення: 29.05.2023).
12. Про Комісію при Президентові України у питаннях помилування : Указ Президента України від 06.12.1999 № 1532/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1532/99> (дата звернення: 29.05.2023).
13. Про Міжнародну дорадчу раду : Указ Президента України від 16 грудня 2015 року № 706/2015 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706/2015> (дата звернення: 29.05.2023).
14. Про Національний координаційний центр кібербезпеки : Указ Президента України від 07.06.2016 № 242/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/242/2016> (дата звернення: 29.05.2023).
15. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII (зі змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 29.05.2023).
16. Про Національну раду з питань антикорупційної політики : Указ Президента України від 14.10.2014 № 808/2014 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2014> (дата звернення: 29.05.2023).
17. Про Національну раду з питань антикорупційної політики : Указ Президента України від 14.10.2014 № 808/2014. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/808/2014> (дата звернення: 29.05.2023).
18. Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент) : Закон України від 10.09.2019 № 39-IX (зі змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/39-20> (дата звернення: 29.05.2023).

19. Про офіційні символи глави держави : Указ Президента України від 29.11.1999 № 1507/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1507/99> (дата звернення: 29.05.2023).
20. Про Положення про Державне управління справами : Указ Президента України від 17.12.2002 № 1180/2002 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1180/2002> (дата звернення: 29.05.2023)
21. Про Положення про Консультативну раду у справах ветеранів війни, сімей загиблих (померлих) захисників України : Указ Президента України від 14.07.2020 № 273/2020 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2020> (дата звернення: 29.05.2023).
22. Про Положення про Координаційний центр забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України : Указ Президента України від 19.10.2015 № 595/2015 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595/2015> (дата звернення: 29.05.2023).
23. Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25.06.2019 № 436/2019 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019> (дата звернення: 29.05.2023).
24. Про Положення про порядок здійснення помилування : Указ Президента України від 21 квітня 2015 року № 223/2015. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223/2015> (дата звернення: 29.05.2023).
25. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15.11.2006 № 970/2006. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/970/2006> (дата звернення: 29.05.2023).
26. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10.06.1997 № 503/97. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/503/97> дата звернення: 29.05.2023).
27. Про Раду з питань свободи слова та захисту журналістів : Указ Президента України від 06.11.2019 № 808/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2019> (дата звернення: 29.05.2023).
28. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР (зі змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр> (дата звернення: 29.05.2023).
29. Рішення Конституційного Суду України від 10.09.2009 № 20-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України«. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-09> (дата звернення: 29.05.2023).

30. Рішення Конституційного Суду України від 10.12.2003 № 19-рп/2003 у справі щодо недоторканності та імпідменту Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-03> (дата звернення: 29.05.2023).
31. Рішення Конституційного Суду України від 15.01.2009 № 2-рп/2009 у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави«. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09> (дата звернення: 29.05.2023).
32. Рішення Конституційного Суду України від 16.09.2020 № 11-п/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України«. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-20> (дата звернення: 29.05.2023).
33. Рішення Конституційного Суду України від 22.04.2008 № 9-рп/2008 у справі за конституційними поданнями 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ряду указів Президента України стосовно діяльності Ради національної безпеки і оборони України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про склад Ради національної безпеки і оборони України«. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-08> (дата звернення: 29.05.2023).
34. Рішення Конституційного Суду України від 25.02.2009 № 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«. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-09> (дата звернення: 29.05.2023).
35. Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 № 22-рп/2003 у справі щодо строків перебування на посту Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03> (дата звернення: 29.05.2023).
36. Рішення Конституційного Суду України від 28.08.2020 № 9-п/2020 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України«. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-20> (дата звернення: 29.05.2023).
37. Рішення Конституційного Суду України від 17.10.2002 № 17-рп/2002 у справі щодо повноважності Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02/> (дата звернення: 29.05.2023)

## До теми 16

1. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 № 850 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF> (дата звернення: 29.05.2023).
3. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12> (дата звернення: 29.05.2023).
5. Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 № 870 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 29.05.2023).
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 29.05.2023).
9. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF> (дата звернення: 29.05.2023).
11. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 29.05.2023).
12. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 29.05.2023).

13. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09.12.2011 № 4107–VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17> (дата звернення: 29.05.2023).
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166–VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 29.05.2023).
15. Рішення Конституційного Суду України від 02.03.1999 № 2-рп/1999 у справі про комунальні послуги. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-99> (дата звернення: 29.05.2023).
16. Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 № 8-рп/2002 у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02> (дата звернення: 29.05.2023).
17. Рішення Конституційного Суду України від 08.07.2003 № 15-рп/2003 у справі про атестацію державних службовців. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-03> (дата звернення: 29.05.2023).
18. Рішення Конституційного Суду України від 08.09.2009 № 19-рп/2009 у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 10 Постанови Кабінету Міністрів України „Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян«. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-09> (дата звернення: 29.05.2023).
19. Рішення Конституційного Суду України від 11.03.2010 № 7-рп/2010 у справі про фінансове забезпечення діяльності судів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-10> (дата звернення: 29.05.2023).
20. Рішення Конституційного Суду України від 11.05.2010 № 13-рп/2010 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 1, пункту 44 статті 2, частини другої статті 4, пункту 45 статті 6, пункту 58 статті 34, статті 34-1, пункту 5, абзацу четвертого пункту 7 частини першої, частини третьої статті 76 Закону України „Про Державний бюджет України на 2009 рік«, частини п'ятої статті 5 Закону України „Про Національний банк України«, Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2009 рік« та деяких інших законів України«. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-10> (дата звернення: 29.05.2023).
21. Рішення Конституційного Суду України від 11.11.2008 № 25-рп/2008 у справі про земельні аукціони. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v025p710-08> (дата звернення: 29.05.2023).
22. Рішення Конституційного Суду України від 11.12.2007 № 12-рп/2007 у справі про порядок припинення повноважень членів Кабінету Мі-



- ністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va12p710-07> (дата звернення: 29.05.2023).
23. Рішення Конституційного Суду України від 13.06.2019 № 5-р/2019 у справі про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19> (дата звернення: 29.05.2023).
  24. Рішення Конституційного Суду України від 23.06.2009 № 15-рп/2009 у справі про тимчасову надбавку до діючих ставок ввізного мита. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-09> (дата звернення: 29.05.2023).
  25. Рішення Конституційного Суду України від 24.12.2009 № 36-рп/2009 у справі про погодження структури центрального апарату Міністерства оборони України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v036p710-09> (дата звернення: 29.05.2023).
  26. Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 № 3-рп/2012 у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12> (дата звернення: 29.05.2023).
  27. Рішення Конституційного Суду України від 28.08.2020 № 10-р/2020 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України „Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів«, положень частин першої, третьої статті 29 Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік«, абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення« Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік«. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20> (дата звернення: 29.05.2023).
  28. Рішення Конституційного Суду України від 29.09.2009 № 22-рп/2009 у справі про відчуження майна державних вугледобувних підприємств. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-09> (дата звернення: 29.05.2023).

## До теми 17

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17> (дата звернення: 29.05.2023).
2. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення: 29.05.2023).
3. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 29.05.2023).
5. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 № 8-рп/2002 у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.2002 № 15-рп/2002 у справі про досудове врегулювання спорів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-02> (дата звернення: 29.05.2023).
8. Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 № 6-зп у справі громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97> (дата звернення: 29.05.2023).
9. Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 № 19-рп/2004 у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-04> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Рішення Конституційного Суду України від 11.03.2011 № 2-рп/2011 у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Вищу раду юстиції». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-11/> (дата звернення: 29.05.2023).

## До теми 18

1. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 29.05.2023).

2. Регламент Конституційного Суду України : Постанова Конституційного Суду України від 22.02.2018 № 1-пс/2018 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18> (дата звернення: 29.05.2023).
3. Рішення Конституційного Суду України від 02.12.2019 № 11-п/2019 у справі щодо офіційного тлумачення положень статті 151-2 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-19> (дата звернення: 29.05.2023).
4. Рішення Конституційного Суду України від 22.01.2020 № 1-р(І)/2020 у справі за конституційною скаргою Плєскача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України». URL: <http://www.ccu.gov.ua/dokument/1-ri2020> (дата звернення: 29.05.2023).
5. Рішення Конституційного Суду України від 23.06.1997 № 2-зп у справі про акти органів Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-97> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Рішення Конституційного Суду України від 11.07.1997 № 3-зп у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Рішення Конституційного Суду України від 14.12.2000 № 15-рп/2000 у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00> (дата звернення: 29.05.2023).
8. Рішення Конституційного Суду України від 26.06.2008 № 13-рп/2008 у справі про повноваження Конституційного Суду України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-08> (дата звернення: 29.05.2023).
9. Рішення Конституційного Суду України від 09.06.1998 № 8-рп/98 у справі щодо внесення змін до Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-98> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Рішення Конституційного Суду України від 27.03.2002 № 7-рп/2002 у справі щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-02> (дата звернення: 29.05.2023).
11. Рішення Конституційного Суду України від 26.06.2008 № 13-рп/2008 у справі про повноваження Конституційного Суду України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-08> (дата звернення: 29.05.2023).
12. Рішення Конституційного Суду України від 26.06.2008 № 13-рп/2008 у справі про повноваження Конституційного Суду України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-08> (дата звернення: 29.05.2023).

## Спеціальна література

### До всіх тем

1. Афанасьєва М. В., Бальцій Ю. Ю., Батан Ю. Д. [та ін.]. Конституційне право України: прагматичний курс : навч. посіб. / за заг. ред. М. В. Афанасьєвої, А. А. Єзерова ; тех. ред. Ю. Д. Батан. Одеса : Юридична література, 2017. 256 с.
2. Застосування судами Конституції України: доктрина і практика / упор.: А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. Київ: ВАІТЕ, 2022. 604 с.
3. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків : Право, 2020. 592 с.
4. Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. К.: Ваіте, 2021. 528 с.
5. Конституційне право України. Академічний курс : підручник: У 2 т. К. : Юридична думка. Т. 1 / за ред. В. Ф. Погорілка. 2006. 544 с. ; Т. 2 / За ред. Ю. С. Шемшученка. 2008. 800 с.
6. Курс конституційного права України : учебник / под ред. М. А. Баймуратова, А. В. Батанова : в 2 т. Т. 1 : Общая часть : основы теории конституционного права. Х. : Одиссей, 2008. 672 с. Т. 2 : Конституционный строй Украины. Сумы : Университетская книга, 2012. 799 с.
7. Орзих М. Ф. Избранные труды : юбилейное издание к 90-летию со дня рождения / М. Ф. Орзих ; сост.: А. Р. Крусян, А. А. Езеров ; техн. ред. А. А. Езеров, Ю. Д. Батан, Д. С. Терлецький [и др.] ; вступ. ст. С. В. Кивалов. Одесса : Юридична література, 2015. 568 с.
8. Орзих М. Ф., Крусян А. Р. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право : монография. К. : Алерта, 2006. 290 с.
9. Проблеми сучасної конституціоналістики : навчальний посібник. Вип. 1 / М. П. Орзих, М. В. Афанасьєва, В. Р. Барський, В. А. Григор'єв, А. А. Єзеров ; за ред. М. П. Орзіха. К. : Юрінком Інтер, 2011. 268 с.
10. Проблеми сучасної конституціоналістики: навч. посіб. Вип. 2. Конституційні перетворення в Україні / за ред. М. П. Орзіха. К. : Юрінком Інтер, 2012. 430 с.
11. Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посіб. Вип. 3. Сучасний український конституціоналізм / за ред. А. Р. Крусян. О. : Фенікс, 2015. 523 с.
12. Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посіб. Вип. 4. Конституційне гуманітарне право / [Н. В. Аніщук, М. В. Афанасьєва, Н. М. Бакаянова та ін.] ; за заг. ред. А. Р. Крусян, А. А. Єзерова. К. : Юрінком Інтер, 2018. 524 с.

13. Речицький В. В. Неформальний конституціоналізм. Харків: Права людини, 2018. 356 с.
14. Савчин М. В. Конституційне право України : підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. К. : Правова єдність, 2009. 1008 с.
15. Савчин М. В. Порівняльне конституційне право: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 328 с.
16. Совгіря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2020. 556 с.
17. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія. Київ : Салком; Юрінком Інтер, 2005. 560 с.

### **До теми 1**

1. Бориславська О. М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз: монографія. Харків: Право, 2018. 384 с.
2. Верлос Н. В. Рецепція у конституційному праві України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2021. 475 с.
3. Забокрицький І. І. Транснаціоналізація сучасного конституціоналізму: теоретико-правовий вимір : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2021. 463 с.
4. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 560 с.
5. Матат А. Конституційні принципи: правнича теорія і практика : монографія. Київ : ВАІТЕ, 2022. 180 с.
6. Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції: монографія. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. 372 с.

### **До теми 2**

1. Андриц М. Р. Принципи права в рішеннях Конституційного Суду України : дис. ... д-ра філософії [спец. 081 – Право] / Хмельницький університет управління та права ім. Леоніда Юзькова. Хмельницький, 2021. 221 с.
2. Кошіль Н. М. Систематизація конституційного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. О., 2017. 22 с.
3. Матат А. Конституційні принципи: правнича теорія і практика : монографія. Київ : ВАІТЕ, 2022. 180 с.
4. Сінкевич О. В. Функції конституційного права як галузі права України : монографія / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. Київ : Ліра-К, 2020. 462 с.
5. Совгіря О. Предмет конституційного права України: аксіологічна складова на сучасному етапі. *Український часопис конституційного права*. 2016. № 1. С. 41–46.

6. Федоренко В. Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти: монограф. К. : Ліра-К, 2009. 580 с.

### До теми 3

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2010. 656 с.
2. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. К.: Інститут держави і права ім.В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
3. Васильченко О. П. Джерела конституційного права України : навч. пос. К. : Реферат, 2010. 188 с.
4. Джерела конституційного права України : монографія / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик [та ін.]. К. : Наукова думка, 2010. 709 с.
5. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології : монографія. Київ : Юридична думка, 2008. 336 с.
6. Резніченко С. В. Договір у системі джерел конституційного права України : монографія. О. : Астропринт, 1999. 136 с.
7. Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2021. 473 с.
8. Сав'як О. В. Правовий звичай у системі джерел конституційного права України : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 219 с.
9. Терлецький Д. С. Конституційно-правове регулювання дії міжнародних договорів в Україні : монографія. О. : Фенікс, 2009. 232 с.
10. Цоклан В. І., Федоренко В. Л. Система сучасних джерел конституційного права України : монографія. К. : Ліра-К, 2009. 400 с.

### До теми 4

1. Бориславська О. Верховенство конституції чи верховенство права: деякі питання відновлення дії окремих положень Конституції України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. №. 6. С. 48–57.
2. Венгер В. М. Пряма дія конституції та конституційних норм: теоретичний аспект. *Застосування судами Конституції України: доктрина і практика*. Київ: ВАІТЕ, 2022. С. 20–38.
3. Матат А. Конституційні принципи: правнича теорія і практика : монографія. Київ : ВАІТЕ, 2022. 180 с.
4. Рабінович С. П. Чинність і дієвість конституції: нормативізм versus соціологія права. *Соціально-правові студії*. 2018. Вип. 1. С. 4–10.
5. Рибачук А. І. Застосування судами норм Конституції України як норм прямої дії (за матеріалами практики судів адміністративної, господарської та цивільної юрисдикції) : дис. ... д-ра філософії : 081. Київ, 2022. 278 с.

6. Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2021. 473 с.
7. Оніщук М., Савчин М. Пряма дія Конституції та імплементація її положень в адміністративному судочинстві. *Слово Національної школи суддів України*. 2020. № 2(31). С. 419–426.
8. Савчин М. Парламентська автономія і конституціоналізм. *Український часопис конституційного права*. 2019. Вип. 2. С. 11–25.
9. Терлецький Д. С. Верховенство Конституції України. *Конституція і конституційні зміни в Україні* : збірник, присвячений пам'яті Віктора Мусіяки / Центр Разумкова; відп. ред. А. Рачок, Ю. Якименко; упоряд. П. Стецюк. Київ: Заповіт, 2020. С. 93-103.
10. Терлецький Д. С. Верховенство Конституції України. *Конституція України: ціннісний вимір 25-річного досвіду державотворення та правотворення: Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 23 червня 2021 р.) / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К. : ФОП Кішка І. В. 2021. 628 с.
11. Федоренко Л. В. Конституція та конституціоналізм: сутність, сенси і взаємозумовленість. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2. С. 86-94.
12. Черняк Є. В. Охорона Конституції України та конституцій зарубіжних країн: конституційно-порівняльний аналіз : монографія. Київ : Ліра-К, 2020. 592 с.

### До теми 5

1. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: Монографія. Х.: Право, 2008. 220 с.
2. Бобровник С. В. Правовідносини у сфері правового конфлікту та компромісу: особливості, зміст і практичне значення. *Альманах права*. 2022. Вип. 13. С. 54–60.
3. Єзеров А. А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. О. : Юридична література, 2008. 240 с.
4. Єзеров А. А. Конфлікти у конституційно-правовій сфері: проблема найменування та визначення. *Право України*. 2011. № 5. С. 187–195.
5. Крусян А. Конституційні конфлікти: теоретичний аналіз у контексті сучасного українського конституціоналізму. *Юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 9–18.
6. Лікарчук Д. С. Основні способи вирішення парламентських конфліктів у сучасній Україні. *Суспільно-політичні процеси*. 2016. Вип. 3. С. 107-155. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubpolpr\\_2016\\_3\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubpolpr_2016_3_6)

7. Мамедова А. І. Муніципальний конфлікт: конституційно-правові засади розуміння та визначення : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Маріуполь, 2016. 247 с.

### До теми 6

1. Байрачна Л. К., Могильна А. А. Конституційно-правова відповідальність фізичних осіб в Україні. *Juris Europensis Scientia*. 2022. Вип. 5. С. 9–14.
2. Бакумов О. С. Юридична відповідальність держави як конституційно-правовий концепт : монографія. Харків: ФОП Бровін О. В., 2020. 480 с.
3. Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 2007. 238 с.
4. Книш В. В. Теоретико-правове дослідження інституту конституційно-правової відповідальності в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Івано-Франківськ, 2018. 40 с.
5. Костицька І. О. Юридична відповідальність депутата парламенту в системі відповідального представницького правління: конституційно-правові засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2020. 39 с.
6. Муртіщева А. О. Конституційно-правова відповідальність уряду в державах Європейського Союзу: теорія та практика : монографія / А. О. Муртіщева ; Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого ; відп. за вип. Н. М. Ярошенко. Харків : Юрайт, 2022. 327 с.
7. Олькіна О. В. Співвідношення конституційного інституту дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб та конституційної відповідальності. *Актуальні проблеми держави та права*. 2011. Вип. 61. С.77–85.

### До теми 7

1. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М. І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
2. Матаг А. Конституційні принципи: правнича теорія і практика : монографія. Київ : ВАІТЕ, 2022. 180 с.
3. Орзих М. Ф., А. Р. Крусян Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право. К. : Алерта, 2006. 289 с.
4. Скрипнюк О. В. Конституційне право України : підручник. К.: Ін Юре, 2010. 672 с.
5. Тодыка Ю. Н. Основы конституційного строя Украины : учеб. пособие. Х. : Факт, 1999. 320 с.



## До теми 8

1. Бондаренко В. Ю. Громадські об'єднання як інститут громадянського суспільства в Україні: теоретико-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків : б. в., 2019. 212 с.
2. Громадянське суспільство України: сучасні практики та виклики розвитку : аналіт. доповідь / [Яблонський В. М., Андріученко Т. В., Бекешкіна І. Е. та ін.] ; за заг. ред. О. А. Корнієвського, Ю. А. Тищенко, В. М. Яблонського. Київ : НІСД, 2018. 128 с.
3. Берченко Г. В. Громадянське суспільство в Україні: конституційні аспекти. Х. : Юрайт, 2014. 208 с.
4. Васін М. С. Конституційно-правові засади взаємодії держави і релігійних організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2021. 242 с.
5. Волкова Д. Є. Конституційне законодавство про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. О., 2015. 217 с.
6. Кафарський В. І. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. К., 2010. 42 с.
7. Шемшученко Ю. С., Скрипнюк О. В. Методологічні проблеми взаємодії держави і громадянського суспільства в сучасній Україні. *Правова держава*. 2017. Вип. 28. С. 3–12.

## До теми 9

1. Афанасьєва М. В. Виборча інженерія в Україні : монографія. Одеса : Юридична література, 2014. 384 с.
2. Афанасьєва М. В. Перспективи електронного голосування в Україні: політична та громадська дискусії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 18–24. URL: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2022.57.4> (дата звернення: 29.05.2023)
3. Афанасьєва М. В. Позитивна та зворотна дискримінація у виборчій сфері. *Юридичний вісник*. 2019. № 1. С. 19–25. URL: [http://www.yurvisnyk.in.ua/v1\\_2019/5.pdf](http://www.yurvisnyk.in.ua/v1_2019/5.pdf) (дата звернення: 29.05.2023)
4. Афанасьєва М. В. Правовий режим тимчасово окупованої території та пряма демократія. *Права людини в особливих правових режимах: досвід України* : монографія / Д. С. Терлецький, О. В. Марусяк, Ю. Д. Батан, М. В. Афанасьєва та ін. ; за заг. ред. д.ю.н., проф. М. В. Афанасьєвої. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 129–160. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.16137> (дата звернення: 29.05.2023).

5. Афанасьєва М. В., Стоянов М. М. Електронне голосування в судових рішеннях: міжнародний досвід. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 55. С. 18–22. URL: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2022.55.4> (дата звернення: 29.05.2023).
6. Батан Ю. Порівняльне виборче право : навч.-метод. посіб. Одеса : Фенікс, 2022. 131 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/23627> (дата звернення: 29.05.2023).
7. Батан Ю. Д., Стаднік О. І. Реформування систем місцевих виборів в Україні в контексті європейського досвіду. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. Вип. 73. С. 32–43.
8. Батан Ю., Сульжик В. Проект Закону України про місцевий референдум від 19 травня 2021 р.: загальна характеристика та перспективи вдосконалення. *Журнал східноєвропейського права*. 2022. Вип. 96. С. 10–20.
9. Батан Ю., Шевченко Ю. Заборона політичних партій як складник концепції воєнничої демократії: практика ЄСПЛ та український досвід. *Ампаро*. Спецвипуск. Том 1. 2022. С. 28–34. URL: <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-spes-1-04> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Бондаренко Б., Задоя К., Калмиков Д., Кириченко Ю., Хавронюк М., Шехавцов Р. Відповідальність за порушення виборчого законодавства : посібник для членів виборчих комісій, поліцейських, слідчих та суддів / за ред. М. Хавронюка. Київ : «АК-Group», 2019. 122 с.
11. Виборче право України : навч. посіб. / За ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. Київ : Парламентське вид-во, 2003. 383 с.
12. Гайдю Г. В. Право на спротив як форма реалізації реального народовладдя (теоретико-правові аспекти) : дис. ... д-ра філософії : 081. Вінниця, 2020. 218 с.
13. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської комісії : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. Вид. 3-є, виправл. і доповн. Ч. 2. Київ : Логос, 2016. 500 с.
14. Закон про референдум: Нюанси і правові прогалини. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. URL: <https://parlament.org.ua/2021/01/29/zakon-pro-referendum-nyuansi-i-pravovi-progalini/> (дата звернення: 29.05.2023).
15. Ключковський Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство : монографія. Київ : Час Друку, 2011. 132 с.
16. Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ: Ваїте, 2018. 908 с.
17. Констанкевич Ю. З. Морально-етичні критерії як конституційна умова формування органів публічної влади в Україні : дис. ... д-ра філософії : 081. Одеса, 2021. 283 с.

18. Корнієнко В. О. Європейські виборчі стандарти та конституційно-правове регулювання місцевих виборів в Україні : дис. ... д-ра філософії : 081. Одеса, 2021. 223 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/14996> (дата звернення: 29.05.2023).
19. Лещенко О. Д. Виборчі спори в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2020. 223 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12897> (дата звернення: 29.05.2023).
20. Луцков В. Особливості застосування консультативного опитування як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 213-218. URL: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.1725> (дата звернення: 29.05.2023).
21. Мохончук Б. С. Виборча система України як конституційно-правовий інститут : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 216 с.
22. Нестерович В. Ф. Виборче право України: Підручник. Київ: Видавництво Ліра-К, 2017. 504 с.
23. Олькіна О. Конституційно-правова природа виборчих комісій за стандартами європейської моделі конституціоналізму. *Український часопис конституційного права*. 2019. Вип. 1. С. 31-42.
24. Пшивора Б. Місцеві референдуми в Україні і Республіці Польща: проблемні питання правового регулювання. *Український часопис конституційного права*. 2020. Вип. 1. С. 3-15.
25. Стеценко А. В. Адміністративна відповідальність за порушення виборчого законодавства, як гарантія виборчих прав громадян. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2018. № 1. С. 374-378.
26. Щербанюк О. В. Народний суверенітет і реалізація владоспроможності демократичної держави : монографія. Кн. 2 / за ред. А. О. Селіванова. К., 2013. 303 с.
27. *Comparative Election Law* / ed. J. A. Gardner. University at Buffalo, State University of New York, US : Edward Elgar Publishing, 2022. 544 p.

### До теми 10

1. Іванків І. Права людства : Монографія. Київ : Ваїте, 2020. 158 с.
2. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / Ю. С. Шемшученко, Н. І. Карпачова, Т. А. Костецька [та ін.] ; за ред. Ю. С. Шемшученка. К. : Юрид. думка, 2008. 252 с.
3. Красовський К. Ю. Природні права людини в українському конституціоналізмі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2021. 253 с.
4. Кулі-Іванченко К. К. Міжнародні соціальні стандарти прав людини. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. Вип. 1. С. 55-58.

5. Кучер С. А. Забезпечення права людини на вільне вираження поглядів і переконань: конституційно-правовий аспект : дис. ... д-ра філософії [спец. 081 – Право] / Академія праці, соціальних відносин і туризму. Київ, 2021. Дата захисту: 02.03.2022. 199 с.
6. Міхальов В. О. Права людини в Україні. Навчально-методичний посібник. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 122 с.
7. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні. К. : Алерта : КНТ : Центр навч. літ., 2008. 472 с.
8. Орзих М. Ф. Конституционное положение человека в государстве и обществе Украины. *Избранные труды : юбилейное издание к 90-летию со дня рождения* / сост.: А. Р. Крусян, А. А. Езеров ; тех. ред. А. А. Езеров, Ю. Д. Батан, Д. С. Терлецкий [и др.] ; вступ. ст. С. В. Кивалов. Одесса : Юридична література, 2015. С. 286-287.
9. Основні права людини: німецько-український правовий вимір : монографія / за ред. Р. С. Мельника. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 404 с.
10. Права людини в особливих правових режимах: досвід України : монографія / Д. С. Терлецький, О. В. Марусяк, Ю. Д. Батан, М. В. Афанасьєва та ін. ; за заг. ред. д.ю.н., проф. М. В. Афанасьєвої. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 356 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.16137> (дата звернення: 29.05.2023).
11. Похил О. М. Право людини і громадянина на захист своїх прав: конституційні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2021. 20 с.
12. Права людини в Україні та у зарубіжних країнах: традиції та новації : колективна монографія / За заг. ред. Н. В. Мішиної. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. 688 с.
13. Разметаєва Ю. С. Доктрина та практика захисту прав людини : навчальний посібник. Київ: ФОП Голембовська О. О., 2018. 364 с.
14. Терлецький Д. С. Обмеження конституційних прав: теоретико-методологічні засади. *Український часопис конституційного права*. 2021. Т. 3. С. 5-22.
15. Терлецький Д. С., Батан Ю. Д. Права людини в порівняльному вимірі : метод. рекомендації. Одеса : Фенікс, 2022. 44 с. URL: <https://hdl.handle.net/11300/23034> (дата звернення: 29.05.2023).
16. Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. К.: Вид. дім «Ін Юре», 2004. 367 с.
17. Турянський Ю. І. Соматичні права людини в сучасній доктрині конституціоналізму: теоретико-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2020. 482 с.

18. Христова Г. Доктрина позитивних зобов'язань держави у сфері прав людини : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2019. 512 с.

### До теми 11

1. Кінаш А. Б. Міжнародно-правові акти про принципи громадянства та їх дія на тимчасово окупованій території України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 393-404.
2. Нестерович В. Громадянство як одна з ключових вимог для набуття та реалізації суб'єктивного виборчого права. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 1(7). С. 64–83. doi: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1\(7\)-64-83](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-1(7)-64-83)
3. Суржинський М. І. Інститут громадянства України: конституційно-правовий аспект : [монографія]. К. : Наукова Думка, 2011. 214 с.
4. Чехович С. Б., Огурцов О. П. Безгромадянство в Україні: конституційно-правові аспекти : монографія / за ред. О. Л. Копиленка. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2016. 231 с.
5. Чуєнко В. І. Правове регулювання статусу біженців в Європейському Союзі: сучасний стан і перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Харків, 2019. 20 с.

### До теми 12

1. Гречко О. О. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 228 с.
2. Іщенко О. П. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України : [монографія]. К. : Юрінком Інтер, 2014. 224 с.
3. Курцев О. Ю. Унітаризм як принцип конституційного ладу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2021. 20 с.
4. Малиновський В. Я. Державна територія як просторова основа здійснення публічної влади. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2008. № 4. С. 184–191.
5. М'яловицька Н. А. Автономія: поняття, принципи, класифікація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 93–97.
6. Паламарчук В. А. Правовий режим державної території (теоретико-правове дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2019. 232 с.
7. Права людини в особливих правових режимах: досвід України : монографія / Д. С. Терлецький, О. В. Марусяк, Ю. Д. Батан, М. В. Афанасьєва та ін. ; за заг. ред. д.ю.н., проф. М. В. Афанасьєвої. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 356 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.16137> (дата звернення: 29.05.2023).

8. Ткаченко Є. В. Правовий захист прав етнічних та мовних меншин: навчальний посібник. Київ : Видавництво «ФОРМ Голембовська О. О.», 2018. 315 с.
9. Шаповал В. М. Основи конституціоналізму (нариси з історії, теорії і практики) : [До 25-річчя Конституції України] / Центр політико-правових реформ. Київ : Мишалов Д. В., 2021. 116 с.
10. Batanov O. The Paradigm of Contemporary Unitarism in Ukraine: Issues of Formation and Implementation. *Конституційно-правові академічні студії*. 2020. Вип. 2. С. 78–89.

### До теми 13

1. Баймуратов М. О., Василькова Є. А. Європейські стандарти регіонального самоврядування: актуальні питання конституційно-правового забезпечення в Україні : монографія. Київ: Фенікс, 2013. 215 с.
2. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак. *Публічне право*. 2011. Вип. 2. С. 4–11.
3. Батанов О. В. Концептуальні проблеми розвитку конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2015. № 2. С. 33-36.
4. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2010. 656 с.
5. Батанов О. В. Муніципальне право України. Вид. 2-ге, стереотип. Харків : Одиссей, 2012. 528 с.
6. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. К.: Інститут держави і права ім.В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
7. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. Київ : Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
8. Борденюк В., Колтун В., Мельниченко В. Теоретико-методологічні та конституційно-правові засади законодавчого визначення спеціального статусу міста Києва як столиці України (експертно-аналітична записка). *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2020. Вип. 1. С. 126–137.
9. Бориславська О. М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад : Монографія / Відп. ред. Ю. М. Тодика. Львів : ПАІС, 2005. 208 с.
10. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К. : Софія, 2012. 128 с.

11. Єзеров А., Батан Ю. Належне врядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2016. № 2. С. 109–116. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/10594> (дата звернення: 29.05.2023).
12. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні конституційно-правові засади функціонування та розвитку : монографія. Вінниця, ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. 426 с.
13. Камардіна Ю. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження : монографія. Одеса : Фенікс, 2020. 224 с.
14. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія. Харків: Одіссей, 2006. 352 с.
15. Любченко П. М. Муніципальне право : підручник. Х.: Право, 2019. 512 с.
16. Мішина Н. В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : монографія. Одеса : Друкарський дім, 2009. 298 с.
17. Мішина Н. В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126-138.
18. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. Вип. 1. С. 26–30.
19. Мішина Н. В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова». *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2022. Вип. 30. С. 26–32.
20. Мішина Н. В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн-членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154-160.
21. Молчанова Ю. Ю. Муніципальне регулювання здійснення членами територіальної громади права на участь у місцевому самоврядуванні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2019. 236 с.
22. Петришина М. О., Петришин О. О. Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування. Харків: Право, 2016. 44 с.
23. Ременяк О. В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2020. 210 с.
24. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. Вип. 3. С. 48–54.
25. Шаповал Н. В. Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національний авіаційний університет. Київ, 2021. 234 с.

## До теми 14

1. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). Харків, 2004. 192 с.
2. Ірклієнко А. І. Бікамералізм в умовах формування конституційної демократії : дис. ... д-ра філософії [спец. 081 – Право] / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2021. Дата захисту: 30.06.2022. 212 с.
3. Крусян А. Р. Лекція професора А. Крусян «Верховна Рада України». *Право України*. 2015. № 5. С. 124-136.
4. Любченко О. О. Конституційно-правові засади ухвалення рішень вищими колегіальними органами державної влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2021. 250 с.
5. Марцеляк О. В. Інститут омбудсмана: теорія і практика. Х. : Видавництво НУВС, 2004. 448 с.
6. Олькіна О. В. Сучасний парламентаризм в Україні. *Проблеми сучасної конституціоналістики. Випуск 2: Конституційні перетворення в Україні : навч. посіб.* / М. П. Орзіх, В. М. Шаповал, А. Р. Крусян [та ін.] ; за ред. М. П. Орзіха. Київ : Юрінком Інтер, 2012. С. 215-233.
7. Панасюк В. Роль Верховної Ради України в реалізації напрямів державної політики в Україні. *Юридичний вісник*. 2018. № 1. С. 23-27.
8. Словська І. Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 336 с.
9. Станік С. Р. Інститут відкликання народного депутата України виборцями: проблеми теорії і практики : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право». Одеса, 2021. 252 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/15402> (дата звернення: 29.05.2023).
10. Француз-Яковець Т. А. Конституційно-правові засади бікамералізму в сучасних європейських країнах : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2019. 200 с.
11. Шаповал В. М. Парламент як представницький орган. *Право України*. 2015. № 3. С. 114-134.
12. Шаповал В. Парламент: функціональні характеристики. *Право України*. 2015. № 5. С. 54-71.

## До теми 15

1. Барабаш Ю. Г. Президентська влада у змішаних республіках: окремі питання теорії та практики. *Право України*. 2014. № 8. С. 69-70.
2. Бориславська О. Роль Президента в змішаній республіці парламентсько-президентського типу: конституційна доктрина і політична дійсність. *Український часопис конституційного права*. 2019. Вип. 1. С. 3-17.



3. Бориславський Л. Інститут Президента України після виборів 2019 року: новий етап розвитку? *Український часопис конституційного права*. 2019. Вип. 1. С. 43-50
4. Волощук О. Т. Інститут Президента в системі органів державної влади: історико-теоретичний аспект : монографія. Чернівці : Рута, 2011. 112 с.
5. Єзеров А., Пирогов В. Практика Верховного Суду у справах щодо юридичних актів (рішень, дій та бездіяльності) Президента України. *Український часопис конституційного права*. 2019. Вип. 1. С. 18-30.
6. Задорожня Г. В. Конституційно-правовий статус глави держави в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз : монографія. К. : Алерта, 2016. 552 с.
7. Костицька І. О. Інститут президентства в Україні: становлення і функціонування. Теоретико-правовий аналіз. К. : Ін-т закон. передбачень і прав. експертизи, 2003. 496 с.
8. Литвак О. М. Правова природа інституту президентства : монографія. К. : Атіка, 2010. 168 с.
9. Литвин В. С. Особливості та наслідки поділу і дуалізму виконавчої влади в рамках різних видів напівпрезиденталізму. *Український часопис конституційного права*. 2018. Вип. 4(1). С. 94-112.
10. Сergyга С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. Х. : Ксилон, 2001. 280 с.
11. Сушко О. О. Інститут контрастнації: питання конституційно-правової теорії та практики : дис. ... д-ра філософії : 081. Вінниця, 2021. 212 с.
12. Телліс С. О. Інститут президентства в Україні та в Угорщині: теоретико-правовий порівняльний аналіз : дис. ... д-ра філософ : 081 – Право. Київ, 2021. 203 с.

### До теми 16

1. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / [упоряд.: Андрійко О. Ф. та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко]. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 447 с.
2. Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах. Х.: Фінн, 2008. 200 с.
3. Конституційно-правові проблеми виконавчої влади : навч.-метод. посібник / Д. С. Терлецький, О. В. Олькіна, Ю. Д. Батан та ін. ; за заг. ред. Д. С. Терлецького. Одеса, 2020. 161 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12417> DOI 10.32837/11300.12417
4. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Т. 14. С. 228–233.

5. Совгіря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку : монографія. К.: Юрінком Інтер, 2012. 464 с.
6. Терещук О. А. Місцеві органи виконавчої влади: реформування в Україні і досвід Польщі. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 155–160.
7. Терлецький Д. С., Батан Ю. Д., Олькіна О. В., Констанкевич Ю. З. Конституційно-правові питання виконавчої влади : навч.-метод. посібник для здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право», спеціальність 081 «Право» / за заг. ред. Терлецького. Одеса, 2021. 120 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/16157> DOI 10.32837/11300.16157
8. Шаповал В. М. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспект). Київ : Москаленко О. М., 2016. 82 с.
9. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 77 с.
10. Шевчук О. А. Конституційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади: дис. ... д-ра філософ. : 081. Київ, 2022. 207 с.

### До теми 17

1. Білоус О. В. Правоохоронна і правозахисна діяльність органів судової влади і прокуратури в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2021. 190 с.
2. Боровицький О. А. Конституційно-правові засади діяльності Вищої ради правосуддя : дис. ... д-ра філософії [спец. 081 – Право]. Вінниця, 2020. 247 с.
3. Заборовський В. В. Місце і роль адвокатури у механізмі здійснення правосуддя в Україні. *Конституційно-правові академічні студії*. 2017. Вип. 2. С. 51–60.
4. Кравчук В. М. Конституційні основи правового статусу суддів в Україні. Київ : Ліра-К, 2019. 830 с.
5. Крушніцька О. В. Конституційне право на професійну правничу допомогу : дис. ... д-ра філософії. Чернівці, 2021. 188 с.
6. Крючко Н. І. Ознаки судової влади : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2019. 193 с.
7. Скибенко О. І. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2021. 237 с.
8. Чорна С. З. Правозахисна функція судової влади в умовах конституційної реформи в сучасній Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2021. 245 с.

## До теми 18

1. Барабаш Ю., Берченко Г. Ефективність індивідуальної конституційної скарги як засобу захисту прав особи в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2021. № 5. С. 9–21.
2. Бесчастний В., Терлецький Д., Запорожець В. Конституційна скарга: у пошуках балансу між публічним та приватним інтересом *Вісник Конституційного Суду України*. 2021. № 5. С. 22–34.
3. Бичков І. Г. Місце органів конституційної юрисдикції в механізмі стримувань і противаг демократичної правової держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2021. 238 с.
4. Бондаренко Б. О. Конституційно-правове забезпечення незалежності конституційного суду (європейський та український досвід) : дис. ... д-ра філософії [спец. 081 – Право] / Львівський національний університет ім. Івана Франка. Львів, 2021. 220 с.
5. Дрозд А. О. Інститут конституційного контролю в державах романо-германської правової системи: історико-порівняльний аналіз : дис. ... д-ра філософії [спец. 081 – Право] / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. Київ, 2021. 256 с.
6. Івановська А. М. Конституційний контроль в системі державного контролю: теоретико-правові та праксеологічні засади : дис. ... д-ра юрид. наук. [12.00.02; 12.00.07] / Хмельницький університет управління та права ім. Л. Юзькова, Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2021. 511 с.
7. Конституційна юрисдикція: підручник / Ю. Г. Барабаш, І. І. Дахова, О. П. Євсєєв та ін. ; за ред. Ю. Г. Барабаша та А. О. Селіванова. Х. : Право, 2012. 168 с.
8. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / Н. В. Мішина, В. О. Міхальов, В. О. Куранін та ін. ; за ред. Н. В. Мішиної, В. О. Міхальова. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 644 с.
9. Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2021. 473 с.
10. Савчин М. Конституційна юстиція та забезпечення конституційного порядку: 2005–2020 : монографія. Ужгород : Вид-во РІК-У, 2020. 384 с.
11. Сліденко І. Д. Феноменологія конституційного контролю : генеза, природа і позиціонування в контексті аксіологічних, епістемологічних, праксіологічних синергетичних аспектів. К. : Істина, 2010. 623 с.
12. Спінчевська О. М. Конституційний юрисдикційний процес: сучасний стан та перспективи удосконалення : дис. ... д-ра філософії : 081. Київ, 2021. 266 с.

13. Терлецький Д., Батан Ю., Запорожець В. Конституційна юстиція : навч.-метод. посібник / за заг. ред. Д. Терлецького. Одеса, 2021. 154 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.14399> (дата звернення: 29.05.2023).
14. Тесленко М. В. Конституційна юрисдикція в Україні /М . В. Тесленко. К. : Школа, 2003. 254 с.
15. Черняк Є. В. Охорона Конституції України та конституцій зарубіжних країн: конституційно-порівняльний аналіз : монографія. Київ : Видавництво Ліра-К, 2020. 592 с.
16. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції / [Наук. ред. О. В. Петришин]. Х. : Фірма «ІКонсум», 2002. 293.







Навчальне видання

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Навчальний посібник

**Авторський колектив:**

*Д. Терлецький, М. Афанасьєва, Ю. Батан, Ю. Бальцій,  
Д. Волкова, А. Єзеров, А. Крусян, К. Кулі-Іванченко,  
Н. Мішина, О. Олькіна, В. Панасюк*

Підписано до друку 22.08.2023.  
Формат 60x84/16. Ум-друк. арк. 33,95.  
Наклад 100 прим. Зам. № 2308-17.

Видавець ПП «Фенікс»  
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1044 від 17.09.02).  
Україна, м. Одеса, 65009, вул. Зоопаркова, 25.  
e-mail: fenix-izd@ukr.net