Бесчастний В. М., Корнієнко П. С.,
Щербина В. І., Соцький А. М.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Навчальний посібник



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА СТАТИСТИКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ СТАТИСТИКИ,
ОБЛІКУ ТА АУДИТУ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

НАВЧАЛЬНИЙ
ПОСІБНИК

Черкаси
Видавець Вовчок О. Ю.
2023

УДК 349.2(477)(075)
К 68

Рекомендовано Вченою радою Національної академії статистики, обліку та аудиту Протокол № 11 від 30.06.2023 р.

Автори:
Бесчастний Віктор Миколайович, доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України.
Корнієнко Петро Сергійович, доктор юридичних наук, професор.
Щербина Віктор Іванович, доктор юридичних наук, професор.
Соцький Артур Михайлович, доктор юридичних наук, професор.

Рецензенти:
Шатіло Володимир Анатолійович, завідувач кафедри конституційного та адміністративного права Національного транспортного університету, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України.
Батанов Олександр Васильович, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України.

К68 Бесчастний В. М., Корнієнко П. С., Щербина В. І., Соцький А. М. Конституційне право України: навч. посіб. Черкаси. Видавець Вовчок О.Ю. 2023. 670 с.

ISBN 978-617-7508-34-1

У навчальному посібнику, підготовленому відповідно до програми курсу з конституційного права, послідовно викладаються питання конституційного законодавства та теорії цієї галузі права. Особлива увага приділялась розкриттю питань, пов'язаних зі встановленням юридичних гарантій для людини і громадянина, реалізації та захисту їх конституційних прав.

Навчальний посібник призначений для студентів, які вивчають дисципліну «Конституційне право» в юридичних та неюридичних вищих на-вчальних закладах, а також при вивченні основ правознавства.

© В. М. Бесчастний, Корнієнко П. С., Щербина В. І., Соцький А. М., 2023
© НАСОА, 2023

ЗМІСТ

Передмова 8

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Змістовий модуль 1.
Конституційне право як складова права держави 10

Розділ 1. Поняття, предмет та особливості конституційного права України як галузі права 10
1.1. Конституційне право – галузь національного права України 10
1.2. Предмет галузі конституційного права 12
1.3. Метод правового регулювання відносин, що складають предмет конституційного права 15
1.4. Функції конституційного права як галузі права 17
1.5. Система конституційного права та її складові елементи 19
1.6. Конституційно-правові відносини 26
1.7. Конституційне право як наука та навчальна дисципліна 30

Розділ 2. Основи вчення про конституцію. Поняття, види джерел конституційного права України 33
2.1. Конституціоналізм як правове явище 33
2.2. Поняття та види джерел конституційного права України 40
2.3. Конституція України – головне джерело конституційного права України 45
2.4. Порядок прийняття конституцій та внесення змін до Конституції України 59

Розділ 3. Основи конституційного ладу України ……..68
3.1. Поняття конституційного та суспільного ладу України ……..…68
3.2. Принцип верховенства права в системі засад конституційного ладу України …….....74
3.3. Економічні, політичні, соціальні та духовно-культурні засади конституційного ладу …….....…89
3.4. Поняття, структура, принципи та суб'єкти громадянського суспільства …….....….99
3.5. Конституційно-правова характеристика держави Україна ….....…….....…109
3.6. Державна символіка України. Державна мова. Статус мов національних меншин …….....121

Розділ 4. Конституційно-правовий статус людини і громадянина 130
4.1. Поняття та структура конституційно-правового статусу ….....….130
4.2. Поняття, види та гарантії конституційних прав та свобод людини і громадянина …….....….142
4.3. Окремі позиції Конституційного Суду України щодо змісту основних прав і свобод людини і громадянина …….....…….....….153
4.4. Підстави обмеження прав і свобод людини та громадянина .....…….....247
4.5. Загальна характеристика конституційних обов'язків людини і громадянина …….....266
4.6. Інститут громадянства України ……...…..271
4.7. Правовий статус іноземців, осіб без громадянства, біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні ….....280

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Змістовий модуль 2.
Правові моделі й механізм правового регулювання відносин із формування інститутів влади та її здійснення …….....292

Розділ 5. Форми безпосередньої демократії ……..……....292

5.1. Поняття безпосередньої демократії
та її інститути ……292
5.2. Поняття та види виборів ……298
5.3. Виборчі системи: поняття та види ……304
5.4. Виборчий процес та його стадії ……316
5.5. Поняття та види референдумів в Україні.
Порядок організації та проведення референдумів
в Україні ……329

**Розділ 6. Конституційно-правові
основи організації і здійснення державної
влади в Україні** ……343
6.1. Державна влада як інститут конституційного права ……343
6.2. Поняття, види та система органів державної
влади в Україні ……351

Розділ 7. Законодавча влада в Україні ……370
7.1. Парламент – єдиний орган законодавчої
влади в Україні ……370
7.2. Верховна Рада України: правовий статус, порядок
формування, склад та структура ……375
7.3. Функції та повноваження Верховної Ради України ……404
7.4. Організаційно-правові форми діяльності
Верховної Ради України ……418
7.5. Законодавчий процес ……424
7.6. Статус народного депутата України ……435

**Розділ 8. Конституційно-правовий статус
Президента України** ……447
8.1. Загальна характеристика статусу
Президента України ……447
8.2. Функції та конституційні повноваження
Президента України ……457
8.3. Конституційно-правовий статус Ради національної
безпеки та оборони України та інших органів і установ
при Президентові України ……463

**Розділ 9. Виконавча влада в Україні. Кабінет Міністрів
України та інші органи виконавчої вла**ди ……472
9.1. Органи виконавчої влади та їх система ……472

9.2. Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади ……..…477
9.3. Центральні органи виконавчої влади …….....….486
9.4. Місцеві органи виконавчої влади …….....495

Змістовий модуль 3.
Система гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина …….....…….....…502

Розділ 10. Конституційний Суд України …….....502
10.1. Конституційна юстиція в Україні. Поняття та види конституційного контролю ……..….502
10.2. Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції України ……...…507
10.3. Порядок формування, склад, функції та повноваження Конституційного Суду України …….....….510
10.4. Правова охорона Конституції України: суб'єкти, форма звернення та порядок розгляду справ у Конституційному Суд і ….....….....523
10.5. Акти Конституційного Суду України: види, порядок ухвалення та виконання актів суду …….....528

Розділ 11. Судова влада, прокуратура та інші правоохоронні органи .....…546
11.1. Судова влада в системі державної влади в Україні …….....…546
11. 2. Загальна характеристика судової системи …….....551
11.3. Поняття, ознаки та принципи здійснення правосуддя 567
11.4. Правовий статус суддів ……..…..582
11.5. Конституційно-правові основи визначення статусу прокуратури України та інших правоохоронних органів …….....….598

Змістовий модуль 4.
Конституційні основи децентралізації влади …..….....611

Розділ 12. Територіальний устрій України ……...…….....611
12.1. Поняття, форми та основні принципи територіального устрою ….....611

12.2. Система адміністративно-територіального устрою України …….....617
12.3. Адміністративно-територіальні одиниці зі спеціальним статусом 623

Розділ 13. Місцеве самоврядування в Україні ……...….635
13.1. Поняття та сутність територіальної організації публічної влади ….....635
13.2. Місцеве самоврядування: соціальне призначення і політична роль у сучасних державах …….....637
13.3. Правові основи функціонування місцевого самоврядування в Україні ……....…..641
13.4. Система місцевого самоврядування …….....644
13.5. Конституційно-правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування ……...…647
13.6. Депутат місцевої ради …….....……..650

ПЕРЕДМОВА

Сучасний рівень розвитку суспільства передбачає, як загальне правило, організацію правом життєдіяльності людей та їх соціальних інститутів. Відносини, що складаються між учасниками суспільно-політичних процесів, регулюються правом, причому норми права регулюють власне не сам політичний процес, а відносини, які виникають чи в процесі здійснення владної діяльності, чи-то у зв'язку з її результатами (формування владних інститутів, визначення статусу громадянин і організацій тощо). Крім того, ці відносини регулюються нормами звичаїв та моралі.

Норми права, що направлені на регламентацію відносин соціально-політичного процесу, владної діяльності держави та її представників, складають галузь, яка має назву «Конституційне право України». Його вивчення передбачає й освітня програма підготовки бакалаврів права. Цю дисципліну розглядають як обов'язкову в переліку дисциплін, необхідних для підготовки юриста.

Для засвоєння навчального матеріалу передбачається проведення лекцій, семінарських чи практичних занять. Можливе проведення модульних контрольних робіт. Формою підсумкового контролю, як правило, є іспит.

Цей навчальний посібник підготовлено з метою надання допомоги студентами різних форм навчання в опануванні конституційного права. Крім власне лекційного матеріалу, автори рекомендують обрати для себе перелік навчальної літератури, з пропонованої, яку необхідно опрацювати, для успішного вивчення курсу конституційного права:

1. Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Мелешевич А. А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. 528 с.

2. Пересада О. М.Конституційне право України: навч.посіб. в таблицях та схемах. Київ: ВД «Дакор», 2020. 248 с.

3. Бакумов О. С., Варунц Л. Д., Гудзь Т. І. та ін. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; Харків, 2019. 484 с.

4. 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. Одеса: Юридична література, 2017. 256 с.

Обсяг і зміст навчального матеріалу, з представленого курсу, визначає робоча програма дисципліни «Конституційне право України» у кожному навчальному закладі. Однак, студенти повинні пам'ятати, що лекції і самостійна робота – це основні форми вивчення теоретичного матеріалу. Практичні навички закріплюватимуться на семінарських чи практичних заняттях за допомогою вирішення конкретних юридичних ситуацій та підготовки необхідних документів. Для цього в навчальному посібнику наводяться посилання на найбільш важливі нормативно-правові акти та практику Конституційного Суду України.

Навчальний посібник особливо стане в нагоді студентам при підготовці до складання Єдиного державного кваліфікаційного іспиту в частині питань з конституційного права та інших галузей права України, які ґрунтуються на його положеннях.

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЯК СКЛАДОВА ПРАВА ДЕРЖАВИ

РОЗДІЛ 1.
ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ЯК ГАЛУЗІ ПРАВА

1.1. Конституційне право – галузь національного права України

Основоположною складовою будь-якої національної правової системи виступає *конституційне право*, яке інколи ще називають *державним правом*.

Поняття «конституційне право» і «державне право» почали вживатися вченими-правознавцями у Великій Британії, США, Франції, Німеччині та ряді інших країн Європи й Північної Америки фактично одночасно, з кінця XVIII – початку країн Європи й Північної Америки фактично одночасно, з кінця XVIII – початку XIX ст. При цьому термін «державне право» мав би символізувати необмеженість державної влади, тоді як термін «конституційне право» – демократичну організацію державної влади, її обмеженість конституцією (природним правом).

Варто зазначити, що у вітчизняній науковій літературі підтримується думка про доцільність іменування фундаментальної галузі національного права України саме *конституційним правом*. Такий стан речей обумовлюється особливостями сучасного розвитку нашої держави і суспільства, зокрема формуванням демократичної, соціальної і правової держави, інститутів громадянського суспільства тощо. Саме

норми конституційного права регулюють основні питання соціально-економічного, політичного й територіального устрою держави, порядок її відносин з інститутами громадянського суспільства, здійснення основних прав і свобод людини та громадянина, визначають систему органів державної влади тощо.

Конституційне право – це багатопланова та ємна категорія, що традиційно розглядається в трьох аспектах: як галузь права в національній правовій системі, тобто як сукупність конституційно-правових норм, що діють на території певної країни; як наука, що вивчає конституційно-правові норми та правовідносини й інститути, які формуються на їх основі; як навчальна дисципліна, що базується на досягненнях і даних науки.

Конституційне право будь-якої сучасної країни – це основна галузь права держави, яка являє собою сукупність юридичних норм, що закріплюють політичну систему суспільства, економічну систему держави, форму правління, форму територіального устрою, правовий статус особи, виборче право, виборчу систему, політичний режим й інші найважливіші інститути даної держави.

Конституційне право України – це провідна галузь національного права, норми якої визначають і регулюють політичні та інші найважливіші суспільні відносини в економічній, соціальній, культурній, духовній та інших сферах життя і діяльності суспільства і держави. (О. М. Пересада)

ОЗНАКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ:

Конституційне право України належить до публічних галузей права, оскільки предмет правового регулювання цієї галузі права пов'язаний із публічним здійсненням влади народу, держави та територіальної громади. (О. М. Пересада)

Для конституційного права України характерне широке коло суб'єктів відповідних галузевих правовідносин. Фактично учасниками конституційно-правових відносин є майже всі суб'єкти національного права. Але найголовнішим, **пріоритетним суб'єктом конституційного права є народ України**, що, врешті, й визначає сутність цієї галузі права: конституційне право України – це насамперед право Українського народу.

Конституційне право України має предметом правового регулювання найважливіші суспільні відносини у політичній та інших сферах суспільного і державного ладу. **Ці відносини пов'язані з:**

- основами суспільного і державного ладу;
- правовим статусом людини;
- формами безпосередньої демократії;
- організацією і діяльністю органів державної влади;
- основами місцевого самоврядування;
- правовою охороною Конституції України;
- національною безпекою та обороною України.

Конституційне право України має винятково важливе значення для національної системи права і правової системи України в цілому. **Воно здійснює інтегруючу функцію щодо інших публічних і приватних галузей національного права.** Водночас конституційне право України є стрижнем національної системи права, а оскільки система права є головним елементом правової системи, то можна стверджувати, що конституційне право є також найважливішою складовою правової системи України.

Конституційне право України відіграє винятково важливу роль у суспільстві та державі, виступаючи водночас як **загальновизнана соціальна цінність,** так і засіб пізнання дійсності. На відміну від інших галузей права, положення норм цієї галузі права, конституційно-правові дослідження та конституційна освіта є важливими для кожної людини, незалежно від її політичних, релігійних й інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання та інших ознак. До того ж на сьогодні конституційне право України постає **одним із основних чинників консолідації громадянського суспільства** і розбудови демократичної, соціальної, правової держави.

1.2. Предмет галузі конституційного права

Предмет конституційного права – це особливе коло суспільних відносин, що виникають у процесі організації та здійснення публічної влади в Україні, та які підлягають врегулюванню нормами конституційного права.

Для характеристики будь-якої галузі права найважливішим є визначення сфери регульованих нею суспільних відносин, тобто предмета правового регулювання. Наразі існують розбіжності в розумінні кола суспільних відносин, що в сукупності становлять предмет конституційного права. Легко уявити собі предмет таких галузей пра-

ва, як сімейне право, тому що це – сімейні відносини між чоловіком і дружиною, батьками та дітьми тощо. Достатньо очевидним є предмет земельного права, тому що це відносини, пов'язані з належністю землі, правилами її використання. Але визначення предмета конституційного права досить часто викликає значні труднощі, тому що двома-трьома словами позначити його практично неможливо. Найчастіше, говорячи про предмет конституційного права, мають на увазі суспільні відносини, що утворюють основу суспільства та держави і безпосередньо пов'язані з реалізацією державної влади.

Для характеристики конституційно-правового (державно-правового) регулювання ключове значення має *категорія політики* як сфери самого існування державної влади в суспільстві. Категорія політики співвіднесена насамперед з вищими органами держави. Статус цих органів встановлений в конституції, у зв'язку з чим правовідносинам за їх участю надається політична якість. Вищі органи держави наділені найбільш значущими повноваженнями і реалізують загальні функції (законотворення і державне управління), які змістовно сполучені з категорією політики. Вони можуть приймати (видавати) універсальні правові акти, що діють у межах усієї території держави. Ці акти об'єктивно набувають певного політичного сенсу, а частина з них має пряме політичне призначення.

Важливим є і те, що всі публічно-правові галузі регулюють відносини державного владарювання, тобто відносини, пов'язані з організацією і здійсненням влади у державі (включно місцевого самоврядування). Однак предметом конституційного права є лише частина цих відносин, а саме ті з них, насамперед за участю вищих органів держави, що реально мають політичний характер. Отже, **конституційне право як галузь – це сукупність юридичних норм, які регулюють державно-політичні відносини владарювання**[1].

Аналіз наявних доктринальних джерел дозволяє дійти висновку, що *предметом конституційного права як галузі права є фундаментальні політико-правові відносини, що характеризують форму держави, її суспільний лад, засади правового статусу особи та інститутів громадянського суспільства, форми безпосередньої та представницької демократії та основи здійснення публічної влади.*

Основним предметом правового регулювання конституційного права України є суспільні відносини, які виникають і діють у про-

[1] Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 79.

цесі здійснення влади народом України та охоплюють усі сфери життєдіяльності суспільства: політичну, економічну, соціальну, духовну. Такі відносини регулюються правовими нормами, які становлять зміст найважливіших джерел конституційного права – Конституції України, Декларації про державний суверенітет України, законів України тощо.

Предмет конституційного права охоплює чотири групи суспільних відносин:

1) суверенітет народу та принципи його реалізації (засади народовладдя);
2) засади, що визначають устрій держави як організації влади народу та для народу;
3) принципи функціонування держави;
4) засади, що визначають характер зв'язків між державою та конкретною особою.

Якщо говорити конкретніше, то коло суспільних відносин, які регулює конституційне право, можна окреслити наступним чином:

1. Основи конституційного ладу України.
2. Форми безпосередньої демократії.
3. Адміністративно-територіальний устрій України.
4. Правовий захист Конституції України.
5. Організація та діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади і Президента України, контрольно-наглядових й інших органів державної влади.
6. Конституційно-правовий статус людини і громадянина.
7. Національна безпека та оборона України.
8. Місцеве самоврядування.

У ч. 2 ст. 3 Конституції України зазначено: «Права і свободи людини та їхні 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». Така людиноцентристська спрямованість Основного Закону України дає підстави стверджувати, що:

1) вихідними, визначальними для конституційного права є людина та відносини, пов'язані з гарантуванням її прав і свобод. Відносини владарювання вторинні, похідні від них і підпорядковані їм. Від того, наскільки вони людино спрямовані («людиноцентричні»), залежить не тільки життя і здоров'я, недоторканність і безпека кожної людини,

її гідність, а й стан громадянського суспільства в цілому, його духовна атмосфера;

2) конституційне право за своєю природою і змістом виходить далеко за межі публічного права. Тому немає підстав беззастережно зараховувати його за попередньою традицією (за аналогією до державного права) до публічного права. […] Засади конституційного ладу – однієї з визначальних категорій конституційного права визначають базові, відправні засади функціонування всіх сфер суспільних відносин і всіх галузей права...[2].

1.3. Метод правового регулювання відносин, що складають предмет конституційного права

Метод конституційного права значною мірою зумовлено предметом конституційно-правових відносин, в основі яких лежать владні суспільні відносини політичного характеру, які передбачають діяльність або поведінку суб'єктів конституційного права в чітко визначених межах і порядку. Говорячи про таку категорію як «метод конституційного права», слід розуміти, що йдеться не про один метод, а про систему методів конституційно-правового регулювання.

Термін «метод конституційного права» є умовним і опосередковує систему методів нормативно-правового регулювання суспільних відносин нормами конституційного права, тобто під цим терміном слід розуміти сукупність методів конституційного права, він стосується правового регулювання суспільних відносин і не існує абстраговано від цих відносин, тобто йдеться про метод конституційно-правового регулювання.

Метод конституційного права або метод конституційно-правового регулювання – це система форм, прийомів і способів здійснення цільового впливу конституційного права на правову поведінку або діяльність учасників суспільних відносин, які є предметом цієї галузі права.

Характеристики методу конституційного права:

1. Регулює найважливіші політичні, економічні, соціальні, культурні та інші тісно пов'язані з ними суспільні відносини.

[2] Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Мелешевич А. А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 52.

2. Обумовлений функціями конституційного права.
3. Має, переважно, імперативний (категоричний) характер.
4. Сприяє реалізації інтегративної функції конституційного права щодо інших галузей національного права.
5. Представлений сукупністю різноманітних способів (методів) правового впливу на конституційно-правові відносини.

Характерною ознакою методу конституційного права є і **його багатоманітність**. Загальні та спеціальні методи регулювання найважливіших суспільних відносин, що є предметом конституційного права, перебувають у стійких структурно-функціональних зв'язках і утворюють систему методів конституційно-правового регулювання.

Методи конституційного права виявляються наступним чином:

Імперативний метод (метод субординації) передбачає регулювання суспільних відносин зверху-донизу на владно-імперативних засадах. Зокрема, імперативний метод використовується в конституційному праві при визначенні основних принципів організації та діяльності органів виконавчої влади.

Диспозитивний метод (метод координації) передбачає відсутність підпорядкування. Наприклад, такий метод виявляється у регулюванні взаємин Кабінету Міністрів України і місцевих органів виконавчої влади.

Метод конституційного зобов'язання виявляється в спонукальному щодо суб'єктів конституційного права характері конституційних приписів. Наприклад, ст. 66 Конституції України визначає: «Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки».

Метод конституційного дозволу нормативно виражений у положеннях чинного конституційного законодавства України про міру можливої правової поведінки суб'єктів конституційного права. Так, ч. 1 ст. 41 Конституції України закріплює: «Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності».

Метод заборони передбачає юридичне обмеження правосуб'єктності учасників конституційно-правових відносин, що має на меті упередження конституційного делікту. Наприклад, ст. 74 Конституції України забороняє проведення всеукраїнського референдуму з питань податків, бюджету та амністії.

Метод конституційного установлення зміст якого полягає в нормативному установленні, визначенні основ суспільного і державного ладу, безпосередньої демократії, правового статусу людини, організації та функціонування органів державної влади, загальних засад місцевого самоврядування. Яскравим прикладом застосування в Україні методу конституційного установлення є ст. 1 Конституції України: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава».

Метод конституційного нормування характерний для закріплення правового статусу особи у межах та обсязі конституційного закріплення без конкретизації цього інституту.

1.4. Функції конституційного права як галузі права

Функції конституційного права України, тобто основні напрями і види його впливу на суспільні відносини, поширюються на всі або більшість сфер суспільного та державного життя України – політичну, економічну, соціальну, культурну, духовну, ідеологічну, зовнішньополітичну та інші, тісно пов'язані з ними сфери.

Функції конституційного права, як галузі права, – *це загальні, найважливіші напрями його впливу на суспільні відносини, що складають предмет правового регулювання*.

До основних функцій конституційного права, як галузі права, відносяться: установча, регулююча, охоронна, ідеологічна, стабілізуюча, програмна, інформаційна.

Установча функція конституційного права виражається в тім, що воно легалізує саму державу, її суспільно-політичний, економічний лад, встановлює основні політико-правові інститути держави і суспільства, визначає основи правового статусу людини та громадянина, систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо.

Регулююча функція конституційного права полягає в тому, що воно регулює найважливіші, фундаментальні суспільні відносини, є основою правової системи та правопорядку в країні; воно дає імпульс розвитку законодавства та прийняттю масиву нових нормативно-правових актів, що втілюють загальні ідеї й окремі положення конституції.

Охоронна функція спрямована на охорону найбільш важливих соціальних цінностей, економічних, політичних, культурних та інших відносин, подолання явищ, що порушують умови нормального розвитку та суперечать інтересам суспільства, держави та громадян.

Основне призначення даної функції полягає у запобіганні порушенню норм конституційного права, що виражається у впливі на свідомість суб'єктів права погрозою санкцій, встановленням заборон і реалізацією юридичної відповідальності.

Ідеологічна функція полягає в тому, що конституційне право закріплює та поширює систему політико-правових цінностей, поглядів, ідей на соціальну дійсність, суспільство та відносини людей між собою.

Зміст *інформаційної функції* полягає в тому, що конституційне право й, насамперед, конституція виступають джерелом інформації як для власного народу, так і для зовнішнього світу про Україну, її політичну, економічну і правову систему, форму правління, форму державного устрою, статус особистості.

Стабілізуюча функція виражається у тому, що конституційні норми, відрізняючись підвищеною стабільністю, утримують розвиток суспільства в певному руслі, не дозволяють різко змінювати політичний та економічний курс, що несе в собі небезпеку руйнування суспільства й держави, зміцнюють сформовані суспільні відносини.

Програмна функція має прояв в тому, що конституційне право і насамперед конституція містять ряд програмних положень, які виступають орієнтирами на майбутнє, тим самим конституція «програмує» суспільний розвиток, задає йому певний напрям та змістовне наповнення.

Системоутворююча роль конституційного права полягає в тому, що для всіх галузей права вихідними є встановлені нормами конституційного права принципи організації та функціонування державного та суспільного ладу, визначені ним основі права та свободи людини та громадянина.

Ця галузь права дає орієнтири правого регулювання у всіх сферах суспільних відносин. Конституційне право по суті визначає саму правову систему, наявність у ній тих або інших галузей. Жодна галузь права не може розвиватися, якщо вона не знаходить опори в конституційних принципах або нормах конституційного законодавства. Ці загальні положення можна конкретизувати на прикладі співвідношення конституційного права та низки інших галузей. Так визначаючи систему органів державної влади, їх правовий статус, компетенцію, норми конституційного права визначають засади для адміністративного права. Закріплюючи різні форми власності, права власників, принципи господарювання, конституційне право окреслює базис для цивільного та

господарського права. Регулюючи основи бюджетної системи, норми конституційного права визначають напрям розвитку фінансового права. Встановлюючи систему органів судової влади, конституційні принципи правосуддя, права громадян у сфері судочинства, конституційне право закріплює вихідні засади для кримінального права, кримінального процесуального права, низки інших галузей права.

Отже системоутворююча роль конституційного права обумовлена ще й тим, що його нормами регулюється сам процес створення права. Конституційне право визначає види правових актів, співвідношення їх юридичної чинності тощо.

1.5. Система конституційного права та її складові елементи

Система галузі конституційного права України – *це її внутрішня побудова, що характеризується єдністю і взаємодією елементів системи, до яких належать:*

- Принципи.
- Конституційно-правові інститути.
- Конституційно-правові норми.

Принципи конституційного права – це основоположні ідеї, в яких втілюються сутність і політико-правове призначення цієї галузі права. Це своєрідний каркас, що становить основу конституційного права, об'єднує його в одне ціле, визначає характер і динамічну спрямованість.

Принципи конституційного права – це керівні засади, ідеї, ідеали, які визначають сутність, зміст, спрямованість і форми конституційно-правового регулювання.

Принципи конституційного права, як і принципи права загалом, є не лише наслідком «узагальнення правових норм» в процесі нормотворчої діяльності відповідних державних органів. Навіть сформульовані й закріплені в конституції чи інших актах конституційного змісту, принципи не діють автоматично, само собою. Принципи права – результат творчої активності людей в процесі їхньої комунікації між собою, з відповідними державними й недержавними (громадськими) інститутами. І «опредмечують» їх також у реальних діях люди – суб'єкти права. Інакше кажучи, творцями, носіями й реалізаторами принципів права загалом і принципів конституційного

права зокрема є живі люди в різних своїх статусах – фізичних осіб, посадових осіб, зокрема суддів, колективних суб'єктів[3].

Принципи конституційного права України поділяються на *загальні й особливі (спеціальні)*. Перші задекларовані безпосередньо в Конституції України, втілюють її основні ідеї, призначення і соціальну роль. Зокрема, загальними є принципи розподілу влади, верховенства права, прямої дії норм Конституції, єдиного громадянства, невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини й громадянина та ін. Другі наповнюють реальним змістом конкретні конституційно-правові норми і відносини. Вони мають чітко окреслену юридичну природу і застосовуються в безпосередній діяльності держави та її органів. Зокрема, до особливих принципів належать принципи побудови і діяльності органів державної влади, виборності органів місцевого самоврядування тощо.

Суттєве, а часто й вирішальне значення, в знаходженні (відкритті) й формулюванні принципів конституційного права належить судовій практиці, зокрема практиці конституційних судів. Переконливим підтвердженням цього може бути становлення *принципу пропорційності* – одного з провідних елементів верховенства права[4].

Попри те, що самі ідеї, що лежать в основі принципу пропорційності, своїм корінням сягають давніх історичних епох, і які використовували в юридичній, зокрема судовій практиці судів різних юрисдикцій, першість в узагальненні цих ідей та формулювання принципу пропорційності здебільшого пов'язують з рішеннями Федерального конституційного суду Німеччини. Орієнтуючись не тільки на Основний закон ФРН (оскільки в ньому цей принцип не сформульовано), а й на низку інших джерел – Кодекс публічного права XVII століття, Доктрину правової держави та природу основних прав людини, Федеральний Конституційний Суд Німеччини не тільки сформулював цей принцип, а й надав йому статус неписаного конституційного принципу[5].

Зважаючи на ці обставини, вчені пропонують класифікацію принципів конституційного права відповідно до сфери їхньої дії, та вказують на такі основні їх види:

[3] Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Мелешевич А. А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 98.

[4] Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Мелешевич А. А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М. І.Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 100.

[5] Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні: моногр. Київ: Реферат, 2007. С. 316.

– *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[6].

Загальнолюдськими, універсальними цінностями, спільними для всіх цивілізацій і правових систем є насамперед права людини[7]. Хоча ця позиція переважає в західній правовій традиції й не сприймається як універсальна окремими правовими системами, особливо авторитарними (КНР, РБ) чи тоталітарними (РФ, КНДР, ІРІ).

Окрім Загальної декларації прав людини, яку нині світова спільнота розглядає як один з найважливіших орієнтирів людського співжиття, як своєрідний кодекс цивілізованої поведінки різних країн, народів та їхніх об'єднань, права людини дедалі більше поширюються у світі завдяки низці інших міжнародно-правових актів: Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р., Міжнародному пакту про громадянські й політичні права 1966 р., Міжнародному пакту про економічні, соціальні й культурні права 1966 р., які часто розглядають як реакцію на трагічні наслідки (з правами людини) Другої світової війни[8].

Нині **права людини стали «нормативним мірилом**, що претендує на універсальну й безумовну рецепцію в усьому світі». Їхня всезагальність, універсальність дедалі більше зростає в умовах сучасних людиноцентристських глобалізаційних трансформацій, які відбуваються у світі[9].

Універсалізація прав людини передбачає не стільки уніфікацію їх змісту та обсягу, скільки **повагу до людської гідності** – відправної точ-

[6] Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Мелешевич А. А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 105.

[7] Там само, С. 107.

[8] Там само, С. 108.

[9] Там само, С. 109.

ки і підґрунтя, на якому відбуватимуться надалі процеси універсалізації прав людини. ***Людська гідність*** відкриває набагато більші можливості пошуку широкого консенсусу між народами, ніж будь-яка окрема культура або традиція[10].

Більш-менш чітко позицію Конституційного Суду України щодо змістовного наповнення поняття «людська гідність» було сформульовано в рішенні від 22 травня 2018 р. № 5-р/2018[11]: «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».

Серед універсальних принципів конституційного права слід назвати насамперед *принцип поваги до людської гідності й прав людини*[12]. Це зумовлює низку інших демократичних принципів: рівності в правах (рівноправності) й рівності всіх перед законом, рівного доступу до публічної служби в органах державної влади й місцевого самоврядування, захисту меншості від посягань більшості тощо. Не всі з них нині можна зарахувати до універсальних принципів конституційного права, проте вони значною мірою визначають магістральний напрям його розвитку, як і розвитку самої держави та її органів[13].

Серед принципів демократії, пов'язаних з організацією влади, самий загальний зміст має *принцип розподілу влади*.

Розподіл влади – не самоціль, а засіб проти надмірної концентрації влади будь-яким органом (навіть колегіальним, сформованим у демократичний спосіб), ба більше – однією посадовою особою (навіть обраною народом). Попри відмінності й специфічні риси функціонування принципу розподілу влади в різних країнах (вони залежать від форм державного правління, національних традицій тощо), спільними для всіх сучасних демократичних держав є такі взаємозв'язані елементи цього принципу: органи законодавчої, виконавчої та судової влади

[10] Там само, С. 109.

[11] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу І Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII від 22 травня 2018 р. № 5-р/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 — 2018 р., № 4, стор. 12.

[12] Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Мелешевич А. А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 110.

[13] Там само, С. 110 – 111.

самостійні в межах повноважень, визначених конституцією; законодавчу владу здійснює орган народного представництва – парламент; виконавча влада підпорядкована закону й підзвітна парламенту (принаймні в певних сферах); судова влада незалежна від законодавчої та виконавчої влади, а правосуддя здійснює тільки суд; узгодженість і збалансованість дій названих гілок влади забезпечують через систему взаємних стримувань і противаг[14].

Ідеал *верховенства права* став нині чи ненайпопулярнішим у всьому світі. До нього звертаються не тільки в країнах Заходу, для якого верховенство права традиційно є однією з найвищих демократичних цінностей, а й Сходу (зокрема й Китай), Півночі та Півдня. Історичний довід переконливо свідчить, що неповага до принципу верховенства права, а тим паче відверте нехтування ним, якими б мотивами це не виправдовувалося, неминуче спричинить вкрай негативні, навіть катастрофічні наслідки – порушення прав людини, владне свавілля, соціальний хаос, а зрештою – розпад держави[15]. Про значення цього надважливого принципу йтиметься ще далі.

ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА – *це основний складовий елемент системи конституційного права України, який об'єднує об'єктивно сформовану, цілісну і відносно відособлену групу функціонально взаємозумовлених і структурно взаємопов'язаних норм конституційного права, які регулюють найбільш споріднені суспільні відносини, що є предметом конституційного права*.

Загальні (генеральні) конституційно-правові інститути мають комплексний характер і становлять значні масиви правових норм, які регулюють великі сфери (або кілька сфер) суспільних відносин. Загальні інститути об'єднують норми, що можуть суттєво відрізнятися між собою як за предметом, так і за характером впливу на суспільні відносини.

До них належать:

- Загальних засад конституційного ладу України.
- Основ правового статусу людини і громадянина.
- Прямого волевиявлення (вибори, референдум).
- Конституційної системи органів державної влади.
- Територіального устрою України.
- Конституційно-правових основ місцевого самоврядування.

[14] Там само, С. 111 – 112.

[15] Там само, С. 114, 115.

Головні конституційно-правові інститути в межах загальних інститутів об'єднують правові норми, що регулюють певні групи однорідних суспільних відносин. Вони виступають структурними підрозділами загальних інститутів і, на відміну від них, характеризуються вужчою предметною і функціональною спеціалізацією. Наприклад, до загального конституційно-правового інституту основ правового статусу людини і громадянина входять такі головні інститути: громадянства України, принципів правового статусу людини і громадянина, основних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, гарантій основних прав і свобод, правового статусу іноземців в Україні, політичного притулку.

Початкові конституційно-правові інститути (субінститути) в межах головних інститутів об'єднують кілька правових норм, що регулюють окрему групу суспільних відносин. Наприклад, до головного інституту громадянства України входить початковий інститут втрати громадянства України.

Норма конституційного права – *це формально визначене, встановлене чи санкціоноване Українським народом, державою в особі її органів, або суб'єктами місцевого самоврядування загальнообов'язкове правило поведінки суб'єктів конституційного права*.

Найважливіші ознаки конституційно-правових норм:

1. Особлива юридична природа, зміст.
2. Найвища юридична сила.
3. Найбільша стабільність у порівнянні з іншими галузями права.
4. Підвищений рівень охорони з боку держави.
5. Установчий характер конституційно-правових норм.
6. Прямий характер їх дії.
7. Особливий механізм реалізації.
8. Специфіка їх структури.

Нормам конституційного права властивий політичний характер, оскільки основним предметом цієї галузі права є державно-політичні відносини влади, тобто політичні відносини, що виникають і здійснюються в сфері функціонування держави.

Характер суспільних відносин, врегульованих нормами конституційного права, визначає їх композицію, тобто структуру. Внутрішня форма організації і побудови приписів конституційно-правової норми не є, як правило, традиційною. Звичайно, кла-

сична модель правової норми передбачає обов'язкову наявність трьох взаємозв'язаних ланок: гіпотези, диспозиції й санкції. Для конституційного права такі норми скоріш виняток, ніж правило. Більшість з них містять лише саме правило поведінки – диспозицію. Надзвичайно рідко трапляються в них гіпотеза й санкція.

Класифікація норм конституційного права:

1. За змістом, тобто залежно від того, які сфери суспільних відносин, що становлять предмет галузі конституційного права, вони регулюють:

- засади конституційного ладу України;
- основи правового статусу людини і громадянина;
- систему органів державної влади;
- територіальний устрій України.

2. За юридичною силою вирізняють норми, що містяться в:

- Конституції та законах України;
- указах Президента України;
- постановах Кабінету Міністрів України;
- актах органів місцевого самоврядування.

3. За ступенем визначеності припису:

Диспозитивні – це такі норми, які надають суб'єктам можливість вільного вибору виду поведінки на їх розсуд. Наприклад: «Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби» (п. 28 ст. 106 Конституції України).

Імперативні норми, навпаки, передбачають чітко визначену поведінку суб'єктів за відповідних обставин: «Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період».

4. За призначенням у механізмі правового регулювання:

Матеріальні норми передбачають вплив на суспільні відносини безпосереднім правовим регулюванням. Вони визначають структуру і порядок утворення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, встановлюють правовий статус людини і громадянина. Наприклад, «органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території» (ч. 1 ст. 144 Конституції України).

Процесуальні норми визначають форми, в яких реалізуються матеріальні конституційно-правові норми: «рішення Верховної Ради

України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування» (ч. 2 ст. 84 Конституції України).

5. За часом дії:

Тимчасові норми містяться в актах тимчасової дії, у перехідних положеннях Конституції України. Приміром, у п. 10 розділу XV Конституції України йдеться: «До прийняття законів, що визначають особливості здійснення виконавчої влади в містах Києві та Севастополі відповідно до ст. 118 цієї Конституції, виконавчу владу в цих містах здійснюють відповідні державні адміністрації».

Постійні конституційно-правові норми не мають визначеного строку дії: «Конституція України має найвищу юридичну силу» (ст. 8 Конституції України).

6. За територією дії:

- вся територія України;
- територія Автономної Республіки Крим;
- територія окремих адміністративно-територіальних одиниць.

7. За характером припису:

Уповноважуючі норми надають учасникам суспільних відносин право здійснювати позитивні дії з метою задоволення своїх інтересів (наприклад, згідно зі ст. 39 Конституції України, громадяни України мають право «збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації»).

Зобов'язуючі – встановлюють обов'язок здійснювати певні позитивні дії (наприклад, ст. 66 Конституції України передбачає: «Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки»).

Забороняючі – забороняють вчиняти певні дії (наприклад, в частині другій ст. 60 Конституції України міститься заборона віддавати і виконувати явно злочинне розпорядження чи наказ).

1.6. Конституційно-правові відносини

Конституційно-правові відносини *– це суспільні відносини, врегульовані конституційно-правовими нормами, суб'єкти яких наділяються взаємними суб'єктивними правами і юридичними обов'язками, відповідно до яких вони повинні функціонувати.*

ОЗНАКИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН:

1. Вид суспільно-політичних відносин, які виникають, змінюються і припиняються на підставі дії конституційно-правової норми. За сутністю і змістом ці правовідносини пов'язані переважно з реалізацією владних, політичних інтересів суб'єктів конституційного права.

2. Мають динамічний характер. Вони виникають, змінюються (доповнюються) та припиняються (призупиняються) внаслідок діяльності, поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин або ж незалежно від їх волі.

3. Виникнення, зміна та припинення конституційно-правових відносин породжують конституційні права і обов'язки учасників цих відносин. Тобто конституційні права і обов'язки виникають, змінюються та припиняються залежно від динаміки розвитку конституційно-правових відносин у цілому.

4. Усі елементи конституційно-правових відносин – об'єкти конституційно-правових відносин, суб'єкти, зміст, юридичні факти – мають свої особливі ознаки, що вирізняють ці елементи від елементів інших галузевих правовідносин.

5. Охоплюють усі сфери суспільного і державного життя в Україні, тобто конституційно-правові відносини є доволі багатоманітними.

Види конституційно-правових відносин:

1. За змістом:
   - *матеріальні,* наприклад, у них реалізуються встановлені права;
   - *процесуальні*, наприклад, у них реалізуються процедурні повноваження.
2. За суб'єктами:
   - *правовідносини, пов'язані з інтересами українського народу;*
   - *правовідносини, пов'язані з реалізацією інтересів держави та її органів;*
   - *правовідносини, пов'язані з реалізацією інтересів територіальних громад і органів місцевого самоврядування.*
3. За формою:
   - *формалізовані* конституційно-правові відносини чітко визначаються нормами Конституції України та законів, наприклад процедура прийняття до громадянства;
   - *неформалізовані* правовідносини характеризуються відсутністю чітко визначеного порядку реалізації конкретних конституційно-правових норм за наявності нормативних

застережень щодо часу, місця та кола суб'єктів, на які поширюється дія цих норм. Наприклад, реалізація активного виборчого права.

4. За територією дії:
- *загальнодержавні*, наприклад, вибори Президента України;
- *місцеві* (локальні), наприклад, проведення місцевого референдуму.

5. За терміном (дією у часі):
- *постійні,* наприклад, смерть громадянина України веде до припинення правовідносин, пов'язаних із його конституційними правами чи обов'язками;
- *тимчасові,* наприклад, введення надзвичайного стану.

6. За сферами:
- *політичні;*
- *економічні;*
- *соціальні;*
- *культурні.*

Структура конституційних правовідносин:

1. Суб'єкти.
2. Об'єкти.
3. Зміст.

СУБ'ЄКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА (конституційних правовідносин) – *це учасники суспільних відносин, наділені конституційною правосуб'єктністю, тобто правоздатністю і дієздатністю, що визначається нормами конституційного права*.

До суб'єктів конституційний правовідносин слід віднести:

1. Спільноти (народ, нація, національні меншини, корінні народності, територіальні громади).
2. Держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, депутати, службові та посадові особи.
3. Політичні партії, громадські організації та блоки (асоціації).
4. Громадяни України, іноземці, особи без громадянства, жителі, біженці.
5. Підприємства, установи, організації.
6. Міжнародні органи і організації.
7. Органи самоорганізації населення.
8. Засоби масової інформації.

Пріоритетним суб'єктом системи конституційно-правових відносин є **Український народ**. Відповідно до ч. 1 Преамбули Кон-

ституції України[16] Український народ – громадяни України всіх національностей. Український народ згідно зі ст. 5 Основного Закону є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування і саме Українському народові належить виключне право визначати і змінювати конституційний лад України, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Народ України виступає первинним суб'єктом владарювання землею, її надрами, атмосферним повітрям, водними та іншими природними ресурсами, які знаходяться в межах території України, природними ресурсами її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони.

Об'єкти конституційно-правових відносин – *це матеріальні та нематеріальні блага, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини, здійснюють свої суб'єктивні юридичні права і суб'єктивні юридичні обов'язки.*

Пріоритетні об'єкти конституційного права України:

- Конституційний лад України, тобто її суспільний і державний лад.
- Влада (воля) Українського народу, влада держави та її уповноважених органів, влада місцевого самоврядування.
- Державний устрій, форма державного правління.
- Джерела конституційного права: Конституція України, закони та інші джерела конституційного права.
- Повноваження, статус органів державної влади та їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.
- Інтереси певних груп населення (об'єднання громадян, територіальні громади, релігійні громади, товариства національних меншин).
- Громадянство, грошова і банківська системи, територія України, територіальний устрій, Збройні Сили та інші військові формування, державні символи, закріплені в Основному Законі.
- Мова, інформація та інші духовні блага.

Змістом конституційних правовідносин є *суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників цих суспільних зв'язків.*

[16] Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Голос України від 13.07.1996. № 128.

Суб'єктивні права визначають вид і міру можливої правомірної поведінки учасника конституційно-правових відносин; зміст суб'єктивних прав визначається нормами конституційного права; суб'єктивне право виступає способом реалізації інтересів учасників конституційно-правових відносин; суб'єктивні права одних учасників конституційно-правових відносин породжують юридичні обов'язки інших суб'єктів конституційно-правових відносин.

Обов'язки суб'єктів конституційно-правових відносин – це нормативно визначена міра належної діяльності або поведінки учасників правовідносин у сфері конституційних правовідносин. Юридичний конституційний обов'язок має три основні форми: а) утримання від заборонених дій, що суперечать інтересам інших учасників конституційно-правових відносин; б) здійснення конкретних дій чи дотримання конкретної поведінки; в) обмеження в правах особистого, майнового чи організаційного характеру (заходів юридичної відповідальності).

Підставами виникнення, зміни та припинення конституційних правовідносин є конституційні юридичні факти. Це передбачені чи санкціоновані конституційно-правовою нормою причина або наслідок діяльності чи поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин, або дії об'єктивних обставин, що зумовлюють виникнення, зміну та припинення конституційно-правових відносин.

1.6. Конституційне право як наука та навчальна дисципліна

Наука конституційного права як сукупність знань про закономірності розвитку і регулювання конституційно-правових відносин, їх виникнення, розвиток і припинення, ще не може характеризуватись як запорука, що всі ці теоретичні узагальнення матимуть статус об'єктивно цінних та істинних знань. Проте ці знання використовуються як для право творення, правозастосування, так і для вивчення правових явищ у конституційному праві й праві взагалі.

Система науки конституційного права – це впорядкована сукупність відносно самостійних комплексів теоретичних положень. Загалом система цієї науки визначається системою конституційного права України як галузі права – нормами, принципами, інститутами, конституційно-правовими відносинами.

Предмет науки конституційного права України – це загальнотеоретичні і практичні питання, які становлять предмет конституційно-правового регулювання. Проблематика науки конституційного права зумовлює розробку теоретичних положень, формування понятійного апарату, дослідження механізмів ефективного конституційного регулювання, аналіз практики застосування норм конституційного права та інше.

Метод науки конституційного права – це сукупність принципів, правил, прийомів і способів пізнання конституційно-правових явищ. В науці конституційного права широко застосовуються загальнонаукові методи пізнання конституційно-правових явищ: методи аналізу і синтезу, дедукції та індукції, метод моделювання, методи верифікації і фальсифікації, а також інші методи, які активно та ефективно застосовуються у сучасній юридичній науці.

Функції науки конституційного права – це напрями її впливу на суспільні відносини, як системи знань про конституційне право та законодавство. Виокремлюють такі функції:

1. *Політична* – формує політичні переконання і орієнтації в суспільстві, сприяє становленню високої політико-правової культури, обґрунтовує політико-правові зв'язки з іншими державами.

2. *Методологічна* – спрямована на допомогу іншим суспільним наукам, оскільки дає тлумачення і оперує важливими поняттями, які мають суттєве значення для інших галузей права.

3. *Ідеологічна* – це аналіз ідей і цінностей, втілених у нормах і принципах конституційного законодавства.

4. *Прогностична* – це прогнозування стратегії розвитку нормотворчого і конституційного процесів.

5. *Комунікативна* – спрямована на формування політико-правової культури населення, представників державної влади.

6. *Експертна* – це залучення науковців до експертиз проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Навчальна дисципліна конституційного права України – це система знань у галузі конституційного права, одержаних наукою конституційного права та практикою конституційного будівництва і реалізації конституційного права.

Система навчальної дисципліни з конституційного права представлена, в першу чергу, такими самостійними навчальними дисциплінами, як «Конституційне право України» та «Конституційне

право зарубіжних країн», а також спеціальними навчальними курсами, що деталізують основні інститути конституційного права.

Система навчальної дисципліни «Конституційне право України»:

Загальна частина присвячуватиметься вивченню теорії конституційного права, конституціоналізму та Конституції України, а також функціональним інститутам конституційного права (інституту функцій конституційного права, інституту джерел конституційного права, інституту конституційно-правової відповідальності).

Особлива частина яка вивчає предметні інститути конституційного права (інститут основ конституційного ладу, інститут конституційних засад безпосередньої демократії, інститут конституційно-правового статусу людини, інститут парламенту та парламентаризму тощо), має містити дві частини: матеріальну та процесуальну.

Як уже зазначалося, навчальна дисципліна «Конституційне право України» є головною, але не єдиною в системі навчальних дисциплін у галузі конституційного права України.

РОЗДІЛ 2.
ОСНОВИ ВЧЕННЯ ПРО КОНСТИТУЦІЮ. ПОНЯТТЯ, ВИДИ ДЖЕРЕЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

2.1. Конституціоналізм як правове явище

Конституціоналізм як соціальне явище відображає еволюцію поглядів, ідей, доктрин про природу конституції та політичної практики втілення цих ідей в життя. Сутністю конституціоналізму є обмеження сваволі та здійснення судового контролю за актами органів публічної влади на предмет їх відповідності певним правовим критеріям. У теорії і практиці конституціоналізму такими критеріями є неприпустимість свавільного втручання у приватну сферу особи, діяльність органів публічної влади у жорстко визначених законом межах.

З огляду на це, конституціоналізм втілюється, принаймні, на трьох рівнях:

1) сукупності певних доктрин, концепцій та теорій про природу конституції;
2) політично-правової практики втілення цих ідей у життя;
3) конституційного регулювання відповідних соціальних явищ і процесів.

Такі три основі зрізи конституціоналізму і визначають специфіку саме теорії конституції.

Ідея конституціоналізму заснована на концепціях природного права, суверенітету народу, правонаступності (континуїтету) та судового контролю за правовим змістом актів органів влади. Правонаступність означає збереження національних традицій конституціоналізму, їх примноження на основі мінливої конкретної історичної реальності, реальних конституційних правовідносин.

Конституціоналізм – це політико-правова категорія, яка опосередковує місце і роль конституції у правовій системі, суспільстві і

державі, що знаходять вияв у її верховенстві та характері впливу на суспільні відносини.

Конституціоналізм – це сукупність ідей та уявлень про роль конституції у суспільстві та відповідне їх втілення у політико-правові відносини. Інтелектуальною основою конституціоналізму є ідеї обмеження публічної влади та забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина.

Конституціоналізм – це не просто набір певних, навіть демократичних за своїм змістом ідей, утілених у текстах конституцій, тим паче, коли їхньою метою є створення видимості демократичності держави (ширми, зовнішнього фасаду), а й реальна політична ідеологія держави. Конституціоналізм – це також конституційна практика, яка значною мірою залежить як від справжніх намірів і волі владарюючих, так і від історичних політичних і правових традицій, рівня культури й ментальності народу, розвинутості державних і правових інститутів та інших чинників[17], про що йтиметься далі.

Основи конституціоналізму включають:

Нормативно-правові основи конституціоналізму – перш за все визначаються конституцією як нормативним актом найвищої юридичної сили, Основним Законом держави, що регулює найважливіші суспільні відносини і має власну структуру, особливий порядок прийняття та внесення змін.

Наукові основи формує теорія конституціоналізму, що охоплює досягнення зарубіжної наукової думки, вчення вітчизняних мислителів минулого, сучасні ідеї і концепції українського конституціоналізму.

Історичні основи конституціоналізму утворені такими складовими, як: передумови, витоки, основні етапи, тенденції, напрями і форми, результати й досягнення становлення і розвитку українського конституціоналізму.

Ідеологічні основи конституціоналізму визначає система правових ідей, поглядів, понять, теорій, заснованих на певних наукових і політичних знаннях та уявленнях, яка має за мету вплив на формування і розвиток правової, політичної і моральної культури.

Організаційні основи опосередковує конституційний лад (як система суспільних відносин, установлених відповідно до конституції), основними складовими якого є державний і суспільний лад.

[17] Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Мелешевич А. А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 13.

Розвиток відповідних ідей та уявлень і відповідну політичну практику можна умовно поділити на чотири етапи:

Перший етап конституціоналізму є періодом становлення та утвердження ідей конституційної держави в обмежених просторових рамках (країни Західної Європи та Америки з кін. XVIII – поч. XX ст.). В основі конституцій лежить ліберальна модель, відповідно до якої конституція максимально обмежує можливість втручання держави у життя громадянського суспільства та індивіда. У конституціях того часу закріплюються принципи поділу влад, природні права і свободи людини, «каталог» яких є порівняно невеликим.

Класичною на той час вважається конституція США, якою було запроваджено жорстку модель поділу влад, заснованої на системі стримувань і противаг. Роль держави зводилася до виконання функцій політичного арбітражу, здійснення соціальних функцій державою було невідомо.

На відміну від американської моделі, у країнах Західної Європи реалізується поступово французька модель конституціоналізму (Італія, Іспанія та ін.). Самостійно формується німецька доктрина, яка реалізується у конституції німецької імперії 1871 р., де вперше у практиці світового конституціоналізму закріплено соціальні зобов'язання держави.

Конституція України спирається на багатовікові традиції українського конституціоналізму. Ще у період Київської Русі було сформовано ідеї про єдність держави, необхідності широкого залучення представників суспільства до управління суспільними справами, повагу до прав людини. Тоді це розуміли як «закон руський». Принцип свободи індивіда завжди був у основі всіх документів конституційного значення в Україні. Зокрема, *Пакти і конституції законів та вольностей Війська Запорозького* 1710 р. є віддзеркаленням високого рівня української юриспруденції. За сформульованими в ній принципами побудови держави, за демократичним духом – вона по праву вважається однією з найцінніших пам'яток політико-правової думки тогочасної Європи[18].

У XIX ст. романтична інтелектуальна доктрина вітчизняного конституціоналізму найбільш рельєфно втілилася у діяльності товариства ім. Св. Кирила і Мефодія. Спираючись на демократичну традицію українців, М. Костомаров обґрунтовував ідею створення Республіки (Речі Посполитої) всіх слов'ян, в якій була б «посполита рівність і

[18] Корнієнко П. С. Конституційні основи правозахисної діяльності в Україні: моногр. Київ: Ліра-К, 2018. С. 124.

свобода, і станів не було зовсім». Ця своєрідна федерація слов'янських етносів повинна бути побудована на засадах демократії, самоврядування і поділу влади.

Другий етап (1918-1946 рр.) конституціоналізму характеризується розколом ідей та уявлень про роль конституції у суспільно-політичному житті. На тлі конкуренції ліберальної та тоталітарної моделей у деяких країнах Західної та Центральної Європи приймаються конституції, які закріплюють певні елементи соціальної держави (Німеччина, Чехословаччина). У деяких країнах під впливом ідей Г. Кельзена нормативно закріплено інститут конституційних судів (Австрія, Чехословаччина). Разом з тим більшість режимів країн Центральної і Східної Європи в 1930-х рр. стають авторитарними, і державні інституції не дотримуються конституційних положень.

Зокрема, на той час конституція СРСР 1936 р., яку прийнято йменувати «сталінською», за формальними критеріями вважалася найдемократичнішою, оскільки містила широкий «каталог» основних прав і свобод. Однак за змістом дана модель передбачала усуспільнення власності та заперечення гарантій приватної власності, ідеологічний, політичний та економічний монізм у суспільстві. Закріплення монополії більшовицької партії призводить до підміни партійним апаратом державних структур, нівелювання ролі органів держави у політичному житті, до створення тіньових процедур прийняття політичних і правових рішень.

Для *третього етапу* (1946-1988/89 рр.) є характерним інтелектуальний шок від Другої світової війни і тісно пов'язаними з нею наслідків втілення тоталітарної моделі конституції. На цьому тлі спостерігається достатньо успішний «експорт» останньої Радянським Союзом до низки країн-сателітів: «країн народної демократії» та «країн, що розвиваються».

У Радянському Союзі до періоду «перебудови» було перервано традиції конституціоналізму. Радянські конституції не мали нічого спільного із конституційною практикою, оскільки легітимували тоталітарний режим правління. Так, ще згідно з Конституцією УСРР 1919 р. встановлювалася «диктатура робітників, пролетаріату та найбіднішого селянства». Пізніші конституції посилювали ці тенденції. Вінцем всього стала Конституція СРСР (1977 р.) і відповідно УРСР (1978 р.), які встановлювали принципи демократичного централізму, однопартійну політичну систему на чолі керівної і спрямовуючої сили КПРС як «ядра політичної системи», а також си-

стему рад як «політичної основи» державної влади. Заперечувалася ідея самоврядності у суспільстві, навпаки всілякими способами посилювався вплив держави на усі суспільно-політичні процеси.

Четвертий етап конституціоналізму характеризується зламом тоталітарних і диктаторських режимів. Сьогодні спостерігається поглиблення гарантій основоположних прав і свобод, виникнення наднаціональних структур, закріплення комплексу демократичних принципів та інститутів. Однак, одночасно, спостерігаються й інші, протилежні, тенденції, зокрема, наступ на основні права людини, придушення демократичних свобод, «підлаштування» конституцій під окремих «незамінних» політичних лідерів.

Основними тенденціями сучасного конституціоналізму є такі:

а) розширення організаційних та процедурних гарантій основних прав і свобод з одночасним розширенням їх «каталогу»;
б) підвищенням ролі політичних партій у політичній системі;
в) посилення ролі конституційної юстиції у забезпеченні верховенства основного закону;
г) розширення міжнародного співробітництва і конституційного закріплення його форм;
ґ) встановлення конституційного механізму делегування державою частини суверенітету наднаціональним інститутам (EU, NAFTA, MERCOSUR, SAU).

Відповідно до особливостей доктринальних засад, деякі автори виокремлюють, зокрема, ліберальний і ліберально-демократичний **типи конституціоналізму**. В основі першого типу, на їхню думку, західна традиція права, фундаментальними цінностями якої є: самоцінність індивіда та його відповідальність за свої дії; принцип недоторканості приватної власності як основи індивідуальної свободи; вільного ринку, вільної конкуренції та рівних можливостей; розподіл влади з розвиненою системою стримувань і противаг; гарантованість прав і свобод людини, рівність людей (громадян) перед законом; верховенство права тощо. Класичною моделлю *ліберального типу конституціоналізму* за вказаною класифікацією вважають американську. До цього ж типу належить також британська, або вестмінстерська модель[19].

Ліберально-демократичний тип конституціоналізму, згідно з такою класифікацією, притаманний переважно країнам континентальної Європи. Він ґрунтується на таких цінностях, як-от: повага людської

[19] Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Мелешевич А. А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 24.

гідності, народного суверенітету, демократії. Особливе місце у цьому типі конституціоналізму займає вчення про правову державу (*Rechtsstaat*), на відміну від концепції верховенства права (*Rule of law*) – у ліберальному (англо-американському) типі. У межах ліберально-демократичного типу конституціоналізму виокремлюють такі його моделі – французький і німецький конституціоналізм[20]. Сьогодні цікавим є процес розробки та прийняття Конституції Європейського Союзу, що зумовлює перегляд деяких положень про поняття та форму держави.

Окрім названих типів і моделей конституціоналізму, виокремлюють ще й *інші* його *різновиди*, наприклад: ісламський, латиноамериканський, далекосхідний, традиційний, перехідний конституціоналізм тощо[21].

Таким чином, «**національний конституціоналізм**» як явище значною мірою формується під впливом особливостей національної правової системи й правової сім'ї, до якої вона належить. Їхня історія сягає набагато глибших пластів попередніх епох, якщо порівняти з історією конституціоналізму. З врахуванням цих застережень слід розглядати також особливості вітчизняного українського конституціоналізму[22].

З прийняттям Декларації про державний суверенітет 16 липня 1990 р. було закріплено право народу України на самовизначення у формі незалежної держави та проголошення якісно нових принципів організації публічної влади й правового статусу особи. 24 жовтня 1990 р. Верховною Радою УРСР було створено Конституційну комісію під головуванням Л. Кравчука, яка б розробила Концепцію нової Конституції України. Важливим результатом роботи комісії стала підготовка Концепції нової Конституції України, яка після тривалих жорстких дебатів 19 червня 1991 р. була схвалена Верховною Радою та оприлюднена у пресі.

На основі Концепції Конституційною комісією був підготовлений перший проект Конституції (в редакції від 1 липня 1992 р.), який після бурхливих дебатів у Верховній Раді був опублікований для всенародного обговорення, що тривало чотири з половиною місяці – з 15 липня до 1 грудня 1992 р[23].

[20] Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Мелешевич А. А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 24.

[21] Там само, С. 24.

[22] Там само, С. 31.

[23] Корнієнко П. С. Конституційні основи правозахисної діяльності в Україні: моногр. Київ: Ліра-К, 2018. С. 225.

Далі конституційний процес був надто складний і політизований.

Вираженням політичного компромісу щодо змісту нової конституції стало укладення 8 червня 1995 р. Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України на період до прийняття нової Конституції України. Конституційний Договір значно вдосконалив засади організації публічної влади і по суті набрав рис «малої конституції».

Конституція України була схвалена 28 червня 1996 р. парламентом як вищим представницьким органом народу України, що володів згідно з Конституційним Договором та Конституцією УРСР 1978 р. установчими повноваженнями. Однак необхідно підкреслити, що парламент ухвалив нову Конституцію України під певним тиском глави держави, що вплинуло на її певні технічні елементи та деякі аспекти конституційного регулювання.

Конституційна модернізація владних інститутів згідно із конституційним Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 р. радше не сприяла оптимізації конституційної системи, а більшою мірою внесла ще більший дисбаланс у конституційну практику, що з усією очевидністю спостерігається й до нині. Конституційна «реформа» 2016 р., на наш погляд, є ще менш вдалою навіть з точки зору якості й кількості норм, які було включено до тексту Конституції України.

Загальні принципи українського конституціоналізму:

1. Верховенства конституції у правовій системі.
2. Верховенства права у суспільстві та державі.
3. Поділу та обмеження державної влади.
4. Суверенітету Українського народу.
5. Взаємної відповідальності держави і особи.
6. Реальності прав і свобод, їх охорони, непорушності, гарантованості.
7. Відкритого громадянського суспільства.
8. Наступності конституційних ідей.

Система українського конституціоналізму включає:

1. Чинну Конституцію України як нормативно-правовий акт.
2. Теорію, історію та ідеологію Конституції України.
3. Існуючий конституційний лад.

2.2. Поняття та види джерел конституційного права України

Джерело права – це форма (спосіб) існування правових норм, яка перетворює право (як волю) в об'єктивовану реальність.

Джерела конституційного права *– це зовнішня форма об'єктивації встановлених чи санкціонованих Українським народом або державою в особі її органів, чи суб'єктами місцевого самоврядування, конституційно-правових норм, які мають юридичну силу.*

Визначаючи систему джерел права насамперед необхідно з'ясовувати, які види джерел є основними, а які допоміжними, тобто визначити домінуючі юридичні засоби визначення права.

Критерієм поділу джерел конституційного права на ***первинні*** та ***вторинні*** є соціальна значущість і ефективність їх юридичного закріплення.

Залежно від співвідношення між джерелами права можна виділити такі системи джерел права:

1) *нормативну*, яка характерна для романо-германської правової сім'ї;
2) *прецедентну*, характерну для системи загального права;
3) *доктринальну*, яка притаманна для релігійних правових систем, оскільки в них релігія є панівним видом ідеології, тобто доктрини, та соціалістичного права, оскільки в ньому в якості офіційної закріплюється марксистська чи інша ідеологія у різних варіаціях.

У класифікації джерел права найпоширеніша класифікація за комплексним принципом – критеріями юридичної сили, соціальної значущості та ступенем їх поширення серед інших джерел права:

1) **первинні** – «містять норми, що обов'язкові для судів»: нормативні акти та звичаї;
2) **вторинні** – інколи називаються «просто джерелами або документами»: судове прецедентне право, доктрина та загальні принципи права.

Джерела конституційного права відрізняються також за:

1) юридичною силою;
2) часом дії;
3) чинністю (діючі і недіючі);
4) цільовою спрямованістю і змістом;

5) правовим статусом суб'єктів, уповноважених приймати правові акти;
6) походженням (національні чи привнесені (міжнародні) та ін.).

Серед джерел конституційного права розрізняють такі:

а) нормативно-правові акти на чолі із законом;
б) звичаї, що покладені в основу сучасної системи правових норм;
в) судова практика, судове прецедентне право;
г) міжнародні договори, які порівнюють із конституційними законами;
ґ) загальні принципи права, відповідно до яких повинна будуватися діяльність судових та інших державних органів;
д) доктрина;
е) конституційні звичаї і традиції.

У системі нормативно-правових актів існує ієрархія джерел конституційного права, яка залежить від рівня правотворчої компетенції, ступеня легітимності органу влади, що приймає правовий акт, ступеня юридичної сили та території поширення цього акта.

Конституційний Суд визнав, що закони як акти встановленої Конституцією законодавчої влади «зумовлює їх субординацію відносно Конституції України», «Конституція України як головне джерело національної правової системи є... базою поточного законодавства», яке «конкретизує закріпленні в Основному Законі положення». Також Суд сформулював висновок, що у «правовій державі існує сувора ієрархія нормативних актів, відповідно до якої постанови та інші рішення органів виконавчої влади мають підзаконний характер і не повинні викривляти сутність і зміст законів».

Конституційний Суд України також висловив позицію щодо незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів: закони та інші нормативно-правові акти поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності; дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється із втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце; дія закону та іншого нормативно-правового акта не може поширюватися на правовідносини, які виникли і закінчилися до набрання чинності цим законом або іншим нормативно-правовим актом (рішення від 13 травня 1997 року

№ 1-зп[24], від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99[25], від 5 квітня 2001 року № 3-рп/2001[26]).

Конституція України, яка є головним джерелом конституційного права. Вона встановлює найважливіші норми і принципи, на основі яких здійснюється детальна правова регламентація в різних формах. Норми Конституції України, згідно з її ст. 8 (ч. 3), мають пряму дію і не передбачають додаткової регламентації для застосування.

Закони України, що мають найвищу після Конституції України юридичну силу, приймаються Верховною Радою України або Всеукраїнським референдумом і є найбільш поширеним джерелом конституційного права України. Звичайно, мова йде лише прості закони, які містять конституційно-правові норми, наприклад, закони України «Про біженців», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про об'єднання громадян» тощо. Утім, в літературі закони за юридичною силою **поділяють** на:

1. *Конституційні*, до них відносять закони про внесення змін до Конституції України.

2. *Органічні* (додаткові) – закони, що мають проміжну між Конституцією і звичайними законами юридичну силу (критеріїв визначення закону як органічного в Конституції України не встановлено). Окремі закони України можна характеризувати як органічні, наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»[27], ст. 24 якого передбачає, що правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону. Цим фактично установлюється вища юридична сила Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо інших законів України.

[24] Рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22,243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата) від 13 травня 1997 року № 1-зп // https://zakononline.com.ua/documents/show/183011___183076

[25] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99 // Офіційний вісник України від 05.03.1999 — 1999 р., № 7, стор. 160, стаття 255, код акта 6863/1999.

[26] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" (справа про податки) від 5 квітня 2001 року № 3-рп/2001 // Офіційний вісник України від 09.11.2001 — 2001 р., № 43, стор. 155, стаття 1933, код акта 20258/2001.

[27] Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» // Голос України від 12.06.1997.

3. *Звичайні.*

Інші акти нормативного характеру або ***політико-правові документи***. Це джерела декларативно-установчого характеру, в яких проголошуються політико-правові орієнтири державотворення на найближчу і віддалену перспективу. Такими документами є Декларація про державний суверенітет України 1990 р.[28], Акт проголошення незалежності України 1991 р.[29], Декларація прав національностей України 1991 р.[30]

Нормативні укази Президента України, що містять конституційно-правові норми, наприклад, Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/97[31].

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, що містять конституційно-правові норми, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Комісію з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій та її складу» від 30 жовтня 2008 р. № 953[32].

Окремої уваги заслуговує питання щодо можливості віднесення до кола джерел конституційного права ***рішень Конституційного Суду України***, які, з одного боку, мають ненормативний характер, а з іншого – є обов'язковими до виконання на території України.

В. М. Шаповал вважає, що рішення органів конституційної юрисдикції також мають бути віднесені до джерел конституційного права. До таких рішень належать насамперед ті, які прийнято у справах щодо відповідності конституції (конституційності) конституційно-правових за предметом регулювання актів або їх окремих положень[33].

У ряді країн, де до повноважень органів конституційної юрисдикції віднесено офіційне тлумачення певних нормативно-правових актів,

[28] Декларація про державний суверенітет України: Прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР від 31.07.1990 – 1990 р., № 31, стаття 429.

[29] Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р. № 1427-XII // Голос України від 27.08.1991.

[30] Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 р. № 1771-XII // Відомості Верховної Ради України від 31.12.1991 — 1991 р., № 53, стаття 799.

[31] Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/97 // Урядовий кур'єр від 14.06.1997.

[32] Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Комісію з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій та її складу» від 30 жовтня 2008 р. № 953// Урядовий кур'єр від 14.11.2008 — № 214.

[33] Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 99 – 100.

джерелами конституційного права є акти тлумачення тих з них, що самі належать до джерел цієї галузі. Зокрема, джерелами конституційного права України виступають акти тлумачення – рішення Конституційного Суду України у справах про офіційне тлумачення Конституції України…[34]. Офіційне тлумачення законів України вилучено з конституційної компетенції Конституційного Суду України за реформою 2016 р.

Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Такі договори, згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України, є частиною національного законодавства України. Джерелами конституційного права України є лише міжнародні договори конституційно-правового змісту (наприклад, Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р.[35], Європейська хартія місцевого амоврядування 1985 р.[36] та ін.).

Нормативно-правові акти колишніх СРСР та УРСР, які є джерелами конституційного права України на підставі принципу правонаступництва або на період, поки буде прийнято відповідні акти України (згідно із Законом України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р.[37]).

Акти органів місцевого самоврядування та акти місцевих референдумів. Конституція України закріплює право органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, постановляти рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144).

Конституційно-правові звичаї. Для їх формування потрібен значний досвід конституціоналізму, усталена політико-правова практика, чого Україна ще не має. Тому даний вид джерел конституційного права в нашій країні поки що є рідкістю. Прикладом конституційно-правового звичаю в Україні може слугувати розташування Першого заступника Голови Верховної Ради України праворуч, а заступника – ліворуч від Голови на засіданнях парламенту.

---

[34] Там же, С. 100.

[35] Міжнародний пакт про громадянські й політичні права: *Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII від 19.10.73 р. // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043/print*

[36] Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Офіційний вісник України від 03.04.2015. № 24, / № 39, 2013, ст. 1418 /, стор. 450, стаття 718, код акта 67165/2013.

[37] Закон України від 12 вересня 1991 р. № 1543-XII «Про правонаступництво України» // Голос України від 24.09.1991.

Судовий прецедент. Останньою тенденцією в питанні джерельної бази конституційного права України є поступове визнання судового прецеденту як форми зовнішнього вираження норм даної галузі публічного права. Показовим у цьому відношенні є рішення Європейського суду з прав людини. Нормативною підставою визнання судового прецеденту як джерела конституційного права України є Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р.[38], який закріплює, що рішення Суду і його судова практика є обов'язковими для виконання Україною.

2.3. Конституція України – головне джерело конституційного права України

ТЕРМІН «КОНСТИТУЦІЯ»:

За «Словником іншомовних слів» конституція – це:

1) У Стародавньому Римі *акти, які видавав імператор;*

2) *Основний Закон держави*, що закріплює суспільний і державний устрій, порядок утворення, принципи організації й діяльності державних органів, виборчу систему, а також основні права й обов'язки громадян;

3) *Будова, фізичні й анатомічні особливості організму.*

За енциклопедичним словником за ред. А.С. Авакьяна:

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

Для позначення нормативно-правового акта з властивостями основного закону держави термін «конституція» вперше був ужитий 1780 р. у північноамериканському штаті Массачусетс. Далі він був аналогічно використаний у новостворені федеративній державі та у

[38] Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» // Урядовий кур'єр від 30.03.2006. № 60.

революційній Франції і поступово став здобутком державної практики в усьому світі[39].

Саме з розумінням конституції як нормативного документа – **Основного (основоположного) закону**, спрямованого на обмеження владного свавілля, забезпечення прав і свобод людини й фактичного проведення розподілу державної влади за певними напрямами її діяльності (відповідними гілками), щоб не допустити її узурпації однією особою (монархом) чи певною групою осіб, починається утвердження конституціоналізму як особливої політико-правової доктрини й практики[40].

Конституція України – нині це єдиний, наділений найвищою юридичною силою нормативно-правовий акт, через який Український народ через інститут держави виражає свою суверенну волю, утверджує основні принципи устрою суспільства і держави, основи правового статусу особи і громадянина, визначає систему і функції органів державної влади й органів місцевого самоврядування, механізми реалізації державно-владних повноважень і територіальний устрій держави.

ОСНОВНІ ТЕОРІЇ ПОХОДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙ:

Договірна теорія, яка виходить із того, що члени суспільства уклали договір, утілений в конституції, відповідно до якого встановлюються принципові основи існування суспільства та правила, за якими воно функціонує.

Природно-правова теорія, згідно з якою конституція є проявом волі народу, його суверенітету.

Теологічна теорія виходить із того, що конституція – втілення божественних приписів суспільству про правила життя.

Державницька теорія, що пов'язує виникнення конституції тільки з державною владою, відкидаючи народний суверенітет. Державна влада згідно з цією теорією сама себе обмежує шляхом закріплення в конституції меж своїх повноважень.

Марксистсько-ленінська теорія, відповідно до якої конституція виражає волю не всього суспільства, а економічно панівного класу.

Ключову роль у становленні практики конституціоналізму відіграла «теорія установчої влади». За цією теорією, яка конкретизує

[39] Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 24.

[40] Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Мелешевич А. А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 19.

більш загальну теорію народного суверенітету і водночас є її своєрідною версією, конституція як основний закон визнається актом первинної (установчої) влади (фр. pouvoir constituant), що безпосередньо належить народу, і має найвищу силу[41].

Види конституцій:

1. За часом дії:
– необмежений строк дії (*постійні*);
– обмежений строк дії (*тимчасові.*
2. За політичним режимом:
– *демократичні* – гарантують визначене коло прав і свобод, дозволяють вільне утворення і діяльність політичних партій, передбачають виборність органів влади;
– *авторитарні* – обмежують або забороняють діяльність політичних партій, або встановлюють панування однієї партії;
– *тоталітарні* – для них характерним являється підвищений ідеологічний зміст, іноді з вказівками на конкретні ідеології ворожі існуючому в країні ладу.
3. За формою правління:
– *республіканські;*
– *монархічні.*
4. За формою політико-територіального устрою:
– *унітарні;*
– *федеративні* (у них наявні національні конституції і конституції суб'єктів федерації).
5. За зовнішньою формою:
– *неписані* – існують у вигляді окремих конституційних актів;
– *писані* – існують у вигляді єдиного акту.
6. За структурою:
– *не кодифіковані;*
– *кодифіковані.*
7. За способом прийняття:
– *прийняті на референдумі;*
– *даровані* (откройовані) прийняті установчими зборами;
– *прийняті парламентами.*
8. За способом внесення змін:

[41] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 28.

– *жорсткі* – процедура внесення змін ускладнена у порівнянні з законодавчою процедурою;
– *гнучкі* – процедура внесення змін така сама, як процедура прийняття закону.

9. За цілеспрямованістю:
– *констатуючі* – закріплюють сучасне;
– *програмні* – визначають мету на майбутнє.

З історією світового конституціоналізму пов'язана і класифікація конституцій на *інструментальні* та *соціальні*. Як зазначалось, інструментальними конституціями називають ті, чий зміст зорієнтований насамперед на встановлення статусу найважливіших ланок державного механізму. Положення щодо статусу індивіда відіграють у цих конституціях фактично другорядну роль, а питання суспільного буття знаходяться взагалі поза межами здійснюваного ними регулювання. Поняття інструментальних конституцій є близьким до поняття старих конституцій (першої «хвилі»), але вони не збігаються.

На відміну від інструментальних конституцій, змісту нових основних законів була притаманна певна «соціалізація» у зв'язку з тим, що їх деякі положення адресувалися суспільству. Зауважимо, що в нових конституціях уперше були зафіксовані окремі соціально-економічні права. Прикладами соціальних конституцій є основні закони Італії, Португалії, Іспанії і більшість з тих, що прийняті у постсоціалістичних і пострадянських країнах[42].

Розглядати Конституцію України лише як правовий акт було б не зовсім правильно. Вона є надзвичайно важливим політико-правовим документом довгострокової дії, яким збагатилася наша держава, фундаментом не лише сучасних, але й майбутніх перетворень у багатонаціональному суспільстві, основою його консолідації. Водночас слід звернути увагу на те, що в ній містяться і окремі моральні орієнтири соціальної справедливості нашого суспільства і держави.

Конституція України, *як правовий документ*, характеризується наступними *юридичними властивостями*:

1. Конституція – це, насамперед, закон, тобто акт виключної ваги і значення.

2. Конституції властиве юридичне верховенство, найвища юридична сила порівняно з іншими правовими актами: жоден акт у державі не повинен суперечити їй.

[42] Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 47.

Верховенство закону узгоджується з верховенством конституції. Видатний теоретик права Г. Кельзен сприймав конституцію як основоположну норму (нім. Grund Norm), яка визначає процедуру створення наступної субординованої норми. Правопорядок, на його думку, визначається побудованою за ієрархією системою норм, очолюваною конституцією. Тому закони, створені поза визначеною конституцією процедурою або з її порушенням, не відповідають основоположній нормі й не можуть діяти. Інакше розривається «тканина» ієрархізованого у відповідний спосіб правопорядку, і він по суті ліквідується[43].

Зазначена логіка була покладена в основу європейської моделі конституційної юрисдикції. При цьому об'єктом контролю щодо конституційності визнавалася не тільки форма закону, а й його зміст. Саме такий підхід визнано за Конституцією України (ч. 1 ст. 152)[44].

3. Конституція є основою правової системи України. Поточне законодавство лише розвиває конституційні приписи, деталізує їх.

4. Конституції властивий особливий порядок прийняття і внесення змін, за рахунок чого досягається її підвищена стабільність.

5. Конституція закріплює не лише наявні здобутки державно організованої нації, але й містить завдання і цілі програмного характеру.

Характеристики Конституції України, які надав Конституційний Суд України у своїх актах:

1. У п. 21. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 26 квітня 2018 р. № 4-рп/2018[45] зазначено, що Конституційний Суд України неодноразово підкреслював природу **Конституції України як результату здійснення народом установчої влади.** Юридична позиція Конституційного Суду України з цього питання полягає, зокрема, в такому: «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

[43] Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 241.

[44] Там само, С. 241.

[45] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 3, стор. 94.

влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої» (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп). Будучи результатом здійснення установчої влади народу, Конституція України шляхом встановлення порядку внесення змін до неї визначає процедурні межі для здійснення влади і самим народом.

2. Пункт 3.1. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019[46] передбачає:

«За Основним Законом України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частини друга, третя статті 5).

Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України; ці органи здійснюють владу в Україні, що походить від народу (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005).

Юридичним вираженням суверенної волі Українського народу є Конституція України, **прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року від його імені (преамбула Конституції України). 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 державно-владних повноважень. Важливою функцією Конституції України є обмеження**

[46] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 4, стор. 129.

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.

Конституція України містить низку фундаментальних щодо здійснення державної влади положень, за якими: 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 (частина друга статті 3); ніхто не може узурпувати державну владу (частина четвер статті 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 (стаття 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 (стаття 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 (частина друга статті 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. У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 Конституційний Суд України наголосив, що 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 (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини)».

3. Конституція України як головне джерело національної правової системи є також базою для поточного законодавства. Вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі України положення (абзац перший підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002[47] у справі про електроенергетику).

4. Пункт 2.2. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 26 лютого 2019 р. № 1-р/2019[48] передбачає: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України; укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (стаття 9 Основного Закону України).

Верховна Рада України 18 жовтня 2006 року ратифікувала Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року, статтею 20 якої передбачено, що за умови дотримання своєї конституції та основоположних принципів своєї правової системи кожна держава-учасниця цієї конвенції розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочином умисного незаконного збагачення, тобто значного збільшення активів посадової особи органу публічної влади, яке перевищує її законні доходи, які вона не може раціонально обґрунтувати. Конституційний Суд України звертає увагу на те, що за вказаною конвенцією держава-учасниця розглядає можливість криміналізації незаконного збагачення «**за умови дотримання своєї конституції та основоположних принципів своєї правової системи**».

Конституційний Суд України наголошує, що при криміналізації будь-якого суспільно небезпечного діяння **треба виходити насампе-**

[47] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про електроенергетику» (справа про електроенергетику) від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 // Вісник Конституційного Суду України від 2002 р., № 1, стор. 19.

[48] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368[-2] Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 р. № 1-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 2, стор. 14.

ред із принципів та норм Конституції України, адже закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Незважаючи на те, що корупція є однією з основних загроз національній безпеці України, **протидія корупції має здійснюватися виключно правовими засобами з дотриманням конституційних принципів та приписів законодавства, ухваленого відповідно до Конституції України»**.

СТРУКТУРА КОНСТИТУЦІЇ – це її внутрішній поділ на певні частини: розділи, параграфи.

Елементи структури:

Преамбула (фр. préambule – передмова) відображаєцілі конституції;

- історичні умови, які передували її прийняттю;
- ставлення до прав і свобод людини;
- загальні засади державної політики;
- Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» // Голос України від 05.10.1999.
- приналежність держави до світової спільноти.

Основна частина конституції включає норми про права і свободи, про основи суспільного устрою, про систему і статус державних органів, про державну символіку, про порядок внесення змін у конституцію. Зазвичай основна частина конституції поділена на розділи, статті, параграфи, які мають нумерацію. Кожний розділ регулює певну сферу суспільних відноси, а статті містять конкретні норми.

Прикінцеві положення – це, з одного боку, частина основного закону тексту, а з іншого, як правило, норми процесуального характеру. Тут звичайно встановлюється порядок набуття чинності конституції. Інколи, якщо це не врегульовано в останній частині, тут вміщують норми про порядок зміни конституції або про державну символіку.

Перехідні положення мають своїм головним призначенням забезпечення спадкоємності між минулою та нині діючою конституціями. Вони, зазвичай, визначають строки набрання чинності окремих конституційних норм, які не можуть бути реалізовані відразу, порядок і строки заміни старих конституційних інститутів новими. Наприклад, органи, призначені (обрані) безстроково (для прикладу, суди), у де-

мократичних державах не розпускаються і не замінюються іншими в зв'язку з прийняттям нової конституції.

Додатки до конституції іноді мають важливе юридичне значення. Наприклад, у деяких додатках до Конституції Індії міститься розподіл компетенції між Союзом і штатами. Декілька додатків містить і Конституція Канади. З-поміж них додаток із 30 пунктів «Про актуалізацію Конституції», додаток «Робота і публічна власність провінцій, які є власністю Канади», «Присяга на вірність» та ін.

Чинна Конституція України складається з 14 розділів. 166 статей зібрані в 13 розділів, а розділ XV містить 16 перехідних положень. Тексту Конституції передує Преамбула. Розділ VII «Прокуратура» (статті 121 – 123) було виключено відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»[49].

Розділ I «Загальні положення» (ст. 1 –20).

Розділ II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» (ст. 21 –68).

Розділ III «Вибори. Референдум» (ст. 69–74).

Розділ IV «Верховна Рада України» (ст. 75–101).

Розділ V «Президент України» (ст. 102–112).

Розділ VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» (ст. 113–120).

Розділ VII «Прокуратура» (ст. 121 –123) виключено на підставі Закону від 2 червня 2016 р. № 1401 –VIII.

Розділ VIII «Правосуддя» (ст. 124–131-2).

Розділ IX «Територіальний устрій України» (ст. 132,133).

Розділ X «Автономна Республіка Крим» (ст. 134–139).

Розділ XI «Місцеве самоврядування» (ст. 140–146).

Розділ XII «Конституційний Суд України» (ст. 147–153).

Розділ XIII «Внесення змін до Конституції України» (ст. 154–159).

Розділ XIV «Прикінцеві положення» (ст. 160–161).

Розділ XV «Перехідні положення» (п. 1 –14).

Виходячи з наукової класифікації видів конституцій, чинну Конституцію України 1996 р. можна охарактеризувати наступним чином:

1. *За історичними умовами прийняття* Конституція України належить до четвертого покоління (до так званих новітніх конституцій),

[49] Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» // Голос України від 29.06.2016, № 118.

оскільки була прийнята після розпаду СРСР, в умовах розбудови незалежної Української держави.

2. *За юридичною формою* Конституція України є писаною.

3. *За способом прийняття* Конституція України є народною, оскільки прийнята вищим представницьким органом – Верховною Радою України – від імені Українського народу.

4. *За порядком внесення змін та доповнень* Конституція України є жорсткою. Внесення змін до неї здійснюється за особливою процедурою, передбаченою в розділі XIII. Крім того, вона є ще й комбінованою, оскільки внесення змін до розділів I, III та XIII є більш складним, ніж до інших розділів.

5. *За формою правління* Конституція України є республіканською, що прямо закріплено у ч. 1 ст. 5. Аналіз подальших статей цього документа свідчить про те, що Україна є змішаною, напівпрезидентською республікою.

6. *За формою територіального устрою* Конституція України – це конституція унітарної держави (унітарний характер держави прямо закріплений у ч. 2 ст. 2 Конституції).

7. *За формою політичного режиму* Конституція України є демократичною, тому що визначає Україну як демократичну державу (ст. 1) і передбачає широкі можливості громадян для участі у формуванні та прийнятті владних рішень.

8. *За ступенем відповідності фактичній конституції* Конституція України є реальною. Суттєві проблеми у забезпеченні проголошених соціально-економічних прав громадян не впливають на загальний висновок про реальність чинної Конституції України, оскільки переважна більшість її норм дійсно втілюється в життя і відіграє роль базового політико-правового регулятора суспільних відносин.

9. *За ступенем систематизованості конституційних норм* Конституція України є кодифікованою конституцією, оскільки являє собою єдиний, цілісний документ – Основний Закон.

10. *За обсягом нормативного матеріалу* Конституція України є помірковано об'ємною, оскільки складається всього із 14 розділів. Це дало змогу закріпити всі найбільш суттєві політико-правові відносини і, водночас, уникнути зайвої деталізації.

11. Чинна Конституція України не передбачає певного терміну дії, тобто є *постійною*, але це не означає неможливості її зміни або скасування.

Важливою є **соціальна цінність Конституції**, бо це:

1. Нормативно-правовий акт, що має найвищу юридичну силу і визначає демократичну спрямованість розвитку держави і суспільства, правової й політичної систем.

2. Документ, в якому втілені цінності та ідеали світового конституціоналізму.

3. Акт, що встановлює межі втручання держави в особисте і асоційоване життя громадян.

4. Має інформаційну цінність для громадян.

5. Інструмент забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп і прошарків населення.

6. Документ, що консолідує суспільство на певному етапі його розвитку.

7. Акт, що містить у собі програмні положення, які визначають демократичний вектор розвитку українського суспільства.

8. Основа подальшої модернізації держави і суспільства, фактор демократизації соціуму.

9. База забезпечення стабільності державного і суспільного ладу.

10. Основа стабільного демократичного конституційного статусу людини і громадянина.

Сутність конституції відображає:

1. Визначення меж втручання держави в життя суспільства та людини.

2. Форму організації і здійснення державної влади.

3. Обсяг прав і свобод особи та їх гарантованість.

ЮРИДИЧНІ ВЛАСТИВОСТІ КОНСТИТУЦІЇ:

Вища юридична сила – одна з базових її властивостей. Конституція України займає найвищий щабель в ієрархічній системі правових актів. Усі інші правові акти не повинні їй суперечити, а у разі наявності невідповідності положенням Конституції України вони визнаються такими, що не діють.

Верховенство конституції знаходить вираз у тому, що в ній, як правило, визначено ключові стадії процесу розгляду і прийняття законів як наступної, першої «підконституційної» форми в ієрархії нормативно-правових актів і узагальнено порядок правотворення в цілому. Саме у цьому контексті треба сприймати визначення конституції як абсолютної, основоположної норми (нім. Grundnorm), запропоноване видатним юристом минулого століття Г. Кельзеном. Конституція

визнається основою (юридичною базою) правотворчості і правозастосування, у зв'язку з чим усі правові акти повинні їй відповідати, тобто бути конституційними[50].

Головний закон держави. Конституційні норми регламентують найважливіші суспільні відносини, пов'язані із здійсненням державної влади.

Найважливіший кодифікований нормативно-правовий акт держави у системі джерел національного права України.

Системоутворюючий документ, який визначає принципи організації та діяльності органів державної влади: Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, місцевих державних адміністрацій та ін.

Підвищена стабільність. Конституція України закріпила базові засади конституційного ладу, форму держави, права і свободи громадян та ін.

Особливий порядок прийняття. Конституція України приймається з дотриманням спеціальної процедури безпосередньо народом або спеціально уповноваженим органом держави – Верховною Радою України.

Функції конституції – це основні напрями її впливу на суспільні відносини, обумовлені соціальним призначенням конституції.

ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ КОНСТИТУЦІЇ:

Юридична функція пов'язана з тим, що конституція є основним джерелом права, вона має найвищу юридичну силу (формально-юридична конституція), є базою чинного законодавства і визначає всю систему правового регулювання в суспільстві.

Політична функція полягає в тому, що конституція встановлює основи організації публічної влади, визначає основні принципи політичної діяльності, функціонування інститутів політичної системи суспільства.

Ідеологічна функція полягає у виховній ролі конституції, яка встановлює взаємовідносини держави з людиною, інститутами громадянського суспільства на основі їх взаємної відповідальності. У конституції держави чітко формулюються ті духовні цінності, на які вона орієнтована – свобода людини, непорушність прав і свобод людини і громадянина, демократія.

[50] Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 50.

Установча функція полягає в тому, що Конституція встановлює основні політико-правові інститути держави і суспільства, визначає основи правового статусу громадян, систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Обмежувальна функція полягає в тому, що конституційні норми створюють основу і визначають межі діяльності державних органів, стримують узурпацію і монополізацію влади певними владними структурами держаної влади.

Зовнішньополітична функція знаходить свій вияв у тому, що інші держави й народи за змістом Конституції можуть робити висновки про рівень демократизму держави.

Держава встановлює ***підвищений рівень охорони і захисту основного закону***, з огляду на його фундаментальне значення, для належного та стабільного функціонування основних політичних інститутів, економічної, соціальної та культурно-духовної систем суспільства. За порушення конституційних норм встановлюються конституційно-правова, кримінально-правова, адміністративно-правова та інші види юридичної відповідальності. Наприклад, посягання на конституційний лад держави, закріплений в основному законі, вважається одним із найтяжчих злочинів, за який передбачене суворе кримінальне покарання аж до ув'язнення.

Провідна роль конституції у правовій системі, її вища юридична сила і пряма дія норм не виключають, на жаль, випадків порушення положень основного закону, в тому числі і з боку вищих органів державної влади. Тому Конституція вимагає особливої охорони та захисту, покликаних забезпечити її дотримання як фізичними і юридичними особами, так і державою в особі її органів і посадових осіб.

Правова охорона конституції реалізується через запровадження спеціального механізму, ключову роль у якому відіграють **органи конституційної юрисдикції**.

Наразі у світі сформувалися дві основні моделі конституційного контролю (нагляду) – європейська (континентальна) та американська. Але зміст діяльності органів конституційної юрисдикції в обох моделях однаковий – це забезпечення верховенства конституції шляхом перевірки на відповідність їй конституційних, органічних та звичайних законів, а також інших нормативно-правових актів (актів органів виконавчої влади, глави держави, органів місцевого самоврядування тощо). Конституційні закони, прийняті кваліфікованою більшістю голосів на референдумі, звичайно не підлягають перевірці

на конституційність, на відміну від законів, прийнятих на референдум простою більшістю голосів. У деяких країнах об'єктами перевірки можуть виступати міжнародні договори, приватноправові акти (заповіти, договори тощо) і судові рішення, а в деяких випадках і індивідуальні правозастосовні акти. До числа об'єктів конституційного контролю належать дії (бездіяльність) посадових осіб, створення і діяльність політичних громадських об'єднань (особливо партій), акти та дії громадських об'єднань, що виконують за дорученням держави певні владні функції, результати виборів, насамперед президентських і парламентських, референдумів (плебісцитів) тощо. Як правило, рішення органів конституційної юрисдикції є остаточними і оскарженню не підлягають, а натомість повинні бути виконані невідкладно.

В окремих державах невід'ємною ланкою механізму охорони конституції є **глава держави**, який, відповідно до тієї ж конституції, **виступає гарантом її додержання** (Україна) або стежить за її дотриманням (Франція).

2.4. Порядок прийняття конституцій та внесення змін до Конституції України

Конституції приймаються і змінюються в особливому порядку, більш складному, ніж звичайна законодавча процедура. Політична практика напрацювала низку **способів прийняття конституцій**, які зводять до трьох основних:

- прийняття конституції представницькою установою;
- прийняття конституції виборчим корпусом;
- введення конституції виконавчою владою.

Ці способи прийняття конституції можуть застосовуватися як у чистому вигляді, так і комбінуватися.

Повноваження з прийняття першої або нової писаної конституції називається *установчою владою*. Повноваження з прийняття першої конституції називається першопочатковою установчою владою, а нової конституції – похідною установчою владою. Першопочатковою установчою владою, зазвичай, наділяються *установчі збори* – вищий представницький державний орган, який обирається з метою розробки, прийняття або зміни конституції. Такий орган також може називатися конституційна асамблея, конституційні збори, конституційний кон-

вент, конвент, конституанта тощо. Установчі збори не тільки приймають конституцію, а й розробляють її проект.

Іншою представницькою установою, яка може приймати конституцію, є парламент. *Парламенти,* як правило, приймають не першу, а нову конституцію, оскільки самі ґрунтуються на положеннях попередньої конституції. Для розробки проекту конституції при парламенті утворюється спеціальний орган – конституційна комісія, основну частину членів якої становлять депутати парламенту. До складу конституційної комісії входять також представники виконавчої і судової гілок влади, суб'єктів федерації, органів місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій, фахівці з конституційного права тощо. Така комісія може утворюватися і при установчих зборах.

Парламент приймає конституцію на основі кваліфікованої більшості у 2/3 або більше голосів. У новітній політичній практиці зарубіжних держав прийняття конституцій парламентом є досить поширеним.

Прийняття конституції виборчим корпусом здійснюється *шляхом референдуму*. Цей процес складається з двох етапів: *розробки проекту конституції і затвердження його на референдумі*. Проект конституції розробляють конституційна комісія, парламент або установчі збори. Іноді розробку проекту конституції контролює уряд або глава держави.

Якщо до референдуму конституція не тільки розробляється, а й ухвалюється парламентом чи установчими зборами, то відбувається *застосування комбінованого способу прийняття основного закону*.

Ще одним способом прийняття конституції є *введення її виконавчою владою* – одностороннім актом глави держави, рідко – урядом. Введення конституції главою держави називається октроюванням (або октроїруванням). *Октройована конституція* – «дарована» конституція. У її введенні не беруть участі ні представницька установа (парламент чи установчі збори), ні виборчий корпус. Октройовані конституції характерні насамперед країнам з монархічною формою правління. Проект конституції розробляється під контролем самого монарха (в парламентарних монархіях – уряду) і ним же затверджується.

Спосіб прийняття конституції значною мірою впливає на її зміст і відіграє важливу роль у визначенні основних характеристик державного ладу конкретної країни, насамперед його демократизму. Октроювання конституцій вважається авторитарним актом, несумісним із

демократією. Такі конституції, зазвичай, встановлюють авторитарний політичний режим.

Найдемократичнішим способом прийняття конституції, здавалося б, є референдум. Конституція, затверджена на референдумі, вважається народною. Однак роль референдуму як способу прийняття конституції, загалом політичних рішень, не слід перебільшувати. Політичний досвід свідчить, що найбільшою мірою демократизму конституції і досягненню громадянського консенсусу сприяє розробка і прийняття її установчими зборами.

Конституційний Суд України неодноразово досить детально розтлумачував положення щодо внесення змін до Конституції України.

Відповідно до ст. 75, п. 1 ч. 1 ст. 85 Основного Закону України Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, до повноважень якого належить, зокрема, внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених її розд. XIII «Внесення змін до Конституції України».

У п. 3.2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010[51] вказано, що «Відповідно до статті 159 Основного Закону України **законопроект про внесення змін до Конституції України** розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності його вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Передбачена статтею 159 Конституції України особлива процедура розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України спрямована на те, щоб не допустити внесення змін до Основного Закону України всупереч вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Згідно з офіційним тлумаченням положень статті 159 Конституції України, наданим Конституційним Судом України у Рішенні від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у справі щодо внесення змін до Конституції України, «у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає

[51] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2010 р., № 5, стор. 36.

вимогам статей 157 і 158 Конституції України» (абзац другий пункту 2 резолютивної частини). При цьому Конституційний Суд України у вказаному рішенні зазначив, що згідно із статтею 159 Конституції України **обов'язковій перевірці на відповідність статтям 157 і 158 Конституції України підлягає не тільки законопроект, поданий до Верховної Ради України в порядку статей 154, 155 і 156 Конституції України, але й усі можливі поправки, внесені до нього у процесі його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України**. Законопроект, який за висновком Конституційного Суду України відповідав вимогам статей 157 і 158 Конституції України і до якого було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності цього законопроекту вимогам зазначених статей Конституції України перед прийняттям його як закону про внесення змін до Конституції України (абзаци шостий, сьомий пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, за Основним Законом України **наявність відповідного висновку Конституційного Суду України є обов'язковою умовою розгляду законопроекту** про внесення змін до Конституції України на пленарному засіданні Верховної Ради України. **Здійснення** Конституційним Судом України **попереднього (превентивного) контролю** відповідності такого законопроекту вимогам, встановленим статтями 157 і 158 Конституції України, з усіма можливими поправками, внесеними до нього у процесі розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, **є невід'ємною стадією конституційної процедури** внесення змін до Основного Закону України».

За п. 5. мотивувальної частини Рішення КСУ від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010[52], «Згідно з частиною другою статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У Конституції України окремо встановлено повноваження Верховної Ради України щодо внесення змін до Конституції України відповідно до процедури, передбаченої розділом XIII (пункт 1 частини

[52] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2010 р., № 5, стор. 36.

першої статті 85), і прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85) за процедурою, встановленою її статтями 91, 93. Отже, зазначені повноваження Верховної Ради України є самостійними і відрізняються за конституційною процедурою їх реалізації.

Згідно зі статтею 91 Основного Закону України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України. Натомість законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 155 Основного Закону України).

Дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами, у тому числі й законами про внесення змін до Конституції України, є однією з умов легітимності законодавчого процесу».

Як зазначено у п. 2.2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016[53], «Процедура внесення Верховною Радою України змін до Конституції України визначена у розділі XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України.

Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 154 Основного Закону України).

Згідно зі статтею 155 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

[53] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення "на наступній черговій сесії Верховної Ради України", яке міститься у статті 155 Конституції України від 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016 // Вісник Конституційного Суду України від 2016 р., № 6, стор. 9.

Відповідно до частини першої статті 158 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам вимогам статей 157 і 158 Конституції України (стаття 159 Основного Закону України).

Аналіз наведених положень дає підстави стверджувати, що **для внесення Верховною Радою України змін до Конституції України передбачено таку конституційну процедуру:**

1) законопроект про внесення змін до Конституції України подається до Верховної Ради України лише одним із суб'єктів, визначених у татті 154 Основного Закону України;

2) законопроект, щодо якого Конституційний Суд України дав висновок про його відповідність вимогам статтей 157 і 158 Конституції України, попередньо схвалюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України;

3) законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається і приймається як закон не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України на наступній черговій сесії парламенту;

4) якщо законопроект розглядався Верховною Радою України, але не був прийнятий як закон, то він повторно може бути поданий до парламенту не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Особливість зазначеної конституційної процедури полягає у встановленні певного часового проміжку між попереднім схваленням законопроекту про внесення змін до Конституції України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України та остаточним його розглядом і голосуванням за прийняття закону про внесення змін до Конституції України на наступній черговій сесії Верховної Ради України не менш як двома третинами від її конституційного складу.

Конституційний Суд України вважає, що **дотримання конституційно визначеної процедури прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України як закону є однією з**

гарантій її легітимності, забезпечує виваженість при внесенні змін до Конституції України та її стабільність».

Пункт 2.6. цього Рішення, також містить низку важливих роз'яснень:

«Системне та логічне тлумачення положення статті 155 Конституції України «на наступній черговій сесії Верховної Ради України» дає підстави для висновку, що його необхідно тлумачити у взаємозв'язку з частиною першою статті 158 Основного Закону України, за якою законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Конституційний Суд України виходить з того, що за статтею 155 Основного Закону України прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України як закону пов'язане з голосуванням за нього на наступній черговій сесії Верховної Ради України не менш як двома третинами від її конституційного складу; у разі, якщо такий законопроект розглядався на черговій сесії Верховної Ради України, але закон не був прийнятий Верховною Радою України згідно з частиною другою статті 84 Основного Закону України на її пленарному засіданні шляхом голосування, застосовується положення частини першої статті 158 Конституції України щодо **повторного розгляду Верховною Радою України законопроекту про внесення змін до Конституції України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту**.

Отже, якщо законопроект про внесення змін до Конституції України був попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, але не розглядався Верховною Радою України на її черговій сесії, то на нього не поширюється вказане положення частини першої статті 158 Основного Закону України.

2.7. Цільове тлумачення положень статті 155 Основного Закону України дає Конституційному Суду України підстави для висновку, що конституційна процедура розгляду парламентом питання щодо внесення змін до Конституції України послідовно у два етапи встановлена з метою **розведення у часі попереднього схвалення законопроекту** про внесення змін до Конституції України **і його остаточного прийняття як закону**, що **унеможливлює прийняття законопроекту** про внесення змін до Конституції України **як закону на одній черговій сесії** Верховної Ради України, а також дає народним депутатам України

час для додаткового аналізу змісту цього законопроекту, з'ясування можливих наслідків внесення змін до Основного Закону України тощо.

Таким чином, у положенні статті 155 Конституції України стосовно прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України на наступній черговій сесії Верховної Ради України передбачено зважений підхід до розгляду та прийняття цього законопроекту як закону.

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України зазначає, що Верховна Рада України може передбачити в Регламенті Верховної Ради України м**ожливість прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України як закону на пізнішій черговій сесії Верховної Ради України** із дотриманням положень, закріплених розділом XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України».

Пункт 1. резолютивної частини Рішення КСУ від 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016[54] передбачає, що «В аспекті порушеного у конституційному поданні питання щодо конституційної процедури прийняття закону про внесення змін до Конституції України, якщо відповідний законопроект був попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, але не розглядався на черговій сесії Верховної Ради України, положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», застосоване у статті 155 Конституції України відповідно до її цілей, у взаємозв'язку з положеннями частини другої статті 8, частини першої статті 82, частин першої, другої, п'ятої статті 83, частини другої статті 84, частини першої статті 158 Основного Закону України необхідно розуміти так, що наступною черговою сесією Верховної Ради України є чергова сесія парламенту, яка має відбутися відповідно до положень розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України та Регламенту Верховної Ради України і на якій законопроект про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважатиметься прийнятим як закон, якщо за нього проголосує не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України».

[54] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення "на наступній черговій сесії Верховної Ради України", яке міститься у статті 155 Конституції України від 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016 // Вісник Конституційного Суду України від 2016 р., № 6, стор. 9.

Пункт 18. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 26 квітня 2018 р. № 4-рп/2018[55] вказує на загальний порядок внесення змін до Конституції України, встановленому статтями 154-159 розділу XIII Конституції України. «Згідно зі статтею 154 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. За статтею 155 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. **Згідно зі статтею 156 Конституції України законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»** подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

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».

[55] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" від 26 квітня 2018 р. № 4-рп/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 3, стор. 94.

РОЗДІЛ 3.
ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

3.1. Поняття конституційного та суспільного ладу України

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД є *системою суспільних відносин, передбачених і гарантованих Конституцією і законами, прийнятими на її основі й відповідно до її положень*.

Конституційний лад визначається як:

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

– певний спосіб (форма) організації держави, якого (яку) закріплено в його конституції;

– такий стан відносин (або порядок), що характеризує державу як конституційну, забезпечує підпорядкованість держави праву, сприяє закріпленню в суспільній практиці й правосвідомості справедливих, гуманних і правових взаємозв'язків між людиною, громадянським суспільством і державою або як установлені конституційним правом взаємовідносини між людиною, народом, суспільством і державою, що покликані забезпечити визнання та захист прав і свобод людини і громадянина, народовладдя, громадянського суспільства і демократичної держави.

Конституційний лад розглядають в єдності двох складових – державного ладу і суспільного ладу України.

Державний лад – це система суспільних відносин, що існують з приводу організації (будівництва) і діяльності держави.

Державний лад в Україні:

1) є перехідним, змішаним;

2) має національне забарвлення;

3) все більше наближається до загальноєвропейського.

Суспільний лад України – це суспільні відносини, що існують з приводу організації і діяльності суспільства, які регламентовані Конституцією і законами України. ***Суспільний лад України характеризується побудовою громадянського суспільства***.

Він включає:

- політичну систему суспільства;
- економічну систему суспільства;
- соціальну систему суспільства;
- культурну систему суспільства.

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

***Засади конституційного ладу України*:**

- народовладдя (народний суверенітет);
- державний суверенітет і незалежність України;
- республіканська форма правління, яка відповідає вимогам демократії та поділу влад;
- унітарний устрій України;
- визнання людини як найвищої соціальної цінності, утвердження і забезпечення її прав і свобод;
- соціальний захист людини;
- статус української мови як державної;
- поділ влад;
- гарантованість місцевого самоврядування;
- політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність;
- вищу юридичну силу Конституції України і пряму дію її норм;
- рівність усіх суб'єктів права власності перед законом.

Гарантії конституційного ладу України – це засоби і умови, що забезпечують його непорушність та недоторканість. Гарантіями конституційного ладу України є положення Конституції України про:

а) неможливість зміни Конституції, якщо ці зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (ч. 1 ст. 157);

б) неможливість зміни Конституції в умовах воєнного або надзвичайного стану (ч. 2 ст. 157);
в) ускладнений порядок внесення змін до першого розділу Конституції, присвяченого засадам конституційного ладу України;
г) конституційне визначення статусу Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 102) та встановлення відповідальності Президента України у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину (ст. 111);
ґ) заборону утворювати політичні партії та громадські організації, програмні цілі або дії яких спрямовані на зміну конституційного ладу насильницьким шляхом (ч. 1 ст. 37);
д) присягу народних депутатів України щодо додержання Конституції України та законів України (ч. 2 ст. 79);
е) конституційний обов'язок Кабінету Міністрів України забезпечувати державний суверенітет України, виконання Конституції і законів України (п. 1 ст. 116);
є) діяльність спеціального органу захисту конституційного ладу – Конституційного Суду України, – який вирішує питання про конституційність чинного законодавства, актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України (ст. 150).

Основні суб'єкти конституційного ладу України:

1. Народ України.
2. Українська держава в цілому.
3. Політичні партії і громадські організації.
4. Найвищі органи держави Україна.
5. Засоби масової інформації.
6. Міжнародні організації.

Позиції Конституційного Суду України щодо характеристики конституційного ладу України:

Пункт 3.1. мотивувальної частини Рішення КСУ від 16 червня 2011 р. № 6-рп/2011[56] вказує, що «**Україна є суверенною, демокра-**

[56] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Костенка Юрія Івановича щодо офіційного тлумачення окремих положень підпунктів 1, 2 пункту 1 Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941-1945 років" щодо порядку офіційного використання копій Прапора Перемоги" від 16 червня 2011 р. № 6-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2011 р., № 6, стор. 59.

тичною, правовою державою (стаття 1 Основного Закону України).

Суверенітет України поширюється на всю її територію. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (частина перша статті 2, частина друга статті 5 Конституції України).

Згідно з Основним Законом України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури; суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова (стаття 11, частини перша, друга статті 15).

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; 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 (частини перша, друга статті 8, частина друга статті 19 Основного Закону України)».

Пункт 2.1. мотивувальної частини Рішення КСУ від 25 квітня 2012 р. № 11-рп/2012[57] вказує, що «**Конституцією України закріплено загальні засади, на яких базуються суспільно-політичні відносини в державі**: 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 (частина друга статті 3). Забезпечення прав і свобод людини і громадянина означає їх визнання, дотримання та захист. Звернення до суду за захистом конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується; права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина третя статті 8, частина перша статті 55 Основного Закону України)».

[57] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Шаповалова Олексія Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 20 частини першої статті 106, частини першої статті 111-13 Господарського процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України від 25 квітня 2012 р. № 11-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 3, стор. 53.

Пункт 3. мотивувальної частини Рішення Великої Палата КСУ від 18 грудня 2018 р. № 12-р/2018[58] вказує, що «Стаття 17 Конституції України міститься у розділі І «Загальні засади», який визначає такі **основи конституційного ладу в Україні**, як, зокрема, суверенітет, територіальна цілісність та недоторканність України, захист яких є справою всього Українського народу. Наведене свідчить про засадничий характер положень цієї статті, у тому числі щодо соціального захисту осіб, на яких покладається обов'язок захищати суверенітет, територіальну цілісність та недоторканність України.

Виходячи зі змісту статей 17, 65 Основного Закону України Конституційний Суд України вважає, що громадяни України, які захищають Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України, виконують конституційно значущі функції. Тож держава повинна надавати їм і членам їхніх сімей особливий статус та забезпечувати додаткові гарантії соціального захисту відповідно до частини п'ятої статті 17 Конституції України як під час проходження служби, так і після її закінчення».

Пункт 11. мотивувальної частини Рішення Великої Палата КСУ від 16 липня 2019 р. № 9-рп/2019[59] вказує, що «**Для стабільності демократичного конституційного ладу** держава може здійснювати конкретні заходи з метою його захисту. Європейський суд з прав людини наголосив на **прийнятності концепції «демократії, здатної захистити себе»** (§ 51, § 59 рішення у справі «Фогт проти Німеччини» (Vogt v. Germany) від 26 вересня 1995 року) 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

[58] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 розділу І Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України" від 28 грудня 2014 року № 76-VIII (справа про соціальний захист ветеранів війни та членів їхніх сімей) від 18 грудня 2018 р. № 12-рп/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 1, стор. 99.

[59] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки" від 16 липня 2019 р. № 9-рп/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 5, стор. 19.

лютого 2003 року). Потрібна певна рівновага між вимогами захисту демократичного суспільства і вимогами охорони прав особи (§ 32 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини» (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey) від 30 січня 1998 року). **Саме тому кожного разу, коли держава вважає за потрібне посилатися на принцип «демократії, здатної захистити себе», щоб виправдати втручання в права особи, вона має зважено оцінювати межі й наслідки передбачених заходів задля дотримання зазначеної рівноваги**.

Отже, з огляду на історію становлення української незалежної держави, історичний контекст та загрози, що постали перед нею у зв'язку з тимчасовою окупацією частини її території, **Україна має право обстоювати конституційні принципи, у тому числі й шляхом заборони пропаганди тоталітарних режимів та використання їхньої символіки**».

Пункт 3. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 20 грудня 2019 р. № 12-р/2019[60] передбачає, що «За юридичною позицією 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» (абзац четвертий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

Конституційний Суд України також наголошував, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, 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 (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

[60] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР від 20 грудня 2019 р. № 12-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 1-2 , стор. 68.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що Кодекс (мається на увазі Житловий кодекс Української РСР – *прим. автор*.) прийнято до набуття чинності Конституцією України, а тому ряд його положень є такими, що нівелюють сутність конституційного права кожної особи на житло, не відповідають й іншим конституційним засадам соціального, економічного розвитку Українського суспільства та держави, унеможливлюють вільне набуття кожним права приватної власності на житлові об'єкти відповідно до закону; положення преамбули Кодексу суперечать частинам першій, другій статті 15 Конституції України, згідно з якими **суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова**, тож їх слід привести у відповідність з вимогами Основного Закону України».

3.2. Принцип верховенства права в системі засад конституційного ладу України

До основних принципів конституційного ладу України можна віднести: 1) суверенність; 2) демократизм; 3) гуманізм; 4) реальність; 5) системність; 6) історизм; 7) послідовність; 8) гарантованість; 9) обґрунтованість.

Особливе місце серед принципів конституційного ладу України займає **принцип верховенства права**.

Віднесеність певних характеристик системи національного права до об'єктів конституційного регулювання засвідчує, як уже зазначалося, декларуванням у ряді конституцій правової держави. **Правова держава** – це доктринальна характеристика (визначення) сучасної держави, реальний смисл якої полягає насамперед в тому, що за відповідних умов державне владарювання має бути організоване у встановлених у праві формах і здійснюване там само визначених межах[61].

Якість правової держави нерідко не лише пов'язують з дотриманням вимог позитивного права, а й визначають відповідність останнього природно-правовим уявленням. Тим самим владу у правовій державі обмежують природними правами людини, які є невідчужуваними. Ці

[61] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 236.

обмеження, на думку прибічників такого підходу, мають втілюватися в актах позитивного права, надаючи їм характеру по-справжньому правових. Але практична реалізація ідеї правової держави може бути здійснена лише у позитивно-правовому вимірі, що є продуктивним для правозастосування[62].

Принцип верховенства права має фундаментальне значення не тільки для побудови правової системи, але й для розбудови правової держави, як носія цієї системи, що неодноразово підкреслюється в рішеннях Конституційного Суду України.

Синонімічним терміну «правова держава», але не тотожним, є термін «верховенство права» (англ. rule of law), який походить з англомовних політичних і наукових джерел. Іноді цей термін перекладають як «панування права», що видається більш точним по суті[63].

Верховенство права як сучасну ідею пов'язують з концепцією, сформульованою на межі XIX – XX ст. відомим британським правником А. Дайсі. Основу цієї концепції складали три тези: органи державної влади та індивіди у своїх діях мають керуватися нормами права; усі індивіди є рівними перед законом; суд відіграє вирішальну роль у встановленні прав індивіда. Послідовники А. Дайсі зазвичай трактують верховенство права узагальнено як характеристику правопорядку, за умов якого виключається адміністративна сваволя і забезпечується захист прав індивіда, насамперед в суді[64].

Подібні ідеї знаходимо й у практиці Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України у п. 4.1. Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004[65] у справі про призначення судом більш м'якого покарання зауважив, що «**верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо**. Одним

[62] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 236.

[63] Там само, С. 238.

[64] Там само, С. 238.

[65] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 // Урядовий кур'єр від 17.11.2004, № 219.

з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. **Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права**. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

У сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення» (абзаци другий, третій, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Пункт 7. мотивувальної частини Рішення Великої Палати ВСУ від 26 лютого 2019 р. № 1-р/2019[66] передбачає: «Вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України виходить із того, що законодавче визначення ознак такого злочину, як незаконне збагачення, у статті 368^{-2} Кодексу не відповідає **принципу юридичної визначеності**.

У правовій державі, якою згідно зі статтею 1 Конституції України є Україна, протидія злочинності має здійснюватися виключно правовими засобами з неухильним дотриманням прав і свобод людини, а також принципів верховенства права та верховенства Конституції України. **Це повною мірою стосується також реалізації Верховною Радою України виключної законодавчої функції в частині визначення законом діянь, які є злочинами** (пункт 22 частини першої статті 92 Конституції України). **У тих випадках, коли закон передбачає кримінальну відповідальність, вимога ясності та недвозначності цього закону є вирішальною при встановленні його відповідності юридичній визначеності**.

[66] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368-2 Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 р. № 1-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 2, стор. 14.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що стаття 368[-2] Кодексу **не відповідає вимозі юридичної визначеності як складовій конституційного принципу верховенства права** (частина перша статті 8 Конституції України), **оскільки диспозиція цієї норми сформульована недостатньо чітко й допускає неоднозначне її розуміння, тлумачення та застосування.** Зазначена стаття Кодексу також не узгоджується з конституційним принципом презумпції невинуватості (частини перша, друга, третя статті 62 Конституції України) та з конституційним приписом щодо неприпустимості притягнення особи до відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів (право особи не давати показань або пояснень щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів) (частина перша статті 63 Конституції України).

Конституційний Суд України вважає, що вимога «раціонального пояснення» чи «раціонального обґрунтування» невідповідності між вартістю активів, набутих у власність особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та задекларованими нею законними доходами може бути встановлена законом як вимога підтвердження доброчесності посадової особи та як превентивний засіб у боротьбі з корупцією, однак, з огляду на положення статті 62 Конституції України, така вимога не може встановлюватися законом як обов'язок особи доводити свою невинуватість у вчиненні злочину та надавати докази в межах кримінального провадження.

Відсутність «раціонального пояснення» чи «раціонального обґрунтування» невідповідності між вартістю активів, набутих у власність особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та задекларованими нею законними доходами може бути передбачена законом як підстава для припинення подальшого здійснення посадовою особою функцій держави або місцевого самоврядування. Водночас обов'язок доведення вини посадової особи у вчиненні такого злочину, як незаконне збагачення, має покладатися законом лише на державні органи, уповноважені процесуальним законом.

Конституційний Суд України наголошує, що протидія корупції в Україні є завданням виняткового суспільного та державного значення, а криміналізація незаконного збагачення – важливим юридичним засобом реалізації державної політики у цій сфері. Водночас при визначенні злочином такого діяння, як незаконне збагачення, треба обов'язково враховувати конституційні положення, якими встановлено принципи

юридичної відповідальності, права і свободи людини і громадянина, а також їх гарантії. За приписами статей 62, 63 Конституції України законодавчим формулюванням складу такого злочину, як незаконне збагачення, не можна: покладати на особу обов'язок підтверджувати доказами законність підстав набуття нею у власність активів, тобто доводити свою невинуватість; надавати стороні обвинувачення право вимагати від особи підтвердження доказами законності підстав набуття нею у власність активів; уможливлювати притягнення особи до кримінальної відповідальності лише на підставі відсутності підтвердження доказами законності підстав набуття нею у власність активів» [67].

Пункт 4. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 20 червня 2019 р. № 6-р/2019[68] в аспекті тлумачення принципу верховенства права передбачає такі положення:

«Народні депутати України вважають, що Указ порушує принцип верховенства права, який відповідно до частини першої статті 8 Конституції України визнається і діє в Україні.

За юридичною позицією Конституційного Суду України верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність (абзац другий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Враховуючи зміст статті 8 Конституції України та практику Конституційного Суду України, **верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади.**

Верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, зокрема, в контексті таких основоположних його складових: принцип законності, принцип поділу державної влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) на 86-му пленарному засіданні 25-26 березня 2011 року у

[67] Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник. Київ: Ліра-К, 2016. С. 158.

[68] Рішення Конституційного Суду України 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" від 20 червня 2019 р. № 6-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 4, стор. 148.

Доповіді «Верховенство права» вказала, що **основними критеріями розуміння верховенства права** є, зокрема: доступність закону (закон має бути зрозумілим, чітким та передбачуваним); питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції; рівність перед законом; влада має здійснюватись у правомірний, справедливий та розумний спосіб; елементами верховенства права є: законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; юридична визначеність; заборона свавілля; рівність перед законом.

Таким чином, **верховенство права означає, що органи державної влади обмежені у своїх діях заздалегідь регламентованими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах, і, відповідно, суб'єкт правозастосування може передбачати й планувати свої дії та розраховувати на очікуваний результат**».

Пункт 2.3. мотивувальної частини Рішення КСУ від 26 березня 2020 р. № 6-р/2020[69] передбачає:

«2.3. **В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8).**

Юридична визначеність є ключовою у розумінні верховенства права; держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; юридична визначеність передбачає, що норми мають бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правовідносин.

У контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов юридичної дійсності та його **впевненість у своєму юридичному становищі, а також захист від свавільного втручання держави**. **Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові**: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну стабільність чинного законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування)».

[69] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України від 26 березня 2020 р. № 6-р/2020 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 3, стор. 59.

Пункт 4.1. мотивувальної частини Рішення Другого сенату КСУ від 15 квітня 2020 р. № 2-р(II)/2020[70] передбачає, що «У контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності. Конституційний Суд України у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 наголошував, що **принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду** (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин; **тривалість перехідного періоду у разі зміни юридичного регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв**: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом (абзац п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України виходить з того, що **зміни в юридичному регулюванні має бути вчинено так, щоб особи, юридичного статусу яких такі зміни стосуються, мали реальну можливість пристосуватися до нової юридичної ситуації, зокрема, встигли реалізувати певні права (вчинити потрібні дії) у спосіб, встановлений законодавством до внесення відповідних змін**. За певних обставин, зокрема, якщо нове законодавче регулювання погіршуватиме юридичний статус осіб, законодавець повинен передбачити достатній перехідний період (розумний часовий проміжок) з моменту опублікування закону до набрання ним чинності (початку його застосування), протягом якого зацікавлені особи мали б можливість підготуватися до виконання вимог, передбачених новим законодавчим регулюванням».

[70] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України "Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні" від 15 квітня 2020 р. № 2-р(II)/2020 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 3, стор. 72.

У п. 2.1. мотивувальної частини Рішення Другого сенату КСУ від 18 червня 2020 р. № 5-р(II)/2020[71] зазначено, що «**Однією із засад українського конституційного ладу є «верховенство права» (правовладдя)**, що його виражено через формулу: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» (частина перша статті 8 **статті 8** Конституції України). «Верховенство права» (правовладдя) як невідокремний елемент системи цінностей, що їх покладено в основу сучасного європейського правопорядку, належить до тріади принципів спільної спадщини європейських народів поряд із такими її складниками, як правдива демократія й людські права. У рамках спільного юридичного простору Європи існує консенсус щодо стрижневих елементів правовладдя, які є не лише формальними, а й субстантивними (матеріальними). **Такими стрижневими елементами є**: 1) законність – включно з прозорою, підзвітною та демократичною процедурою запровадження приписів права; 2) юридична визначеність; 3) заборона свавільності; 4) доступ до правосуддя в незалежних і безсторонніх судах – включно із судовим контролем щодо адміністративних актів (дій); 5) дотримання людських прав; 6) недискримінація та рівність перед законом (Доповідь про правовладдя, схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційська Комісія), CDL-AD(2011)003rev, § 41). **Українська формула правовладдя як засади національного конституційного ладу є двоскладовою**: відповідно до першого складника «верховенство права в Україні визнається», відповідно до другого – «верховенство права в Україні діє». Що стосується першого – імперативу визнання правовладдя державою, то Україна виконала його як на міжнародному рівні (шляхом приєднання до Статуту Ради Європи та ратифікації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року), так і на національному (шляхом **унормування принципу верховенства права передусім у розділі I «Загальні засади» Конституції України, завдяки чому він сукупно з іншими принципами цього розділу визначає український конституційний лад**, а також шляхом унормування цього принципу у звичайних законах держави як керівного для діяльності різних органів державної влади). Другий

[71] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ від 2 березня 2015 року № 213-VIII від 18 червня 2020 р. № 5-р(II)/2020 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 4, стор. 62.

складник «верховенства права» (правовладдя) висуває імператив його дієвості, тобто ефективності, чим, власне, і здійснюється забезпечення його практичної значущості. Ідеться насамперед про сукупність національних інституцій, механізмів і процедур, що є доконечними для того, щоб особа була спроможною володіти людською гідністю та захистити себе від свавільних дій держави (її органів і посадових осіб). Цей складник спрямовано здебільшого на вимогу щодо наявності в політичній та юридичній системах держави тих інституційних (структурних) елементів, що в поєднанні з відповідними юридичними процедурами забезпечують інституційний та процесовий механізми верховенства права (правовладдя). **Особливу роль у системі інституційного забезпечення «верховенства права» (правовладдя) відведено судовій владі загалом, а зокрема – конституційному й адміністративному видам судочинства**. Саме ці два види судочинства покликані забезпечувати узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм, завдяки чому досягається дієвість верховенства права (правовладдя), тобто його ефективність.

Принцип верховенства права (правовладдя) вимагає суддівської дії у ситуаціях, коли співіснують суперечливі норми одного ієрархічного рівня. У таких ситуаціях до судів різних видів юрисдикції висунуто вимогу застосовувати **класичні для юридичної практики формули (принципи)**: «закон пізніший має перевагу над давнішим» (*lex posterior derogat priori*) – «закон спеціальний має перевагу над загальним» (*lex specialis derogat generali*) – «закон загальний пізніший не має переваги над спеціальним давнішим» (*lex posterior generalis non derogat priori speciali*). **Якщо суд не застосовує цих формул (принципів) за обставин, що вимагають від нього їх застосування, то принцип верховенства права (правовладдя) втрачає свою дієвість**.

Досліджуючи спірні правовідносини, що виникли між автором клопотання та адміністративними органами держави, Конституційний Суд України виходить із того, що від часу виникнення спору щодо призначення й перерахунку пенсії Левченко О.М. до питання вирішення цього спору мають стосунок три закони України – Закон № 1058-IV, Закон № 1697-VII, Закон № 213-VIII, у яких містяться приписи, що потребують належного застосування з огляду на те, що вони співдіють як суперечливі норми одного ієрархічного рівня.

Конституційний Суд України бере до уваги такі обставини: Закон № 213-VIII ухвалено 2 березня 2015 року, він набрав чинності 1

квітня 2015 року (крім окремих його приписів, що не стосуються цієї справи), його спрямовано на реалізацію «заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів та приведення до фінансових можливостей дії положень окремих Законів України» (пояснювальна записка до законопроєкту), а отже, є загальним законом (*lex generalis*), що набрав чинності раніше (*lex priori*); ухвалений 14 жовтня 2014 року Закон № 1697-VII набрав чинності 15 липня 2015 року (крім окремих його приписів, що не мають значення для цієї справи), відповідно він є законом, що набрав чинності пізніше (*lex posterior*), а оскільки він визначає юридичні засади організації та діяльності всієї системи прокуратури, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, то він є спеціальним законом (*lex specialis*).

Імператив надання дієвості принципові верховенства права (правовладдя) вимагає одночасного застосування всіх трьох класичних формул. Узяті сукупно формули *lex posterior derogat priori, lex specialis derogat generali, lex posterior generalis non derogat priori speciali* вказують на те, що Закон № 1697-VII як такий, що є одночасно і спеціальним законом, і таким, що набрав чинності пізніше в часі, має перевагу над Законом №213-VIII, що набрав чинності раніше. Тому Закон № 213-VIII як загальний не є застосовним у розв'язанні спору між автором клопотання та адміністративними органами держави. Натомість застосовним є Закон № 1697-VII за двома підставами – і тому, що він є спеціальним законом (*lex specialis*), який має перевагу над загальним (*lex specialis derogat generali*), і тому, що ухвалений пізніше в часі загальний закон (Закон № 213-VIII) не скасовує закону спеціального (*lex posterior generalis non derogat priori speciali*).

2.1.1. Загальновизнано, що **однією з вимог принципу верховенства права (правовладдя) є вимога юридичної визначеності (як принцип)**, на що Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх висновках і рішеннях. Принцип юридичної визначеності є істотно важливим у питаннях довіри до судової системи загалом та дієвості верховенства права (правовладдя).

Одним зі складових елементів загального принципу юридичної визначеності є вимога (як принцип) передбачності приписів права. Європейський суд з прав людини виснував принцип передбачності юридичної норми, зазначивши: «Припис не може розглядатись як «право», якщо його не сформульовано з достатньою мірою чіткості, даючи громадянинові змогу регулювати свою поведінку:

громадянин повинен мати змогу (отримавши при потребі відповідну пораду) передбачити – до тієї міри, що є допустимою за конкретних обставин, – наслідки, що їх може спричинити конкретна дія» [рішення Європейського суду з прав людини у справі «*The Sunday Times v. The United Kingdom (No. 1)»* від 26 квітня 1979 року (заява № 6538/74), § 49]. Як зазначено у спеціальному Дослідженні Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) «Мірило правовладдя», «**передбачність означає** не лише те, що приписи акта права мають бути <…> проголошеними ще до їх імплементації, а й що вони мають бути передбачними за своїми наслідками: їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, аби суб'єкти права мали змогу впорядкувати свою поведінку згідно з ними» (CDL-AD(2016)007, пункт II.B.3.58). Аналізуючи припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII на відповідність вимозі передбачності як складника верховенства права (правовладдя), Конституційний Суд України констатує таке.

Юридична конструкція «у разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються відповідно до законів України <…>» є дуже суперечливою та неоднозначною. По-перше, запровадження законодавцем формули «у разі неприйняття <…> закону <…> скасовуються норми <…>» мало такі наслідки: а) виникла ймовірність того, що на заміну нормам щодо призначення пенсій конкретним категоріям осіб (зокрема, прокурорам, суддям, державним службовцям, дипломатам тощо) законодавець ухвалить «новий закон», що регулюватиме питання призначення пенсій невизначеному колу осіб – усім; б) одночасно існувала ймовірність, що такого не станеться (якщо законодавець не ухвалить «новий закон»); в) виникла ймовірність того, що спеціальних пенсій від певного часу в Україні не стане (якщо законодавець ухвалить такий «новий закон», що запровадить порядок призначення «всіх пенсій на загальних підставах»); г) одночасно існувала ймовірність, що такого не станеться (якщо законодавець не ухвалить «новий закон»). По-друге, передбачене такою конструкцією скасування норм щодо пенсійного забезпечення осіб, яким призначення пенсії здійснюється відповідно до десяти законів та одного підзаконного акта, було поставлено в залежність від того, ухвалить чи не ухвалить законодавець (до 1 червня 2015 року) «закон щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних». Такий

припис, надаючи законодавцеві свободу вибору – ухвалювати або не ухвалювати «новий закон» щодо призначення пенсій, створював умови, коли кожен із варіантів вибору спричинявся б до відмінних (або навіть протилежних) наслідків для громадян, залишаючи їх на тривалий час у невідомості, непевності (стані невизначеності) щодо можливих для себе наслідків. По-третє, застосування законодавцем формули «закон щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних» створювало ймовірність того, що в «новому законі» інститут «спеціальних пенсій» усе-таки буде збережено. По-четверте, пов'язаною з приписом пункту 5 розділу ІІІ «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII є норма цього закону, відповідно до якої Кабінет Міністрів України мав у тримісячний строк з дня набрання чинності Законом № 213-VIII ухвалити підзаконні нормативні акти на його виконання та подати на розгляд Верховної Ради України до 1 травня 2015 року проєкт закону щодо призначення всіх пенсій, зокрема спеціальних (крім пенсій, що призначаються військовослужбовцям і науковим працівникам), на загальних підставах (абзаци другий, третій пункту 4 розділу ІІІ «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII). Унаслідок запровадження такої норми ситуація набула ще заплутанішого характеру, оскільки ймовірність ухвалення законодавцем до 1 червня 2015 року «закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних» (як передбачено приписом пункту 5 розділу ІІІ «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII) стала залежною від дій не тільки законодавця, а й Кабінету Міністрів України. Як результат, громадяни ще менше могли передбачити юридичні наслідки таких двох приписів розділу ІІІ «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII. По-п'яте, набрання чинності приписом пункту 5 розділу ІІІ «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII спричинило внесення низки змін до двох спеціальних законів щодо прокуратури (Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII зі змінами, Закону № 1697-VII, проте цей припис не містить чіткої вказівки на те, яких конкретно приписів якого із цих двох законів стосується скасування з 1 червня 2015 року. По-шосте, припис пункту 5 розділу ІІІ «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII не дає точної вказівки, які норми решти законів і одного підзаконного акта, перелік яких міститься в цьому приписі, «скасовуються з 1 червня 2015 року».

Конституційний Суд України констатує, що за наведеними характеристиками припис пункту 5 розділу ІІІ «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII не відповідає вимозі передбачності як складового елемента принципу юридичної визначеності, а отже, суперечить

принципові верховенства права (правовладдя), закладеному частиною першою статті 8 Конституції України.

2.1.2. **Складовим елементом загального принципу юридичної визначеності як вимоги верховенства права (правовладдя) також є принцип правомірних (легітимних) очікувань**, який, за тлумаченням Венеційської Комісії, «**виражає ідею, що органи публічної влади повинні додержуватися не лише приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених очікувань**» (спеціальне Дослідження Венеційської Комісії «Мірило правовладдя», CDL-AD(2016)007, пункт II.B.5.61). Застосована законодавцем у приписі пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII конструкція загалом є сприятливою для виникнення у певної категорії громадян (включно з конкретною – прокурорів) легітимних очікувань і стосовно того, що законодавець ухвалить до 1 червня 2015 року «новий закон» щодо призначення всіх пенсій, і стосовно того, що в ньому буде вирішено питання «спеціальних пенсій», порядку їх призначення та їх розміру. Якби законодавець учинив саме так, ймовірність чого допускав припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII, то не виникло б стану, за якого можна було б говорити про «скасування з 1 червня 2015 року норм щодо пенсійного забезпечення осіб», яким призначення пенсії здійснюється відповідно до тієї низки нормативних актів, що їх зазначено в цьому приписі. Окрім того, приписи абзаців другого й третього пункту 4 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII, що безпосередньо пов'язані з приписом пункту 5 цього ж розділу, створювали додаткові підстави для правомірних (легітимних) очікувань громадян, що Кабінет Міністрів України підготує та внесе на розгляд Верховної Ради України до 1 травня 2015 року проєкт закону щодо призначення всіх пенсій, зокрема спеціальних. Проте ні того (Кабінет Міністрів України не вніс до Верховної Ради України такого законопроєкту), ні іншого (Верховна Рада Україна відповідно не ухвалила такого законопроєкту до 1 червня 2015 року) не відбулося. Цю ситуацію можна розглядати як таку, за якої **припис пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII спричинив виникнення у певної категорії громадян (конкретно – прокурорів) відчуття краху легітимних очікувань**, що є несумісним з вимогою юридичної визначеності як складовим елементом принципу верховенства права (правовладдя). Конституційний Суд України звертає увагу на те, що недотримання законодавцем принципу юридичної визначеності як складового елемента принципу

верховенства права (правовладдя) спричинило неоднакове застосування судами припису пункту 5 розділу ІІІ «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII.

2.1.3. На підставі наведеного Конституційний Суд України встановив, що припис пункту 5 розділу ІІІ «Прикінцеві положення» Закону № 213-VIII не відповідає вимогам юридичної визначеності як складника принципу верховенства права (правовладдя), установленого приписом частини першої статті 8 Конституції України».

Як зазначено у п. 4.2. мотивувальної частини Рішення КСУ (Другий сенат) від 21 липня 2021 р. № 4-р(ІІ)/2021[72], «**Водночас доступність учасникам суспільних відносин акта права для ознайомлення не гарантує доступності його змісту, якщо припис такого акта викладений неякісно, зокрема нечітко або суперечливо**.

Здійснюючи перевірку пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 на відповідність вимозі юридичної визначеності, Конституційний Суд України насамперед відзначає, що цей припис Закону № 580 сформульований як попередження про звільнення одразу всіх працівників міліції на відміну від припису статті 49^{-2} Кодексу (КЗпП України – *прим. автор*.), відповідно до якого «про наступне вивільнення працівників персонально попереджають не пізніше ніж за два місяці» (частина перша). Тобто припис частини першої статті 49^{-2} Кодексу є лише підставою для майбутнього персонального повідомлення працівника про його наступне вивільнення (звільнення), тоді як пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 персонального попередження працівника про наступне звільнення вже не вимагає.

Аналіз пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 дає Конституційному Суду України підстави вважати, що **використання в ньому сполуки слів «можливе майбутнє звільнення» призвело до суперечливості його змісту**.

Такий висновок зумовлений тим, що суб'єкт права на конституційну скаргу з моменту набрання чинності (7 серпня 2015 року) оспорюваним приписом Закону № 580 міг вважати, що цей припис є або неналежним повідомленням про його майбутнє звільнення, або, з огляду на використання у ньому слів «можливе» та «майбутнє», що звільнення

[72] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Бівалькевича Богдана В'ячеславовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 8 розділу XI "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про Національну поліцію"від 21 липня 2021 р. № 4-р(ІІ)/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 4, стор. 129.

в подальшому щодо нього може бути не застосоване, та розраховувати на продовження трудових відносин.

4.3. Здійснюючи перевірку пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 на відповідність вимозі юридичної визначеності, Конституційний Суд України також звертає увагу на те, що пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 можна тлумачити та застосовувати в посутньому зв'язку з пунктами 9, 10 цього розділу Закону № 580, відповідно до яких:

«9. Працівники міліції, які виявили бажання проходити службу в поліції, за умови відповідності вимогам до поліцейських, визначеним цим Законом, упродовж трьох місяців з дня опублікування цього Закону можуть бути прийняті на службу до поліції шляхом видання наказів про призначення за їх згодою чи проходження конкурсу на посади, що заміщуються поліцейськими, у будь-якому органі (закладі, установі) поліції.

Посади, що пропонуються особам, зазначеним у цьому пункті, можуть бути рівнозначними, вищими або нижчими щодо посад, які ці особи обіймали під час проходження служби в міліції.

10. Працівники міліції, які відмовилися від проходження служби в поліції та/або не прийняті на службу до поліції в тримісячний термін з моменту попередження про наступне вивільнення, звільняються зі служби в органах внутрішніх справ через скорочення штатів».

Таким чином, пункт 9 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580, по-перше, встановлює в загальних рисах процедуру працевлаштування працівників міліції до поліції, по-друге, указує на наявність посад у поліції, що можуть бути заміщені працівниками міліції.

У пункті 10 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 визначено, що працівники, які «відмовилися від проходження служби в поліції та/або не прийняті на службу до поліції», будуть звільнені, хоча пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 вже містить попередження працівників міліції про їх звільнення у зв'язку зі скороченням штатів без урахування фактів їх відмови від проходження служби в поліції та/або неприйняття на службу до поліції в тримісячний термін з моменту попередження про наступне вивільнення (звільнення).

4.4. Ураховуючи наведене, оспорювану норму Закону № 580 у посутньому зв'язку з пунктами 9, 10 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 можна тлумачити та застосовувати не лише

як повідомлення про можливе майбутнє звільнення Бівалькевича Б.В., а, водночас, і як пропозицію щодо можливого працевлаштування в поліцію на підставі згоди на прийняття і подальше проходження служби в поліції, успішної участі у відповідному конкурсі та виконання інших умов, зазначених у приписах Закону № 580.

Отже, **суб'єкт права на конституційну скаргу, суд або інший суб'єкт правозастосування не мали можливості чітко зрозуміти зміст, передбачити юридичні наслідки дії пункту 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 та поведінку учасника суспільних відносин щодо подальшої реалізації права на працю. Таке законодавче регулювання суперечить конституційному принципові верховенства права в аспекті дотримання вимоги юридичної визначеності та, як наслідок, не забезпечує гарантованого Основним Законом України захисту від незаконного звільнення.**

На підставі наведеного Конституційний Суд України доходить висновку, що пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 суперечить частині першій статті 8 та частині шостій статті 43 Основного Закону України».

3.3. Економічні, політичні, соціальні та духовно-культурні засади конституційного ладу

Економічні, політичні та духовні відносини становлять сферу громадянського суспільства, яка ґрунтується на засадах свободи і саморегуляції спільноти. Правова держава, з огляду на це, не може встановлювати економічний лад суспільства та політичну систему, вони формуються переважно вільною ініціативою громадян. Утім, це не відкидає можливості, навіть необхідності державного регулювання економічної, політичної та духовно-культурної сфер. Метою такого правового регулювання є закріплення найсуттєвіших рис і ознак громадянського суспільства, охорона базових, визначальних відносин, які складаються у цих сферах життєдіяльності суспільства.

Конституційні засади економічних відносин. Економічні відносини становлять економічний базис громадянського суспільства і визначають передумови повновладдя народу України та свободи людини. Вони охоплюють відносини власності, виробництва, обміну, розподілу та споживання матеріальних і духовних благ.

Відносини власності є найважливішим елементом економічної системи. Аналіз статей 13, 14 Конституції України свідчить про те, що в них термін «*власність*» використовується в його економічному значенні. У громадянському суспільстві існують дві основні форми власності (всі інші похідні від них) – *публічна і приватна*. Ці форми різняться суб'єктами та режимом користування. Так, по-перше, суб'єктами приватної власності можуть бути будь-які фізичні або юридичні особи, а публічна власність має колективний характер; по-друге, публічна власність, на відміну від приватної, є неподільною.

Конституція України регулюючи відносини власності:

- встановлює однаковий загальний правовий режим для всіх форм господарювання – всі суб'єкти права власності проголошуються рівними перед законом (ч. 3 ст. 13);
- закріплює принцип гарантованості прав усіх суб'єктів власності й господарювання (ч. 3 ст. 13);
- встановлює перелік природних об'єктів власності Українського народу – земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що перебувають у межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони (ч. 1 ст. 13);
- визначає коло суб'єктів права розпорядження власністю Українського народу – органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 13);
- визначає коло суб'єктів права користування природними об'єктами права власності народу – громадяни України (ч. 2 ст. 13);
- передбачає можливість набуття і реалізації права власності на землю громадянами, юридичними особами і державою (ч. 2 ст. 14);
- встановлює обмеження щодо використання власності – вона не повинна використовуватися на шкоду людині й суспільству (ч. 3 ст. 13), використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ч. 8 ст. 41).

Важливими принципами ринкової економіки є свобода економічної діяльності та конкуренції. Конституція України надає кожному право на підприємницьку діяльність, не заборонену законом

(ч. 1 ст. 42), та зобов'язує державу забезпечити захист конкуренції у підприємницькій діяльності.

Політична та ідеологічна багатоманітність. Громадянське суспільство може існувати лише за умови реального політичного та ідеологічного плюралізму, що випливає з права кожної людини на свободу переконань і на вільне їх висловлення.

Закріплений у ст. 14 Конституції України принцип політичної багатоманітності означає багатопартійність, тобто можливість створення будь-якої політичної партії чи громадської організації, які вільно провадять свою діяльність відповідно до вимог закону.

У демократичному суспільстві роль політичних партій надзвичайно велика, вони суттєво впливають на процеси формування і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на розвиток політичної і економічної систем.

Мета діяльності політичних партій формулюється в ч. 2 ст. 36 Конституції України: сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян. Основними завданнями, що їх зазвичай ставлять перед собою партії, є участь у формуванні органів державної влади і органів місцевого самоврядування та участь у здійсненні влади через своїх представників, обраних до парламенту та інших представницьких органів. Так, вони розробляють і подають на розсуд виборцям програми, де пропонують способи розв'язання проблем суспільного розвитку, висувають кандидатури на вибори, ведуть передвиборчу агітацію, формують партійні фракції в представницьких органах тощо.

Конституція України закріплює не тільки правові основи діяльності різноманітних партій та інших об'єднань громадян, але й їх рівність перед законом (ч. 5 ст. 36).

У ст. 37 Конституції України та ст. 5 Закону України «Про політичні партії в Україні»[73] визначено перелік підстав, за наявності яких забороняються утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій.

Закріплений Конституцією України, у ст. 15, **принцип ідеологічної багатоманітності** передбачає:

1. Право кожної окремої людини, соціальних груп, політичних партій і громадських організацій:

– безперешкодно розробляти теорії, ідеї щодо економічного, політичного, правового та іншого устрою України;

[73] Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-ІІІ «Про політичні партії в Україні» // Урядовий кур'єр від 28.04.2001, № 77.

– пропагувати свої погляди через засоби масової інформації;
– здійснювати діяльність із втілення своїх ідеологічних концепцій у практичну сферу;
– за допомогою правових засобів захищати право на ідеологічну багатоманітність.

2. Заборону надавати будь-якій ідеології загальнообов'язковий характер, визнання рівноправності всіх ідеологій.

3. *Заборону цензури* (ч. 3 ст. 15 Конституції України). Цензура – це перегляд уповноваженою державою посадовою особою творів, призначених для друку, прокату чи інших форм поширення інформації, за наслідками якого надається офіційний дозвіл чи накладається заборона на їх поширення.

Конституційні засади соціальних відносин. Регулятивний вплив правової держави на соціальну сферу життєдіяльності суспільства передбачає законодавче регулювання найважливіших трудових і міжнаціональних відносин, а також питань сім'ї та шлюбу, охорони довкілля, життя і здоров'я людини, захисту прав споживача.

Конституції України, щодо встановлення засад правового регулювання соціальних відносин, у своїх нормах:

1. Повною мірою відповідно до загальновизнаних норм міжнародного права зафіксувала соціально-економічні права і свободи людини.

2. Визначила засади міжнаціональних відносин, закріпивши:
– принцип рівності всіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі тощо (ч. 2 ст. 24);
– основні напрями державної політики у сфері міжнаціональних відносин. Так, відповідно до ст. 11 Конституції, держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

Конституційні засади духовно-культурних відносин. Правова держава, не втручаючись у внутрішній світ людини, забезпечує дотримання конституційних принципів, які дають можливість кожній людині користуватися духовно-культурними благами. Однак, відповідно до ст. 12 Конституції, Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави.

Конституційні основи соціальної, політичної та економічної багатоманітності знаходять роз'яснення в рішеннях Конституційного Суду України.

Пункт 3.1. мотивувальної частини Рішення КСУ від 10 листопада 2011 р. № 15-рп/2011[74] передбачає, що «**Україна як соціальна, правова держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів** (стаття 1, частина четверта статті 13, частини перша, четверта статті 42 Конституції України).

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 (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

3.2. Регулювання договірних цивільних відносин здійснюється як самостійно їх сторонами, так і за участю держави відповідно до положень Цивільного кодексу України.

Одним із фундаментальних принципів приватноправових відносин є принцип свободи договору, закріплений у пункті 3 статті 3 Кодексу. Разом з тим зазначена свобода є обмеженою – межі дії цього принципу визначаються критеріями справедливості, добросовісності, пропорційності, розумності.

Конституційний Суд України вважає, що держава, встановлюючи законами України засади створення і функціонування грошового та кредитного ринків (пункт 1 частини другої статті 92 Конституції України), має підтримувати на засадах пропорційності розумний баланс між публічним інтересом ефективного перерозподілу грошових накопичень, комерційними інтересами банків щодо отримання справедливого прибутку від кредитування і охоронюваними законом правами та інтересами споживачів їх кредитних послуг.

[74] Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Степаненка Андрія Миколайовича щодо офіційного тлумачення положень пунктів 22, 23 статті 1, статті 11, частини восьмої статті 18, частини третьої статті 22 Закону України "Про захист прав споживачів" у взаємозв'язку з положеннями частини четвертої статті 42 Конституції України (справа про захист прав споживачів кредитних послуг) // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 1, стор. 23.

Конституційний Суд України виходить також з того, що держава сприяє забезпеченню споживання населенням якісних товарів (робіт, послуг), зростанню добробуту громадян та загального рівня довіри в суспільстві. Разом з тим споживачу, як правило, об'єктивно бракує знань, необхідних для здійснення правильного вибору товарів (робіт, послуг) із запропонованих на ринку, а також для оцінки договорів щодо їх придбання, які нерідко мають вид формуляра або іншу стандартну форму (частина перша статті 634 Кодексу). Отже, для споживача існує ризик помилково чи навіть унаслідок уведення його в оману придбати не потрібні йому кредитні послуги. Тому держава забезпечує особливий захист більш слабкого суб'єкта економічних відносин, а також фактичну, а не формальну рівність сторін у цивільно-правових відносинах, шляхом визначення особливостей договірних правовідносин у сфері споживчого кредитування та обмеження дії принципу свободи цивільного договору. Це здійснюється через встановлення особливого порядку укладення цивільних договорів споживчого кредиту, їх оспорювання, контролю за змістом та розподілу відповідальності між сторонами договору. Тим самим держава одночасно убезпечує добросовісного продавця товарів (робіт, послуг) від можливих зловживань з боку споживачів.

3.3. Конституційний Суд України бере до уваги також положення актів міжнародного права.

Так, у пунктах 1, 2 Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Керівні принципи для захисту інтересів споживачів» від 9 квітня 1985 року № 39/248 зазначено такі цілі: сприяти країнам у встановленні або подальшому забезпеченні належного захисту свого населення як споживачів; сприяти створенню структур виробництва і розподілу, здатних задовольняти потреби і запити споживачів; заохочувати високий рівень етичних норм поведінки тих, хто пов'язаний з виробництвом і розподілом товарів та послуг для споживачів; сприяти країнам у боротьбі зі шкідливою діловою практикою всіх підприємств на національному і міжнародному рівнях, яка негативно позначається на споживачах; заохочувати створення ринкових умов, що надають споживачам більший вибір при нижчих цінах. При цьому уряди повинні розробляти, укріплювати та продовжувати активну політику захисту інтересів споживачів.

Хартією захисту споживачів, схваленою Резолюцією Консультативної Асамблеї Ради Європи від 17 травня 1973 року № 543, зо-

крема, передбачається, що надання товарів чи послуг, у тому числі у фінансовій галузі, не має здійснюватися за допомогою прямого чи опосередкованого обману споживача.

У Директиві 2005/29/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11 травня 2005 року щодо несправедливих видів торговельної практики зазначається, що фінансові послуги через їхню складність та властиві їм серйозні ризики потребують встановлення детальних вимог, включаючи позитивні зобов'язання торговця. Оманливі види торговельної практики утримують споживача від поміркованого і, таким чином, ефективного вибору. Для підтримання впевненості споживачів загальна заборона несправедливих видів торговельної практики однаковою мірою повинна застосовуватися до тих із них, що виникають як за межами контрактних відносин між торговцем та споживачем, так і під час виконання укладеного контракту (пункти 9, 13, 14 преамбули зазначеної Директиви).

За змістом Директиви 2008/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 квітня 2008 року про кредитні угоди для споживачів важливим для забезпечення довіри споживачів є пропонування ринком достатнього ступеня їх захисту. При цьому в зазначеній Директиві відповідні права споживачів регламентуються на доконтрактній стадії, а також на стадії виконання кредитної угоди».

У п. 2.1. мотивувальної частини Рішення КСУ від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012[75] зазначено, що «Україна як соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості та піклується про зміцнення громадянської злагоди у суспільстві.

Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї.

[75] Рішення Конституційного Суду України 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 від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 2, стор. 25.

Згідно з Конституцією України держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13), що є основою для реалізації соціальних прав громадян, зокрема на соціальний захист та достатній життєвий рівень. Відповідно до Основного Закону України «кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло» (стаття 48), «пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом» (частина третя статті 46). Положення цих статей Основного Закону України **конкретизують конституційне визначення України як соціальної держави**, що передбачає участь суспільства в утриманні тих осіб, які через непрацездатність або з інших незалежних від них причин не мають достатніх засобів для існування.

У Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 Конституційний Суд України зазначив, що розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави.

Крім того, у Рішенні від 8 жовтня 2008 року № 20-рп/2008 у справі про страхові виплати Конституційний Суд України вказав, що види і розміри соціальних послуг та виплат потерпілим, які здійснюються і відшкодовуються Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, встановлюються державою з урахуванням його фінансових можливостей.

Такий принцип закладений, зокрема, в Загальній декларації прав людини 1948 року, згідно з якою кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення та на здійснення необхідних для підтримання її гідності та для вільного розвитку її особистості прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави (стаття 22). Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року встановлює загальний обов'язок держав забезпечити здійснення прав, що передбачені цим пактом, у максимальних межах наявних ресурсів (пункт 1 статті 2).

Європейський суд з прав людини у рішенні від 9 жовтня 1979 року у справі «Ейрі проти Ірландії» також констатував, що здійснення соціально-економічних прав людини значною мірою залежить від становища в державах, особливо фінансового. Такі положення поширюються й на питання допустимості зменшення соціальних виплат, про

що зазначено в рішенні цього суду у справі «Кйартан Асмундсон проти Ісландії» від 12 жовтня 2004 року.

Таким чином, соціальний захист державою осіб, які мають право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, охоплює комплекс заходів, які здійснює держава в межах її соціально-економічних можливостей.

2.2. У частині першій статті 8 Конституції України встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

У Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 Конституційний Суд України зазначив, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо.

Одним із елементів верховенства права є принцип пропорційності, який у сфері соціального захисту означає, зокрема, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею.

Частиною другою статті 46 Конституції України передбачено, що право на соціальний захист гарантується, у тому числі, загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Конституційний Суд України виходить з того, що за рахунок бюджетних джерел забезпечується соціальний захист широких верств населення країни, серед яких особи, що отримують пенсії та інші види соціальних виплат та допомоги. Це зобов'язує державу дотримуватися частин першої, третьої статті 95 Основного Закону України, згідно з якими бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; держава прагне до збалансованості бюджету України.

У Рішенні від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008 у справі про збалансованість бюджету Конституційний Суд України зазначив, що положення частини третьої статті 95 Конституції України стосовно

прагнення держави до збалансованості бюджету України у системному зв'язку з положеннями частини другої цієї статті, статті 46 Конституції України треба розуміти як намагання держави при визначенні законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийнятті законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної в Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011, передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з частиною першою статті 17 Конституції України є найважливішою функцією держави.

Отже, зміна механізму нарахування соціальних виплат та допомоги повинна відбуватися відповідно до критеріїв пропорційності та справедливості і є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів власне сутність змісту права на соціальний захист.

Таким чином, в аспекті конституційного подання положення статті 1, частин першої, третьої статті 95 Конституції України в системному зв'язку з положеннями статті 3, частини першої статті 17, частини третьої статті 22 та статей 46, 48 Основного Закону України треба розуміти так, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. При цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги – принципам пропорційності і справедливості».

3.4. Поняття, структура, принципи та суб'єкти громадянського суспільства

Незважаючи на те, що суспільство у цілому, й громадянське суспільство зокрема, виникли набагато раніше, ніж держава, поняття «громадянське суспільство» є відносно новим у конституційному праві України. Воно з'явилось у науковому обігу після проголошення незалежності України та зміни державного режиму з антидемократичного на демократичний. Наявність громадянського суспільства є невід'ємною умовою побудови правової держави, у зв'язку з чим його розвитку в Україні приділяється значна увага.

Поки відсутнє більш-менш усталене визначення поняття «громадянське суспільство», не існує такої дефініції й у чинному законодавстві. Найбільш ґрунтовне визначення громадянського суспільства, яке водночас вказує на 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 правового стану (громадянство, іноземне громадянство, відсутність громадянства);

– по-друге, недержавні (інституціоналізовані в об'єднання громадян) асоціації людей за соціальною, етнічною, релігійною тощо приналежністю, за політичним, професійним та ін. 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 угруповань, діючих у вільному від державно-правового впливу просторі суспільства.

Відповідно, структурно громадянське суспільство охоплює:

- людину – вільну, рівноправну з іншими, наділену природними правами;
- недержавні об'єднання людей, утворені для реалізації їх прав;
- суспільні відносини між людьми та недержавними об'єднаннями.

Як і будь-яке суспільство, громадянське суспільство здатне до саморегуляції (звичаї, традиції, тощо) та самоорганізації. Самоорганізація у громадянському суспільстві відбувається за двома напрямами – за інтересами чи за територіальною ознакою. Відповідно, недер-

жавні 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).

До *принципів самоорганізації громадянського суспільства* належать:

- рівність прав і свобод індивідів;
- ефективний захист прав і свобод людини;
- політичне, економічне та ідеологічне різноманіття;
- самообмеження держави на користь громадянського суспільства.

Конституційні основи громадянського суспільства закладено в Основному Законі 1996 р., незважаючи на те, що термін «громадянське суспільство» там не використовується. Але низка статей має безпосередній стосунок до громадянського суспільства, особливо якщо проаналізувати розділи I та II. Так, у розділі I Конституції України з точки зору функціонування та розвитку громадянського суспільства важливими є ст. 1, що проголошує Україну правовою державою; ст. 3 як у частині того, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, так і з точки зору того, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; ст. 15, у якій йдеться про те, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності.

У розділі II Конституції, з точки зору функціонування та розвитку громадянського суспільства, важливими є статті, що закріплюють особисті, політичні, соціальні та культурні, а також екологічні права людини. Відповідно, й інститути громадянського суспільства можна класифікувати за сферами суспільного життя на інститути громадянського суспільства в економічній сфері (власність, вільне підприємництво), у соціальній сфері (родина, профспілки, ЗМІ), політичній сфері (політичні партії), у культурно-духовній сфері (освітні організації, культура, наука, мистецтво), екологічній сфері (екологічна безпека, природозахисні організації).

Принцип самообмеження публічної влади на користь громадянського суспільства знайшов своє послідовне втілення у тих статтях Конституції України, які присвячені об'єднанням громадян.

У Конституції України наявні декілька статей, що мають безпосередній стосунок до інститутів громадянського суспільства.

По-перше, це ст. 35 Конституції України, відповідно до ч. 3 якої церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави.

По-друге, це ст. 36 Конституції України, відповідно до ч. 1 цієї статті, 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.

Частина 2 ст. 36 Конституції присвячена виключно політичним партіям. Вона передбачає, що ці громадські об'єднання сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно Конституцією і законами України.

Частина 3 ст. 36 Конституції України встановлює основи регламентації діяльності професійних спілок, як окремому виду громадських об'єднань.

Відповідно до ч. 4 ст. 36 Основного Закону, ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій, а ч. 5 наголошує, що усі об'єднання громадян рівні перед законом.

Стаття 37 Конституції України у ч. 1 передбачає, що утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються.

Відповідно до ч. 2 цієї статті, політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань. Важливою є також ч. 3 ст. 37 Основного Закону, відповідно до якої не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самовряду-

вання, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях, а також ч. 4 ст. 37, у якій встановлено, що заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку.

Положення Конституції України, в яких згадуються громадські об'єднання, конкретизовано в інших актах законодавства. Нині закони про громадські об'єднання в Україні можна згрупувати на:

- *закони загального характеру*, що встановлюють правові норми майже для всіх громадських об'єднань (Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI «Про громадські об'єднання»[76], а також окремі норми 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 «Про громадські об'єднання» є законом загального характеру, який 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: 1) політичних партій; 2) релігійних організацій; 3) непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; 4) асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань; 5) організацій, які здійснюють професійне самоврядування; 6) непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів.

Також зазначено, що особливості регулювання суспільних відносин у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення окремих видів громадських об'єднань можуть визначатися іншими законами. Це пов'язано з тим, що, по-перше, деякі з перерахованих суб'єктів вельми подібні до громадських об'єднань (наприклад, політичні партії), а щодо деяких існують окремі закони України: «Про основи соціальної захищеності інвалідів»[77], «Про свободу совісті та релігійні

[76] Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI «Про громадські об'єднання» // Голос України від 18.04.2012, № 70.

[77] Закон України від 21 березня 1991 р. № 875-XII «Про основи соціальної захищеності інвалідів» // Голос України від 27.04.1991.

організації»[78], «Про захист прав споживачів»[79], «Про фізичну культуру і спорт»[80], «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»[81], «Про основні засади молодіжної політики»[82], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»[83], «Про благодійну діяльність та благодійні організації»[84]. Аналіз законів спеціального характеру про громадські об'єднання вказує на наявність прогресуючої тенденції до зниження їх узгодженості із законами загального характеру про громадські об'єднання.

Конституційний Суд України також сформулював правові позиції щодо конституційних основ діяльності громадських об'єднань:

Як зазначено у п. 2.3. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 6 червня 2019 р. № 3-р/2019[85], «Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частини перша, четверта статті 15 Конституції України). Ураховуючи те, що **право на свободу об'єднання є одним з основних політичних прав громадян, принцип багатоманітності суспільного життя є відправним у визначенні засад реалізації цього конституційного права і встановлення інститутів громадянського суспільства, складовою якого є різноманітні об'єднання громадян, що представляють певні ідеологічні та інші погляди, інтереси різних соціальних груп**

[78] Закон України від 23 квітня 1991 р. № 987-XII «Про свободу совісті та релігійні організації» // Голос України від 06.06.1991.

[79] Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-XII «Про захист прав споживачів» // Голос України від 08.06.1991.

[80] Закон України від 24 грудня 1993 р. № 3808-XII «Про фізичну культуру і спорт» // Голос України від 29.01.1994.

[81] Закон України від 7 жовтня 1997 р. № 554/97-ВР «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» // Голос України від 06.11.1997.

[82] Закон України від 27 квітня 2021 р. № 1414-IX «Про основні засади молодіжної політики» // Голос України від 21.05.2021. № 93.

[83] Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» // Голос України від 05.10.1999.

[84] Закон України від 5 липня 2012 р. № 5073-VI «Про благодійну діяльність та благодійні організації» // Голос України від 02.02.2013. № 22.

[85] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України „Про запобігання корупції", пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення" Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб" від 6 червня 2019 р. № 3-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 4, стор. 87.

та індивідів (друге речення абзацу другого пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001).

Згідно з Конституцією України 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 (частина перша статті 36).

Конституційно гарантована свобода політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України, охоплює не тільки свободу участі громадян у політичному житті, а й поширюється на іншу їх громадську активність, у тому числі в антикорупційній сфері.

Конституційний Суд України наголошує, що **громадські об'єднання як інститути громадянського суспільства є природним фундаментом конституційної демократії у забезпеченні політичного розвитку українського суспільства та держави, сприяють самореалізації громадян, надають їм можливість самостійно або разом з іншими реалізовувати та/або захищати свої права, свободи та інтереси, що визначаються та гарантуються Основним Законом України, а також брати участь у вирішенні суспільно важливих справ на місцевому чи загальнодержавному рівні**. <…>

3.1. Системний аналіз Конституції України та законів України дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що з метою участі у суспільно-політичному та соціально-економічному житті суспільства і держави громадяни можуть утворювати не тільки політичні партії, громадські організації, громадські чи професійні спілки, а й інші об'єднання.

«Свобода об'єднання означає, зокрема, правову і фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них»; «обов'язком правової держави є, зокрема, невтручання як у реалізацію громадянами права на свободу об'єднання, так і в діяльність самого об'єднання» (абзаци третій, шостий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001).

У частині першій статті 64 Основного Закону України встановлено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть

бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

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 (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Конституційний Суд України наголошує, що держава має створити такі законодавчі механізми для діяльності об'єднань громадян, які забезпечуватимуть вільний розвиток особистості, можливості реалізації нею свого творчого потенціалу та індивідуальних здібностей у політичній, економічній, соціальній, культурній або інших сферах суспільного життя. Водночас об'єднання громадян та їх члени у своїй діяльності зобов'язані неухильно дотримуватися вимог Конституції України, зокрема її статей 36, 37.

Будь-які обмеження права на свободу об'єднання, у тому числі покладання на громадян додаткових обов'язків у зв'язку з реалізацією цього конституційного права, повинні встановлюватися законом (доступним, передбачним і сформульованим з достатньою точністю), переслідувати одну чи кілька легітимних цілей, а також повинні бути потрібними у демократичному суспільстві, тобто обумовленими «нагальною суспільною потребою», відповідати принципу пропорційності.

Конституційний Суд України вважає, що при запровадженні для громадян додаткових обов'язків, пов'язаних із реалізацією права на свободу об'єднання, законодавець має забезпечити досягнення справедливого балансу між інтересами осіб, які здійснюють своє право на свободу об'єднання, самих об'єднань та інтересами національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, виходячи з яких згідно з положеннями частини першої статті 36 Основного Закону України допускаються певні законодавчі обмеження реалізації цього конституційного права. Потреба в застосуванні законодавцем відповідних обмежень конституційного права на свободу об'єднання повинна ретельно зважуватись та підкріплюватись переконливими підставами того, що за

будь-яких обставин перевага надаватиметься заходам із мінімальним обмежувальним впливом і що ці обмеження застосовуватимуться у вузькій сфері. <…>

3.4. 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.

На міжнародному рівні право людини на свободу об'єднань гарантоване Загальною декларацією прав людини 1948 року (стаття 20); Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 22); Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 11).

Європейський суд з прав людини вказав, що в силу «надзвичайної важливості свободи зібрань і об'єднання та її тісного зв'язку з демократією мають бути переконливі та незаперечні причини для виправдання будь-якого акту втручання держави у здійснення цього права» (рішення у справі «Barankevich v. Russia» від 26 липня 2007 року, § 25).

Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендації від 10 жовтня 2007 року № CM/Rec(2007)14 державам-членам «Щодо юридичного статусу неурядових організацій» наголосив, що неурядові організації, яким було надано будь-яку державну підтримку, можуть бути зобов'язані щороку подавати до відповідного контролюючого органу звіт про свої витрати й опис діяльності (пункт 62).

Крім того, у Керівних принципах щодо свободи об'єднань, опублікованих Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі та Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) у 2015 році, зазначено, що вимоги до складання звітності й забезпечення прозорості об'єднань громадян «мають бути пропорційними розміру об'єднання та масштабам його діяльності з урахуванням обсягу його активів і доходів» (пункт 104).

Конституційний Суд України також враховує те, що у Спільному висновку Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) і Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДІПЛ) щодо проекту Закону № 6674 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання

міжнародної технічної допомоги» та щодо проекту Закону № 6675 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги», схваленому Венеційською Комісією на 114-му пленарному засіданні (Венеція, 16-17 березня 2018 року) CDL-AD (2018)006, вказано, що:

- «будь-яке обмеження права на свободу об'єднання та права об'єднань, включаючи санкції, повинно бути встановлено чітким, безсумнівним та передбачуваним приписом права; воно повинно переслідувати одну легітимну мету чи більше; воно має бути потрібним у демократичному суспільстві, що передбачає існування «нагальної суспільної потреби», та відповідати принципові пропорційності» (пункт 34);
- «до громадських об'єднань не повинні застосовуватися жорсткіші вимоги щодо фінансової звітності та розкриття інформації, ніж до інших неприбуткових організацій, суб'єктів підприємницької діяльності або інших юридичних осіб, і їм має бути гарантовано ті самі права, що й іншим юридичним особам» (пункт 49).

Конституційний Суд України вважає, що держава зобов'язана здійснювати контроль за діяльністю громадських об'єднань з метою забезпечення дотримання ними та їх членами відповідних норм законодавства України, проте такий контроль не повинен бути надмірним і перешкоджати законній діяльності цих об'єднань та реалізації громадянами їх конституційного права (стаття 36 Конституції України). Ступінь втручання держави у функціонування інститутів громадянського суспільства має переслідувати легітимну мету, бути пропорційним та враховувати баланс приватних та публічних інтересів».

Примусове припинення діяльності громадського об'єднання іменується забороною або розпуском громадського об'єднання. Громадське об'єднання може бути заборонено судом за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі виявлення ознак порушення громадським об'єднанням вимог статей 36, 37 Конституції України. 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».

Особливе місце займає питання про конституційно-правовий статус політичних партій. Основи конституційно-правового статусу політичних партій закріплюються в Конституції України та деталізуються у Законі України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р.[86] Відповідно до цього Закону, ***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* (ст. 2 Закону).

Конституційний Суд України вказує, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії, які сприяють формуванню і вираженню політичної волі, беруть участь у виборах (частини перша, друга статті 36 Конституції України). Належність чи неналежність до політичної партії не може бути підставою для обмеження прав і свобод або для надання будь-яких пільг і переваг (ч. 3 ст. 1 Закону України «Про політичні партії в Україні»).

Політичні партії забезпечують участь громадян України в політичному житті суспільства, впливають на державну владу, беруть участь у формуванні органів влади і контролі за їх діяльністю (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007[87]).

Основні *відмінності* політичних партій від громадських об'єднань полягають у наступному:

- законодавство закріплює більше вимог до засновників та членів політичних партій, ніж до засновників та членів громадських об'єднань;
- у політичних партій та громадських об'єднань різний порядок утворення;
- політичні партії створюються тільки з всеукраїнським статусом, а громадські об'єднання можуть бути також і місцевими, і міжнародними;

[86] Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III «Про політичні партії в Україні» // Урядовий кур'єр від 28.04.2001, № 77.

[87] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI "Заключні положення" Закону України "Про політичні партії в Україні" (справа про утворення політичних партій в Україні) від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 // Офіційний вісник України від 03.08.2007 р., № 54, стор. 90, стаття 2183, код акта 40498/2007.

- політичні партії та громадські об'єднання мають різну мету діяльності;
- порядок припинення політичних партій істотно відрізняється від порядку припинення громадських об'єднань.

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 їх членів, прозорості, відкритості та публічності.

Як інститут громадянського суспільства політична партія регламентує свою діяльність на підставі таких документів як *програма політичної партії* та її *статут*. Обов'язковість цих документів встановлена Законом «Про політичні партії в Україні». Програма політичної партії є викладом цілей та завдань цієї партії, а також шляхів їх досягнення. Програма політичної партії є її презентацією на політичній арені. Якщо програма політичної партії містить здебільшого ідеологічні положення щодо партійної діяльності, то у статуті політичної партії кількісну перевагу мають норми, які регламентують функціонування політичної партії як юридичної особи (непідприємницького товариства).

3.5. Конституційно-правова характеристика держави Україна

Форма держави – це сукупність певного кола загальних ознак і взаємозв'язків, що характеризують державу як суспільний феномен.

Форма державного правління визначається порядком організації, структурою і взаємодією вищих державних органів влади і управління.

Республіка форма державного правління, за якої всі вищі державні органи обираються населенням або формуються загальнонаціональним представницьким органом влади.

а) президентська повноваження глави держави, а у деяких випадках – і голови уряду, належать президенту, який обирається парламентським шляхом (прямими чи непрямими виборами населення) і формує уряд, що, як правило, не несе повної відповідальності перед парламентом. Президентські республіки сформувались у США, Аргентині, Ірані та ін.

б) парламентська республіка, в якій здійснюється принцип верховенства парламенту, що обирається населенням країни і формує відповідальний перед ним уряд (Італія, Греція, Індія та ін.).

Україна згідно зі ст. 5 Конституції – республіка.

Щодо України, то нині вона має змішану форму правління. В ній вбачаються ознаки як президентської (вибори президента населенням, широке коло його повноважень), так і парламентської (призначення Верховною Радою Прем'єр-міністра України, можливість виразу парламентом недовіри уряду) республік.

Теорія поділу влади отримала закріплення у Конституції України. 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 Основного Закону України). Реалізація цього принципу правової держави зумовлює необхідність закріплення на законодавчому рівні механізмів стримувань і противаг, забезпечення взаємодії і єдності державної влади в Україні при дотриманні конституційних засад, визначених ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Сьогодні розподіл влад є своєрідним постулатом. Разом з тим цій ідеї не надають абсолютного значення, адже, по-перше, державна влада є цілісним, хоча і структурованим за певними критеріями явищем, по-друге, між органами законодавчої, виконавчої та судової влади не існує ізольованості. Тому йдеться не про розподіл «влад», не про розмежування якихось різновидів державної влади, а про поділ функцій і повноважень насамперед між вищими органами держави. У зв'язку з цим формулу «*розподіл влад*» можна без особливих застережень замінити формулою «*розподіл головних функцій державної влади (держави)*». Така заміна не заперечує значущості відповідної ідеї, реалізація якої виступає однією з передумов функціонування політичної організації суспільства на засадах демократії[88].

Пункт 5. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 20 червня 2019 р. № 6-р/2019[89] Рішення Конституційного Суду

[88] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 112.

[89] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента

України 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» від 20 червня 2019 р. № 6-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 4, стор. 148. з цього приводу, зокрема, передбачає:

«Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто **імператив зазначеного конституційного положення встановлює обов'язок органів державної влади та їх посадових осіб дотримуватись принципу законності при здійсненні своїх повноважень, що забезпечує здійснення державної влади за принципом її поділу**. Як підкреслив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008, неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі (абзац четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Здійснення державної влади **на засадах її функціонального 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. У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 Конституційний Суд України наголосив, що 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 (підпункт 4.4 пункту 4 пункту 4 мотивувальної частини)».

Форма державного устрою характеризує державу з точки зору її територіального поділу та відповідної організації державних органів. Державний устрій може виявлятись у простій або складній формах.

Україна відповідно до ст. 2 Конституції – унітарна держава.

України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 р. № 6-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 4, стор. 148.

Унітарна держава – це єдина централізована держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не мають ознак суверенітету.

Юридичні ознаки унітарної держави:

- до складу унітарної держави не входять державні утворення, що наділені ознаками суверенітету;
- вона має єдину систему державних органів;
- в унітарній державі діють єдина конституція і єдина система законодавства;
- в ній існує єдине громадянство;
- у міжнародних стосунках унітарна держава виступає як єдиний представник.

У сучасному світі більшість держав – унітарні. *Отже, Україна є унітарною державою тому, що існуючий поділ є адміністративно-територіальним і не має політичного характеру.*

Окремі адміністративно-територіальні одиниці мають *адміністративну автономію і певні атрибути держави* (Автономна Республіка Крим) або *спеціальний статус міст республіканського значення* (міста Київ та Севастополь).

Державний режим – це сукупність форм і методів здійснення державної влади. Це поняття дає відповідь на питання про те, які методи превалюють у процесі здійснення державної діяльності і досягнення цілей, що стоять перед державою. З цих позицій розрізняють демократичний і антидемократичний державні режими.

Демократичний державний режим – це стан політичного життя, за якого державна влада здійснюється на основі принципів широкої і реальної участі громадян та їх об'єднань у формуванні державної політики, утворенні та діяльності органів держави, дотриманні основних прав людини тощо.

У реальності можуть виявлятись різновиди демократичного державного режиму, наприклад, режим парламентської демократії, демократично-ліберальний, національно-демократичний та ін.

В Україні відбуваються процеси переходу до демократичного державного режиму, який базується на суверенітеті українського народу, основи якого знайшли своє закріплення у Конституції України.

Суверенітет (від фр. Souverainete – верховна влада) означає верховенство та незалежність влади, тобто її право за власним розсудом розв'язувати свої внутрішні і зовнішні справи, без втручання в них будь-якої іншої влади.

Запропоноване Ж.-Ж. Руссо трактування ідеї народного суверенітету ґрунтувалося на визнанні ним першорядної ролі законодавчої влади (порівняно з іншими «розподіленими владами»), яку мав здійснювати лише безпосередньо народ. Тому, на думку мислителя, тільки акти законодавчої влади мали характеризуватися як суверенні за природою[90].

З державним суверенітетом і народним суверенітетом сполучений національний суверенітет. Цей термін має два значення, одне з яких зумовлене поняттям «народ» як політичної нації (хоча історично пов'язане із сутністю нації як етнічної спільноти), а інше – віднесене насамперед до нації як етносу.

Ідея суверенітету народу набула певної завершеності у XVIII ст., коли в Європі, де розпочався, а де поглибився процес виникнення національних держав. У зв'язку з цим народний суверенітет нерідко визначали саме як національний суверенітет. «Джерело суверенітету сутнісно віднесене до нації. Жодна корпорація, жоден індивід не може бути наділений владою, котра не виходить вочевидь з цього джерела» – встановлено у ст. 3 Декларації прав людини та громадянина 1789 р.[91].

Види (форми) суверенітету в науці конституційного права:

Державний суверенітет означає властивість держави самостійно і незалежно від влади інших держав здійснювати свої функції всередині держави і у відносинах з іншими державами.

Національний суверенітет характеризує повновладдя нації, її політичну свободу, наявність у неї реальної можливості самостійно визначати спосіб свого національного життя, включаючи здатність самовизначатися і утворювати незалежну державу. Принцип народовладдя отримав закріплення у ст. 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ».

Народний суверенітет насамперед означає повновладдя народу, тобто володіння народом, який є єдиним джерелом влади, політичних та соціально-економічних засобів для реальної участі у здійсненні публічної, політичної влади (державної влади та місцевого самоврядування), в управлінні державними та суспільними справами. У співвідношенні «суверенітет народу – державний суверенітет» пріоритет належить суверенітету народу, він здійснює установчу владу

[90] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 125.

[91] Там само, С. 126.

і визначає конституційний лад держави та форму державної влади, його воля обов'язкова для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Ознаки суверенітету держави Україна:

1. Верховенство державної влади на всій території України означає: по-перше, її *необмеженість нічим і ніким*, за винятком народного суверенітету (установчої влади народу України), Конституції України, громадянського суспільства, природного права і законів; по-друге, відсутність на території України будь-якої іншої конкуруючої влади, яка б могла видавати легітимні закони; по-третє, підпорядкованість державній владі всіх громадян, їх об'єднань, органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

2. Єдність і неподільність державної влади полягає в наявності єдиної системи органів державної влади (законодавчої, виконавчої та судової), які мають єдині цілі та завдання діяльності, що забезпечує певну ступінь керованості суспільством.

3. Незалежність і самостійність державної влади означає, по-перше, те, що вона сама, без впливу інших сил, правоспроможна приймати нормативні акти та забезпечувати їх виконання за допомогою засобів державного примусу; по-друге, відсутність залежності (політичної, фінансової, організаційної тощо) органів державної влади від будь-кого всередині держави та за її межами.

Таким чином, державний суверенітет характеризує *повноту законодавчої, виконавчої та судової влади держави на її території, що виключає наявність будь-якої конкуруючої влади, а також; не підпорядкованість держави владі іноземної держави в сфері міжнародного спілкування*.

Конституційно-правові ознаки України як суверенної держави:

1. *Установчий характер державної влади України* – прийняття Конституції України, внесення до неї змін і доповнень; встановлення засад конституційного ладу; визначення форми правління та форми державного устрою України; встановлення системи органів державної влади та визначення їх структури, порядку формування та компетенції; визначення взаємовідносин держави з людиною і громадянином, інститутами громадянського суспільства.

2. *Територіальна цілісність.* Кожна суверенна держава має свою державну територію. Згідно з міжнародним правом державною

територією *є частина земної кулі, яка належить певній державі і в межах якої вона здійснює своє територіальне верховенство.*

3. *Єдиний конституційний простір.* Конституція України є юридичною базою для нормотворчої діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, вона визначає зміст та напрямки розвитку галузевого законодавства.

4. *Громадянство.* Одним із виявів суверенітету держави є встановлення громадянства. Згідно зі ст. 4 Конституції в Україні існує єдине громадянство. Принцип *єдиного громадянства* має на меті уникнення випадків кумуляції громадянства окремих осіб *(подвійного громадянства або біпатризму)* і забезпечення тим самим єдиного правового статусу для всіх громадян держави Україна.

5. *Єдина грошово-кредитна система.* Наявність власної грошової одиниці є важливим виявом державного суверенітету. Стаття 99 Конституції України визначає, що *грошовою одиницею України є гривня*.

6. *Національні Збройні Сили.* Державний суверенітет передбачає реальну здатність держави забезпечити свою внутрішню і зовнішню безпеку, оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Частина 2 ст. 17 Конституції України покладає цю місію на *Збройні Сили України*.

7. *Міжнародна правосуб'єктність.* Україна, як суверенна держава, є повноправним суб'єктом міжнародного права, може вступати у відносини з іншими суверенними державами, вступати до міжнародних організацій, укладати міжнародні договори тощо. *Зовнішньополітична діяльність України* спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права (ст. 18 Конституції України).

8. *Офіційний статус державної мови.* Державною мовою вважається визнана конституцією або чинним законодавством основна мова держави. Згідно з ч. 1 ст. 10 Конституції України державною мовою в Україні є *українська мова*. Це покладає на державу обов'язок забезпечувати всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. В той же час держава гарантує вільний розвиток, використання і захист інших мов національних меншин України.

9. *Державні символи.* Важливими ознаками суверенної держави є державні символи: Державний Прапор, Державний Герб, Державний Гімн і столиця. Детально про державні символи йтиметься у наступному підрозділі.

Відповідно до ч. 7 ст. 20 Конституції України *столицею* України є місто Київ.

Україна – демократична держава. Демократичною вважається держава, устрій і діяльність якої відповідає волі народу, загальновизнаним правам і свободам людини і громадянина.

Ознаки України як демократичної держави:

– *реальна представницька демократія*, що забезпечується обранням Верховної Ради України, Президента України, представницьких органів місцевого самоврядування на основі демократичних принципів виборчого права;

– *організація державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову* (ст. 6 Конституції України). Вперше в Україні принцип поділу влад було зафіксовано в Конституції УНР 29 квітня 1918 р. В новітній історії України цей принцип вперше було проголошено в Декларації «Про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 року;

– *конституційне закріплення та реалізація принципу ідеологічного і політичного плюралізму* (ст. 15 Конституції України). Цей принцип: 1) виключає можливість існування в суспільстві будь-якої обов'язкової ідеології (державної чи іншої), 2) передбачає завдання держави сприяти організації та діяльності всіх політичних партій, інших організацій, діяльність яких здійснюється в межах Конституції і чинного законодавства України;

– *визнання та гарантованість місцевого самоврядування* (ст. 7 Конституції України).

Україна – соціальна держава. Держава соціальна – це держава, яка надає підтримку незахищеним верствам населення, намагається впливати на розподіл матеріальних благ відповідно до принципу соціальної справедливості з тим, щоб забезпечити кожній людині гідне існування.

Однією з особливостей сучасного конституційного регулювання виступає його «соціалізація». Така особливість пов'язана з розширенням предмета конституційного регулювання, що відобразило ускладнення взаємодії між соціумом і державою як його складовою, посилення загально-соціальної ролі держави і диверсифікацію її

участі, насамперед в економічній і політичній сферах суспільного буття. Відповідні процеси розпочалися ще у XIX ст., але завершеного оформлення набули в новітніх основних законах, прийнятих після Другої світової війни. Характерно, що новітні конституції нерідко класифікують і як соціальні.

Одним з проявів «соціалізації» конституційного регулювання є віднесеність до його інструментарію терміна «соціальна держава». Основні закони не містять визначень, пов'язаних з таким явищем, але з аналізу їх положень випливає, що **соціальна держава – це характеристика сучасної держави, за смислом якої державна діяльність має бути спрямована на створення реальних стандартів матеріального добробуту, освіти, охорони здоров'я тощо і забезпечення таких стандартів для всіх громадян (індивідів), а також на мінімізацію фактичної соціальної нерівності з її економічними наслідками та створення системи соціальної підтримки (захисту) тих, хто цього потребує**.

Тим самим поняття соціальної держави поєднується з відповідно трактованими ідеями соціальної справедливості й соціального захисту. Про таке поєднання свідчить той факт, що практично всі дослідники пов'язують феномен соціальної держави з конституційною і міжнародно-правовою фіксацією соціально-економічних прав, а також з практикою їх реалізації. За будь-яких умов, наведене чи інші подібні визначення соціальної держави передбачають здійснення дієвих заходів за змістом однієї з головних функцій сучасної держави – соціальної[92].

Пунктом 6.1. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 15 липня 2021 р. № 2-р/2021[93] передбачено загальну характеристику України як соціальної держави:

«6.1. Юридичні позиції Конституційного Суду України, що стосуються окремих аспектів **розуміння України як соціальної держави**,

[92] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 268.

[93] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 6 Закону України „Про оплату праці" від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР у редакції Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII, частини шостої статті 96 Кодексу законів про працю України в редакції Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII (про мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку) від 15 липня 2021 р. № 2-р/2021 // https://zakononline.com.ua/documents/show/497666___676406

конституційних гарантій реалізації та захисту соціальних прав, полягають, зокрема, у такому:

– «Соціальний захист пов'язується з неможливістю мати заробіток (трудовий дохід), його втратою чи недостатнім рівнем життєвого забезпечення громадянина і непрацездатних членів його сім'ї, зокрема у випадку безробіття як соціально-економічного явища» (перше речення абзацу третього пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009);

– «Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї» (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012);

– «…держава зобов'язана здійснювати соціальний захист насамперед тих осіб, які не можуть самостійно себе забезпечити шляхом реалізації права на працю та/або позбавлені засобів існування. При цьому соціальна орієнтованість держави та принцип соціальної солідарності не можуть замінити особисту відповідальність людини за власну долю та добробут своєї сім'ї. Державна система соціального захисту має заохочувати і не повинна стримувати прагнення особи покращити умови життя для себе і своєї сім'ї» (абзац перший пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018).

6.2. Конституційний Суд України виходить із того, що **соціальна держава ґрунтується, зокрема, на принципах соціальної справедливості та соціальної відповідальності**.

Згідно з чинним законодавством мінімальна заробітна плата (розмір мінімальної заробітної плати) належить до різновиду соціальних гарантій, що застосовується до осіб, які працюють. Виконання державою обов'язку із забезпечення інших соціальних гарантій є, безперечно, потрібним у випадках, коли особа з різних причин не здатна або не в змозі з незалежних від неї обставин самостійно забезпечити власною працею або іншим чином для себе та членів своєї сім'ї достатній життєвий рівень.

На думку Конституційного Суду України, **такі конституційні цінності, як відповідальність держави перед людиною за свою діяльність та обов'язок держави утверджувати й забезпечувати**

права і свободи людини, не заперечують ідеї відповідального ставлення людини до свого життя, зокрема шляхом забезпечення особистого та сімейного добробуту власною працею».

Головне завдання соціальної держави – сприяння суспільному прогресу, що базується на закріплених законодавством принципах соціальної рівності, загальної солідарності та взаємної відповідальності. Соціальна держава бере на себе обов'язок забезпечити кожному членові суспільства гідний сучасної людини мінімум соціальних благ.

Обов'язки соціальної держави за Конституцією та законодавством України:

- забезпечення соціальної спрямованості економіки;
- охорона праці і встановлення гарантованого мінімуму оплати праці;
- охорона здоров'я людей;
- забезпечення підтримки сім'ї, дитинства, материнства і батьківства;
- розвиток системи соціальних служб, які забезпечують соціальний захист громадян;
- встановлення пенсій, інших видів соціальних виплат та допомог.

Правова держава – це сучасна політико-правова доктрина, яка під правовою (у формальному сенсі) розуміє демократичну державу, *де забезпечується верховенство права, повага до закону, послідовно проводиться принцип поділу влад та визнаються і гарантуються права і свободи кожної людини.*

Ознаки України як правової держави в Конституції України:

1. *Верховенство права* (ч. 1 ст. 8 Конституції). Принцип верховенства права передбачає:

- *пов'язаність законодавчої влади природним правом* (держава може видавати лише такі закони, які відповідають приписам природного права);
- *верховенство закону*, що означає: 1) визнання за Конституцією України найвищої юридичної сили (ч. 2 ст. 8 Конституції); 2) віднесення до предмета законодавчого регулювання найважливіших, ключових суспільних відносин у всіх сферах життєдіяльності суспільства (ст. 92); 3) панування закону, безумовне підпорядкування закону всіх членів суспільства та держави в цілому.

2. *Здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову* (ч. 1 ст. 6 Конституції). Три гілки влади діють відносно самостійно і незалежно одна від одної таким чином, щоб не допустити можливості домінування однієї з них та узурпації внаслідок цього всієї повноти влади в одних руках.

3. *Вищий пріоритет прав і свобод людини і громадянина* (ч. 1 ст. 19 Конституції). Правова держава визнає і гарантує права і свободи людини і громадянина, які закріплені Конституцією, загальновизнаними нормами міжнародного права, законами та іншими нормативними актами. Один із принципів правової держави «все, що не заборонено, те дозволено» сформульовано в Конституції України таким чином: *ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством»*.

4. *Незалежність суду* (ч. 1 ст. 126 Конституції). **В правовій державі суд відіграє роль** *головного елементу механізму гарантій прав і свобод людини*. В силу цього має бути забезпечена реальна незалежність суду від будь-яких владних чи громадських структур. Тільки незалежний суд може ефективно захистити людину від свавілля органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

5. *Законність управління* (ч. 2 ст. 19 Конституції). Згідно з Конституцією України *органи державної влади та органи місцевого самоврядування* (які здійснюють управління на різних територіальних рівнях), їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

6. *Правовий захист людини від порушення її прав державною владою* (статті 55, 56 Конституції). Згідно з Конституцією захист прав і свобод людини може здійснюватися: *судом, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; міжнародними судовими установами або органами міжнародних організацій, членом яких є Україна; кожною людиною за допомо*гою заходів, не заборонених законом.

3.6. Державна символіка України. Державна мова. Статус мов національних меншин

З поняттями держави і суверенітету пов'язане поняття державних символів. **Державні символи** – це встановлені конституцією або спеціальним законом (законами) чи визнані за традицією предмети, зображення, поетико-музичні твори, словесні формулювання тощо, які звичайно мають історичне походження, відображають особливості розвитку й сучасного стану відповідного соціуму, слугують різним цілям у діяльності державних органів і посадових осіб, в умовній формі засвідчують саму державу та її суверенітет[94].

Державні символи є важливим атрибутом сучасної держави, складовою її конституційного ладу. Необхідно зазначити, що «державна символіка» є частиною більш широкого поняття – «атрибути державності». Атрибути держави є її ідентифікаційними національними символами, пов'язаними *з розвитком титульної нації* та її роллю у становленні державності на певній території. Українська державна символіка відображає традиційну українську символіку, що формувалася протягом тисячоліть і належить до найбагатших та найзмістовніших символічних систем людства.

Поняття «**атрибути держави**» включає такі складові, як: герб, гімн, прапор, столиця, а також: конституція, парламент, уряд, законодавство, святкові церемонії, офіційна назва держави, державна мова, державна печатка, національні пісні, почесні значки, державні штандарти тощо.

Державні символи, з одного боку, підтверджують факт існування держави і слугують зміцненню її суверенітету, а з іншого – державний суверенітет виступає першоосновою як появи, так і подальшого розвитку державних символів, які є невід'ємним елементом суверенної держави. Державна символіка уособлює державний суверенітет, верховенство та незалежність влади.

Характерними *ознаками державних символів є* те, що вони:

1) виражають національний менталітет, національні ідеї політичного чи історичного змісту;

2) мають загальнообов'язковий характер.

[94] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 129.

Державні символи *– це закріплені в законодавстві офіційні знаки (графічні чи звукові зображення, в яких втілюються національні ідеї, що символізують державність України) чи звукові вираження, які в лаконічній формі виражають одну або кілька ідей політичного характеру і символізують суверенітет держави, тобто являють собою особливі розпізнавальні знаки конкретної держави*.

За усталеною практикою, до державних символів відносять державний прапор, державний герб, державний гімн.

Державний прапор – це закріплене в законодавстві офіційне полотнище держави, в якому шляхом добору певних кольорів (іноді з використанням малюнків чи написів) виражено ідеї національно-політичного та історичного характеру.

Державний герб – це закріплений у законодавстві офіційний умовний знак, який через графічне чи кольорове зображення окремих фігур виражає коло певних ідей політичного характеру та символізує суверенітет держави.

Державний гімн – це закріплена в законодавстві країни музично-поетична емблема держави, яка через систему (набір) музично-поетичних образів виражає певне коло ідей політичного характеру та символізує суверенну державу.

Державна символіка виконує *декілька основних функцій*:

а) політичну, зміст якої виявляється у виключній можливості державних символів бути зовнішнім проявом державної влади на всій території держави і за її межами;

б) дипломатичну, коли офіційні символи суверенітету держави у зв'язках з іноземними державами, міжнародними організаціями виконують представницьку роль;

в) соціальну, котра виявляється у можливості державних символів об'єднувати (консолідувати) навколо ідей державного будівництва громадян держави, незалежно від походження, соціального та майнового стану, раси, національності та інших соціальних ознак.

Державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України (ст. 20 Конституції України). Державні символи затверджуються Верховною Радою України. Адміністративно-територіальні одиниці України можуть мати власні офіційні символи – герб, прапор і гімн.

Державний Прапор – це офіційний відмінний знак (емблема) держави, символ її суверенітету. Згідно з Конституцією України (ч. 2

ст. 20) Державний Прапор України являє собою *стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів*.

Державний Герб (польською – herb, від *нім*. Erbe – спадщина) – це відмінний знак, що є офіційною емблемою держави, яка зображується на прапорах, грошових знаках, печатках та деяких офіційних документах. Згідно з Конституцією України (ч. 3 ст. 20) *Великий Державний Герб України встановлюється з урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорізького законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.* При цьому головним елементом великого Державного Герба України є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України) – ч. 4 ст. 20 Конституції України.

Тризуб було затверджено як малий Герб України і вирішено вважати його головним елементом великого Герба України ще Постановою Верховної Ради України від 19 лютого 1992 р. № 2137-XII «Про Державний герб України»[95]. Названою Постановою було визначено, що малий Державний Герб України – це тризуб кольорового (золотистого) зображення (20:12), розташований на щиті синього кольору (22,5:16). Передбачена можливість і чорно-білого (монохромного) зображення Державного Герба.

Державний Гімн (*грецьк.* Hymnos – урочиста пісня) музикально-поетичний твір, який разом з Державним Гербом і Державним Прапором є офіційним символом держави. Конституція України (ч. 5 ст. 20) визначає, що Державним Гімном України є *національний гімн на музику М. Вербицького із словами, затвердженими законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України*.

Згідно з п. 4 ч. 2 ст. 92 Конституції України, виключно законами України встановлюється порядок використання та захисту державних символів.

Конституційний Суд України вказав на політико-правову роль державних символів України.

За п. 4.1. резолютивної частини Рішення КСУ від 13 грудня 2011 р. № 17-рп/2011[96], «Згідно з Конституцією України державною мовою

[95] Постанова Верховної Ради України від 19 лютого 1992 р. № 2137-XII «Про Державний герб України» // Голос України від 21.02.1992.

[96] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про судоустрій і статус суддів", Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України,

в Україні є українська мова; держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України; застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом (стаття 10).

Конституційний Суд України наголошував на тому, що положення Конституції України зобов'язують застосовувати державну – українську мову як мову офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов'язків, в роботі і в діловодстві; держава відповідно до статті 11 Основного Закону України сприяє розвиткові мовної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України; гарантування національним меншинам України права на вільний розвиток, використання і захист їх мов відповідає змістові міжнародних договорів України (абзац одинадцятий пункту 3, абзаци другий, шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови).

На розвиток цих конституційних засад у статті 12 Закону встановлено загальний порядок застосування мов судочинства та діловодства в судах. За частиною третьою цієї статті суди застосовують державну мову в процесі судочинства та гарантують право громадян на використання ними в судовому процесі рідної мови або мови, якою вони володіють. Передбачено, що у судах, поряд з державною, можуть використовуватися регіональні мови або мови меншин відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» у порядку, встановленому процесуальним законом, і що використання в судочинстві регіональних мов або мов меншин гарантується державою та забезпечується за рахунок коштів Державного бюджету України (частини четверта, п'ята Закону).

Конституційні засади щодо забезпечення державою всебічного розвитку і функціонування державної мови реалізуються у процесуальному законодавстві (стаття 15 КАС України, стаття 19 КПК України, стаття 7 ЦПК України, стаття 3 ГПК України), в якому передбачається, що **судочинство і діловодство в судах України здійснюється державною мовою**. І лише особам, які беруть участь у справі та не володіють

Кодексу адміністративного судочинства України від 13 грудня 2011 р. № 17-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 1, стор. 37.

або недостатньо володіють державною мовою, надається можливість користуватися рідною мовою або мовою, якою вони володіють.

Можливість **використання мов національних меншин у судовому процесі** також узгоджується з конституційною гарантією вільного розвитку, використання і захисту мов національних меншин в Україні та принципом рівності всіх громадян перед законом, одним з імперативів якого є недопущення обмежень прав громадян, зокрема учасників судового процесу, за мовною ознакою (частини перша, друга статті 24 Основного Закону України).

4.2. Конституційний Суд України вважає, що встановлення законодавчих можливостей використання в судочинстві регіональних мов або мов меншин слід розглядати також в аспекті забезпечення реалізації прав кожного на звернення до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, та на захист своїх прав будь-якими не забороненими законом засобами; гарантування права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини перша, друга, п'ята статті 55 Конституції України).

У Рішенні від 25 листопада 1997 року № 6-зп у справі громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи Конституційний Суд України установив, що частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемлюють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді (абзац перший пункту 1 резолютивної частини).

Реалізація такого права за певних обставин залежить від забезпечення конституційної гарантії щодо вільного використання в Україні російської та інших мов національних меншин України (частина третя статті 10 Конституції України). Отже, положення частин четвертої, п'ятої статті 12 Закону спрямовані на забезпечення вільного доступу до суду осіб, які володіють регіональними мовами або мовами національних меншин, і жодною мірою не суперечать загальному

принципу здійснення судочинства державною мовою в судах України, закріпленому в частині першій цієї статті.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства, «суди реалізують державну мову в процесі судочинства та гарантують право громадян щодо використання ними в судовому процесі рідної мови або мови, якою вони володіють, відповідно до Конституції і законів України. Таким чином, **Основним Законом України закладено конституційні основи для використання української мови як мови судочинства та одночасно гарантовано рівність прав громадян у судовому процесі за мовною ознакою**» (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини).

Враховуючи наведене, підстав для визнання неконституційними положень частин четвертої, п'ятої статті 12 Закону щодо можливості використання в судах, поряд з державною, регіональних мов або мов національних меншин відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» в порядку, встановленому процесуальним законом, немає».

Як зазначено у п. 3.2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 16 червня 2011 р. № 6-рп/2011[97], «**Державні символи України нерозривно пов'язані за своїм змістом з її державним суверенітетом** (абзац перший підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003). **Державні символи є підтвердженням факту існування держави, її суверенітету та спрямовані на зміцнення її авторитету**, зокрема під час проведення урочистих заходів та офіційних церемоній. Держава встановлює порядок використання державних символів та належну систему їх правового захисту, за яких забезпечується повага та гідне ставлення до державних символів.

У частині першій статті 20 Конституції України визначено перелік державних символів України. Ними є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України. Державний Прапор України – стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і

[97] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Костенка Юрія Івановича щодо офіційного тлумачення окремих положень підпунктів 1, 2 пункту 1 Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941-1945 років" щодо порядку офіційного використання копій Прапора Перемоги" від 16 червня 2011 р. № 6-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2011 р., № 6, стор. 59.

жовтого кольорів. Великий Державний Герб України встановлюється з урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорізького законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Головним елементом великого Державного Герба України є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України). Державний Гімн України – національний гімн на музику М.Вербицького із словами, затвердженими законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (частини друга, третя, четверта, п'ята статті 20 Конституції України).

Відповідно до пункту 4 частини другої статті 92 Конституції України виключно законами України встановлюється порядок використання і захисту державних символів. Шанування державних символів України є обов'язком усіх її громадян (частина перша статті 65 Основного Закону України)».

Дискусійним є питання щодо визнання державним символом мови, адже є країни, в яких статус державної закріплено за декількома мовами. **Однак практика Конституційного Суду України дає підстави стверджувати, що мову, поряд із прапором, гербом і гімном, можна визнавати елементом національного державотворення та символом держави.**

У п. 2. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 16 липня 2019 р. № 10-р/2019[98] зазначено, що «Конституційний Суд України, розглядаючи питання, порушені у конституційному поданні, виходить з такого.

Державною мовою в Україні є українська мова; держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України (частини перша, друга, третя статті 10 Основного Закону України).

Держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11 Конституції України).

[98] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про освіту" від 16 липня 2019 р. № 10-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 5, стор. 64.

Конституцією України статус державної мови надано українській мові (частина перша статті 10); це повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99).

«**Положення про українську мову як державну міститься у розділі I «Загальні засади» Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні. Поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття «конституційний лад**»... Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові (частина третя статті 5 Конституції України). Положення статті 10 Конституції України, як і інших статей розділу I «Загальні засади», можуть бути змінені тільки у порядку, передбаченому її статтею 156, шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99).

У Рішенні від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства Конституційний Суд України зазначив, що «статус української мови як державної є складовою конституційного ладу держави нарівні з її територією, столицею, державними символами» (друге речення абзацу першого підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини).

Мова – унікальний феномен, що є засобом соціалізації, формою реалізації творчого потенціалу кожної людини, а знання державної мови сприяє соціалізації особи та є засобом запобігання дискримінації.

Українська мова є мовою офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов'язків, у роботі й у діловодстві органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у судовому провадженні, а також у навчальному процесі в державних і комунальних навчальних закладах України. Держава повинна забезпечувати всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

Таким чином, **українська мова як державна є обов'язковою на всій території України у державній сфері, а також в публічних сферах суспільного життя, у тому числі у сфері освіти**».

Рішенням КСУ (Другий сенат) від 14 липня 2021 р. №1-р(II)/2021[99] визнано таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року № 2704-VIII[100] зі змінами.

[99] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про забезпечення функціонування української мови як державної" від 14 липня 2021 р. №1-р(II)/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 4, стор. 7.

[100] Закон України від 25 квітня 2019 року № 2704-VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної» // Голос України від 16.05.2019, № 90.

РОЗДІЛ 4.
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

4.1. Поняття та структура конституційно-правового статусу

Будучи своєрідним юридичним образом людини, фізична особа є одним із суб'єктів конституційного права. Водночас захист людини та її соціально зумовленої діяльності визнаються на сучасному етапі розвитку теорії і практики конституціоналізму основоположними об'єктами конституційного регулювання[101].

Поняття «людина», «особа», «громадянин» – не тотожні поняття в конституційному праві.

Людина – *це біологічна категорія, яка визначає належність живої істоти до людського роду за певними анатомічними особливостями та фізіологічними функціями.*

Основні риси людини:

- *розвинуті інстинкти,* що забезпечують можливість реалізації різних інтересів;
- *необхідність спілкування із собі подібними* з метою досягнення компромісу інтересів;
- *наявність мови*, як засобу спілкування та узгодження діяльності;
- *чіткий розподіл праці* у людському середовищі, що надає можливість досягти високого ступеня організованості відносин.

[101] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 420.

Пункт 2.1. рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 16 вересня 2021 р. № 6-р(II)/2021[102], у цьому аспекті, передбачає такі положення:

«2.1. Відповідно до статті 3 Конституції України людину та її гідність визнано найвищою цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частини перша, друга).

Людина є скарбом Природи, звідки й походять притаманні людині за народженням права і свободи, тобто ті, що природні. Людська гідність як джерело всіх прав і свобод людини та їх основа є однією із засадничих цінностей українського конституційного ладу. Із статті 3 Конституції України випливає обов'язок держави забезпечувати охорону та захист людської гідності. Такий обов'язок покладено на всіх суб'єктів публічної влади. Верховна Рада України, ухвалюючи закони, має гарантувати належний захист та реалізацію прав і свобод людини, що є однією з умов забезпечення людської гідності як природної цінності. Своєю чергою, суди мають тлумачити юридичні норми так, щоб під час їх застосування це не завдавало шкоди людській гідності».

Особа – *це людина, яка має історично зумовлений ступінь розвитку, користується правами, що надаються суспільством, та виконує обов'язки, які ним на неї покладаються.*

Основні риси особи, що вказують саме на соціальний характер:

– *індивідуальність,* що виявляється у наявності специфічних рис, які виокремлюють особу з маси собі подібних. Саме це надає можливість реально визначити соціальний стан, професію, вік, місце особи в суспільстві;

– *відповідальність*, що характеризується як можливість передбачати результати своїх дій, керувати ними та самостійно нести

[102] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Крупка Дмитра Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 81, частини першої статті 82 Кримінального кодексу України, Костіна Володимира Володимировича, Мельниченка Олександра Степановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 82 Кримінального кодексу України та за конституційною скаргою Гогіна Віктора Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 81 Кримінального кодексу України (справа про перегляд вироку особі, караній на довічне позбавлення волі) від 16 вересня 2021 р. № 6-р(II)/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 6, стор. 9.

відповідальність у разі порушення прав інших осіб чи невиконання обов'язків. Ця риса забезпечує певне співвідношення власної поведінки з інтересами суспільства та її самооцінку відповідно до існуючих стандартів;

– *розумність*, тобто здатність мислити та приймати осмислені, а не інстинктивні рішення. Ця ознака зумовлює можливість упорядкування процесу спілкування суб'єктів;

– *свобода*, тобто можливість вибору із встановлених суспільством варіантів поведінки саме того, який найповніше відповідає інтересам особи та не порушує прав інших суб'єктів, що і забезпечує можливість усвідомленого ставлення суб'єкта до власної поведінки.

Громадянин – *це особа, яка належить до постійного населення певної держави, має нормативно закріплений статус, користується захистом держави як у межах її території, так і поза нею.*

Основні риси громадянина, що вказують саме на політичний характер цієї категорії:

– *громадянство,* тобто факт політико-правової належності особи до постійного населення певної держави;

– *реальна можливість* особи *скористатися захистом* з боку держави своїх суб'єктивних прав і законних інтересів як в середині країни так і за її межами (форми захисту: громадська, адміністративна, судова);

– *правосуб'єктність,* тобто наявність в особи чітко визначених законодавством держави прав, свобод та обов'язків, якими вона користується та виконує повною мірою;

– *юридично закріплена відповідальність* особи, що настає у випадку вчинення нею дій, які у відповідності з чинним законодавством країни, вважаються протиправними і такими, що посягають на суб'єктивні права і законні інтереси інших осіб або держави.

Поняття, складові елементи та принципи правового статусу людини і громадянина та їх конституційне закріплення.

У конституційному праві різних країн проблема правового статусу людини і громадянина вирішується неоднаково. Можна виділити декілька підходів, що визначають вирішення цієї проблеми.

Ліберальна концепція виходить з того, що кожна людина від моменту народження природою наділена невід'ємними правами. Обмеження прав людини і громадянина можливе лише у зв'язку із забезпеченням охорони суспільного ладу, правопорядку, прав і свобод громадян, запобіганням насильству та ін.

Колективістський підхід надає пріоритет не особистості, а колективу. За такого підходу головними є соціально-економічні права, розрізняють права людини і права трудящих.

Релігійний підхід до правового статусу особи пов'язаний із роллю релігійних норм у формуванні правової системи (Іран). Тут статус особи визначається за релігією. Суверенітет належить лише Богу: людина не має права розпоряджатися собою на свій розсуд, її дії мають бути підпорядковані вказівкам Бога. Акцент переноситься не на права, а на обов'язки перед Богом, перед релігійною спільнотою.

Природно-правові теорії розглядають людину як істоту, яка має певні невід'ємні від її буття права, що випливають або з розуму, або з божественної волі, або з природи людини.

Позитивістські теорії підходять до прав людини як до категорії, що встановлюється державою.

Поєднання цих напрямів практично здійснюється шляхом прийняття конкретних конституційних положень, що інкорпорують перелік прав людини або «білль про права». Таким чином, права людини, залишаючись морально-політичним імперативом, набувають юридичної форми і стають одним із важливих інститутів конституційного права.

Становище особи в суспільстві визначається правовими та іншими видами соціальних норм і позначається терміном *«суспільний статус»*.

Правовий статус особи – це юридично закріплене становище особи в державі й суспільстві, яке характеризує зв'язки особи з державою та громадянським суспільством. Такі зв'язки виникають у різних сферах життєдіяльності суспільства, між різними категоріями людей і державою та регулюються практично всіма галузями національного права України.

Суттєву роль щодо встановлення конституційних статусів людини і громадянина відіграє відображена у більшості основних законів концепція прав і свобод людини і громадянина. Ця концепція вважається однією із складових теорії природних прав (юснатуралізму). Важливим є і те, що вона засвідчує відмінності у поглядах на громадянське суспільство і державу[103].

Правовий статус особи – це юридично закріплене становище особи, як соціального суб'єкта, в суспільстві, в її відносинах з іншими

[103] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 421.

учасниками правового спілкування (державою, інститутами громадянського суспільства, іншими людьми), тобто це сукупність прав та обов'язків особи, які визначені та гарантовані конституцією та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана парламентом.

У науці конституційного права за характером правового регулювання розрізняють **три види правових статусів особи:**

1. ***Загальний*** – поширюється на всіх людей і громадян, що перебувають в межах певної держави.

Загальний (***конституційний***) статус є єдиним і однаковим для всіх, характеризується відносною статичністю, узагальненістю. Змістом такого статусу є, головним чином, ті права, свободи й обов'язки, які надані й гарантовані всім конституцією чи іншим основним законом. Цей статус деталізується у конституційному та іншому галузевому законодавстві.

Конституційний статус особи є більш стійким порівняно з іншими галузевими статусами і виступає певною гарантією стабільності становища людини у суспільстві й державі. Проте й конституційний статус поступово змінюється відповідно до нових викликів суспільного розвитку. Суттєву роль у даному процесі відіграють міжнародні стандарти в галузі прав людини, яких прагне досягти кожна цивілізована держава.

Своєрідною передумовою правового або конституційного статусу громадянина є громадянство. Саме від того, чи є індивід громадянином, залежить наявність у нього відповідних прав і обов'язків. З іншого боку, поняття громадянина фактично розмежовує статуси людини і громадянина. Як зазначалось, якщо людина виступає біосоціальним феноменом, то громадянина «створюють» особливі взаємозв'язки індивіда з державою. У певних взаємозв'язках з державою перебувають також індивіди, котрі за статусом є іноземцями та особами без громадянства. До того ж, такі взаємозв'язки по суті опосередковані громадянством[104].

2. ***Спеціальний*** – характеризує особливості становища окремих категорій людей і громадян, наприклад, біженців, студентів, пенсіонерів тощо. Цей (колективний, родовий, корпоративний) статус надається окремим групам осіб (студентів, ветеранів, науковців, поліцейських тощо), що відрізняє ці соціальні групи одна від одної, передбачає наявність додаткових прав і обов'язків, закріплених зако-

[104] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 425.

нами держави та іншими нормативно-правовими актами та відображає їх особливу роль у соціальній структурі суспільства.

3. *Індивідуальний* – притаманний окремому індивіду (персональний, особливий). Це правовий статус людини як неповторної особистості. Він надається окремій особі правозастосовними актами і відображає унікальну неповторну юридичну природу кожного члена державно-організованого суспільства. Цей статус змінюється у процесі життєдіяльності особи.

Усі вищеперераховані правові статуси поєднані між собою. При цьому спеціальний правовий статус ґрунтується на загальному, а індивідуальний – на спеціальних. Одна й та сама людина володіє одразу кількома спеціальними статусами, оскільки одночасно належить до багатьох соціальних груп. Власне унікальність індивідуального правового статусу визначається неповторним поєднанням у ньому спеціальних правових статусів.

У науковій літературі пропонують вирізняти й інші види правового статусу: 1) статус фізичних і юридичних осіб; 2) статус іноземців, осіб без громадянства, осіб із подвійним громадянством, біженців; 3) галузеві правові статуси (адміністративно-процесуальний, кримінально-процесуальний тощо); 4) статус осіб, які працюють у різних сферах тощо.

Необхідно розмежовувати поняття «конституційний» і «конституційно-правовий» статус людини і громадянина: перший визначається лише конституцією держави, а другий – як конституцією, так і іншими джерелами галузі конституційного права.

У системі конституційного права України, як галузі права, **інституту основ правового статусу особи належить особливе місце**. Його сутність викладена в розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Крім Конституції України, норми інституту основ правового статусу особи закріплені також актами поточного законодавства, у яких детальніше розкривається зміст і порядок реалізації закріплених у Конституції України основних прав і свобод людини і громадянина.

Основи правового статусу людини і громадянина в Україні, як загальний інститут конституційного права, містять в собі такі інститути конституційного права:

а) інститут загальних принципів правового статусу особи в Україні;

б) інститут громадянства України;
в) інститут конституційних прав і свобод громадян України;
г) інститут конституційних обов'язків громадян України;
ґ) інститут гарантій реалізації конституційних прав і свобод;
д) інститут основ правового статусу національних меншин в Україні;
е) інститут основ правового статусу іноземців в Україні;
є) інститут основ правового статусу біженців в Україні;
ж) інститут основ правового статусу осіб без громадянства в Україні;
з) інститут правового статусу особи в умовах особливих правових режимів.

У науці конституційного права сформувалося декілька підходів щодо визначення структури правового статусу особи, тобто його складових елементів:

1) правовий статус особи складається із соціально допустимих і необхідних можливостей особи не просто як індивіда, а як громадянина;

2) структура правового статусу включає лише правосуб'єктність людини, принципи конституційно-правового статусу людини, права і свободи людини і гарантії їх реалізації, обов'язки людини та гарантії їх виконання, а також громадянство.

Конституційно-правовий статус особи варто розглядати у двох аспектах – вузькому і широкому.

У вузькому сенсі до нього включаються лише ті характеристики, які безпосередньо визначають становище особи у конституційних правовідносинах:

1) конституційні права і свободи;

2) конституційні обов'язки.

До конституційного статусу в широкому сенсі (його ще називають конституційно-правовим становищем), окрім названих двох, включаються ще чотири елементи, які безпосередньо не визначають становище особи у конституційних правовідносинах, але впливають на нього:

1) конституційна правосуб'єктність (правоздатність і дієздатність);

2) загальні принципи правового статусу особи;

3) характер правового зв'язку з державою (громадянин, іноземець, апатрид);

4) гарантії реалізації конституційних прав і свобод.

Окремі конституціоналісти до наведеного переліку додають конституційну деліктоздатність, виокремлюючи її з конституційної правосуб'єктності.

Необхідно зазначити, що у науковій і навчальній літературі існує багато точок зору щодо структури правового статусу особи. В теорії права визначається, що **структура правового статусу особи** складається з наступних елементів:

1. Правосуб'єктність – це передбачена нормами права можливість особи бути учасником правовідносин.

Вона складається з:

- *правоздатності* – це передбачена нормами права спроможність (можливість) особи мати суб'єктивні юридичні права та виконувати суб'єктивні юридичні обов'язки;
- *дієздатності* – це передбачена нормами права спроможність особи самостійно, своїми свідомими діями, здійснювати (використовувати та виконувати) суб'єктивні юридичні права та обов'язки;
- *деліктоздатності* – спроможність нести відповідальність за вчинені правопорушення.

2. Конституційні принципи правового статусу людини і громадянина – це вихідні засади, на основі яких визначаються зміст і умови реалізації прав, свобод та обов'язків особи. До них відносяться принципи:

- *свободи людини;*
- *рівності людей у своїй гідності та правах;*
- *невідчужуваності й непорушності прав і свобод людини;*
- *гарантованості прав, свобод і обов'язків людини і громадянина;*
- *невичерпності конституційного переліку прав і свобод людини і громадянина;*
- *рівності конституційних прав і свобод громадян України та рівності їх перед законом;*
- *єдності прав людини та її обов'язків перед суспільством.*

Названі принципи закріплені, переважно, у статтях 21-24 Конституції України.

В Україні принципи правового статусу людини і громадянина прийнято поділяти на загальні та спеціальні: перші стосуються всіх осіб незалежно від соціальних ознак, другі – лише окремих соціальних

категорій. Переважна більшість загальних принципів правового статусу особи прямо закріплена у розділах І і ІІ Конституції України.

Серед *загальних принципів* конституційного-правового статусу особи в Україні можна відзначити принципи:

- найвищої соціальної цінності людини;
- рівноправності;
- поваги до людської гідності; вільного розвитку особи;
- визнання міжнародно-правових стандартів у галузі прав людини;
- непорушності, невід'ємності й невідчужуваності основних прав людини;
- невичерпності основних прав і свобод;
- гарантованості основних прав і свобод;
- єдності прав, свобод та обов'язків;
- неприпустимості зловживання правами і свободами.

У свою чергу, до *спеціальних* належать принципи:

- національного режиму іноземців в Україні;
- надання іноземцям притулку від політичних переслідувань;
- національно-культурної автономії національних меншин;
- рівного доступу громадян України до публічної служби;
- невидачі громадян України іноземним державам тощо.

Так, *принцип найвищої соціальної цінності людини* передбачає безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності органів публічної влади. Жодна інша мета не може слугувати підставою для обмеження чи скасування основних прав і свобод особи. Органи публічної влади створюються й діють для забезпечення прав людини, всі інші їх функції є похідними. Визначивши їх як найвищу соціальну цінність, Конституція України приєдналася до європейського і світового бачення цього питання, закріпила його загальнолюдське вирішення як обов'язкове для держави і для всіх інших учасників суспільних відносин.

Принцип вільного розвитку особи закріплений у ст. 23 Конституції. Даний принцип покликаний забезпечити нормальну життєдіяльність суспільства і кожної людини. Він надає особі свободу вибору і самовизначення і разом з тим визначає межі такої свободи.

Принцип непорушності, невід'ємності й невідчужуваності основних прав і свобод людини знайшов чітке втілення у ст. 21 Конституції України, відповідно до якої «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та

правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними». Характеризуючи основні права людини як невідчужувані, Конституція України підкреслює неможливість і неприпустимість позбавлення людини цих прав і свобод, а також неможливість їх скасування чи звуження змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів, а також їх невичерпний характер (ч. 1 ст. 22 Конституції).

Принцип єдності прав та обов'язків людини і громадянина (ст. 23 Конституції України) полягає у тому, що не повинно бути прав без обов'язків, як не повинно бути і обов'язків без прав. Даний принцип спрямований на поєднання публічних і приватноправових засад у праві, узгодження інтересів різних соціальних груп, громадян і держави в цілому. Сутність його полягає в тому, що праву користування одним суб'єктом будь-яким соціальним благом кореспондує обов'язок іншого суб'єкта виконати необхідні для суспільства дії. Носіями прав і обов'язків є громадяни і їх об'єднання, посадові особи, державні органи і держава в цілому.

Стаття 64 Основного Закону встановлює, що *конституційні права і свободи не можуть бути обмежені*, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть діяти окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Водночас і в цих умовах не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені ст. 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України.

Конституція України проголошує *принцип національного режиму щодо здійснення прав, свобод і обов'язків іноземцями*. У ст. 26 Основного Закону вказано, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, якщо інше не передбачено Конституцією України, законами чи міжнародними договорами України.

Принцип невидачі громадян України іноземній державі – випливає з ч. 2 ст. 25 Конституції України: «Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі». Із цього правила є винятки, зумовлені міжнародними зобов'язаннями України.

Принципи конституційного статусу людини та громадянина використовує Конституційний Суд України при постановлені рішень.

Пункт 2. мотивувальної частини Рішення Першого сенату КСУ від 12 липня 2019 р. № 5-р(I)/2019[105] з цього приводу передбачає таке:

«**Відповідно до статті 22 Конституції України права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією України, не є вичерпними (частина перша); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга); при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя).**

Конституційний Суд України зазначав, що **скасування** конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація; звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх **обмеженням** (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005); при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів **не допускається звуження** змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

Автори клопотань стверджують, що внаслідок прийняття Закону обмежено їхнє «право на безстрокове здійснення трудової діяльності», яке було встановлено на час набрання чинності Законом. Однак прийняття Закону і **запровадження контрактної форми трудового договору творчих працівників державних та комунальних закладів культури не суперечать сутності права на працю**, передбаченого частиною першою статті 43 Конституції України, **що включає можливість кожного заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується**.

Свобода праці передбачає можливість особи займатися чи не займатися працею, а якщо займатися, то вільно її обирати, забезпечення кожному без дискримінації вступати у трудові правовідносини для реалізації своїх здібностей; реалізація права громадянина на працю здійснюється шляхом укладення ним трудового договору і виконання

[105] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Байшева Павла Вікторовича, Бурлакової Ольги Олександрівни, Даць Ірини Вільямівни, Дєдковського Вячеслава Вікторовича, Желізняка Михайла Васильовича, Кожухарової Людмили Анатоліївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 2, 3 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури" від 28 січня 2016 року № 955-VIII зі змінами від 12 липня 2019 р. № 5-р(I)/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 5, стор. 7.

кола обов'язків за своєю спеціальністю, кваліфікацією або посадою, яка передбачається структурою і штатним розписом підприємства, установи чи організації.

На думку Конституційного Суду України, держава, забезпечуючи стабільність трудових правовідносин, здійснює їх нормативне регулювання з метою створення справедливих, безпечних і сприятливих для життя і здоров'я умов праці, підвищення її продуктивності, гарантування рівності прав та можливостей кожного працівника, збереження його працездатності, трудового довголіття, захисту на випадок безробіття. Законодавча діяльність у сфері регулювання праці, зокрема щодо умов та порядку припинення трудових правовідносин, має відповідати нормам і принципам, визначеним у Конституції України, а також узгоджуватися із міжнародними зобов'язаннями, які випливають з участі України у діяльності міжнародних організацій, у тому числі Міжнародної організації праці.

Відповідно до Конвенції Міжнародної організації праці № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року держави мають передбачити відповідні гарантії проти застосування договорів про найняття на визначений термін, мета яких – ухилитися від надання захисту, передбаченого цією конвенцією (пункт 3 статті 2); трудові відносини з працівниками не припиняються, якщо тільки немає законних підстав для такого припинення, пов'язаного із здібностями чи поведінкою працівника або викликаного виробничою потребою підприємства, установи чи служби (стаття 4).

У Рішенні від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 Конституційний Суд України вказав, що шляхом укладення трудового договору з роботодавцями громадяни реалізують своє конституційне право на працю, добровільно вступають у трудові правовідносини, набуваючи конкретних трудових прав і обов'язків; трудовий договір є основним юридичним фактом, з яким пов'язано виникнення, зміна чи припинення трудових правовідносин (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України вважає, що контракт як особлива форма трудового договору є джерелом суб'єктивних прав та обов'язків найманого працівника і роботодавця, він укладається для виконання за винагороду роботи, яка має, як правило, постійний або досить тривалий характер. У контракті можуть визначатися, зокрема, строк його дії; режим праці та відпочинку; взаємні права, обов'язки й відповідальність сторін; умови організації та оплати праці, матеріального і соціально-побутового забезпечення працівника, надання йому компенсаційних

виплат та відшкодування шкоди, завданої здоров'ю; підстави припинення трудових правовідносин тощо. Сторони контракту мають право виходити за межі сфери нормативного регулювання трудових правовідносин, передбачених законодавством України про працю, за умови відсутності погіршення юридичного становища працівника.

Отже, пункти 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону не суперечать статті 22 Конституції України».

3. Громадянство – це правовий зв'язок між особою і державою, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. Громадянству присвячено статті 4 і 25 Конституції України.

4. Конституційна система прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. *Ця система є центральним елементом правового статусу особи в державі.* Конституційні права і свободи людини і громадянина закріплені статтями 27-54 Конституції України. Конституційні обов'язки людини і громадянина закріплені статтями 65-68 Конституції України.

5. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина – це умови і засоби, які забезпечують фактичну реалізацію прав, свобод та обов'язків особи в державі. Вони закріплені у статтях 55-64 Конституції України.

Розглянувши елементи правового статусу особи, необхідно зазначити, що його головним елементом є основні права й обов'язки людини, а всі інші елементи цього статусу мають «допоміжний» характер. Елементи правового статусу особи об'єднує те, що вони регулюють зв'язки та відносини між державою в цілому та її громадянами. Однак кожний елемент виконує власну роль у юридичному оформленні статусу громадян у суспільстві та державі. Варто також пам'ятати, що вказані структурні елементи мають обов'язково діяти в сукупності. Якщо хоча б один з елементів не «спрацьовує», то це впливає і на конституційний статус людини.

4.2. Поняття, види та гарантії конституційних прав та свобод людини і громадянина

Ключовими поняттями правового статусу особи є її права та обов'язки. **Права людини можна розглядати як основу конституціоналізму**. Головним сенсом створення конституцій було забезпечення свободи і безпеки людини, насамперед від свавілля державної влади.

Права і свободи індивіда – це умови його нормальної життєдіяльності, певний каталог благ і можливостей, якими він може вільно користуватися. У них виражена та міра свободи, яка дозволяє поєднувати її зі свободою інших людей. У цих формально закріплених межах здійснюється самовизначення індивіда, встановлюються умови реального користування соціальними благами в різних сферах особистого, політичного, економічного, соціального та культурного життя.

У літературі є безліч підходів до інтерпретації природи прав людини, зокрема етичний, психологічний, релігійний тощо. Відповідно до *етичного* підходу під правами людини розуміють форму існування, спосіб вияву принципів і приписів моралі; згідно з *психологічним* підходом права людини – це певні уявлення людини, її погляди про належність їй певних благ; прихильники *релігійного* підходу розглядають права людини як такі, що визначені й надані людині Богом тощо[106].

Проте найпоширеніші два, протилежні за своєю сутністю, підходи – природно-правовий і позитивістський. Прихильники *природно-правового* підходу вважають, що права людини належать їй від природи, вони є невідчужувані, невіддільні від неї; людину не можна позбавити її прав, оскільки вони становлять елементарні передумови гідного людського існування. За *позитивістського* підходу творцем прав людини є держава. Права людини – це лише ті можливості людини, які надає їй держава, через їхнє закріплення в джерелах позитивного права. Ці підходи впливають і на формулювання відповідних конституційних положень щодо прав людини[107].

Розглядаючи права і свободи як елемент правового статусу, необхідно включати в нього не лише основні (конституційні) права, але і весь комплекс прав, що випливають із правових актів (внутрішньодержавних і міжнародних).

Права людини, своєю чергою, є відтворенням системи цінностей, притаманних суспільству: людської гідності, справедливості, рівності, свободи, поваги до прав інших осіб, що здобули також міжнародне визнання[108].

[106] Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Мелешевич А. А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 133.
[107] Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Мелешевич А. А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 133.
[108] Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М., Козюбра М. І., Мелешевич А. А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 134.

Права людини – це блага й умови життя, яких людина потребує для гідного існування, що визнані світовою спільнотою, та задоволення яких людина може домагатися від держави[109].

Конституційним правам і свободам притаманні наступні *ознаки*:

1) фундаментальність – вони є передумовою існування всіх інших прав і свобод;
2) універсальність – вони визнаються за всіма громадянами даної держави незалежно від будь-яких соціальних ознак;
3) непохідний характер – вони виникають не з правовідносин, а внаслідок їх визнання суспільством, юридичного закріплення й гарантування державою;
4) непорушність – вони не можуть бути скасовані чи ліквідовані;
5) невід'ємність – жоден суб'єкт не може відібрати в особи її основні права чи привласнити їх;
6) невідчужуваність – вони не можуть бути передані іншим суб'єктам навіть самим володарем (носієм) за власною волею;
7) постійність – вони визнаються за людиною (в сенсі правоздатності) з моменту народження і до смерті;
8) системність – усі вони пов'язані між собою і діють у комплексі;
9) конституційна форма закріплення – вони здебільшого отримують об'єктивацію в тексті Основного Закону;
10) невичерпність переліку – їх конституційний перелік є відкритим і має тенденцію до розширення.

Тому часом проводять певні відмінності між правами людини (анг. *human rights*, нім. Menschenrechte) й фундаментальними, або основоположними, основними правами (анг. *fundamental rights*, нім. Grundrechte), які ще інколи називають конституційно гарантованими правами[110].

Розглядаючи права і свободи особи, необхідно розрізняти поняття «права людини» і «права громадянина»: перші визнаються за всіма людьми незалежно від громадянства, другі – лише за особами, що перебувають у постійному правовому зв'язку з даною державою. Проте права людини, порівняно з правами громадянина, мають домінантне значення. Адже права людини поширюються на всіх людей, які про-

[109] Там само, С. 135 – 136.
[110] Там само, С. 137.

живають у тій чи іншій державі, а права громадянина – лише на тих осіб, які є громадянами певної країни[111].

У багатьох конституціях розходження між правами людини і правами громадянина має місце в самих формулюваннях відповідних статей. Для позначення суб'єкта прав людини звичайно уживаються формули «кожний», «усі», «кожна людина», «ніхто», «жодна людина» або безособові формули типу «визнається право», «гарантується свобода» тощо (мається на увазі, що це стосується кожної людини). Стосовно ж прав громадянина в статтях конституцій прямо вказуються: «громадяни мають право», «громадянин може» тощо[112].

Далі необхідно дати роз'яснення низці важливих понять і категорій, які складають основу правового статусу людини і громадянина.

Свобода – *можливість людини вчиняти ті чи інші конкретні дії в межах, встановлених правом*.

Основні риси свободи людини:

1. Люди вільні від свого народження, й ніхто не має права порушувати їхні природні права, до того ж саме держава у демократичному суспільстві є головним гарантом свободи людини.

2. Людина вільна робити все, за винятком того, що прямо заборонено чинним законодавством.

3. Люди мають рівні можливості, що закріплені правом.

Конституція України розрізняє такі поняття як «права людини» і «права громадянина».

Права людини *– це права, пов'язані з самою людською істотою, її існуванням та розвитком*. Людина (як суб'єкт прав і свобод) у цьому розумінні виступає як фізична особа. Конституція України передбачає:

- право на життя (ст. 27);
- право на повагу до гідності людини (ст. 28);
- право на недоторканість житла (ст. 30);
- право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29);
- право на невтручання в особисте та сімейне життя (ст. 32).

Права громадянина *пов'язані зі сферою відносин людини з суспільством, державою та їх інституціями*. Основу цього виду прав становить належність людини до держави, громадянином якої вона є. Конституція України передбачає:

[111] Корнієнко П. С. Конституційні основи правозахисної діяльності в Україні: моногр. Київ: Ліра-К, 2018. С. 289.

[112] Корнієнко П. С. Правозахисна діяльність на сучасному етапі державотворення / Часопис Київського університету права, 2021. №1 – С. 49.

- право на соціальний захист (ст. 46);
- право брати участь в управлінні державними справами (ст. 38);
- право на участь у проведенні мітингів, походів, демонстрацій (ст. 39);
- право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36).

Слід наголосити ще на одній важливій якості прав людини – вони є безпосередньо діючим правом. Це означає, що незалежно від нормативної фіксації прав людини в конституції та визнання їх як основних, а також від їхньої конкретизації в чинному законодавстві й створення системи гарантій їхнього захисту – *права людини мають пряму дію*. Судові органи європейських країн досить часто демонстрували свою готовність безпосередньо застосовувати норми конституцій, що гарантують громадянські й політичні права. Водночас ситуація із соціально-економічними правами є не такою однозначною, зважаючи на особливу природу цих прав. Пряма дія прав людини полягає в тому, що їх можуть використовувати в правозастосовній практиці *contralegem* – усупереч закону, якщо закон суперечить фундаментальним правам людини: не відбиває природно-правові основи; не відповідає міжнародно-правовим принципам і нормам про права людини й громадянина; ухвалений нелегітимним органом державної влади тощо. Вони мають пряму дію, якщо в законодавстві є прогалини; колізії правових норм; у процесі ухвалення рішення судом і побудови ним ієрархії норм для з'ясування, яку з них слід застосувати в конкретній справі. У всіх цих випадках перевагу віддають захисту прав людини[113].

За історичними умовами формування та конституційного закріплення конституційні права і свободи поділяються на *три покоління*.

Перше покоління включає права і свободи, які були проголошені буржуазними революціями (XVII – XVIII ст.) та стосуються особистої сфери й участі в політичному житті (право на свободу та особисту недоторканність, право на свободу пересування і вільний вибір місця проживання, виборче право, право на об'єднання тощо).

Поява **другого покоління** основних прав і свобод пов'язана із соціалістичним рухом кінця XIX – початку XX ст. Вони стосуються можливостей поведінки особи в економічній, соціальній та культурній

[113] Барабаш Ю.Г., Бориславська О.М., Венгер В.М., Козюбра М.І., Мелешевич А.А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 149 – 150.

сферах (право на працю, право на відпочинок, право на освіту, свобода творчості тощо).

До **третього покоління** відносять так звані солідарні або колективні права, формування яких пов'язане з глобальними проблемами людства, та які належать більше націям, народам чи територіальним громадам, ніж окремим індивідуумам (на мир, безпечне довкілля, самовизначення, місцеве самоврядування тощо). Становлення прав цієї групи почалося після другої світової війни.

Науково-технічна революція, що відбулась у другій половині XX ст., особливо досягнення в галузі кібернетики, генетики, інформаційних технологій, дають підстави говорити про формування четвертого, новітнього покоління основних прав і свобод, серед яких право на тілесну цілісність, право на особисту неповторність (заборона клонування), право на власне зображення, право на доступ до Інтернету тощо.

Конституційні права, свободи і обов'язки, закріплені в Основному Законі України, являють собою цілісну систему, яка наочно виявляється через **класифікацію на основі різних критеріїв**. Зокрема, вони поділяються:

1) за суб'єктами: на права і свободи людини та права і свободи громадянина;

2) за способом реалізації: на індивідуальні й колективні;

3) за ґенезою – на природні (надаються людині з народження) та похідні (характеризують соціально-політичний статус особи);

4) за характером утворення – на основні (конституційні) і доповнюючі (конкретизуючі);

5) за черговістю їх включення до конституцій – на права першого, другого та третього поколінь;

6) за можливістю обмеження – такі, що підлягають обмеженню (відносні), і такі, що не підлягають обмеженню (абсолютні);

7) за змістом – на особисті, політичні, економічні, соціальні і культурні.

Найбільш **поширеним** у юридичній літературі **критерієм класифікації** прав і свобод людини і громадянина є їх **зміст**.

Громадянські права – *це можливості людей, що характеризують їх фізичне і біологічне існування, задоволення матеріальних, духовних та деяких інших потреб*. Сюди відносять такі конституційні права:

– право на життя;

- право на недоторканість особи, житла, особисту недоторканість, таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції;
- право на вибір місця проживання, свободу пересування, на вільне залишення території України та повернення в будь-який час в Україну;
- право на свободу власної думки і слова, на вільне виявлення своїх поглядів і переконань;
- право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово і в інший спосіб на свій вибір;
- право на свободу світогляду і віросповідання.

Політичні права – *це можливості людини і громадянина брати участь у громадському і державному житті*, вносить пропозиції про поліпшення роботи державних органів, їх службових осіб і об'єднань громадян, критикувати недоліки в роботі, безпосередньо брати участь в різних об'єднаннях громадян. Сюди відносять такі конституційні права:

- мати громадянство;
- брати участь в управлінні державними і громадськими справами, користуватися рівним правом доступу до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування;
- обговорювати і приймати закони та рішення загальнодержавного і місцевого значення, беручи участь у всеукраїнському та місцевих референдумах;
- направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- утворювати і брати участь в роботі об'єднань громадян (політичних партіях та громадських організаціях);
- збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщати органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування;
- вибирати і бути обраним в державні органи і в органи місцевого самоврядування.

Економічні права – *це такі можливості людини і громадянина, які характеризують їх участь у виробництві матеріальних благ*. Сюди відносять такі конституційні права:

- право на власність;
- право на працю;
- право вибирати рід занять чи діяльності;
- право на професійну підготовку і перепідготовку;
- право на оплату праці;
- право на страйк;
- право на відпочинок.

Соціальні права – *це можливість людини і громадянина по забезпеченню належних соціальних умов життя*. Сюди відносять такі конституційні права:

- право на охорону здоров'я;
- право на житло;
- право на матеріальне забезпечення в старості, в разі хвороби, повної або часткової втрати працездатності, втрати годувальника;
- право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (харчування, одяг, житло).

Екологічні права – *це можливості людини і громадянина, пов'язані з безпечним екологічним середовищем*. Сюди відносять такі конституційні права:

- право на безпечне для життя і здоров'я довкілля;
- право на збереження генофонду нації та мінімізації впливу від наслідків Чорнобильської катастрофи;
- право на відшкодування завданої порушенням екологічних прав шкоди.

Культурні права – *це можливості доступу людини до духовних цінностей свого народу (нації) та всього людства*. Сюди відносять такі конституційні права:

- право на освіту;
- право на користування досягненнями вітчизняної та світової культури;
- право на свободу наукової, технічної та художньої творчості;
- право на захист інтелектуальної власності;
- право на використання результатів інтелектуальної, творчої діяльності.

Сімейні права – *це можливості людини і громадянина вільно розпоряджатися собою в сімейних правовідносинах*. Сюди відносять такі конституційні права:

- право на не втручання в сімейне життя;

- право на добровільне укладання шлюбу, гарантування рівних прав і обов'язків у шлюбі й сім'ї;
- право на державну охорону сім'ї, материнства, батьківства і дитинства;
- право на рівність дітей незалежно від походження чи народження у шлюбі або поза шлюбом.

Серед прав національних меншин треба виділити право утворювати для ***задоволення культурних потреб*** самоврядні установи, що вважається засадою так званої національно-культурної автономії. Така автономія не має прямого відношення до територіальної автономії, котра виступає однією з форм адміністративно-територіального устрою і водночас його одиницею. Про національно-культурну автономію йдеться в конституціях таких європейських держав, як Албанія, Естонія, Литва, Македонія, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія та Хорватія[114].

В Україні 1 липня 2021 р. було прийнято Закон України № 1616-IX «Про корінні народи України»[115], де, зокрема, у ч. 1 ст. 1 цього Закону вказується, що **корінний народ України** – це автохтонна етнічна спільнота, 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.

Згідно з ч 2 ст. 1 цього Закону, корінними народами України, які сформувались на території Кримського півострову, є кримські татари, караїми, кримчаки.

Стаття 12 Конституції України передбачає, що держава «дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави».

Механізм реалізації прав та свобод людини і громадянина – *це діяльність суб'єктів права, в результаті якої громадяни реально мають свободи, користуються правами та виконують обов'язки, та сукупність юридичних норм, які регулюють дану діяльність*.

Елементи механізму реалізації конституційних прав, свобод і обов'язків людини та громадянина:

---

[114] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 443.

[115] Закон України від 1 липня 2021 р. № 1616-IX «Про корінні народи України» // Голос України від 23.07.2021, № 137.

- конституційні норми, які закріплюють суб'єктивні права;
- самі конституційні права, їх зміст та структура;
- юридичні обов'язки;
- юридична діяльність, яка складає саму суть реалізації конституційного права;
- законність і правосвідомість людини і громадянина, яка забезпечує правильне розуміння ними своїх конституційних прав, свобод та обов'язків і кожного права окремо, шляхів їх реалізації;
- стадії реалізації кожного конкретного конституційного права.

Гарантії забезпечення прав, свобод і обов'язків людини і громадянина – *це відповідні умови й засоби, які сприяють реалізації кожною людиною і громадянином, закріплених Конституцією України прав, свобод і обов'язків*. Їх можна розділити на: особисті; політичні; економічні; ідеологічні; юридичні.

Особисті гарантії – це власні можливості людини і громадянина по захисту своїх прав, свобод, законних інтересів і обов'язків. До них відносять:

- право на захист передбачених законом можливостей людини і громадянина в суді, в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, в міжнародних судах чи відповідних міжнародних організаціях;
- право на відшкодування матеріальних та моральних збитків, що заподіяні державними органами, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами;
- право знати свої права і обов'язки;
- право на правову допомогу;
- право не виконувати явно злочинні накази;
- право на індивідуальну юридичну відповідальність і тільки за провину;
- право відповідати тільки за діяння, що скоєні в часі і просторі дії нормативно-правового акту;
- право не нести відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначене законом;
- право засудженого користуватися всіма правами людини і громадянина за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду.

Під **політичними гарантіями** слід розуміти політичний плюралізм і свободу політичної діяльності, що не заборонена законодавством і передбачена статтею 15 Конституції України, реальне визнання народу єдиним джерелом влади і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (статті 5 і 6 Конституції), обмеження діяльності радикальних політичних організацій (ст. 37 Конституції України).

Економічними гарантіями слід вважати конституційні положення про:

- рівність усіх форм власності і їх захист державою (ст. 13);
- справедливість і неупередженість розподілу суспільного багатства (ст. 95);
- гарантування приватної власності (ст. 41).

До **ідеологічних гарантій** у більшості випадків відносять конституційні положення про:

- ідеологічну багатоманітність суспільного життя;
- відсутність державної (обов'язкової) ідеології і цензури (ст. 15);
- забезпечення вільного розвитку мов (ст. 10);
- сприяння консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури;
- сприяння розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (ст. 11).

Юридичні гарантії – це державно-правові засоби, які забезпечують здійснення та охорону прав, свобод і обов'язків людини і громадянина:

– юридичне закріплення гарантій прав і свобод. Так, Конституція України у ст. 21 закріпила, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними, а у ст. 22 те, що вони не можуть бути скасованими, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод;

– створення широкої системи охорони й захисту державою прав і свобод, яка забезпечувала б їхнє реальне використання та надійний захист від будь-яких посягань. Це вбачається у конституційних положеннях про те, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом, кожен має право звертатися за захистом своїх прав до спеціально створеного для цього органу – Уповноваженого Верховної Ради

України з прав людини, використовувати для цього всі національні засоби а також звертатися до відповідних міжнародних судових установ чи до певних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ст. 55 Конституції). Разом із цим у ст. 56 Конституції зазначено, що завдана матеріальна чи моральна шкода підлягає відшкодуванню тощо;

– розвиток громадсько-політичної активності громадян, формування свідомого ставлення до використання прав і свобод, підвищення рівня правової культури. Першочерговим напрямком діяльності у цьому розумінні є необхідність навчити громадян України захищати свої права. Саме тому Конституція України надає право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і будь-яких протиправних посягань.

Державний і громадський контроль за станом забезпечення прав, свобод і обов'язків людини і громадянина здійснюється різноманітними інституціями.

Державний контроль у вказаній сфері покладається майже на усі державні органи. Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спрямована на реалізацію прогресивних ідей у сфері забезпечення прав людини і громадянина, встановлення ділових і конструктивних відносин громадян України з органами державної влади. На постійній основі він здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції.

Громадський контроль за правами і свободами людини і громадянина може здійснюватися: політичними партіями; засобами масової інформації; масовими демократичними об'єднаннями; органами місцевого самоврядування.

4.3. Окремі позиції Конституційного Суду України щодо змісту основних прав і свобод людини і громадянина

У цьому підрозділі будуть наведені приклади тлумачення Конституційним Судом України положень Конституції, які містять основні права і свободи людини і громадянина в Україні.

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

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

Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані.

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

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

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

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

Конституційний Суд України в абзаці четвертому і п'ятому підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012[116] зазначив, що «**Рівність та недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційним принципом національної правової системи України, а й фундаментальною цінністю світового співтовариства**, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Загальній декларації прав людини 1948 року (статті 1, 2, 7), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 14) та Протоколі № 12 до неї (стаття 1), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (статті 14, 26).

Гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових

[116] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 3, стор. 41.

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».

Пункт 2.1. мотивувальної частини Рішення Другого сенату КСУ від 25 квітня 2019 р. № 1-р(II)/2019[117] передбачає:

«Згідно зі статтею 21 Конституції України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Відповідно до частини першої статті 24 Основного Закону України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Конституційний Суд України вважає, що гарантована Конституцією України **рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод та не виключає можливості законодавця при регулюванні питань соціального забезпечення встановлювати певні відмінності щодо обсягу такого забезпечення**.

Рівність та недопустимість дискримінації особи є конституційними принципами національної правової системи України, а також фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 26), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 14), Протоколі № 12 до неї (стаття 1 та у Загальній декларації прав людини 1948 року (статті 1, 2, 7).

На це вказував і Європейський суд з прав людини, стверджуючи, що відмінність у ставленні є дискримінаційною тоді, коли немає об'єктивного і обґрунтованого виправдання (§ 51 рішення у справі «Stec and Others v. the United Kingdom» від 6 липня 2005 року).

Конституційний Суд України виходить із того, що на конституційному рівні визначені гарантії соціального захисту громадян, які перебувають на службі в органах, що забезпечують суверенітет і територіальну цілісність України, її економічну та інформаційну без-

[117] Рішення Конституційного Суду України за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 25 квітня 2019 р. № 1-р(II)/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 3, стор. 15

пеку, тобто виконують військовий обов'язок, а також осіб, які втратили здоров'я внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС та потребують його відновлення, постійної медичної допомоги й соціального захисту з боку держави. Держава може встановлювати певні відмінності щодо рівня соціального захисту вказаних категорій осіб, однак визначені законом відмінності не повинні: допускати жодних невиправданих винятків із конституційного принципу рівності, містити ознак дискримінації при реалізації зазначеними особами права на соціальний захист та порушувати сутність права на соціальний захист, а обґрунтування механізму нарахування соціальних виплат має відбуватись із урахуванням критеріїв пропорційності та справедливості.

2.2. Законом визначаються основні положення щодо порядку реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я та єдиного порядку визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій, умов проживання і трудової діяльності на них, соціального захисту потерпілого населення (абзац другий преамбули до Закону).

Згідно з частиною першою статті 1 Закону Закон спрямований на захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та розв'язання пов'язаних з нею проблем медичного і соціального характеру, що виникли внаслідок радіоактивного забруднення території; громадян, які постраждали внаслідок інших ядерних аварій та випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї, та розв'язання пов'язаних з цим проблем медичного і соціального характеру.

Стаття 9 Закону визначає осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, до яких належать, зокрема, учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС – громадяни, які брали безпосередню участь у ліквідації аварії та її наслідків (пункт 1).

Згідно з приміткою до статті 10 Закону до військовослужбовців належать: особи офіцерського складу, прапорщики, мічмани, військовослужбовці надстрокової служби, військовозобов'язані, призвані на військові збори, військовослужбовці-жінки, а також сержанти (старшини), солдати (матроси), які перебувають (перебували) на дійсній строковій службі у збройних силах, керівний і оперативний склад органів Комітету державної безпеки, особи начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, а також інших військових формувань.

Військовослужбовці, які виконували військовий обов'язок під час ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, мали однаковий статус, однакові обов'язки та функції, в результаті виконання яких їх здоров'ю заподіяна шкода.

Особливості призначення пенсій військовослужбовцям, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, передбачені у статті 59 Закону.

Проаналізувавши матеріали конституційних скарг Скрипки А. В. та Бобиря О. Я., положення законів України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», Закону та прийнятих на його виконання підзаконних актів, Конституційний Суд України дійшов висновку, що військовослужбовці строкової служби, пенсія яким призначається за частиною третьою статті 59 Закону та обчислюється з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, в окремих випадках мають вищий рівень соціального захисту, оскільки розмір їх соціального забезпечення є значно більшим порівняно з іншими категоріями військовослужбовців (у тому числі військовозобов'язані під час участі у військових зборах), які брали безпосередню участь у ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС та її наслідків.

Отже, **військовослужбовці, які постраждали під час ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС при виконанні військового обов'язку, мають різний рівень соціального забезпечення. Такий підхід законодавця до визначення рівня соціального забезпечення вказаних категорій осіб не відповідає принципу справедливості та є порушенням конституційного принципу рівності**.

Таким чином, законодавець не забезпечив певні категорії військовослужбовців, які виконують конституційно значущі функції щодо захисту Вітчизни, особливими умовами соціального захисту, обсяг яких має передбачати гідні умови їх життя й повне відшкодування заподіяної шкоди, чим порушив сутність конституційного права на соціальний захист, конституційні гарантії щодо безумовного забезпечення належного рівня їх соціального захисту.

З огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини третьої статті 59 Закону щодо визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії

на Чорнобильській АЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, що поширюються лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю, є такими, що суперечать Конституції України».

Як зазначено у п. 2.1. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 22 травня 2018 р. № 5-рп/2018[118], «Відповідно до Основного Закону України **права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними** (друге речення статті 21); **конституційні права і свободи людини не є вичерпними, гарантуються і не можуть бути скасовані** частини перша, друга **статті 22**); конституційні права і свободи людини не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України частина перша статті 64).

Як зауважив Конституційний Суд України у Рішенні від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005, «згідно з Конституцією України ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їх прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень (статті 46, 48), тощо. Це зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян» (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

У Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 Конституційний Суд України вказав, що «в Україні як соціальній, правовій державі політика спрямовується на створення умов, які забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, її життя і здоров'я, честь і гідність. Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовчих органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції

[118] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу І Закону України "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України" від 28 грудня 2014 року № 76-VIII від 22 травня 2018 р. № 5-рп/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 4, стор. 12.

України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України зазначав, що «додержання конституційних принципів соціальної і правової держави, верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8 Основного Закону України) обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України» (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011), а також, що «основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї» (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

2.2. Згідно з положеннями частини третьої статті 22 Конституції України при **прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод**.

Конституційний Суд України вже здійснював тлумачення зазначених конституційних положень, а також **сформулював юридичну позицію**, за якою «**зміст прав і свобод людини** – це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. **Обсяг прав людини** – це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру. **Звуження змісту прав і свобод** означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. **Звуження обсягу прав і свобод** – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики (абзаци п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005).

Крім того, Конституційний Суд України вказав, що **скасування конституційних прав і свобод** – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація; звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Конституційний Суд України наголошує на **конституційному обов'язку держави утверджувати і забезпечувати права і свободи людини** та вважає за необхідне розвинути і конкретизувати сформульовані ним юридичні позиції щодо змісту положень частини третьої статті 22 Основного Закону України.

Конституційний Суд України виходить із того, що положення частини третьої статті 22 Конституції України перебувають у системному зв'язку з іншими положеннями цієї статті.

Згідно зі статтею 22 Основного Закону України права і свободи людини, закріплені Конституцією України, не є вичерпними (частина перша); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга); при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя).

Оскільки стаття 22 міститься у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України і в ній сформульовано загальну вимогу щодо законодавчого регулювання існуючих прав і свобод, то положення частини третьої цієї статті необхідно інтерпретувати у взаємозв'язку з положеннями частин першої, другої статті 22, частини першої статті 64, частини першої статті 157 Основного Закону України та розуміти як такі, що поширюються на всі існуючі права і свободи людини, гарантовані Конституцією України.

Звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини є їх обмеженням. Верховна Рада України повноважна ухвалювати **закони, що встановлюють обмеження, відповідно до таких критеріїв**: «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» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України **виключно законами України визначаються права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод. Але, визначаючи їх, законодавець може лише розширювати, а не звужувати, зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення**.

Отже, положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що **при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності**».

Пункт 3. мотивувальної частини Рішення Першого сенату КСУ від 12 липня 2019 р. № 5-р(I)/2019[119] передбачає, зокрема, таке:

«3. Згідно з частинами першою, другою **статті 24** Конституції України громадяни мають **рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками** раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

У Рішенні від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007 Конституційний Суд України вказав, що «гарантована частиною першою статті 24 Конституції України **рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені**. Але всі відмінності у привілеях чи обмеженнях щодо різних категорій індивідів, встановлені законом, не можуть

[119] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Байшева Павла Вікторовича, Бурлакової Ольги Олександрівни, Даць Ірини Вільямівни, Дєдковського Вячеслава Вікторовича, Желізняка Михайла Васильовича, Кожухарової Людмили Анатоліївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 2, 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури» від 28 січня 2016 року № 955-VIII зі змінами від 12 липня 2019 р. № 5-р(I)/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 5, стор. 7.

бути пов'язані з ознаками, передбаченими частиною другою статті 24 Конституції України. **Зазначений принцип визначає загальне правило неприпустимості встановлення за соціальними або особистими ознаками привілеїв чи обмежень і не є абсолютним**» (абзац другий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України вважає, що **гарантована Конституцією України рівність усіх людей у їхніх правах і свободах означає потрібність забезпечення їм рівних юридичних можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод**.

Порушення рівності конституційних прав і свобод означає, що особа або група осіб за визначеними у статті 24 Конституції України ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, **отримує привілеї або зазнає обмеження** у визнанні, реалізації чи користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та потрібними.

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, щодо 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 потрібними; 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 (частина третя статті 6 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»).

Конституційний Суд України виходить із того, що контракт як особлива форма трудового договору повинен спрямовуватися на створення умов для виявлення ініціативності та ефективності працівника при виконанні покладених на нього трудових функцій з урахуванням його індивідуальних здібностей і професійних навичок та передбачати його юридичний та соціальний захист. Водночас контракт може встановлювати низку умов, які одночасно обмежують певні трудові права працівника та надають йому певні привілеї, не передбачені законодавством.

Конституційний Суд України вважає, що встановлення оспорюваними положеннями Закону привілеїв і додаткових обов'язків для творчих працівників державних та комунальних закладів культури шляхом запровадження контрактної форми трудового договору не пов'язане з ознаками, визначеними в частинах першій, другій статті 24 Конституції України.

Отже, пункти 2, 3 розділу ІІ «Прикінцеві положення» Закону не суперечать положенням частин першої, другої статті 24 Конституції України».

Як зазначено у п. 2.2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 12 квітня 2012 р. № 9-рп/2012[120], «Згідно з частинами першою, другою статті 24 Основного Закону України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

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 (частина перша статті 26 Основного Закону України). Аналогічне положення міститься у частині четвертій статті 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI.

Рівність та недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (статтях 14, 26), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (статті 14), Протоколі № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (статті 1), ратифікованих Україною та у Загальній декларації прав людини 1948 року (статтях 1, 2, 7).

[120] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) від 12 квітня 2012 р. № 9-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 3, стор. 41.

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.

Основними засадами судочинства є, зокрема, законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості (пункти 1, 2, 4 частини третьої статті 129 Основного Закону України).

Ніхто не може бути обмежений у праві на доступ до правосуддя, яке охоплює можливість особи ініціювати судовий розгляд та брати безпосередню участь у судовому процесі, або позбавлений такого права».

Пункт 1 резолютивної частини Рішення КСУ від 12 квітня 2012 р. № 9-рп/2012[121] передбачив, що «В аспекті конституційного звернення положення статті 24 Конституції України стосовно **рівності громадян у конституційних правах, свободах та перед законом** у взаємозв'язку з положеннями частини першої статті 55, пункту 2 частини третьої статті 129 Основного Закону України щодо захисту судом прав і свобод людини і громадянина та **рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом** треба розуміти так, що **кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантовані державою рівні права на захист прав і свобод у судовому порядку та на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку** у судах усіх юрисдикцій, спеціалізацій та інстанцій, у тому числі й особа, яка засуджена і відбуває кримінальне покарання в установах виконання покарань».

У п. 2.1. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 24 квітня 2018 р. № 3-рп/2018[122] зазначається, що «Відповідно до статті

[121] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) від 12 квітня 2012 р. № 9-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 3, стор. 41.

[122] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України від 24 квітня 2018 р. № 3-рп/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 3, стор. 69.

3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша); **права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави**, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга).

Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, **держава, виконуючи свій головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини – повинна** не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, але й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією; з цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини; при цьому посилена увага має бути зосереджена на особливо вразливих категоріях осіб (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини)».

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

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

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

За юридичною позицією Конституційного Суду України, наведеною у Рішенні від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99[123], конституційне право людини на життя є невід'ємним, невідчужуваним, непорушним (стаття 21). Право на життя належить людині від народження і захищається державою (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини).

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

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

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

[123] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190-1 Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання (справа про смертну кару) від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99 // Офіційний вісник України від 11.02.2000 р., № 4, стор. 114, стаття 126, код акта 14038/2000.

Пункт 2.1. рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 16 вересня 2021 р. № 6-р(II)/2021[124] передбачає такі положення:

«Стаття 28 Конституції України гарантує, що кожен має право на повагу до його гідності (частина перша), а також що ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню (частина друга).

У Рішенні від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018 Конституційний Суд України констатував, що право людини на повагу до її гідності, як і її право на життя, є невідокремним, невідчуженним, непорушним та підлягає безумовному захистові з боку держави (друге речення абзацу четвертого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

В аспекті розгляду цієї справи Конституційний Суд України зазначає, що **право на повагу до гідності людини має безумовний характер**; у міжнародному публічному праві це виражено через загальновизнану формулу - *jus cogens* (імперативна норма), яка категорично забороняє всі форми нелюдських або таких, що принижують гідність, поводжень або покарань. Отже, приписи статті 3, частин першої та другої статті 28 Констиуції України становлять імператив для держави щодо забезпечення юридичних гарантій володіти гідністю, властивою кожній людині від народження. Цей імператив поширюється на ставлення держави до осіб, засуджених до обмеження або позбавлення волі. Відповідно до частини третьої статті 63 Конституції України засуджені особи користуються всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, що їх визначено законом і встановлено за вироком суду. **Хоча засудження особи, яка вчинила протиправне діяння, до відбування покарання у вигляді обмеження або позбавлення волі неминуче матиме наслідком обмеження її права на свободу і недоторканність, це не означає, що державі дозволено посягати на людську гідність, обмежувати її або заперечувати**».

Пункт 2.2. цього Рішення передбачає:

«**Людську гідність проголошено засадничою цінністю в документах міжнародного права**, зокрема в Статуті Організації

[124] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Крупка Дмитра Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 81, частини першої статті 82 Кримінального кодексу України, Костіна Володимира Володимировича, Мельниченка Олександра Степановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 82 Кримінального кодексу України та за конституційною скаргою Гогіна Віктора Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 81 Кримінального кодексу України (справа про перегляд вироку особі, караній на довічне позбавлення волі) від 16 вересня 2021 р. № 6-р(II)/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 6, стор. 9.

Об'єднаних Націй 1945 року та Всесвітній декларації людських прав («Загальна декларація прав людини») 1948 року. У преамбулі Міжнародного пакту про громадянські й політичні права 1966 року (далі – Пакт) констатовано, що внормовані ним права походять від гідності, властивої людині. Так само в преамбулі Міжнародного пакту про економічні, соціальні й культурні права 1966 року зазначено, що людська гідність властива всім членам людської родини, їхні права як рівні та невідокремні випливають із властивої людині гідності. Комітет Організації Об'єднаних Націй з прав людини в Загальному коментарі № 21 до статті 10 Пакту виснував, що «людяне ставлення до всіх осіб, кого позбавлено волі, та з повагою до їхньої гідності – є засадничим та всесвітньо застосовним правилом» (пункт 4) [Загальний коментар № 21 до Міжнародного пакту про громадянські й політичні права: стаття 10 (людяне ставлення до осіб, позбавлених волі), 10 квітня 1992 року]. В основі всесвітнього руху в напрямі ширшого визнання прав ув'язнених лежить «засадниче визнання того, що в'язні не є рабами держави, а радше вони – це ті, кого управнено на визнання того, що їм належать ті самі права, що й будь-кому іншому з громадян, понад те – що й будь-якій іншій людині» [*Dirk van Zyl Smith and Catherine Appleton*. Life Imprisonment: A Global Human Rights Analysis. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 2019. P. 19].

У рішеннях Європейського суду з прав людини та інших конвенційних органів поняття «людська гідність» постає як вагомий чинник тлумачення Конвенції: на підставі цього поняття визначають абсолютну межу можливого втручання держави в людські права. Ключовою в цьому питанні є стаття 3 Конвенції, відповідно до якої встановлено заборону катування або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання. Стаття 3 Конвенції як імперативна норма «охороняє одну із засадничих цінностей демократичного суспільства та встановлює безумовну заборону катування або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання» [рішення в справі *Kafkaris v. Cyprus* від 12 лютого 2008 року (заява № 21906/04), § 95]. Європейський суд із прав людини на підставі концепції людської гідності шляхом тлумачення статті 3 Конвенції зазначив, що застосування покарання особи в такий спосіб, що до людини «ставляться як до об'єкта влади властей», навіть не спричиняючи для неї серйозних або довготривалих фізіологічних наслідків, «становило насильство над власне тим, що є однією з головних цілей статті 3 –

захищати саме гідність особи і фізичну недоторканність» [рішення в справі *Tyrer v. the United Kingdom* від 25 квітня 1978 року (заява № 5856/72), § 33].

Поняття «людська гідність» - ключовий елемент у практиці Суду Справедливості Європейського Союзу. Так, зокрема, в одній зі справ наголошено, що засадниче право на людську гідність і недоторканність слід розглядати як невіддільну частину європейського правопорядку (рішення в справі C-337/98 *Kingdom of the Netherlands v. European Parliament and Council of the European Union* від 9 жовтня 2001 року)».

А у п. 4. рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 16 вересня 2021 р. № 6-р(II)/2021[125] зазначено:

«Конституційний Суд України вважає, що довічне позбавлення волі як вид кримінального покарання не суперечить приписам частини першої статті 3, статті 23, частини другої статті 28 Конституції України, якщо засудженому до такого виду покарання на законодавчому рівні гарантовано право на дострокове звільнення від відбування такого покарання та/або заміну невідбутої частини покарання більш м'яким покаранням.

Водночас довічне позбавлення волі особи без подальшої можливості її звільнення означає урівняння строку довічного позбавлення волі з позбавленням волі до завершення природнього життя людини, а отже, заперечує не тільки мету покарання, а й саму сутність людської гідності, ставить під сумнів її абсолютний характер та становить порушення позитивного обов'язку держави захищати гідність людини, а отже, не відповідає частині першій статті 3, статті 23, частині другій статті 28, частині третій статті 63 Конституції України».

Стаття 29. Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність.

Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом.

[125] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Крупка Дмитра Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 81, частини першої статті 82 Кримінального кодексу України, Костіна Володимира Володимировича, Мельниченка Олександра Степановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 82 Кримінального кодексу України та за конституційною скаргою Гогіна Віктора Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 81 Кримінального кодексу України (справа про перегляд вироку особі, караній на довічне позбавлення волі) від 16 вересня 2021 р. № 6-р(II)/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 6, стор. 9.

У разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою.

Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правничою допомогою захисника.

{Частина четверта статті 29 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1401-VIII від 02.06.2016}

Кожний затриманий має право у будь-який час оскаржити в суді своє затримання.

Про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено родичів заарештованого чи затриманого.

Пункт 2.3. мотивувальної частини Рішення КСУ від 1 червня 2016 р. № 2-р/2016[126] передбачає, що «Відповідно до частини першої статті 29 Конституції України **кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність**.

Конституційний Суд України виходить із того, що серед фундаментальних цінностей дієвої конституційної демократії є свобода, наявність якої у особи є однією з передумов її розвитку та соціалізації. 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.

[126] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України "Про психіатричну допомогу" (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) від 1 червня 2016 р. № 2-р/2016 // https://zakononline.com.ua/documents/show/361738___361803.

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. Оскільки стаття 29 Конституції України кореспондується зі статтею 5 Конвенції, то **відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права** практика тлумачення та застосування вказаної статті Конвенції Європейським судом з прав людини має враховуватися при розгляді цієї справи.

Із практики Європейського суду з прав людини вбачається, що «стаття 5 Конвенції, разом із статтями 2, 3 та 4, посідає провідне місце серед основоположних прав, що гарантують фізичну безпеку особи, і тому її важливість є надзвичайною. Її основною метою є запобігання свавільного чи невиправданого позбавлення свободи» (пункт 30 рішення у справі «МакКей проти Сполученого Королівства» від 3 жовтня 2006 року).

У пункті 1 статті 5 Конвенції закріплено підстави для правомірного позбавлення особи свободи відповідно до процедури, встановленої законом, до яких належить і законне затримання психічнохворої особи, а в пункті 4 цієї статті передбачено перевірку законності такого затримання у судовому порядку.

Європейський суд з прав людини визначив **вимоги, яких необхідно дотримуватися під час законного затримання психічнохворих осіб** відповідно до підпункту (е) пункту 1 статті 5 Конвенції, а саме: «за винятком випадків крайньої необхідності, людина не має позбавлятися свободи до тих пір, поки не буде переконливо доведено, що вона дійсно є «психічнохворою». Сама сутність того, в чому слід переконати компетентні державні органи - наявність психічного розладу, – вимагає об'єктивної медичної експертизи; психічний розлад має бути такого характеру або ступеня, які виправдовували б обов'язкове позбавлення свободи; обґрунтованість позбавлення свободи залежить від стійкості такого розладу» (пункт 39 рішення у справі «Вінтерверп проти Нідерландів» від 24 жовтня 1979 року).

Цей суд також вказав, що «хоча не завжди необхідно, щоб процедура за пунктом 4 статті 5 Конвенції щодо психічнохворих осіб мала ті ж гарантії, що вимагаються за пунктом 1 статті 6 Конвенції для кримінального чи цивільного процесу, вона повинна мати судовий ха-

рактер та надавати гарантії, що відповідають суті позбавлення свободи» (пункт 40 рішення у справі «Горшков проти України» від 8 листопада 2005 року).

У Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Принципи захисту осіб з психічними захворюваннями та поліпшення психіатричної допомоги» від 18 лютого 1992 року № 46/119 визначено, що примусова госпіталізація чи затримання пацієнтів спочатку має відбуватися на короткий строк, встановлений національним законодавством, для обстеження і попереднього лікування до розгляду такої госпіталізації чи затримання контрольним органом, яким має бути суд чи інший незалежний та безсторонній орган (принципи 16, 17).

Парламентська Асамблея Ради Європи у Рекомендації з психіатрії та прав людини від 1 січня 1994 року № 1235 передбачила, що рішення про примусову госпіталізацію особи до психіатричного закладу має ухвалюватися суддею з встановленням часових меж такої госпіталізації (пункт 7).

Згідно зі статтею 1 Конвенції про права інвалідів від 13 грудня 2006 року до інвалідів належать, у тому числі, особи зі стійкими психічними порушеннями, які під час взаємодії з різними бар'єрами можуть заважати їх повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими. Відповідно до пункту 4 статті 12 цієї конвенції держави-учасниці мають, зокрема, забезпечувати, щоб усі заходи, пов'язані з реалізацією інвалідами правоздатності, застосовувалися протягом якомога меншого строку й регулярно перевірялися компетентним, незалежним та безстороннім органом чи судовою інстанцією.

Аналіз наведених міжнародних документів дає підстави для висновку про **необхідність здійснення судового контролю над втручанням у право на свободу та особисту недоторканність психічнохворої особи під час її госпіталізації до психіатричного закладу без її згоди**.

2.4. За статтею 1 Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи стосовно правового захисту осіб, які страждають на психічні розлади і примусово утримуються як пацієнти, від 22 лютого 1983 року № R(83)2 **примусове утримання означає госпіталізацію та утримання для лікування особи, яка страждає на психічний розлад, у лікарні, іншому медичному закладі або відповідному місці; таке утримання не є добровільним з боку пацієнта**.

Згідно з першим, третім реченнями частини першої, частиною другою статті 13 Закону «Про психіатричну допомогу» особа

госпіталізується до психіатричного закладу добровільно – на її прохання або за її усвідомленою згодою; особа, визнана у встановленому законом порядку недієздатною, госпіталізується до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна; госпіталізація особи у випадках, передбачених частиною першою цієї статті, здійснюється за рішенням лікаря-психіатра.

Відповідно до абзацу дев'ятого статті 1 Закону усвідомлена згода особи – це згода, вільно висловлена особою, здатною зрозуміти інформацію, що надається доступним способом, про характер її психічного розладу та прогноз його можливого розвитку, мету, порядок та тривалість надання психіатричної допомоги, методи діагностики, лікування та лікарські засоби, що можуть застосовуватися в процесі надання психіатричної допомоги, їх побічні ефекти та альтернативні методи лікування.

Госпіталізація недієздатної особи до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна за рішенням лікаря-психіатра передбачає довгострокове надання цій особі психіатричної допомоги у стаціонарних умовах. Госпіталізована до психіатричного закладу в порядку, передбаченому статтею 13 Закону, недієздатна особа цілодобово передбачає у такому закладі без можливості добровільно залишити його територію, а її дії постійно контролюються медичним персоналом.

З наведеного вбачається, **що госпіталізація недієздатної особи до психіатричного закладу на підставі статті 13 Закону є обмеженням її права на свободу та особисту недоторканність, закріпленого у статті 29 Конституції України, а тому має відбуватися відповідно до критеріїв, визначених у цьому рішенні.**

2.5. Згідно з частиною першою статті 8 Основного Закону України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. За правовими позиціями Конституційного Суду України верховенство права, будучи одним з основних принципів демократичного суспільства, передбачає судовий контроль над втручанням у право кожної людини на свободу; конституційне право людини на судовий захист є гарантією усіх прав і свобод людини і громадянина (абзац дев'ятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003, абзац чотирнадцятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Встановлена у Законі процедура госпіталізації недієздатної особи до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна за

рішенням лікаря-психіатра не передбачає судового контролю за такою госпіталізацією, оскільки законодавець фактично розглядав її як добровільну, хоча госпіталізація недієздатної особи відбувається без надання нею усвідомленої згоди.

Конституційний Суд України вважає, що така госпіталізація за своєю природою та наслідками є непропорційним обмеженням конституційного права недієздатної особи на свободу та особисту недоторканність, тому вона має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина, з урахуванням зазначених міжнародно-правових стандартів, правових позицій Конституційного Суду України та виключно за рішенням суду відповідно до вимог статті 55 Основного Закону України.

Судовий контроль за госпіталізацією недієздатної особи до психіатричного закладу в порядку, передбаченому статтею 13 Закону, є необхідною гарантією захисту її прав і свобод, закріплених, зокрема, статтями 29, 55 Основного Закону України. Суд після незалежного і неупередженого розгляду питання щодо госпіталізації недієздатної особи до психіатричного закладу має ухвалити рішення стосовно правомірності обмеження конституційного права такої особи на свободу та особисту недоторканність.

3. Конституційний Суд України вважає, що держава, виконуючи свій головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини (частина друга статті 3 Конституції України) – повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, але й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією. З цією метою **законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини. При цьому посилена увага має бути зосереджена на особливо вразливих категоріях осіб**, до яких належать, зокрема, особи з психічними розладами.

Європейський суд з прав людини, застосовуючи статтю 5 Конвенції, виходить із того, що ця стаття встановлює позитивний обов'язок держави щодо захисту свободи осіб, які перебувають під її юрисдикцією, інакше існувала б значна прогалина в захисті від свавільного затримання, що було б несумісним з важливістю особистої

свободи у демократичному суспільстві, тому держава повинна вживати заходів, що забезпечують ефективний захист вразливих осіб (пункт 102 рішення у справі «Шторк проти Німеччини» від 16 червня 2005 року; пункт 120 рішення у справі «Станєв проти Болгарії» від 17 січня 2012 року).

Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, завданням якого є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України – вважає, що правове регулювання госпіталізації недієздатної особи до психіатричного закладу, встановлене у статті 13 Закону, не відповідає вимогам статті 3 Конституції України щодо обов'язку створення належного правового механізму захисту конституційних прав і свобод особи, зокрема і недієздатної, від свавільного обмеження її конституційних прав на свободу та судовий захист.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення третього речення частини першої статті 13 Закону у взаємозв'язку з положенням частини другої цієї статті суперечить статтям 3, 8, 29, 55 Конституції України, оскільки передбачає госпіталізацію особи, визнаної у встановленому законом порядку недієздатною, до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна за рішенням лікаря-психіатра без судового контролю.

4. Відповідно до частини другої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» у разі необхідності Конституційний Суд України може визначити у своєму рішенні, висновку порядок і строки їх виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку.

Конституційний Суд України вважає за необхідне вказати такий порядок виконання цього рішення: до моменту законодавчого врегулювання питання забезпечення судового контролю за **госпіталізацією до психіатричного закладу недієздатної особи** на прохання або за згодою її опікуна за рішенням лікаря-психіатра така **госпіталізація можлива лише за рішенням суду**».

Пункт 3.2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 11 жовтня 2011 р. № 10-рп/2011[127] передбачає:

[127] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України "Про міліцію" (справа про строки адміністративного затримання) від 11 жовтня 2011 р. № 10-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2011 р., № 6, стор. 121.

«Відповідно до частини першої статті 29 Конституції України кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність.

Право кожного на свободу та особисту недоторканність закріплено також і в чинних міжнародних договорах України. Згідно зі статтею 3 Загальної декларації прав людини 1948 року, пунктом 1 статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, реченням першим пункту 1 статті 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Ніхто не може бути підданий свавільному арешту чи утриманню під вартою (речення друге пункту 1 статті 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року).

Таким чином, **право на свободу та особисту недоторканність є одним з визначальних та фундаментальних конституційних прав людини**».

У п. 2.1. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 23 листопада 2017 р. № 1-рп/2017 викладено основні підходи щодо ч. 2 ст. 29 Конституції України щодо права на свободу та особисту недоторканість:

«Конституційний Суд України неодноразово вказував на те, що **право на свободу та особисту недоторканність не є абсолютним і може бути обмежене, але тільки на підставах та в порядку, які визначені в законі** (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011). Обмеження конституційного права на свободу та особисту недоторканність має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина.

Обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають 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 (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Згідно з частиною першою статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Відповідно до

частини першої статті 124 Основного Закону України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. При цьому за своєю суттю правосуддя визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003).

Відповідно до пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року кожен має право на справедливий розгляд його справи незалежним і безстороннім судом, визначеним законом.

З огляду на викладене та зважаючи на положення частини другої статті 29 Конституції України, Конституційний Суд України вважає, що слід визначити такі **обов'язкові вимоги до правомірного арешту або тримання під вартою**: по-перше, арешт чи тримання під вартою має здійснюватися виключно на підставі належним чином вмотивованого рішення суду; по-друге, підстави та порядок застосування цих запобіжних заходів мають бути визначені в законі та повинні відповідати конституційним гарантіям справедливої судової процедури та принципу верховенства права.

Оскільки **метою статті 29 Конституції України є недопущення свавільного обмеження (позбавлення) свободи чи особистої недоторканності особи**, то **дотримання зазначених вимог є обов'язковим**.

Про фундаментальність права на свободу та особисту недоторканність свідчить також факт його закріплення у більшості міжнародних правових актів. Зокрема, у Загальній декларації прав людини 1948 року встановлено, що ніхто не може зазнавати безпідставного арешту, затримання або вигнання (стаття 9), у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року вказано, що ніхто не повинен бути позбавлений волі інакше, як на підставах і відповідно до такої процедури, які встановлені законом (пункт 1 статті 9).

Право на свободу та особисту недоторканність, як і будь-яке інше право, потребує захисту від свавільного обмеження, для чого вимагається періодичний судовий контроль за обмеженням чи позбавленням свободи та особистої недоторканності, що має здійснюватися у визначені законом часові інтервали.

Згідно з практикою Європейського суду з прав людини тримання під вартою без відповідного судового рішення, особливо протягом періоду після закінчення слідства та до початку судового розгляду, а

також на підставі судових рішень, винесених на стадії судового розгляду, які не містять визначених строків подальшого тримання під вартою, суперечить вимогам статті 5 Конвенції (пункт 98 рішення від 10 лютого 2011 року у справі «Харченко проти України»). Такий підхід узгоджується з метою статті 5 Конвенції, що полягає у запобіганні свавільному чи невиправданому позбавленню свободи (пункт 30 рішення Європейського суду з прав людини від 3 жовтня 2006 року у справі «МакКей проти Сполученого Королівства»).

Конституційний Суд України виходячи з положень частин першої, другої статті 29 Основного Закону України та сформульованих ним юридичних позицій, а також беручи до уваги наведені положення міжнародних правових актів щодо захисту права людини на свободу та особисту недоторканність, вважає, що **право на свободу та особисту недоторканність не є абсолютним і може бути обмежене**, але тільки на підставах та в порядку, визначених законами України. **Обмеження конституційного права на свободу та особисту недоторканність має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина та виключно на підставі вмотивованого рішення суду**».

Стаття 30. Кожному гарантується недоторканність житла.

Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду.

У невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку.

Пункт 3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 31 травня 2011 р. № 4-рп/2011[128] передбачає:

«Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному зверненні питання, виходить з того, що Конституція України проголосила Україну правовою державою (стаття 1). Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини

[128] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Сінюгіної Ірини Іванівни щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 376 у взаємозв'язку зі статтями 151, 152, 153 Цивільного процесуального кодексу України від 31 травня 2011 р. № 4-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2011 р., № 6, стор. 22.

є головним обов'язком держави (частина друга статті 3 Конституції України). Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України).

Кожному гарантується недоторканність житла; не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду (частини перша, друга статті 30 Конституції України).

Гарантування кожному прав на повагу та недоторканність житла є не тільки конституційно-правовим обов'язком держави, а й дотриманням взятих Україною міжнародно-правових зобов'язань відповідно до положень Загальної декларації прав людини 1948 року, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року. Зазначені міжнародні акти згідно з частиною першою статті 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

Відповідно до статті 12 Загальної декларації прав людини 1948 року, статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, пункту 1 статті 17 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року **ніхто не може зазнавати безпідставного посягання на недоторканність свого житла**. При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина може зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги до прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві (пункт 2 статті 29 Загальної декларації прав людини 1948 року, стаття 18 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року).

Конституційна гарантія недоторканності житла не поширюється на випадки, коли суспільні інтереси вимагають правомірного обмеження прав людини, зокрема для захисту прав і законних інтересів інших членів суспільства. Обмеження права особи на недоторканність житла, яке визначено в Конституції України і міжнародно-правових актах, визнається легітимним втручанням держави в права людини з метою забезпечення загального блага».

Стаття 31. Кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з

метою запобігти злочинові чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

Конституційний Суд України, розглядаючи справи, бере до уваги практику Європейського суду з прав людини, який у своїх рішеннях встановлював наявність порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, коли у процесі одержання доказів обмежувалися права і свободи, гарантовані Конвенцією, зокрема її статтею 6 «Право на справедливий суд», статтею 8 «Право на повагу до приватного і сімейного життя».

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово зазначав, що допустимість доказів є прерогативою національного права і, за загальним правилом, саме національні суди повноважні оцінювати надані їм докази (§ 34 рішення у справі Тейксейра де Кастро проти Португалії від 9 червня 1998 року, § 54 рішення у справі Шабельника проти України від 19 лютого 2009 року), а **порядок збирання доказів, передбачений національним правом, має відповідати основним правам, визнаним Конвенцією, а саме: на свободу, особисту недоторканність, на повагу до приватного і сімейного життя, таємницю кореспонденції, на недоторканність житла** (статті 5, 8 Конвенції) тощо.

Стаття 32. Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України.

{Офіційне тлумачення положення частини першої статті 32 див. в Рішенні Конституційного Суду № 2-рп/2012 від 20.01.2012}

Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

{Офіційне тлумачення положення частини другої статті 32 див. в Рішенні Конституційного Суду № 2-рп/2012 від 20.01.2012}

Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати

вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

Стаття 34. Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

{Офіційне тлумачення положення частини другої статті 34 див. в Рішенні Конституційного Суду № 2-рп/2012 від 20.01.2012}

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 34 див. в Рішенні Конституційного Суду № 2-рп/2012 від 20.01.2012}

Конституційний Суд України в пункті 1 резолютивної частини Рішення від 30 жовтня 1997 року № 5-зп (справа К.Г.Устименка)[129] зазначив, що до **конфіденційної інформації**, зокрема, належать відомості про особу (освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані).

Щодо неможливості державних органів втручатися в особисте та сімейне життя людини, а також безпідставно отримувати відомості особистого характеру Конституційний Суд України наголосив у підпункті 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010[130] у справі про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів.

[129] Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України "Про інформацію" та статті 12 Закону України "Про прокуратуру" (справа К.Г.Устименка) від 30 жовтня 1997 року № 5-зп // Офіційний вісник України від 1997 р., № 46, стор. 126, код акта 4310/1997.

[130] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України "Про засади запобігання та протидії корупції", "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2010 р., № 6, стор. 7.

У п. 3. мотивувальної частини Рішення КСУ від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012[131] вказано, що «Відповідно до частин першої, другої статті 32 Основного Закону України ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України; не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Зазначеним вимогам Конституції України кореспондують положення законодавства України, якими передбачено, що: збирання, зберігання, використання і поширення інформації про особисте життя фізичної особи без її згоди не допускаються, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (абзац другий частини першої статті 302 Цивільного кодексу України); поширення персональних даних без згоди суб'єкта персональних даних або уповноваженої ним особи дозволяється у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (частина друга статті 14 Закону України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року № 2297–VI (далі – Закон № 2297); конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом (частина друга статті 21 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657–XII зі змінами (далі – Закон № 2657); розпорядники інформації, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (частина друга статті 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939–VI (далі – Закон № 2939).

Таким чином, **лише фізична особа, якої стосується конфіденційна інформація, відповідно до конституційного та законодавчого регулювання права особи на збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації має право вільно, на власний розсуд визначати порядок ознайомлення з нею інших осіб,**

[131] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 2, стор. 14.

держави та органів місцевого самоврядування, а також право на збереження її у таємниці.

Конституційне та законодавче регулювання права на невтручання в особисте та сімейне життя узгоджується із міжнародно-правовими актами.

Так, у статті 12 Загальної декларації прав людини 1948 року встановлено, що ніхто не може зазнавати безпідставного втручання у його особисте і сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність його житла, таємницю його кореспонденції або на його честь і репутацію. Кожна людина має право на захист законом від такого втручання або таких посягань.

У Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року визначено, що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції; органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб (стаття 8).

Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року встановлено, що ніхто не повинен зазнавати свавільного чи незаконного втручання в його особисте і сімейне життя, свавільних чи незаконних посягань на недоторканність його житла або таємницю його кореспонденції чи незаконних посягань на його честь і репутацію (пункт 1 статті 17).

3.1. За Цивільним кодексом України **зміст права на недоторканність особистого і сімейного життя як одного з видів особистого немайнового права полягає в тому, що фізична особа вільно, на власний розсуд визначає свою поведінку у сфері свого приватного життя і можливість ознайомлення з ним інших осіб та має право на збереження у таємниці обставин свого особистого життя** (статті 270, 271, 301). Фізична особа не може відмовитися від особистих немайнових прав, а також не може бути позбавлена цих прав (частина третя статті 269 Цивільного кодексу України).

Особистим життям фізичної особи є її поведінка у сфері особистісних, сімейних, побутових, інтимних, товариських, професійних, ділових та інших стосунків поза межами суспільної діяльності, яка

здійснюється, зокрема, під час виконання особою функцій держави або органів місцевого самоврядування.

Сімейне життя – це особисті майнові та немайнові відносини між подружжям, іншими членами сім'ї, яке здійснюється на засадах, визначених у Сімейному кодексі України: кожна особа має право на повагу до свого сімейного життя (частина четверта статті 4); ніхто не може зазнавати втручання в його сімейне життя, крім випадків, встановлених Конституцією України (частина п'ята статті 5); регулювання сімейних відносин здійснюється з урахуванням права на таємницю особистого життя їх учасників, їхнього права на особисту свободу та недопустимості свавільного втручання у сімейне життя (частина четверта статті 7) та інше.

Конституційний Суд України виходить з того, що **неможливо визначити абсолютно всі види поведінки фізичної особи у сферах особистого та сімейного життя, оскільки особисті та сімейні права є частиною природних прав людини, які не є вичерпними, і реалізуються в різноманітних і динамічних відносинах майнового та немайнового характеру, стосунках, явищах, подіях тощо. Право на приватне та сімейне життя є засадничою цінністю, необхідною для повного розквіту людини в демократичному суспільстві, та розглядається як право фізичної особи на автономне буття незалежно від держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб**.

3.2. **Інформацією про фізичну особу** є відомості чи сукупність відомостей про таку особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (частина перша статті 11 Закону № 2657).

За порядком доступу інформація поділяється на відкриту та з обмеженим доступом (частина перша статті 20 Закону № 2657).

Відкритою є будь-яка інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом (частина друга статті 20 Закону № 2657). Зокрема, відкритою є публічна інформація, крім випадків, встановлених законом, яка відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законом (частина перша статті 1 Закону № 2939).

Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова. Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом (частини перша, друга статті 21 Закону № 2657).

До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (частина друга статті 11 Закону № 2657). Конституційний Суд України в абзаці першому пункту 1 резолютивної частини Рішення від 30 жовтня 1997 року № 5-зп відніс до конфіденційної інформації про фізичну особу, крім вказаної, ще й відомості про її майновий стан та інші персональні дані.

Таким чином, **Конституційний Суд України вважає, що перелік даних про особу, які визнаються як конфіденційна інформація, не є вичерпним**.

3.3. Вирішуючи питання щодо **конфіденційності інформації про особу, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, та членів її сім'ї**, Конституційний Суд України виходить з такого, що належність інформації про фізичну особу до конфіденційної визначається в кожному конкретному випадку. Перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів – суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві.

Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції від 25 грудня 2008 року № 1165 (1998) (далі – Резолюція № 1165) вказала, що **публічні особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, автоматично збільшує рівень тиску на приватність їхнього життя** (пункт 6). Згідно із законодавством України не належать до інформації з обмеженим доступом, зокрема: декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на

зайняття чи займають виборну посаду в органах влади або обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії (частина шоста статті 6 Закону № 2939); персональні дані фізичної особи, яка претендує зайняти чи займає виборну посаду (у представницьких органах) або посаду державного службовця першої категорії, за винятком інформації, яка відповідно до закону визначена такою, що належить до інформації з обмеженим доступом (частина четверта статті 5 Закону № 2297); відомості про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб (пункт 5 частини четвертої статті 21 Закону № 2657).

Системний аналіз положень частин першої, другої статті 24, частини першої статті 32 Конституції України дає підстави Конституційному Суду України вважати, що реалізація права на недоторканність особистого і сімейного життя гарантується кожній особі незалежно від статі, політичних, майнових, соціальних, мовних чи інших ознак, а також статусу публічної особи, зокрема державного службовця, державного чи громадського діяча, який відіграє певну роль у політичній, економічній, соціальній, культурній або іншій сфері державного та суспільного життя.

Аналізуючи питання щодо поширення інформації про сімейне життя особи, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, Конституційний Суд України враховує, що така інформація зазвичай стосується не лише цієї особи, а й інших осіб, зокрема членів її сім'ї, яким Конституція України теж гарантує право на невтручання в їх особисте і сімейне життя, крім випадків, визначених законом. Тому поширення даних про таких фізичних осіб – членів сім'ї, що можуть стати відомими в результаті поширення інформації про саму посадову особу, крім випадків, визначених законом, може призвести до порушення їх конституційних прав, зашкодити гідності, честі, діловій репутації тощо. Застереження щодо недопущення порушення конституційних прав членів сімей посадових осіб Конституційний Суд України висловив у Рішенні від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010.

Таким чином, Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення частин першої, другої статті 32 Конституції України, вважає, що **інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї)** – це будь-які відомості чи сукупність відомостей

про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за їх згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

4. Згідно з частинами першою, другою статті 34 Конституції України **кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір**. Цим конституційним положенням відповідають приписи Цивільного кодексу України, якими встановлено, що фізична особа має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію (абзац перший частини першої статті 302).

Таке конституційне та законодавче регулювання права особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію узгоджується із Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року, яким визначено, що кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір (пункт 2 статті 19).

Однією з гарантій реалізації конституційних прав на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації є законодавче закріплення права кожного на доступ до інформації, яке згідно зі статтею 5 Закону № 2939 забезпечується систематичним та оперативним оприлюдненням інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та

будь-яким іншим способом, а також шляхом надання інформації на запити.

Разом з тим відповідно до частини третьої статті 34 Конституції України здійснення прав на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Таке конституційне обмеження прав особи збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію узгоджується з положеннями пункту 2 статті 29 Загальної декларації прав людини 1948 року, в яких зазначено, що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві.

Таким чином, **Конституцією України визначено вичерпний перелік підстав, за наявності яких законами України може передбачатися обмеження прав особи на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації**, **оскільки реалізація цих прав не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб** (абзац другий статті 5 Закону № 2657), **у тому числі й конституційне право особи на невтручання в її особисте і сімейне життя**, встановлене частиною першою статті 32 Основного Закону України.

5. Положення частини першої статті 32 та частини третьої статті 34 Конституції України перебувають у системному взаємозв'язку і передбачають як недопустимість порушення права людини на недоторканність особистого та сімейного життя, так і реалізацію особою права на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації.

Парламентська Асамблея Ради Європи в Резолюції № 1165 зазначила, що право кожної людини на приватність і право на свободу вираження поглядів є основою демократичного суспільства; ці права не є абсолютними і не мають ієрархічного характеру, оскільки мають

однакову цінність (пункт 11). Виходячи з цього право на приватність, закріплене у статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, повинне захищати приватне життя особи не лише від втручання влади, а й від подібних дій з боку інших осіб чи інститутів, зокрема засобів масової інформації (пункт 12 Резолюції № 1165).

Положення частини другої статті 32 Основного Закону України передбачають **вичерпні підстави можливого правомірного втручання в особисте та сімейне життя особи** (в тому числі й тієї, яка займає посаду, пов'язану з функціями держави або органів місцевого самоврядування, та членів її сім'ї). **Такими підставами є**: згода особи на збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації стосовно неї, а також, у разі відсутності такої згоди, випадки, визначені законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Даючи офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 32 Конституції України у системному зв'язку з частиною другою статті 34 цієї Конституції, Конституційний Суд України дійшов висновку, що **збирання, зберігання, використання та поширення державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами конфіденційної інформації про особу без її згоди є втручанням в її особисте та сімейне життя, яке допускається виняткове у визначених законом випадках і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини**».

У п. 1. резолютивної частини Рішення КСУ від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012[132] вказано, що «В аспекті конституційного подання положення частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України слід розуміти так:

– **інформацією про особисте та сімейне життя особи є** будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої законами інформації, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень. Така інформація про особу є конфіденційною;

– **збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди** державою, органами

[132] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 2, стор. 14.

місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами **є втручанням в її особисте та сімейне життя**. Таке **втручання допускається винятково** у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

За п. 2.2. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 11 жовтня 2018 р. № 7-рп/2018[133] , «Відповідно до статті 32 Конституції України ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша); не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (частина друга).

За юридичними позиціями Конституційного Суду України, викладеними у його Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012:

– «право на приватне та сімейне життя є засадничою цінністю, необхідною для повного розквіту людини в демократичному суспільстві, та розглядається як право фізичної особи на автономне буття незалежно від держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб» (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини);

– «перелік даних про особу, які визнаються як конфіденційна інформація, не є вичерпним» (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини);

– «інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) – це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі

[133] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України від 11 жовтня 2018 р. № 7-рп/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 6, стор. 6.

здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за їх згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини» (абзац п'ятий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, аналіз положень частин першої, другої статті 32 Конституції України, юридичних позицій Конституційного Суду України дає підстави для висновку, що **втручання у конституційне право особи на приватне і сімейне життя шляхом збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди допускається, якщо воно передбачене законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Таке втручання вважатиметься законним у разі наявності підстави в національному законі, а також за умови, що такий закон відповідатиме принципу верховенства права,** закріпленому в частині першій статті 8 Конституції України.

2.3. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Конституційний Суд України вважає, що **принцип юридичної визначеності як один із елементів верховенства права не виключає визнання за органом публічної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними**.

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України «цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого – наявність можливості у особи передбачати дії цих органів» (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016).

У Доповіді «Верховенство права», схваленій Європейською Комісією «За демократію через право» на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року) (CDL-AD(2011)003rev), до елементів верховенства права віднесено, зокрема, юридичну визначеність та заборону свавілля (пункт 41).

У пункті 45 Доповіді зазначено, що потреба у визначеності не означає, що органові, який ухвалює рішення, не повинні надаватись дискреційні повноваження (де це необхідно) за умови наявності про-

цедур, що унеможливлюють зловживання ними; у цьому контексті закон, яким надаються дискреційні повноваження певному державному органові, повинен вказати чітко і зрозуміло на обсяг такої дискреції; не відповідатиме верховенству права, якщо надана законом виконавчій владі дискреція матиме характер необмеженої влади; отже, закон повинен вказати на обсяг будь-якої дискреції та на спосіб її здійснення із достатньою чіткістю, аби особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій влади.

Щодо заборони свавілля у пункті 52 Доповіді вказано таке: хоча дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не мають здійснюватись у свавільний спосіб; їх здійснення у такий спосіб уможливлює ухвалення суттєво несправедливих, необґрунтованих, нерозумних чи деспотичних рішень, що є несумісним із поняттям верховенства права.

Отже, наведені юридичні позиції Конституційного Суду України, відповідні положення Доповіді дають підстави стверджувати, що **конституційний принцип верховенства права вимагає законодавчого закріплення механізму запобігання свавільному втручанню органів публічної влади при здійсненні ними дискреційних повноважень у права і свободи особи.**

2.4. Конституційний Суд України послідовно дотримується своїх попередніх позицій щодо врахування приписів чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практики тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна (абзац третій підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018).

Ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Україна взяла на себе зобов'язання гарантувати кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, права і свободи, передбачені Конвенцією (стаття 1 Конвенції).

Оскільки частини перша, друга статті 32 Конституції України **перебувають у взаємозв'язку** зі статтею 8 Конвенції («Право на повагу до приватного і сімейного життя»), то Конституційний Суд України враховує практику тлумачення і застосування вказаної статті Конвенції Європейським судом з прав людини при розгляді цієї справи.

Згідно з пунктом 1 статті 8 Конвенції кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

У цьому контексті Європейський суд з прав людини зазначив, що **збирання та зберігання інформації стосовно приватного життя особи, а також її розповсюдження охоплюються сферою застосування пункту 1 статті 8 Конвенції** (пункт 117 рішення у справі «Заїченко проти України (№ 2)» (Zaichenko v. Ukraine (no. 2) від 26 лютого 2015 року, заява № 45797/09). Також Європейський суд з прав людини наголосив, що **зберігання органами державної влади інформації про приватне життя особи та її використання є втручанням у право на повагу до приватного життя, гарантоване пунктом 1 статті 8 Конвенції** (пункт 56 рішення у справі «Пантелеєнко проти України» (Panteleyenko v. Ukraine) від 29 червня 2006 року, заява № 11901/02; пункт 70 рішення у справі «Суріков проти України» (Surikov v. Ukraine) від 26 січня 2017 року, заява № 42788/06).

Відповідно до пункту 2 статті 8 Конвенції **органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права**, тобто права на повагу до приватного і сімейного життя, **за винятком випадків**, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, захисту здоров'я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб.

Європейський суд з прав людини зауважив, що формулювання «згідно із законом» вимагає від оспорюваного заходу, за яким здійснюється втручання, підґрунтя в національному законодавстві і стосується також якості закону, тобто закон має бути доступний для зацікавленої особи, яка, окрім того, повинна мати можливість передбачати наслідки його дії щодо себе, і відповідати принципу верховенства права (пункт 85 рішення у справі «Шалімов проти України» (Shalimov v. Ukraine) від 4 березня 2010 року, заява № 20808/02).

За практикою Європейського суду з прав людини **для того, щоб національне законодавство відповідало вимогам Конвенції, воно має гарантувати засіб юридичного захисту від свавільного втручання органів державної влади у права, гарантовані Конвенцією**; у питаннях, які стосуються основоположних прав, надання дискреції органам виконавчої влади через необмежені повноваження було б несумісним з принципом верховенства права, одним з основних принципів демократичного суспільства, гарантованих Конвенцією; саме тому законодавство має достатньо чітко визначати межі такої

дискреції, наданої компетентним органам влади, та порядок її здійснення (пункт 67 рішення у справі «Котій проти України» (Kotiy v. Ukraine) від 5 березня 2015 року, заява № 28718/09; пункт 60 рішення у справі «Зосимов проти України» (Zosymov v. Ukraine) від 7 липня 2016 року, заява № 4322/06)».

Як зазначено у п. 2.3. мотивувальної частини Рішення КСУ від 22 лютого 2012 р. № 4-рп/2012[134], **«Право фізичних та юридичних осіб на відшкодування моральної (немайнової) шкоди, завданої внаслідок порушення їхніх прав, свобод та законних інтересів, має конституційно-правову природу і передбачено в статтях 32, 56, 62, 152 Основного Закону України.**

Засади та сутність інституту моральної шкоди розкриваються в Цивільному кодексі України, у статті 23 якого встановлено, що моральна шкода полягає: у фізичному болю та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку із знищенням чи пошкодженням її майна; у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи (частина друга); моральна шкода відшкодовується незалежно від майнової шкоди, одноразово, якщо інше не встановлено договором або законом (частини четверта, п'ята).

Подальше регулювання інституту моральної шкоди визначено в окремих законах. Так, право на відшкодування моральної шкоди закріплено, зокрема, в законах України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду», «Про інформацію», «Про авторське право і суміжні права», «Про захист прав споживачів», «Про телебачення і радіомовлення», «Про протидію торгівлі людьми», «Про телекомунікації», «Про жертви нацистських переслідувань».

Аналіз чинного законодавства дає підстави для висновку, що інститут моральної шкоди має міжгалузевий характер, а тому особливості його застосування можуть встановлюватися галузевим законодавством».

[134] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Стріхаря Володимира Васильовича щодо офіційного тлумачення положень статті 233 Кодексу законів про працю України у взаємозв'язку з положеннями статей 117, 237-1 цього кодексу від 22 лютого 2012 р. № 4-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 2, стор. 64.

Стаття 33. Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

Пункт 2.3. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 20 грудня 2019 р. № 12-р/2019[135] передбачає, що «За частиною першою статті 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, **гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України**, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Вільне пересування і вибір місця проживання є гарантією свободи особи, умовами її професійного та духовного розвитку. У Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 Конституційний Суд України наголосив, що «серед фундаментальних цінностей дієвої конституційної демократії є **свобода**, наявність якої у особи **є однією з передумов її розвитку та соціалізації**. **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» (абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Право на свободу пересування і вибору місця проживання як невід'ємне право кожної людини закріплено також Загальною декларацією прав людини 1948 року (пункт 1 статті 13), Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 12), Протоколом № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 2). Стаття 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року закріплює правило, за яким здійснення права на свободу пересування і вибору місця проживання, вільно залишати будь-яку країну, включаючи свою

[135] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР від 20 грудня 2019 р. № 12-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 1-2, стор. 68.

власну, не може зазнавати жодних обмежень, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для забезпечення громадського порядку, запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб.

Зазначені положення Конституції України та міжнародних договорів дістали свій подальший розвиток і конкретизацію у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року № 1382-IV зі змінами. Зокрема, у статті 2 Закону № 1382 закріплено гарантії особам на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні, а у його статтях 12, 13 визначено коло осіб, для яких може частково обмежуватися свобода їх пересування та вільний вибір місця проживання, а також території, на яких можуть запроваджуватися відповідні обмеження.

Конституційний Суд України на підставі системного аналізу положень Закону № 1382, який за його преамбулою відповідно до Конституції України регулює відносини, пов'язані зі свободою пересування та вільним вибором місця проживання в Україні, дійшов висновку, що Закон № 1382 не передбачає можливості обмеження права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання людини залежно від реєстрації її місця проживання або постійного проживання у певному населеному пункті. Водночас Закон № 1382 містить спеціальне застереження, що «реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження» (частина друга статті 2).

Таким чином, встановлена положеннями частини другої статті 135 Кодексу **вимога щодо постійного проживання у даному населеному пункті як передумова реалізації особою свого конституційного права на житло,** зокрема у спосіб вступу у члени житлово-будівельного кооперативу для його будівництва, **не узгоджується** з частиною першою статті 33 Конституції України, згідно з якою кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України вважає, що положення частини другої статті 135 Кодексу суперечать статті 21, частині другій статті 22, частині другій статті 24, частині першій статті 33, частині першій статті 47 Конституції України».

Стаття 38. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

{Офіційне тлумачення положення частини першої статті 38 див. в Рішенні Конституційного Суду № 7-рп/99 від 06.07.99}

Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України у п. 2.1. мотивувальної частини Рішення Великої Палати від 21 грудня 2017 р. № 3-рп/2017[136] зазначає, що «Україна є демократичною, правовою державою; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 1, частина друга статті 3 Конституції України).

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Основного Закону України).

Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38 Конституції України).

Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується **вільне волевиявлення** (стаття 71 Основного Закону України). Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (частина перша статті 76 Конституції України). /…/

[136] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої статті 61, частини третьої статті 105 Закону України „Про вибори народних депутатів України", пункту 3 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення" Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про вибори народних депутатів України" щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі" (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) від 21 грудня 2017 р. № 3-рп/2017 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 1, стор. 46.

А у п. 2.3 цього Рішення зазначено, що «**Виборче право означає можливість кожного громадянина України вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах свободи вираження поглядів і обміну думками та інформацією, вільного формування власного ставлення до участі у виборах, а обов'язковою складовою цього права є, зокрема, право на повагу до волевиявлення людини, її демократичного вибору та результатів виборів**.

Конституція України покладає на законодавця зобов'язання визначити порядок і умови реалізації громадянами України виборчого права (частина перша статті 38, пункти 20, 21 частини першої статті 92), у тому числі порядок висування кандидатів у народні депутати України. Верховна Рада України, здійснюючи відповідне правове регулювання, не може спотворювати чи скасовувати виборчі права громадян України і має забезпечити умови для здійснення ними вільного волевиявлення, а також повагу до результатів такого волевиявлення як демократичного вибору громадян України.

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 (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016). **Виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України за ініціативою цієї партії та на її розсуд спотворює результати народного волевиявлення, яке здійснюється через вибори народних депутатів України, та призводить до необґрунтованих і непропорційних обмежень виборчого права громадян України.** Це ставить результати такого волевиявлення в залежність від рішення відповідного вищого керівного органу партії - з'їзду, зборів або конференції. Обмеження виборчого права полягає і в тому, що статус кандидата у народні депутати України, підтверджений виборцями шляхом голосування на виборах народних депутатів України, може бути скасований рішенням партії після проведення таких виборів та встановлення їх результатів.

Таким чином, **можливість виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після голосування**

та встановлення результатів виборів народних депутатів України суперечить сутності демократичних виборів та конституційному праву громадян України вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Проявом релігійної свободи треба вважати фіксацію в деяких основних законах, прийнятих у XIX ст., ***свободи віросповідання***. Ще раніше свобода віросповідання була визнана як природне право індивіда, а згодом її віднесли до «традиційного» каталогу прав і свобод. У наші дні вона закріплена у переважній більшості основних законів, причому за їх змістом вбачаються відмінності між свободою віросповідання і свободою совісті. Остання має ширше значення і передбачає, що індивід може, зокрема, не тільки сповідувати будь-яку релігію, а й не сповідувати ніякої. Певною мірою різниться і зафіксований у різних основних законах зміст свободи віросповідання (совісті)[137].

Звичайно у статті (статтях) конституції, присвяченій свободі віросповідання (совісті), регламентуються також питання взаємовідносин між державою і церквою, зокрема передбачається відокремленість церкви від держави. «Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова» – йдеться у частині третій ст. 35 Конституції України. Нерідко положення про взаємовідносини між державою і церквою включені до засадового розділу конституції[138].

Стаття 35. Кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність.

Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей.

Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова.

[137] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 294.

[138] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 294.

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.

Стаття 39. Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

{Офіційне тлумачення положення частини першої статті 39 див. в Рішенні Конституційного Суду № 4-рп/2001 від 19.04.2001}

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Як передбачає п. 2.1. мотивувальної частини Рішення КСУ від 8 вересня 2016 р. № 6-рп/2016[139] , «В Україні права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними; конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; суспільне життя ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова; кожен має право на свободу світогляду і віросповідання; це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність (частини перша, друга статті 15, стаття 21, частина друга статті 22, частина перша статті 35 Основного Закону України).

Відповідно до Конституції України 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; громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збо-

[139] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) від 8 вересня 2016 р. № 6-рп/2016 // Вісник Конституційного Суду України від 2016 р., № 6, стор. 140.

ри, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (стаття 23, частина перша статті 39).

Конституційний Суд України вважає, що **право на свободу світогляду і віросповідання разом з іншими фундаментальними правами і свободами є основою створення та функціонування демократичного суспільства.** Всебічне утвердження і забезпечення цих прав і свобод – головний обов'язок України як демократичної, правової держави.

2.2. **Право на свободу світогляду і віросповідання може здійснюватися одноособово чи колективно, у приватному чи публічному місці.** Реалізація цього права, зокрема у публічному місці, пов'язана зі здійсненням передбаченого частиною першою статті 39 Конституції України права збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації тощо. Конституційний Суд України виходить з того, що **це право є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір,** права на вільний розвиток своєї особистості тощо (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001).

Згідно з Керівними принципами зі свободи мирних зібрань (2-ге видання), підготовленими Організацією з безпеки і співробітництва в Європі/Бюро з демократичних інститутів і прав людини та Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), схваленими цією комісією на 83-му пленарному засіданні 4 червня 2010 року, **зібрання – це свідома та тимчасова присутність у публічному місці групи осіб з метою вираження спільних інтересів**; захист має надаватися усім видам мирних зібрань; тільки мирні зібрання підлягають захисту; **зібрання вважається мирним, якщо воно має ненасильницький характер і його організатори мають мирні наміри** (пункт 1 розділу «А»).

За практикою Європейського суду з прав людини, оскільки релігійні громади традиційно існують у вигляді організованих структур, то стаття 9 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), яка передбачає право кожного на свободу думки, совісті та релігії, має тлумачитися відповідно до її статті

11, яка гарантує кожному свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами та захищає об'єднання громадян від невиправданого втручання з боку держави; релігійні зібрання підпадають під захист статті 11 Конвенції, яка поширює свою дію як на приватні зібрання, так і на зібрання у публічних місцях, а також на статичні зібрання і публічні процесії (пункт 112 Рішення у справі «Свято-Михайлівська Парафія проти України» від 14 червня 2007 року, пункти 15, 25 Рішення у справі «Баранкевич проти Росії» від 26 липня 2007 року).

Відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права практика тлумачення та застосування Конвенції Європейським судом з прав людини має враховуватися при розгляді справ у порядку конституційного судочинства (абзац третій підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Оскільки положення статті 35 Основного Закону України кореспондуються з положеннями статті 9 «Свобода думки, совісті і релігії» Конвенції, а положення статті 39 Конституції України - з положеннями статті 11 «Свобода зібрань та об'єднання» Конвенції, то Конституційний Суд України при вирішенні цієї справи враховує наведений підхід Європейського суду з прав людини, згідно з яким релігійні зібрання є видом мирних зібрань.

На підставі системного аналізу норм Основного Закону України Конституційний Суд України вважає, що **право на свободу світогляду та віросповідання може бути реалізоване, зокрема, у формі проведення богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій. У разі якщо такі заходи відбуваються публічно та мають мирний характер, на них мають поширюватися вимоги статті 39 Конституції України, у тому числі щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про їх проведення**.

2.3. Основний Закон України передбачає, що кожен має право на свободу світогляду і віросповідання; це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність (частина перша статті 35).

Для захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення нормального функціонування демократичного суспільства, органів державної влади та органів місцевого самоврядування

у законах України допускається встановлення відповідних обмежень щодо здійснення релігійної діяльності, у тому числі у публічному місці. У разі проведення мирного зібрання релігійного характеру (богослужіння, релігійного обряду, церемонії, процесії тощо) у публічному місці до його організаторів та учасників можуть бути застосовані обмеження, визначені у частині другій статті 39 Конституції України, тобто **суд відповідно до закону може встановити обмеження щодо реалізації права на свободу світогляду та віросповідання цих осіб у публічному місці в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей**».

Стаття 40. Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Пункт 3. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 11 жовтня 2018 р. № 8-рп/2018[140] передбачає:

«Згідно зі статтею 40 Конституції України усі мають **право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади,** органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Системний розгляд положень статті 40 Конституції України у взаємозв'язку з положеннями її статей 21, 23, частини другої її статті 24 дає підстави стверджувати, що **визначене у названій статті право** направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів **належить усім – кожній людині (будь-якому громадянину України, іноземцю, особі без громадянства)** незалежно від ознак раси, кольору

[140] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України "Про звернення громадян" (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними) від 11 жовтня 2018 р. № 8-рп/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 6, стор. 43.

шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, у тому числі незалежно від стану здоров'я.

У частині першій статті 64 Основного Закону України встановлено, що **конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.** Так, оскільки у Конституції України закріплено, що недієздатні громадяни не мають права голосу на виборах і референдумах (стаття 70), то до них застосовуються обмеження, передбачені у статтях 72, 76, 81, 103 Основного Закону України. Конституційний Суд України в Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 вказав, що **визнання особи недієздатною не може позбавляти її інших конституційних прав і свобод чи обмежувати їх у спосіб, що нівелює їхню сутність** (абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України також зазначає, що за положеннями Конституції України **реалізація громадянами їх конституційного права брати участь в управлінні державними справами, що включає рівне право доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування** (стаття 38), **може бути унеможливлена також станом здоров'я,** у тому числі необов'язково таким, за якого особа визнається недієздатною. Так, в Основному Законі України передбачено дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі визнання його судом недієздатним (пункт 3 частини другої статті 81), а Президента України – у разі неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я (пункт 2 частини другої статті 108); неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я є також підставою для звільнення з посади судді (пункт 1 частини шостої статті 126) та судді Конституційного Суду України (пункт 1 частини другої статті 149^{-1}).

Отже, **Основний Закон України допускає запровадження тимчасових обмежень для громадян у реалізації ними політичного за змістом права брати участь в управлінні державними справами. Підставами для таких обмежень у Конституції України передбачено як стан здоров'я громадянина, що унеможливлює виконання ним повноважень на певних посадах, навіть за умови дієздатності такого громадянина, так і визнання його судом недієздатним. Разом із тим ці конституційні обмеження не поширюються на особисті, соціальні, культурні та інші права і свободи людини**.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що **стаття 40 Конституції України не передбачає можливості обмеження права кожної людини на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб».**

Стаття 41. Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом.

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.

Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Стаття 42. Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом.

Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом.

Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів.

Пункт 3.3. мотивувальної частини Рішення Першого сенату КСУ від 22 липня 2020 р. № 8-р(I)/2020[141] передбачає, що «Відповідно до положень частини першої статті 41, частини першої статті 42 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності, займатися підприємницькою діяльністю, не забороненою законом; такі конституційні права особи можуть реалізовувати, зокрема, через товариства, які поділяються на підприємницькі та непідприємницькі; корпоративні права учасників товариства є об'єктом захисту, передбаченого частиною четвертою статті 13 Основного Закону України (абзац перший підпункту 3.1, абзац перший підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 січня 2010 року № 1-рп/2010).

Конституційний Суд України враховує, що положення статті 41 Конституції України кореспондуються з відповідними положеннями статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, за якими кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права, а також бере до уваги прецедентну практику тлумачення Європейським судом з прав людини названих положень Першого протоколу.

Європейський суд з прав людини визнає, що акції компанії безсумнівно мають економічну цінність та становлять «майно» в розумінні статті 1 Першого протоколу (§ 91 рішення у справі «Sovtransavto Holding v. Ukraine» від 25 липня 2002 року, заява № 48553/99).

З огляду на наведене Конституційний Суд України вважає, що передбачені частиною четвертою статті 13, статтею 41 Основного Закону України **гарантії захисту права власності поширюються на корпоративні права учасника господарської організації.** Тому втручання в корпоративні права учасника господарської організації має бути обумовлене суспільною необхідністю, здійснюватися відповідно до закону з дотриманням принципу верховенства права та застосуванням заходів, які не є надто обтяжливими для його прав і

[141] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Акціонерного товариства «Закритий недиверсифікований венчурний корпоративний інвестиційний фонд „АВАНПОСТ"» щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого частини п'ятої статті 11 Закону України „Про управління об'єктами державної власності" від 22 липня 2020 р. № 8-р(I)/2020 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 4, стор. 116.

свобод. Запроваджуючи нормативне регулювання суспільних відносин щодо реалізації учасником господарської організації корпоративних прав, законодавець має ухвалювати відповідні галузеві закони, дотримуючись єдиних конституційних принципів та забезпечуючи розумне співвідношення інтересів кожного з учасників правовідносин».

Конституційний Суд України зазначив, що правова сутність статей 13 і 41 Конституції України полягає у **проголошенні рівних можливостей володіння, користування і розпорядження власністю та гарантіях держави щодо забезпечення захисту цих прав** (абзац тринадцятий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002[142]); **правовий статус суб'єктів права різних форм власності ґрунтується на єдиних конституційних принципах;** разом з тим правовий статус кожного з них має особливості, що і характеризують того чи іншого суб'єкта права власності як такого; держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності як у тому, що є загальним для них, так і в його особливостях відповідно до законів, дія яких на них поширюється (абзац третій підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003[143]).

Конституція України прямо встановлює заборону протиправного позбавлення власника права власності (частина четверта статті 41); **непорушність цього права означає передусім невтручання будь-якого у здійснення власником своїх прав щодо володіння, користування та розпорядження майном, заборону будь-яких порушень прав власника щодо його майна всупереч інтересам власника та його волі** (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 листопада 2004 року № 16-рп/2004[144]).

[142] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про електроенергетику" (справа про електроенергетику) від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 // Вісник Конституційного Суду України від 2002 р., № 1, стор. 19.

[143] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про введення мораторію на примусову реалізацію майна" (справа про мораторій на примусову реалізацію майна) від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003 // Урядовий кур'єр від 02.07.2003, № 119.

[144] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Центральної спілки споживчих товариств України про офіційне тлумачення положень пункту 1 статті 9, пункту 1 статті 10 Закону України "Про споживчу кооперацію", частини четвертої статті 37 Закону України "Про кооперацію" (справа про захист права власності організацій споживчої кооперації) від 11 листопада 2004 року № 16-рп/2004 // Урядовий кур'єр від 24.11.2004, № 224.

Конституційний Суд України (Перший сенат) у Рішенні від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019[145] вказав, що **право власності не є абсолютним, тобто може бути обмежене, однак втручання у це право може здійснюватися лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства;** при обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів (абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

У п. 3. мотивувальної частини рішення Другого Сенату КСУ від 20 жовтня 2021 р. № 7-р(II)/2021[146] зазначено:

«**Конституція України поклала на державу обов'язок забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання і встановила заборону протиправного позбавлення особи права власності** (частина четверта статті 13, перше речення частини четвертої статті 41).

3.1. Конституційний Суд України зазначав, що юридична сутність статей 13 і 41 Конституції України полягає у проголошенні рівних можливостей володіння, користування і розпорядження власністю та гарантіях держави щодо забезпечення захисту цих прав (абзац тринадцятий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002); держава визначає та рівним чином захищає всі форми власності; кожна з них може мати свої особливості, пов'язані із законодавчо визначеними умовами та підставами виникнення або припинення права власності (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року

[145] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю "МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ УКРАЇНА" щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні" від 23 березня 2017 року № 1989-VIII від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 4, стор. 37.

[146] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Приватного акціонерного товариства „Чернігівоблбуд" щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту „б" пункту 1 частини третьої статті 14 Закону України „Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків" від 20 жовтня 2021 р. № 7-р(II)/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 6, стор. 32.

№ 3-рп/2002); правовий статус суб'єктів права різних форм власності ґрунтується на єдиних конституційних принципах; разом з тим правовий статус кожного з них має особливості, що і характеризують того чи іншого суб'єкта права власності як такого; держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності як у тому, що є загальним для них, так і в його особливостях відповідно до законів, дія яких на них поширюється (абзац третій підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003); непорушність права власності означає передусім невтручання будь-кого у здійснення власником своїх прав щодо володіння, користування та розпорядження майном, заборону будь-яких порушень прав власника щодо його майна всупереч інтересам власника та його волі (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 11 листопада 2004 року № 16-рп/2004); визнання, дотримання й захист права власності є обов'язком держави (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2008 року № 24-рп/2008).

3.2. Відповідно до Конституції України ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості; примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (перше речення частини четвертої, частина п'ята статті 41).

За юридичною позицією Конституційного Суду України з системного аналізу положень статей 13 і 41 Конституції України випливає, що право власності може бути обмежено (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 10 жовтня 2001 року № 13-рп/2001); право власності не є абсолютним, тобто може бути обмежене, однак втручання в це право може здійснюватися лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства; **при обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів**

(абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019).

Зважаючи на приписи статті 41 Конституції України щодо захисту права власності та меж здійснення цього права, Конституційний Суд України враховує статтю 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі - Перший протокол), якою гарантовано право на мирне володіння майном, а також бере до уваги практику тлумачення цієї статті Європейським судом із прав людини.

Згідно з абзацом першим статті 1 Першого протоколу **кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений його власності інакше як в інтересах суспільства й на умовах, що їх передбачено законом і загальними принципами міжнародного права**».

Основний Закон України закріпив за кожним право на власність (стаття 41) і право на підприємницьку діяльність (стаття 42). Правовий режим власності та правові засади і гарантії підприємництва визначаються виключно законами України (пункти 7, 8 частини першої статті 92 Конституції України).

Через законодавче регулювання правовідносин власності і підприємництва держава виконує конституційні обов'язки щодо відповідальності перед людиною за свою діяльність, забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання та захисту конкуренції у підприємницькій діяльності (частина друга статті 3, частина четверта статті 13, частина третя статті 42 Конституції України).

Конституційний Суд України у Рішенні від 12 січня 2010 року № 1-рп/2010[147] зазначив, що **конституційні права, передбачені частиною першою статті 41 та частиною першою статті 42 Основного Закону України**, «**особи можуть реалізовувати, зокрема, через товариства**» (абзац перший підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини), **які є юридичними особами** (частина третя статті 79 ГК України, стаття 1 Закону).

[147] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю "Міжнародний фінансово-правовий консалтинг" про офіційне тлумачення частини третьої статті 99 Цивільного кодексу України від 12 січня 2010 року № 1-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2010 р., № 2, стор. 7.

У п. 2.2. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 25 червня 2019 р. № 8-р/2019[148] передбачено:

«Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами **права власності Українського народу**; від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією; кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (частини перша, друга статті 13 Конституції України).

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, усі суб'єкти права власності рівні перед законом (частина четверта статті 13 Основного Закону України).

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; право власності на землю гарантується; це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (стаття 14 Конституції України).

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону (частина третя статті 41 Основного Закону України).

Виключно законами України визначається правовий режим власності (пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України).

На підставі цих приписів Основного Закону України **Конституційний Суд України сформулював ряд юридичних позицій,** відповідно до яких:

- правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном визначаються законами (перше речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2000 року № 14-рп/2000);

[148] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України „Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними" від 7 червня 2017 року № 413 від 25 червня 2019 р. № 8-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 4, стор. 229.

➢ для реалізації закріпленого в Конституції України права власності потрібні галузеві закони, які встановлюють конкретні норми використання власником належного йому майна з урахуванням інтересів усіх суб'єктів правовідносин (третє речення абзацу четвертого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002);

➢ виключно законами України встановлюється правовий режим власності, в основі якого – конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму тих чи інших форм власності (четверте речення абзацу другого підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007);

➢ правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном (землею) визначаються законом (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008)».

Стаття 43. Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан.

Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом.

Використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється.

Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом.

Як зазначив Конституційний Суд України, **право на працю є природною потребою людини своїми фізичними і розумовими**

здібностями забезпечувати своє життя. Це право передбачає як можливість самостійно займатися трудовою діяльністю, так і можливість працювати за трудовим договором чи контрактом (абзац третій підпункту 6.1.1 підпункту 6.1 пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 29 січня 2008 року № 2-рп/2008[149]).

У п. 2.2. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 15 липня 2021 р. № 2-р/2021[150] передбачено:

«Ураховуючи важливість регулювання відносин з реалізації та гарантування конституційного права на працю, **Конституційний Суд України раніше сформулював низку юридичних позицій**, що є застосовними й під час розгляду цієї справи:

– «**Зміст права на працю полягає у можливості кожної особи заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується** (стаття 43 Конституції України). **Це право забезпечується обов'язком держави створювати громадянам умови для повного його здійснення, гарантувати рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності**…» (перше, друге речення абзацу третього пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 9 липня 1998 року № 12-рп/98);

– «…**винагорода за виконану працівником роботу є джерелом його існування та має забезпечувати для нього достатній, гідний життєвий рівень**. Це визначає обов'язок держави створювати належні умови для реалізації громадянами права на працю, оптимізації балансу інтересів сторін трудових відносин, зокрема, шляхом державного регулювання оплати праці» (абзац шостий підпункту 2.2

[149] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності" та конституційним поданням 89 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України, статті 5 Закону України "Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності" (справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення) від 29 січня 2008 року № 2-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України від 2008 р., № 1, стор. 48.

[150] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 6 Закону України „Про оплату праці" від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР у редакції Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII, частини шостої статті 96 Кодексу законів про працю України в редакції Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII (про мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку) від 15 липня 2021 р. № 2-р/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 4, стор. 84.

пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 15 жовтня 2013 року № 9-рп/2013)».

Як зазначено у п. 2.1. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 15 жовтня 2013 р. № 8-рп/2013[151], «Основний Закон України, **проголосивши Україну соціальною, правовою державою, визначив зміст і спрямованість діяльності держави**, зокрема її обов'язок щодо утвердження, забезпечення і гарантування прав і свобод людини (статті 1, 3). **Складовою цього обов'язку є забезпечення державою соціальної спрямованості економіки, створення умов та гарантування можливостей для громадян заробляти собі на життя працею і своєчасно одержувати винагороду за працю** (частина четверта статті 13, частини перша, друга, сьома статті 43 Конституції України). Конституційний Суд України в Рішенні від 29 січня 2008 року № 2-рп/2008 зазначив, що **право заробляти собі на життя є невід'ємним від права на саме життя, оскільки останнє є реальним лише тоді, коли матеріально забезпечене** (абзац другий підпункту 6.1.1 підпункту 6.1 пункту 6 мотивувальної частини)».

Як зазначено у п. 2.2. мотивувальної частини Рішення КСУ (Другий сенат) від 21 липня 2021 р. № 4-р(II)/2021[152], «Конституційний Суд України, розглядаючи **питання захисту трудових прав громадян**, зазначав, що:

– **держава, забезпечуючи стабільність трудових правовідносин, здійснює їх нормативне регулювання з метою створення справедливих, безпечних і сприятливих для життя і здоров'я умов праці, підвищення її продуктивності, гарантування рівності прав та можливостей кожного працівника, збереження його працездатності, трудового довголіття, захисту на випадок безробіття;** законодавча діяльність у сфері регулювання праці, зокрема щодо умов та порядку припинення трудових правовідносин, має відповідати нормам і принципам, визначеним у Конституції України, а також узгоджуватися із міжнародними зобов'язаннями, які випливають з участі України у діяльності міжнародних організацій (абзац шостий пункту 2

[151] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Присяжнюк Людмили Михайлівни щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України, статей 1, 12 Закону України "Про оплату праці" від 15 жовтня 2013 р. № 8-рп/2013 // Вісник Конституційного Суду України від 2013 р., № 6, стор. 6.

[152] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Бівалькевича Богдана В'ячеславовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 8 розділу XI "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про Національну поліцію" від 21 липня 2021 р. № 4-р(II)/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 4, стор. 129.

мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019);

– зміст права на працю, закріпленого положеннями частин першої і другої статті 43 Конституції України, крім вільного вибору праці, включає також відповідні гарантії реалізації цього права; **вільний вибір передбачає різноманітність умов праці, проте сталими (обов'язковими) є гарантії захисту працівника від незаконного звільнення за будь-яких умов праці** (абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019).

2.3. Відповідно до Конвенції Міжнародної організації праці № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року вона поширюється на всі галузі економічної діяльності та на всіх осіб, які працюють за наймом (пункт 1 статті 2); трудові відносини з працівниками не припиняються, якщо тільки немає законних підстав для такого припинення, пов'язаного із здібностями чи поведінкою працівника або викликаного виробничою потребою підприємства, установи чи служби (стаття 4).

3. В Основному Законі України визначено, що громадянам гарантується захист від незаконного звільнення (частина шоста статті 43).

Невід'ємним елементом реалізації конституційного права на працю є забезпечення державою належних гарантій від незаконного звільнення.

Звільнення може вважатись таким, що відповідає припису частини шостої статті 43 Конституції України, якщо воно здійснено на підставі закону, норми якого відповідають вимогам верховенства права, потреба звільнення спрямована на досягнення правомірної (легітимної) мети, а застосовані при звільненні особи заходи є домірними (пропорційними)./…/

6. Згідно з частиною другою статті 43 Основного Закону України держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Аналізуючи домірність (пропорційність) втручання у право на працю Бівалькевича Б. В. та дотримання наданих йому Основним Законом України гарантій захисту від незаконного звільнення, Конституційний

Суд України враховує, що **зміст конституційної гарантії захисту від незаконного звільнення полягає також у тому, що при законодавчому регулюванні цих відносин мають бути дотримані вимоги Конституції України щодо створення державою умов для повного здійснення громадянами права на працю у випадках, коли звільнення працівника відбувається всупереч його бажанню.**

6.1. Україна є стороною низки міжнародних договорів, що покладають на державу обов'язок діяти відповідним чином з метою створення умов для повного здійснення громадянами права на працю та **розглядати звільнення (вивільнення) працівника, а тим більше цілої групи працівників, як ultima ratio (останній засіб) в регулюванні трудових відносин**.

Згідно зі статтею 6 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року держави, які беруть участь у цьому пакті, визнають право на працю, що включає право кожної людини отримати можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вона вільно погоджується, і зроблять належні кроки до забезпечення цього права (пункт 1); заходи, яких повинні вжити держави-учасниці цього пакту з метою повного здійснення зазначеного права, включають програми професійно-технічного навчання і підготовки, шляхи і методи досягнення продуктивної зайнятості в умовах, що гарантують основні політичні й економічні свободи людини (пункт 2).

Відповідно до статті 4 Конвенції № 158 **трудові відносини з працівниками не припиняються, якщо тільки немає законних підстав для такого припинення, пов'язаного зі здібностями чи поведінкою працівника або викликаного виробничою потребою підприємства, установи чи служби**».

Пункт 3. мотивувальної частини Рішення КСУ від 15 липня 2021 р. № 2-р/2021[153] передбачає:

«Згідно з Конституцією України «кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується» (частина перша статті 43).

[153] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 6 Закону України „Про оплату праці" від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР у редакції Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII, частини шостої статті 96 Кодексу законів про працю України в редакції Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII (про мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку)від 15 липня 2021р. № 2-р/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 4, стор. 84.

У Рішенні Конституційного Суду України від 15 жовтня 2013 року № 8-рп/2013 зазначено, зокрема, таке:

– «**Регулювання оплати праці працівників незалежно від форм власності підприємства, організації, установи здійснюється шляхом установлення розміру мінімальної заробітної плати та інших державних норм і гарантій**» (перше речення абзацу четвертого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини);

– «…**під заробітною платою… необхідно розуміти усі виплати, на отримання яких працівник має право згідно з умовами трудового договору і відповідно до державних гарантій, встановлених законодавством**» (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України виходить із того, що реалізацію кожним конституційного права на працю та одержання за виконану роботу заробітної плати, не нижчої від визначеної законом, гарантує, насамперед, обов'язок держави в особі органів законодавчої та виконавчої влади належним чином врегулювати законами та іншими актами права відповідні суспільні відносини. Закони та інші акти права мають бути ухвалені згідно з приписами Конституції України, підзаконні акти - також із дотриманням приписів законів України».

Важливу роль у механізмі захисту соціальних прав і свобод відіграє Конституційний Суд України, який зайняв ліберальну позицію у питанні обов'язковості соціальних зобов'язань держави.

Найбільша кількість рішень, прийнятих Конституційним Судом України, стосується захисту прав громадян на соціальний захист і достатній життєвий рівень. Захищаючи соціальні права, Конституційний Суд України передусім керується конституційним положенням про соціальний характер нашої держави. Разом із тим у рішеннях від 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011[154] та від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012[155] Конституційний Суд зауважив, що *передбачені закона-*

[154] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про Державний бюджет України на 2011 рік" від 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 1, стор. 93.

[155] Рішення Конституційного Суду України 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 від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 2, стор. 25.

ми соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання або усунення реальних загроз економічній безпеці України.

Стаття 46. Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Відповідно до пункту 6 частини першої статті 92 Конституції України основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення визначаються виключно законами України.

Конституційний Суд України зазначив, що **Основний Закон України закріплює основоположні засади права громадян на соціальний захист і відносить до законодавчого регулювання механізм реалізації цього права** (абзац сьомий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 20 червня 2001 року № 10-рп/2001[156]).

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України **право на пенсійне забезпечення є складовою конституційного права на соціальний захист**, яке відповідно до статті 46 Конституції України гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням; зміст та обсяг права громадян на пенсійне забезпечення полягає у їх матеріальному забезпеченні шляхом надання трудових і соціальних пенсій, тобто щомісячних пенсійних виплат відповідного

[156] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 11 Закону України "Про зв'язок" та окремих положень статті 4 Закону України "Про підприємництво" (справа про виплату і доставку пенсій та грошової допомоги) від 20 червня 2001 року № 10-рп/2001 // Офіційний вісник України від 13.07.2001 р., № 26, стор. 94, стаття 1183, код акта 19272/2001.

розміру, в разі досягнення особою передбаченого законом віку чи визнання її інвалідом або отримання членами її сім'ї цих виплат у визначених законом випадках; встановлюючи в законі правові підстави призначення пенсій, їх розміри, порядок обчислення і виплати, законодавець повинен робити це з дотриманням вимог Конституції України, зокрема принципу рівності (абзаци перший, другий, третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005[157]).

За п. 2.1. мотивувальної частини Рішення КСУ від 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011[158] , «Згідно з частиною першою статті 46 Основного Закону України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Із цим конституційним правом громадян кореспондується обов'язок держави щодо його забезпечення.

У Конституції України передбачено гарантії прав громадян на соціальний захист, зокрема такі, як законодавче закріплення основ соціального захисту, форм і видів пенсійного забезпечення (пункт 6 частини першої статті 92), визначення джерел державного соціального забезпечення (частина друга статті 46), контроль за використанням коштів Державного бюджету України (стаття 98).

Розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави, проте мають забезпечувати конституційне право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, гарантоване статтею 48 Конституції України.

На залежність розмірів соціальних виплат особі від економічних чинників вказав і Конституційний Суд України, зокрема, у Рішенні від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001 у справі щодо стажу наукової робо-

[157] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV "Прикінцеві положення" Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України "Про статус суддів" (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 // Урядовий кур'єр від 09.11.2005, № 213.

[158] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про Державний бюджет України на 2011 рік" від 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 1, стор. 93.

ти, зазначивши, що право на пенсію, її розмір та суми виплат можна пов'язувати з фінансовими можливостями держави, з економічною доцільністю, соціально-економічними обставинами у той чи інший період її розвитку, а також з часом ухвалення відповідних нормативно-правових актів.

Крім того, у Рішенні від 8 жовтня 2008 року № 20-рп/2008 у справі про страхові виплати Конституційний Суд України вказав, що види і розміри соціальних послуг та виплат потерпілим, які здійснюються і відшкодовуються **Фондом с**оціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, встановлюються державою з урахуванням його фінансових можливостей.

Конституційний Суд України, вирішуючи це питання, враховує також положення актів міжнародного права. Так, згідно зі статтею 22 Загальної декларації прав людини розміри соціальних виплат і допомоги встановлюються з урахуванням фінансових можливостей держави. Європейський суд з прав людини у рішенні від 9 жовтня 1979 року у справі «Ейрі проти Ірландії» констатував, що здійснення соціально-економічних прав людини значною мірою залежить від становища в державах, особливо фінансового. Такі положення поширюються й на питання допустимості зменшення соціальних виплат, про що зазначено в рішенні цього суду у справі «Кйартан Асмундсон проти Ісландії» від 12 жовтня 2004 року.

Отже, одним з визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, а також гарантування права кожного на достатній життєвий рівень.

Конституційний Суд України виходить із того, що додержання конституційних принципів соціальної і правової держави, верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8 Основного Закону України) обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України.

У рішеннях від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004, від 24 березня 2005 року № 2-рп/2005, від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 Конституційний Суд України сформулював правові позиції стосовно такого елемента принципу верховенства права, як пропорційність

(розмірність). Крім того, згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005 у справі про надання допомоги по тимчасовій непрацездатності, держава зобов'язана відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян.

Таким чином, передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з частиною першою статті 17 Конституції України є найважливішою функцією держави. Водночас зміст основного права не може бути порушений, що є загальновизнаним правилом, на що вказав Конституційний Суд України у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками. Неприпустимим також є встановлення такого правового регулювання, відповідно до якого розмір пенсій, інших соціальних виплат та допомоги буде нижчим від рівня, визначеного в частині третій статті 46 Конституції України, і не дозволить забезпечувати належні умови життя особи в суспільстві та зберігати її людську гідність, що суперечитиме статті 21 Конституції України.

Отже, зміна механізму нарахування певних видів соціальних виплат та допомоги є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів сама сутність змісту права на соціальний захист».

У п. 4.4. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 27 лютого 2018 р. № 1-р-2018 вказано, що, «Крім того, у Європейській соціальній хартії 1996 року (переглянутій), яка була ратифікована Україною, передбачено, що держави-сторони зобов'язані вживати заходів для забезпечення рівності між власними громадянами у сфері реалізації прав на соціальний захист, які надаються законодавством про соціальне забезпечення, докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень (стаття 12). Тобто, утверджуючи та забезпечуючи права осіб на соціальний захист, держава повинна в процесі виконання своїх соціальних обов'язків вживати заходів для забезпечення рівності між пенсіонерами.

З огляду на це Конституційний Суд України вважає, що правове регулювання у сфері **оподаткування пенсій певних категорій осіб** спотворює сутність обов'язку держави щодо гарантування права застрахованих осіб на пенсію, оскільки **не узгоджується з принципом рівності**, а також з обумовленою ним вимогою збалансування прав та обов'язків. Застосований законодавцем підхід до визначення категорій (груп) пенсіонерів, пенсії яких підлягають оподаткуванню, свідчить про порушення такого принципу./…/

4.5. Конституція України гарантує право на соціальний захист громадян, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша статті 46); **соціальний захист пов'язується з неможливістю мати заробіток (трудовий дохід), його втратою чи недостатнім рівнем життєвого забезпечення громадянина і непрацездатних членів його сім'ї, зокрема у випадку безробіття як соціально-економічного явища; загальнообов'язкове державне соціальне страхування становить систему прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках** (абзаци другий, третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009)».

Як зазначено у п. 2.3. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 22 травня 2018 р. № 5-рп/2018[159], «Конституційний Суд України виходить з того, що статтею 46 Конституції України передбачено право громадян на соціальний захист, включаючи право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша); визначено джерела і механізми соціального забезпечення громадян (частина друга); та встановлено, що пенсії,

[159] Рішення Конституційного Суду України 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 від 22 травня 2018 р. № 5-рп/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 4, стор. 12.

інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (частина третя). У **державі, яку проголошено соціальною, визначений законодавцем розмір прожиткового мінімуму має реально забезпечувати гідний рівень життя людини.**

Згідно зі статтею 46 Основного Закону України соціальний захист пов'язується, зокрема, «з неможливістю мати заробіток (трудовий дохід), його втратою чи недостатнім рівнем життєвого забезпечення громадянина і непрацездатних членів його сім'ї» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009).

Наведений зміст права, гарантований статтею 46 Конституції України, узгоджується із її приписами, за якими, зокрема, людина її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48).

Конституційний Суд України вважає, **що зазначені положення Основного Закону України зобов'язують державу створити ефективну систему соціального захисту різних категорій осіб, яка сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом надання відповідного соціального забезпечення. Заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків.**

На думку Конституційного Суду України, **держава виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд. Тобто у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства**. Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких

обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю.

Конституційний Суд України наголошує, що **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).

Конституційний Суд України зазначає, що положення статей 3, 21, 46, 48, 68 Основного Закону України корелюють із міжнародними та європейськими стандартами щодо «гідного людського життя», «мінімальних вимог існування в умовах, гідних людини,» прав людини «не зазнавати голоду» та на «захист від бідності», якими має керуватися соціальна держава.

У Загальній декларації прав людини 1948 року вказано, що визнання за всіма членами людської родини природженої гідності та рівних і невідчужуваних прав становить основу свободи, справедливості та миру в світі (абзац перший преамбули); всі люди за народженням є вільними й рівними в гідності та правах (перше речення статті 1); кожен, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і може здійснювати – шляхом національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури й ресурсів кожної держави – економічні, соціальні й культурні права, що є неодмінними для його гідності й вільного розвитку його особистості (стаття 22); кожен має право на життєвий рівень, що є достатнім для підтримання здоров'я і матеріального благополуччя для нього самого та його сім'ї, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та потрібне соціальне обслуговування, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від нього обставини (пункт 1 статті 25).

Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права 1966 року передбачено, що держави, які беруть участь у Пакті, визна-

ють право кожного на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування (стаття 9); держави, які беруть участь у Пакті, визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, включаючи їжу, одяг і житло, і на постійне поліпшення умов життя (перше речення пункту 1 статті 11); держави, які беруть участь у Пакті, визнаючи основоположне право кожного не зазнавати голоду, вживатимуть необхідних заходів індивідуально і шляхом міжнародного співробітництва (абзац перший пункту 2 статті 11).

Відповідно до Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року з метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення сторони зобов'язуються докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень (пункт 3 статті 12); з метою забезпечення ефективного здійснення права на захист від бідності та соціального відчуження сторони зобов'язуються: у рамках загального та узгодженого підходу вживати заходів для сприяння особам, що живуть або можуть опинитися в ситуації соціального відчуження або бідності, а також членам їхніх сімей в ефективному доступі, зокрема, до роботи, житла, професійної підготовки, освіти, культури і соціальної та медичної допомоги; переглядати ці заходи з метою їх адаптації у разі необхідності (стаття 30)».

За Конституцією України Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Конституції та законів України, в тому числі у сфері соціального захисту (пункти 1, 3 статті 116).

Крім того, Конституційний Суд України акцентував, що п**раво громадян на соціальний захист є комплексним, його зміст визначають як Конституція, так і закони України;** водночас інші складові елементи права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх при формуванні соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів (абзаци другий, четвертий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018[160]).

[160] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України "Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні" від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 6, стор. 61.

Стаття 47. Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

У Рішенні від 10 червня 2010 року № 15-рп/2010[161] Конституційний Суд України відзначав, що «…**право людини на житло є загальновизнаним**. Згідно з Конституцією України це право, як і інші конституційні права, є невідчужуваним, непорушним і рівним для всіх без будь-яких обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частини перша, друга статті 24). Воно не може бути скасоване і обмежене, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина друга статті 22, частина перша статті 64 Основного Закону України)» (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини); **«гарантіями здійснення цього права є обов'язок створення державою умов,** за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду; надання державою та органами місцевого самоврядування відповідно до закону житла безоплатно або за доступну плату (частини перша, друга статті 47 Основного Закону України)» (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Пункт 2.1. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 20 грудня 2019 р. № 12-р/2019[162] передбачає, що «Права і свободи людини закріплено і в міжнародних договорах, які є частиною національного законодавства України у разі надання Верховною Радою України згоди на їх обов'язковість (частина перша статті 9 Конституції

[161] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Власової Ганни Іванівни щодо офіційного тлумачення положення пункту 5 статті 5 Закону України "Про приватизацію державного житлового фонду" (справа про безоплатну приватизацію житла) від 10 червня 2010 року № 15-рп/2010 // Офіційний вісник України від 19.07.2010 р., № 52, стор. 21, стаття 1745, код акта 51893/2010.

[162] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР від 20 грудня 2019 р. № 12-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 1-2 , стор. 68.

України). У Загальній декларації прав людини 1948 року передбачено **право кожної людини на такий життєвий рівень, який є необхідним для підтримки здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, та зазначено, що необхідний життєвий рівень забезпечує, зокрема, житло** (пункт 1 статті 25). Аналогічне положення міститься у пункті 1 статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, в якому закріплено обов'язок держав-учасників цього пакту вживати необхідних заходів для забезпечення здійснення такого права».

З аналізу положень другого речення частини першої, частини другої статті 47 Основного Закону України випливає, що **право на житло може бути реалізоване у спосіб** будівництва житла, придбання його у власність або взяття в оренду, а громадянами, які потребують соціального захисту, – у спосіб отримання соціального житла від держави або органів місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Право на житло передбачено в міжнародно-правових актах Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи. У Загальній декларації прав людини 1948 року визначено, що кожна людина має право на житло (пункт 1 статті 25). У Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року держави-учасниці визнали право кожного на достатній життєвий рівень, у тому числі на житло (пункт 1 статті 11).

Зазначене право наведено в пункті 31 частини I та конкретизовано у статті 31 частини II Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року, ратифікованої Законом України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14 вересня 2006 року № 137-V. Відповідно до статті 31 частини II Хартії держави зобов'язуються вживати заходів, спрямованих на сприяння доступові до житла належного рівня; встановлювати на житло ціни, доступні для малозабезпечених осіб.

У п. 4. мотивувальної частини рішення Другого Сенату КСУ від 20 жовтня 2021 р. № 7-р(II)/2021[163] зазначено:

«Житло є складовим елементом достатнього життєвого рівня, право на який має кожен (стаття 48 Конституції України, пункт 1

[163] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Приватного акціонерного товариства „Чернігівоблбуд" щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту „б" пункту 1 частини третьої статті 14 Закону України „Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків" від 20 жовтня 2021 р. № 7-р(II)/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 6, стор. 32.

статті 25 Загальної декларації прав людини 1948 року, пункт 1 статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року).

Україна має зобов'язання гарантувати право на житло і на міжнародному рівні. Так, відповідно до пунктів 1, 2 статті 31 Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року **держава зобов'язується вживати заходів, спрямованих на сприяння доступові до житла належного рівня та запобігання бездомності, її скорочення з метою поступової ліквідації**».

Стаття 48. Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

Пунктом 6.3. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 15 липня 2021 р. № 2-р/2021[164] передбачено:

«6.3. Згідно зі статтею 48 Конституції України кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї.

Конституційний Суд України у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 сформулював юридичні позиції, за якими:

– **«У державі, яку проголошено соціальною, визначений законодавцем розмір прожиткового мінімуму має реально забезпечувати гідний рівень життя людини»** (друге речення абзацу першого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини);

– «…зазначені положення Основного Закону України зобов'язують державу створити ефективну систему соціального захисту різних категорій осіб, яка сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом надання відповідного соціального забезпечення» (перше речення абзацу четвертого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

6.4. Аналіз приписів статей 1, 48 Основного Закону України в посутньому зв'язку з іншими його приписами та раніше сформульованими Конституційним Судом України юридичними позиціями дає змогу дійти висновку про те, що **конституційне право на достатній**

[164] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 6 Закону України „Про оплату праці" від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР у редакції Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII, частини шостої статті 96 Кодексу законів про працю України в редакції Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII (про мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку) від 15 липня 2021 р. № 2-р/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 4, стор. 84.

життєвий рівень для себе і своєї сім'ї має кожна людина, що не передбачає як обов'язкову передумову для реалізації цього конституційного права фізичної, інтелектуальної чи іншої спроможності людини до виконання трудової функції, а тим більше фактичного виконання такої функції.

Отже, **мінімальним розміром виплат**, що їх має отримувати кожен як основне джерело існування для гарантування реалізації конституційного права на достатній життєвий рівень, **є прожитковий мінімум**, розмір якого з урахуванням його суті та призначення визначає Верховна Рада України у відповідному законі.

З метою виконання приписів Конституції та законів **України Кабінет Міністрів України** на підставі оспорюваних приписів Закону в редакції Закону № 1774 та Кодексу в редакції Закону № 1774 **зобов'язаний встановлювати такий розмір мінімального посадового окладу (тарифної ставки), щоб його використання у тарифній системі оплати праці не лише забезпечило достатній життєвий рівень для того, хто працює, а й заохочувало працівника до покращення умов життя для себе і своєї сім'ї».**

Стаття 50. Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Пункт 2.1. мотивувальної частини Рішення Другого сенату КСУ від 7 квітня 2021 р. № 1-р(II)/2021[165] передбачає, що «Конституцією України встановлено, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (стаття 16); кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (частина перша статті 50).

[165] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою громадянина України Дяченка Олександра Миколайовича та інших громадян України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 розділу I Закону України "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України" від 28 грудня 2014 року № 76-VIII від 7 квітня 2021 р. № 1-р(II)/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 3, стор. 7.

Конституційний Суд України в Рішенні від 17 липня 2018 року № 6-р/2018 виходячи зі змісту статті 16 Конституції України зазначив, що «обов'язок держави щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу зумовлює надання особливого статусу громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини); «зважаючи на сутність статті 16 Конституції України, Конституційний Суд України вважає, що закріплення передбаченого у ній обов'язку держави у розділі I «Загальні засади» Конституції України вказує на засадничий характер цього обов'язку та на **необхідність виокремлення категорії громадян України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи і потребують додаткових гарантій соціального захисту у зв'язку з надзвичайними масштабами вказаної катастрофи та її наслідків»** (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини).

2.2. На виконання покладеного статтею 16 Конституції України на державу обов'язку Україна в особі законодавця ухвалила Закон № 796-XII, у якому встановила загальний порядок реалізації права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я та створила єдиний порядок визначення, зокрема, соціального захисту потерпілих осіб.

Метою Закону № 796-XII, що її визначено в частині першій статті 1 Закону № 796-XII, є, зокрема, захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та розв'язання пов'язаних із нею проблем медичного й соціального характеру, що виникли внаслідок радіоактивного забруднення території. Згідно з частиною другою статті 1 Закону № 796-XII державна політика в галузі соціального захисту потерпілих від Чорнобильської катастрофи базується, зокрема, на принципах пріоритету життя та здоров'я осіб, які потерпіли від Чорнобильської катастрофи, їх соціального захисту, повного відшкодування їм шкоди».

Стаття 53. Кожен має право на освіту.

Повна загальна середня освіта є обов'язковою.

Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

{Офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 див. в Рішенні Конституційного Суду № 5-рп/2004 від 04.03.2004}

Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

У п 1. резолютивної частини Рішення КСУ від 4 березня 2004 р. № 5-рп/2004[166] зазначено таке:

В аспекті конституційного подання положення частини третьої статті 53 Конституції України «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» у контексті частин першої, другої, четвертої зазначеної статті необхідно розуміти так:

– **доступність освіти** як конституційна гарантія реалізації права на освіту на принципах рівності, визначених статтею 24 Конституції України, означає, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має створити можливості для реалізації цього права;

– **безоплатність освіти** як конституційна гарантія реалізації права на освіту означає можливість здобуття освіти в державних і комунальних навчальних закладах без внесення плати у будь-якій формі за освітні послуги визначених законодавством рівня, змісту, обсягу і в межах тих видів освіти, безоплатність яких передбачена частиною третьою статті 53 Конституції України.

Виходячи з положень частин другої, третьої статті 53 Конституції України, за якими **повна загальна середня освіта є обов'язковою і безоплатною**, витрати на забезпечення навчально-виховного процесу в державних і комунальних загальноосвітніх навчальних закладах здійснюються на нормативній основі за рахунок коштів відповідних бюджетів у повному обсязі.

Безоплатність вищої освіти означає, що громадянин має право здобути її відповідно до стандартів вищої освіти без внесення пла-

[166] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України "держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах" (справа про доступність і безоплатність освіти) від 4 березня 2004 р. № 5-рп/2004 // Урядовий кур'єр від 24.03.2004, № 55.

ти в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (частина четверта статті 53 Конституції України в межах обсягу підготовки фахівців для загальносуспільних потреб (державного замовлення)».

У п. 4. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 16 липня 2019 р. № 10-р/2019[167] зазначено, що «Згідно з Конституцією України законом визначається «застосування мов в Україні» (частина п'ята статті 10) та «порядок застосування мов» (пункт 4 частини першої статті 92). Засади функціонування державної мови та застосування мов національних меншин України визначені безпосередньо Конституцією України (статті 10, 11, 53 Основного Закону України).

Конституційний Суд України виходить із того, що **застосування та функціонування державної мови в Україні нерозривно пов'язані з її вивченням, тобто з реалізацією кожною особою права на освіту**.

Визначення в Законі засадничих питань мови в освітньому процесі в Україні відповідає **конституційному статусу державної мови** та узгоджується з юридичними позиціями Конституційного Суду України стосовно державної мови в Україні, відповідно до яких під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя; положення частини першої статті 10 Конституції України, 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 (частина п'ята статті 10 Конституції України)» (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини та абзац перший пункту 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99).

Деталізація у Законі засад функціонування і застосування державної мови в Україні у процесі реалізації конституційного права людини на освіту **забезпечує застосування державної мови в**

[167] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про освіту" від 16 липня 2019 р. № 10-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 5, стор. 64.

Україні, зокрема, як засобу соціалізації особи, що відповідає статті 10 Конституції України. /…/

Згідно зі статтею 7 Закону **мовою освітнього процесу в закладах освіти є державна мова**; особам, які належать до національних меншин України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної та початкової освіти, поряд із державною мовою, мовою відповідної національної меншини; це право реалізується шляхом створення відповідно до законодавства окремих класів (груп) з навчанням мовою відповідної національної меншини поряд із державною мовою і не поширюється на класи (групи) з навчанням українською мовою; особам, які належать до корінних народів України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної і загальної середньої освіти, поряд із державною мовою, мовою відповідного корінного народу; це право реалізується шляхом створення відповідно до законодавства окремих класів (груп) з навчанням мовою відповідного корінного народу України поряд із державною мовою і не поширюється на класи (групи) з навчанням українською мовою (абзаци перший, третій, четвертий частини першої); **особливості використання мов в окремих видах та на окремих рівнях освіти визначаються спеціальними законами** (частина сьома).

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 (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

Відповідно до статті 7 Закону **особам, які належать до корінних народів, національних меншин України, гарантується право на вивчення мови відповідних корінного народу чи національної меншини в комунальних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства** (абзац п'ятий частини першої); **заклади освіти забезпечують обов'язкове вивчення державної мови, зокрема заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти – в обсязі, що дає змогу провадити професійну діяльність у вибраній галузі з використанням державної мови**; особам, які належать до корінних народів, національних меншин України, іноземцям та особам без громадянства створюються належні умови для вивчення державної мови (частина

друга); держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування, насамперед англійської мови, в державних і комунальних закладах освіти (частина третя); у закладах освіти відповідно до освітньої програми можуть викладатися одна або декілька дисциплін двома чи більше мовами – державною мовою, англійською мовою, іншими офіційними мовами Європейського Союзу (частина четверта); держава гарантує кожному громадянинові України право на здобуття формальної освіти на всіх рівнях (дошкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої), а також позашкільної та післядипломної освіти державною мовою в державних і комунальних закладах освіти (абзац другий частини першої).

У зв'язку з відсутністю відповідного захисту власної етнокультурної ідентичності корінні народи України зазвичай перебувають у менш вигідному і більш уразливому становищі, а тому потребують захисту з боку держави, в якій вони проживають.

Ухваливши Закон, держава створила умови для повноцінної реалізації відповідних прав національних меншин, в тому числі корінних народів України, вивчати рідну мову, а також отримувати освіту державною мовою незалежно від походження, повноцінно реалізовувати визначені Конституцією України права на працю (частина перша статті 43); на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; на доступ до державної служби, служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38); на безоплатне здобуття вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (частина четверта статті 53); судовий захист (частина перша статті 55) тощо. **У такий спосіб забезпечується рівність кожної особи у реалізації вказаних прав незалежно від національності та мови спілкування.**

Питання освітніх рівнів для навчання рідними мовами національних меншин чи їх вивчення, кількості годин такого навчання чи кількості годин для вивчення відповідної мови - прерогатива законодавця, оскільки за Основним Законом України його наділено відповідними повноваженнями у цій сфері (частина п'ята статті 53, пункти 4, 6 частини першої статті 92).

Конституція України зобов'язує державу в особі законодавчого органу гарантувати на рівні закону для вказаних категорій громадян право на навчання рідною мовою або на вивчення рідної мови, яке має реалізовуватися у державних і комунальних навчальних закладах

чи через національні культурні товариства. **Законодавець у законі може з урахуванням історичних особливостей, рівня розвитку суспільства, економічних можливостей держави уточнювати зміст та обсяг цього конституційного права, передбачати й інші форми його реалізації**. Конституція України не містить застережень щодо повноважень законодавця деталізувати на рівні закону конституційне право громадян, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи на її вивчення.

Повноваження законодавця у частині закріплення на рівні законів правових механізмів реалізації конституційних прав не є абсолютними. Основний Закон України передбачає конституційні заборони, які обмежують можливість законодавчого органу приймати рішення, що ставили б під сумнів або нівелювали зміст конституційних прав і свобод.

Стаття 53 Основного Закону України передбачає, що кожен має право на освіту; повна загальна середня освіта є обов'язковою; держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам; громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (частини перша – четверта).

Одним із елементів конституційного права на освіту Основний Закон України визначає право громадян, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Тому конституційний припис, закріплений у частині п'ятій статті 53, визначає сутність змісту та обсяг права (як складової конституційного права на освіту) на навчання рідною мовою у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства чи на її вивчення у вказаних навчальних закладах або у національних культурних товариствах, яке гарантується на рівні закону.

Конституційний Суд України виходить з того, що у Законі врегульовано суспільні відносини реалізації конституційного права людини на освіту, у тому числі у частині гарантування прав національних меншин та корінних народів України на навчання чи вивчення мови

відповідної національної меншини чи корінного народу України.

Отже, **особам (у тому числі громадянам України), які належать до національних меншин України, Законом гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти, поряд із державною мовою для здобуття дошкільної та початкової освіти, мовою відповідної національної меншини, а також на вивчення мови відповідної національної меншини в комунальних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства.**

Тобто **у Законі не лише відтворюється зміст і обсяг конституційного права на освіту мовою відповідної національної меншини, яке визначено у частині п'ятій статті 53 Конституції України, а й передбачається його реалізація у двох формах: навчання рідною мовою (дошкільна і початкова) та вивчення рідної мови (на всіх рівнях загальної середньої освіти).**

Закон не перешкоджає вивченню мов національних меншин, його положення спрямовані на створення для всіх громадян України умов, необхідних для оволодіння державною мовою з метою забезпечення в подальшому можливості здійснювати професійну діяльність в обраній галузі із застосуванням державної мови.

Конституційний Суд України зауважує, що **Закон сприяє повноцінній реалізації конституційного права на освіту, яким можуть скористатися представники національних меншин. Визначене у Законі нормативне регулювання забезпечує реалізацію прав громадян в усіх сферах суспільного життя, у тому числі доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування**.

Визначивши Законом засадничі питання освіти в Україні, деталізуючи конституційне право на освіту, Верховна Рада України не вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України.

Проаналізувавши Закон на предмет відповідності статті 8 Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що суть окремих оспорюваних положень Закону розкривається через лексичне значення слів та узгоджується з вимогою юридичної визначеності як складовою принципу верховенства права».

Стаття 55. Права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

{Офіційне тлумачення частини першої статті 55 див. в Рішенні Конституційного Суду № 9-зп від 25.12.97}

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

{Офіційне тлумачення частини другої статті 55 див. в Рішеннях Конституційного Суду № 6-зп від 25.11.97, № 19-рп/2011 від 14.12.2011}

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

Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом.

{Статтю 55 доповнено новою частиною згідно із Законом № 1401-VIII від 02.06.2016}

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

{Частина п'ята статті 55 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1401-VIII від 02.06.2016}

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

Конституційний Суд України у Рішенні від 25 грудня 1997 року № 9-зп[168] у справі за зверненням жителів міста Жовті Води зазначив, що **суд не може відмовити у правосудді, якщо ущемлюються права і свободи громадян, інакше це було б порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене**.

Пункт 3.1. мотивувальної частини Рішення Другого сенату КСУ від 17 червня 2020 р. № 4-р(II)/2020[169] передбачає:

«Застосовними у цій справі є закріплені в Конституції України принцип верховенства права (частина перша статті 8) та принцип за-

[168] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 р. № 9-зп // Офіційний вісник України від 22.01.1998 р., № 1, стор. 169, стаття 25, код акта 4621/1998.

[169] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини третьої статті 307, частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України від 17 червня 2020 р. № 4-р(II)/2020 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 4, стор. 54.

хисту прав людини (частина друга статті 3). Ці конституційні принципи перебувають у системному взаємозв'язку між собою та втілені в нормах Основного Закону України, якими, зокрема, визначається право на судовий захист. Згідно з Конституцією України «права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» (частини перша, друга статті 55). У свою чергу, положення статті 55 Конституції України, якими встановлено право на судовий захист, перебувають у нерозривному зв'язку з положеннями Конституції України, якими визначено обсяг судового захисту – «забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення» (пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України).

3.2. Конституційний Суд України неодноразово зазначав, що «**правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах**» (перше речення абзацу десятого пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003).

У Рішенні Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 4-р/2019 було сформульовано юридичну позицію, за якою законодавчо визначений механізм реалізації права на судовий захист, що включає в себе, зокрема, право на апеляційний перегляд справи, є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя; **обсяг права на апеляційний перегляд справи, що визначається законом, має гарантувати особі ефективну реалізацію права на судовий захист задля досягнення цілей правосуддя, забезпечуючи захист інших конституційних прав і свобод такої особи** (абзаци сімнадцятий, вісімнадцятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Отже, **право на судовий захист** (частини перша, друга статті 55 Конституції України) **передбачає не тільки можливість звернення особи до суду, а й, зокрема, право на обґрунтоване судове рішення, в тому числі можливість виправлення судової помилки судом другої інстанції**. Апеляційний перегляд судового рішення, ухваленого судом першої інстанції, є важливим для утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що є головним обов'язком держави (частина друга статті 3 Конституції України).

Конституційний Суд України, послідовно формулюючи юридичні позиції стосовно змісту права на судовий захист, окремо зауважує, що зміни до Конституції України, внесені Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII (набрав чинності 30 вересня 2016 року), відображають тенденцію до посилення конституційних гарантій щодо права на апеляційний перегляд справи та, відповідно, звуження розсуду законодавця в цьому питанні, що було втілено в новій редакції статті 129 Конституції України.

На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що **реалізація конституційного права на судовий захист передбачає можливе оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади**. Хоча обсяг розсуду законодавця при встановленні системи судоустрою, процедури оскарження, підстав для скасування або зміни судових рішень судами вищих інстанцій, повноважень судів вищих інстанцій є широким, законодавець повинен, здійснюючи відповідне регулювання, виходити з конституційних принципів і цінностей та відповідних міжнародних зобов'язань України, зокрема щодо ефективного судового захисту прав і свобод людини і громадянина.

3.3. Наведеному підходу відповідають і міжнародні зобов'язання України, що випливають із міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Згідно зі статтею 8 Загальної декларації прав людини 1948 року кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами у разі порушення її основоположних прав, наданих їй конституцією або законом.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року покладає обов'язок на державу, що бере участь у цьому пакті, забезпечити всякій особі, права і свободи якої порушено, ефективний засіб юридичного захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні, а також розвивати можливості судового захисту (підпункти «a», «b» пункту 3 статті 2).

Наведене відповідає Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, практиці її застосування Європейським судом з прав людини, який, зокрема, зазначав, що право на доступ до суду має бути «практичним та ефективним», а не «теоретичним чи ілюзорним», та наголошував, що «це міркування набуває особливої

актуальності у контексті гарантій, передбачених статтею 6, з огляду на почесне місце, яке в демократичному суспільстві посідає право на справедливий суд» (§ 77 рішення у справі «Zubac v. Croatia» від 5 квітня 2018 року (заява № 40160/12).

Європейський суд з прав людини послідовно акцентував на тому, що **право на доступ до суду хоча й не є абсолютним, його обсяг треба розуміти в контексті позитивного обов'язку держав щодо надання засобів юридичного захисту прав людини ефективно й практично** в розумінні статті 13 Конвенції, яка встановлює: «Кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження».

У рішенні у справі «Aksoy v. Turkey» від 18 грудня 1996 року (заява № 21987/93) Європейський суд з прав людини наголосив, що стаття 13 Конвенції «гарантує наявність на національному рівні засобів для забезпечення по суті прав і свобод, гарантованих Конвенцією, у якій би формі вони не були закріплені в національному праві. Наслідком статті 13, отже, є вимога надати внутрішні засоби юридичного захисту для вирішення «спірної скарги» по суті згідно з Конвенцією і відповідне відшкодування, хоча Договірним державам надається деяка свобода щодо способу, за допомогою якого вони виконують свої зобов'язання за Конвенцією в рамках цього положення… Обсяг зобов'язань за статтею 13 різниться залежно від характеру скарги заявника згідно з Конвенцією... Тим не менш, засіб захисту, який вимагається за статтею 13, повинен бути «ефективним» на практиці, а також у нормативних актах; зокрема, в тому сенсі, що його застосування не повинно бути невиправдано ускладненим діями чи бездіяльністю органів держави-відповідача» (§ 95).

4. Згідно з пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України однією з основних засад судочинства є забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення. Застосовність цієї засади Конституційний Суд України оцінює у цій справі, зважаючи на її роль та вплив на ефективність захисту сутності права людини на судовий захист, гарантованого Конституцією України (частини перша, друга статті 55).

5. Конституційний Суд України зазначає, що **право на судовий захист як гарантія захисту та поновлення системи прав і свобод**

особливо проявляється у разі, коли доступ до суду для особи унеможливлюється бездіяльністю органів державної влади.

Звертаючись до уповноважених державних органів із заявою, повідомленням про вчинення кримінального правопорушення, особа очікувано перебуває в межах належної правової процедури, забезпечення якої є одним із завдань кримінального провадження (стаття 2 Кодексу). Недостатність судових гарантій від свавілля у питанні початку кримінального провадження перешкоджає захисту порушених прав людини, зокрема внаслідок унеможливлення судового захисту, передбаченого частинами першою, другою статті 55 Конституції України.

Отже, це означає, що **встановлений законодавцем обсяг судового захисту стосовно оцінки бездіяльності уповноважених державних органів має забезпечити ефективність судового контролю**, який має бути забезпечено під час розгляду відповідних питань хоча б у двох судових інстанціях: законодавець має запровадити такий обсяг судового контролю за бездіяльністю слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Реєстру після отримання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення, що дозволяв би здійснити ефективний судовий контроль щодо відповідних питань та за наявності підстав надати особі можливість ініціювати початок кримінального провадження, а отже, надати їй реальний доступ до судового захисту».

Пункт 7.1. мотивувальної частини Рішення Другого сенату КСУ від 28 квітня 2021 р. № 2-р(II)/2021[170] передбачає:

«Права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55 Конституції України).

Згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України:

– держава повинна повною мірою забезпечити реалізацію гарантованого статтею 55 Конституції України **права кожного на судовий захист** (друге речення абзацу п'ятого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019);

– метою правосуддя є захист порушених, оспорюваних прав, свобод, які належать безпосередньо особі, що звертається до суду

[170] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Публічного акціонерного товариства акціонерний комерційний банк „ІНДУСТРІАЛБАНК" щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 13, частини третьої статті 16 Цивільного кодексу України від 28 квітня 2021 р. № 2-р(II)/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 3, стор. 35.

щодо їх захисту (перше речення абзацу другого підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020).

7.2. **Судовий захист передбачає здійснення правосуддя з метою захисту або відновлення порушених оспорюваних прав і свобод. Право на судовий захист не є абсолютним, однак держава має забезпечити доступ до правосуддя в такий спосіб або такою мірою, щоб саму суть цього права не було порушено**».

Пункт 2.2. мотивувальної частини Рішення КСУ (Другий сенат) від 21 липня 2021 р. № 5-р(II)/2021[171] передбачає:

«2.2. Згідно з пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство, статус суддів. До основних засад судочинства належить забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення (пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України).

Конституційний Суд України зауважує, що підхід конституцієдавця до вирішення питання щодо обсягу права на оскарження судових рішень зазнав змін із набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII.

До внесення Законом № 1401 змін до Конституції України було встановлено, що однією з основних засад судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом (пункт 8 частини третьої статті 129 Конституції України). Тобто апеляційному та касаційному оскарженню підлягали усі рішення суду, крім тих, що за законом такому оскарженню не підлягали.

Із набранням чинності Законом № 1401 **до основних засад судочинства віднесено** забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення (пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України). **Тобто за чинним конституційним правопорядком апеляційний перегляд має здійснюватися щодо кожної справи, яку оскаржено**

[171] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Кременчуцького Анатолія Михайловича та Павлика Владислава Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису частини десятої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 21 липня 2021 р. № 5-р(II)/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 4, стор. 145.

в апеляційному порядку, а в частині касаційного оскарження рішення суду обсяг права на таке оскарження змінено з права касаційного оскарження всіх рішень, крім випадків, встановлених законом, на право касаційного оскарження судового рішення лише у визначених законом випадках.

Обґрунтування саме такого підходу в частині касаційного оскарження судового рішення міститься в Пояснювальній записці до проєкту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524), ухваленого як Закон № 1401, де зазначено, що «встановлення законом виняткових підстав для касаційного оскарження у тих випадках, коли таке оскарження є дійсно необхідним, дасть змогу побудувати ефективну судову систему, що гарантуватиме особі право на остаточне та обов'язкове судове рішення».

Здійснюючи попередній конституційний контроль щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України зазначив, що «пропонована Законопроектом редакція пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України закріплює гарантії права на апеляційний перегляд справи, а також передбачає, що випадки касаційного оскарження судових рішень визначаються в законі» (абзац перший підпункту 3.6.3 підпункту 3.6 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016). Конституційний Суд України виходив із того, що «особі має бути гарантовано право на перегляд її справи судом апеляційної інстанції. Після апеляційного розгляду справи сторони судового процесу можуть бути наділені правом оскаржити судові рішення першої та апеляційної інстанцій до суду касаційної інстанції у випадках, визначених законом, що сприятиме забезпеченню реалізації принципу верховенства права» (абзац другий підпункту 3.6.3 підпункту 3.6 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016). У підсумку Конституційний Суд України дійшов висновку, що «пропонована Законопроектом редакція статті 129 Конституції України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина» (абзац четвертий підпункту 3.6.3 підпункту 3.6 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016).

Отже, за чинним конституційним правопорядком, що його визначено приписами пункту 14 частини першої статті 92, пункту 8 частини

другої статті 129 Конституції України, на рівні закону забезпечується право на апеляційний перегляд кожної справи, а право на касаційне оскарження судового рішення забезпечується лише в тих випадках, що їх визначив законодавець».

Стаття 59. Кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.

{Частина перша статті 59 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1401-VIII від 02.06.2016}

{Офіційне тлумачення частини першої статті 59 див. в Рішенні Конституційного Суду № 13-рп/2000 від 16.11.00}

{Офіційне тлумачення положення частини першої статті 59 див. в Рішенні Конституційного Суду № 23-рп/2009 від 30.09.2009}

{Частину другу статті 59 виключено на підставі Закону № 1401-VIII від 02.06.2016}

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України **таке право є гарантованою Конституцією України можливістю фізичної особи одержати юридичні (правові) послуги** (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 листопада 2000 року № 13-рп/2000[172]).

Це право є одним із конституційних, невід'ємних прав людини і має загальний характер; реалізація права на правову допомогу не може залежати від статусу особи та характеру її правовідносин з іншими суб'єктами права; вибір форми та суб'єкта надання такої допомоги залежить від волі особи, яка бажає її отримати; конституційне право кожного на правову допомогу за своєю суттю є гарантією реалізації, захисту та охорони інших прав і свобод людини і громадянина, і в цьому полягає його соціальна значимість (абзаци третій, четвертий, п'ятий підпункту 3.1, абзац перший підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2009 року № 23-рп/2009[173]).

[172] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника) від 16 листопада 2000 року № 13-рп/2000)// Офіційний вісник України від 08.12.2000 р., № 47, стор. 109, стаття 2045, код акта 17236/2000.

[173] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу) від 30 вересня 2009 року № 23-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України від 2009 р., № 6, стор. 32.

Звернення до суду для захисту конституційного права кожного на правову допомогу безпосередньо на підставі частини третьої статті 8 Конституції України гарантується.

Аналіз законодавчих засад надання правової допомоги та порядку відшкодування судових витрат на таку допомогу дає підстави для висновку, що законодавець застосовує диференційований підхід до визначення суб'єктів надання правової допомоги та до порядку відшкодування судових витрат на таку допомогу.

Стаття 62. Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 62, відповідно до якого обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, див. в Рішенні Конституційного Суду № 12-рп/2011 від 20.10.2011}

У разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням.

Стаття 63. Особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.

Підозрюваний, обвинувачений чи підсудний має право на захист.

Засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду.

Пункт 4. мотивувальної частини Рішення Великої Палати ВСУ від 26 лютого 2019 р. № 1-р/2019[174] передбачає:

«4. **Важливою гарантією дотримання прав підозрюваного та обвинуваченого у кримінальному процесі та обов'язковою складовою справедливого судового розгляду є презумпція невинуватості**. Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути

[174] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368-2 Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 р. № 1-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 2, стор. 14.

піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду; ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину; обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (частини перша, друга, третя статті 62 Конституції України).

Конституційний Суд України зауважує, що **елементом принципу презумпції невинуватості є принцип in dubio pro reo, згідно з яким при оцінюванні доказів усі сумніви щодо вини особи тлумачаться на користь її невинуватості**.

Презумпція невинуватості особи передбачає, що обов'язок доведення вини особи покладається на державу.

Згідно з пунктом 2 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку.

Із практики Європейського суду з прав людини вбачається, що принцип презумпції невинуватості вимагає, зокрема, щоб при виконанні своїх обов'язків судді не починали розгляду справи з упередженням щодо вчинення підсудним правопорушення, у вчиненні якого він обвинувачується; тягар доведення лежить на стороні обвинувачення, і будь-який сумнів тлумачиться на користь обвинуваченого; сторона обвинувачення має повідомити підсудного про висунуте проти нього обвинувачення (для того, щоб він міг підготувати і представити свій захист відповідно) та надати суду докази, достатні для його засудження (пункт 77 рішення у справі «Барбера, Мессеге і Хабардо проти Іспанії» (Barbera, Messegué and Jabardo v. Spain) від 6 грудня 1988 року, пункт 97 рішення у справі «Яношевич проти Швеції» (Janosevic v. Sweden) від 23 липня 2002 року).

Так само важливою гарантією захисту прав і законних інтересів особи у кримінальному процесі є припис частини першої статті 63 Конституції України щодо **неприпустимості притягнення особи до відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, що означає право особи не давати таких показань або пояснень**.

Конституція України не містить винятків як щодо принципу презумпції невинуватості, так і щодо права особи не давати показань

або пояснень щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів. До того ж у частині другій статті 64 Конституції України наголошується на **неприпустимості обмеження** низки **прав і свобод**, зокрема тих, **що передбачені статтями 62, 63 Конституції України.**

Згідно з позицією Європейського суду з прав людини, викладеною в рішенні у справі «Яллог проти Німеччини» (Jalloh v. Germany) від 11 липня 2006 року, суспільні інтереси не можуть виправдати заходи, що знищують саму суть права на захист, включаючи право не свідчити проти себе (привілей проти самообвинувачення) (пункт 97).

Європейський суд з прав людини наголошував, що право зберігати мовчання та право не здійснювати самозвинувачення є загальновизнаними міжнародними стандартами, покладеними в основу поняття справедливого судового процесу за статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року; вони існують для захисту обвинуваченого від неналежного примусу з боку органів влади, сприяючи уникненню судових помилок і виконанню цілей зазначеної статті; право не здійснювати самозвинувачення, зокрема, передбачає, що сторона обвинувачення прагне довести обвинувачення не на основі доказів, які отримані під примусом або під тиском, нехтуючи волею підсудного (пункт 68 рішення у справі «Сондерс проти Сполученого Королівства» (Saunders v. the United Kingdom) від 17 грудня 1996 року).

У рішенні у справі «Олександр Зайченко проти Росії» (Aleksandr Zaichenko v. Russia) від 18 лютого 2010 року Європейський суд з прав людини зазначив, що право не здійснювати самозвинувачення не може обґрунтовано обмежуватися зізнанням у вчиненні правопорушення або висловлюваннями, що безпосередньо викривають особу; показання, отримані під примусом, які на перший погляд не мають обвинувального характеру, зокрема такі, як виправдувальні зауваження чи просто інформація щодо факту, у подальшому можуть бути використані у кримінальному провадженні на підтримку обвинувачення (пункт 54).

Конституційний Суд України наголошує, що конституційні приписи щодо презумпції невинуватості та неприпустимості притягнення особи до відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів мають застосовуватися рівною мірою до всіх осіб. Конституція України не допускає звуження чи скасування вказаних гарантій стосовно окремих категорій осіб».

4.4. Підстави обмеження прав і свобод людини та громадянина

Стаття 64. Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції.

{Офіційне тлумачення статті 64 див. в Рішенні Конституційного Суду № 9-зп від 25.12.97}

Конституційні засади обмеження прав людини *– це визначені конституцією принципи, підстави, умови, засоби, способи, форми обмежень прав людини, мета яких забезпечити потрібний баланс особистих (індивідуальних) та суспільних (публічних) інтересів.*

Також слід пам'ятати, що обмеження прав людини – це лише крайній засіб, основним завданням законодавця та нормозастосовувача є забезпечення прав і свобод особистості, а не їхнє утискання.

Конституційні межі обмежень – це визначені конституцією принципи й умови, яких слід дотримуватись під час обмеження прав людини. Вони показують, наскільки далеко законодавець може втручатися в ці права.

«Трискладовий тест» – це юридична конструкція, що є засобом перевірки наявності необхідних умов для обмеження прав, гарантованих Конвенцією. Тест означає, що будь-яке обмеження права слід перевірити щодо відповідності цим трьом умовам: втручання здійснено «згідно із законом»; воно відповідає законній (легітимній) меті; воно є «необхідним в демократичному суспільстві». **Обмеження, що не відповідає таким умовам, порушує право особи**. Хоча назва «трискладовий тест» є умовною, і яку прямо не закріплено в рішеннях ЄСПЛ, саме на ці критерії ЄСПЛ посилається в багатьох рішеннях, що можна вважати усталеною практикою (Рішення ЄСПЛ у справах «Бартік проти Російської Федерації» (2006) § 39 – 52; «Швидка проти України» (2015) § 33; *Djavit An v. Turkey* (2003) § 63.)[175].

[175] Барабаш Ю.Г., Бориславська О.М., Венгер В.М., Козюбра М.І., Мелешевич А.А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 194, 195, 197, 201.

Основа конституційності запроваджуваних обмежень знаходиться у принципі верховенства права.

Щодо інших засад, то їх можна вивести з принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України), а особливо такого його елементу як принцип домірності, або пропорційності. Обов'язковою вимогою принципу пропорційності є дотримання розумного балансу приватних і публічних інтересів, відповідно до якого цілі обмежень прав мають бути суттєвими, а засоби їхнього досягнення обґрунтованими й мінімально обтяжливими для осіб. Для досягнення певної мети органи влади не можуть накладати на громадян зобов'язання, які перевищують установлені межі необхідності, а засіб досягнення суспільно вагомої мети має бути найменш обтяжливим для людини в конкретних умовах[176].

Перше офіційне тлумачення положень статті 64 Конституції України щодо обмеження конституційних прав здійснено в Рішенні Конституційного Суду України № 9-зп від 25 гредня 1997 р. Зокрема, у п. 2. мотивувальної частини цього рішення зазначено, що відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, за якою «**звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням**. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. **Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена**» (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005[177]).

[176] Корнієнко П.С. Судовий захист у системі забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні. Альманах права, 2022 №13. С. 80-85.

[177] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 // Урядовий кур'єр від 05.10.2005, № 188.

Конституційний Суд України у Рішенні від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007[178] у справі про утворення політичних партій в Україні вказав, що «…поняття «**обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина**» в контексті частини першої статті 64 Конституції України слід розуміти **як не передбачене конституційними нормами звуження обсягу прав і свобод, встановлення додаткових норм, якими нівелюється свобода** об'єднання у політичні партії в порядку, визначеному відповідним законом, і які фактично перешкоджають створенню об'єднань громадян. Тому необхідно відрізняти поняття «обмеження основоположних прав і свобод» від прийнятого у законотворчій практиці поняття «**фіксація меж самої сутності прав і свобод**» шляхом застосування юридичних способів (прийомів), визнаючи таку практику допустимою, якщо додаткове унормування процесу створення політичних партій спеціальним законодавством ставить за мету не звузити обсяг прав і свобод, а уточнити зміст та регламентацію процедурних питань і окреслити загальні межі основоположних прав».

У п. 3.4. мотивувальної частини Рішення КСУ від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007[179] зазначено:

«**Конституція України не допускає будь-яких обмежень у правах громадян за ознаками майнового стану, зокрема в залежності від отримання працюючими пенсіонерами заробітної плати**, тому положення статті 98 Закону суперечить статті 22 Конституції України.

Конституційний Суд України неодноразово розглядав проблему, пов'язану з реалізацією права на соціальний захист, **неприпустимістю обмеження конституційного права громадян на достатній життєвий рівень**, і сформулював правову позицію, згідно з якою Конституція та закони України виокремлюють певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави.

[178] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI "Заключні положення" Закону України "Про політичні партії в Україні" (справа про утворення політичних партій в Україні) від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 // Офіційний вісник України від 03.08.2007 р., № 54, стор. 90, стаття 2183, код акта 40498/2007.

[179] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 36, пунктів 20, 33, 49, 50 статті 71, статей 97, 98, 104, 105 Закону України "Про Державний бюджет України на 2007 рік" (справа про гарантії незалежності суддів) від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007 // Офіційний вісник України від 03.08.2007 р., № 54, стор. 98, стаття 2184, код акта 40499/2007.

До них, зокрема, належать громадяни, яким пенсія призначається за спеціальними законами. У рішеннях Конституційного Суду України підкреслюється, що пільги, компенсації, гарантії є видом соціальної допомоги і необхідною складовою конституційного права на достатній життєвий рівень, тому **звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається** (рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 8-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004, від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004».

Пункт 3.1. мотивувальної частини Рішення КСУ від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010[180] вказує таке:

«Україна є демократичною, правовою державою; людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 1, частини перша, друга статті 3 Конституції України).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону України). Конституційний Суд України в абзаці другому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 зазначив, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у **закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності** тощо.

Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що **обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями**. Тобто **обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки**.

[180] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України "Про міліцію" від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2010 р., № 5, стор. 11.

Конституційний Суд України у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками вказав, що **із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми**, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

Європейський суд з прав людини неодноразово звертав увагу на недосконаліть чинного законодавства України і необхідність дотримуватися принципу правової визначеності. Так, у рішенні від 6 листопада 2008 року у справі «Єлоєв проти України» зазначено таке: «Суд вважає, що відсутність чітко сформульованих положень, які б визначали, чи можливо належним чином продовжити (якщо так, то за яких умов) застосування на стадії судового слідства запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, обраного на визначений період на стадії досудового слідства, не відповідає критерію «передбачуваності закону» для цілей пункту 1 статті 5 Конвенції. Суд також нагадує, що практика, яка виникла у зв'язку із законодавчою прогалиною і яка зумовлює тримання особи під вартою протягом необмеженого і непередбачуваного строку за обставин, коли таке тримання не передбачається ні конкретним положенням законодавства, ні будь-яким судовим рішенням, сама по собі суперечить принципу юридичної визначеності, який імплікований Конвенцією і який становить один із основних елементів верховенства права» (пункт 53).

У рішенні від 18 грудня 2008 року у справі «Новік проти України» Європейський суд з прав людини зазначив, що «коли йдеться про позбавлення свободи, надзвичайно важливою умовою є забезпечення загального принципу юридичної визначеності. Вимога «якості закону» у розумінні пункту 1 статті 5 Конвенції означає, що коли національний закон передбачає можливість позбавлення свободи, такий закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим і передбачуваним у своєму застосуванні для того, щоб виключити будь-який ризик свавілля» (пункт 19)».

За правовою позицією Конституційного Суду України **затримання у будь-якому випадку не може бути визнане обґрунтованим**, якщо діяння, які інкримінуються затриманому, на час їх вчинення не могли розцінюватися або не визнавалися законом як правопорушення

(абзац дев'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

Пункт 3.3. мотивувальної частини Рішення КСУ від 11 жовтня 2011 р. № 10-рп/2011[181] передбачає таке.

«Відповідно до частини першої статті 64 Основного Закону України **конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України**.

Згідно з частиною другою статті 29 Основного Закону України ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом.

Конституційний Суд України у Рішенні від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003 у справі про гарантії депутатської недоторканності зазначив, що стаття 29 Конституції України «передбачає затримання, арешт і тримання під вартою як примусові заходи, що обмежують право на свободу та особисту недоторканність особи і можуть застосовуватись на підставах і в порядку, встановлених законом» (абзац другий пункту 6 мотивувальної частини).

У Загальній декларації прав людини 1948 року встановлено, що ніхто не може зазнавати безпідставного арешту, затримання або вигнання (стаття 9); відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року ніхто не повинен бути позбавлений волі інакше, як на таких підставах і відповідно до такої процедури, які встановлені законом (пункт 1 статті 9); згідно з положеннями пункту 1 статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року нікого не може бути позбавлено свободи інакше ніж відповідно до процедури, встановленої законом, і в таких випадках як: законне ув'язнення особи після її засудження компетентним судом (підпункт a); законний арешт або затримання особи за невиконання законної вимоги суду або для забезпечення виконання будь-якого обов'язку, передбаченого законом (підпункт b); законний арешт або затримання особи, здійснені з метою припровадження її до встановленого законом компетентного органу на підставі обґрунтованої підозри

[181] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України "Про міліцію" (справа про строки адміністративного затримання) від 11 жовтня 2011 р. № 10-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2011 р., № 6, стор. 121.

у вчиненні нею правопорушення або якщо є розумні підстави вважати за необхідне запобігти вчиненню нею правопорушення чи її втечі після його вчинення (підпункт c); затримання неповнолітнього на підставі законного рішення з метою застосування наглядових заходів виховного характеру або законне затримання неповнолітнього з метою припровадження його до встановленого законом компетентного органу (підпункт d); законне затримання осіб для запобігання поширенню інфекційних захворювань, законне затримання психічно хворих, алкоголіків або наркоманів чи бродяг (підпункт e); законний арешт або затримання особи, здійснені з метою запобігання її незаконному в'їзду в країну, чи особи, щодо якої вживаються заходи з метою депортації або екстрадиції (підпункт f).

Європейський суд з прав людини у рішенні від 18 лютого 2010 року у справі «Гарькавий проти України» зазначив, що особа не може бути позбавлена або не може позбавлятися свободи, крім випадків, встановлених у пункті 1 статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Цей перелік винятків є вичерпним і лише вузьке тлумачення цих винятків відповідає цілям цього положення, а саме – гарантувати, що нікого не буде свавільно позбавлено свободи (пункт 63 зазначеного рішення).

Отже, **право на свободу та особисту недоторканність не є абсолютним і може бути обмежене, але тільки на підставах та в порядку, які чітко визначені в законі**./…/

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України **затримання** треба розуміти і як тимчасовий запобіжний кримінально-процесуальний, і як адміністративно-процесуальний заходи, застосування яких **обмежує право на свободу та особисту недоторканність індивіда** (абзац п'ятий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003)».

Пункт 3.4. мотивувальної частини Рішення КСУ від 11 жовтня 2011 р. № 10-рп/2011 передбачає таке:

«Про те, що **в результаті затримання обмежується право індивіда на свободу**, йдеться також у міжнародних актах, а саме: Зводі принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню або ув'язненню у будь-якій формі, затвердженому Резолюцією 43/173 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1988 року, за яким «слово «затримана особа» означає будь-яку особу, позбавлену особистої свободи не в результаті засудження за вчинення правопорушення»; Правилах Організації Об'єднаних Націй, що стосуються захисту неповнолітніх,

позбавлених волі, прийнятих Резолюцією 45/113 Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1990 року, згідно з якими «позбавлення свободи означає будь-яку форму затримання чи тюремного ув'язнення будь-якої особи чи її поміщення в державну чи приватну виправну установу»; Правилах застосування тримання під вартою, умов, у яких воно відбувається, і запровадження гарантій від зловживань, наданих Рекомендацією REC (2006) 13 Комітету Міністрів Ради Європи від 27 вересня 2006 року, які застосовуються до всіх осіб, що підозрюються у вчиненні правопорушення, та в яких, зокрема, йдеться про те, що «тримання під вартою» визначене таким чином, щоб виключити будь-який період утримання під вартою поліції або іншого правоохоронця під час первинного короткого позбавлення свободи ними або будь-ким іншим, уповноваженим застосувати такий захід (наприклад, за правом громадянського арешту) для мети допиту до пред'явлення обвинувачення, а також будь-яке продовження такого затримання, дозволене судовим органом».

З аналізу положень наведених міжнародних актів не вбачається різниці між кримінальними та адміністративними протиправними діяннями, оскільки вони охоплюються загальним поняттям «правопорушення».

Слова «затримувати», «тримати» означають залишати, утримувати кого-, що-небудь на якийсь час у певному місці, положенні.

Отже, є підстави для висновку, що **внаслідок адміністративного затримання відбувається короткострокове позбавлення людини свободи, право на яку передбачено у статті 29 Конституції України**.

3.5. У частині третій статті 29 Конституції України визначено максимально допустимий строк затримання особи без вмотивованого рішення суду. Так, у разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом; затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин із моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою.

З аналізу наведеного конституційного положення вбачається, що в цьому випадку йдеться про **затримання особи як про винятковий тимчасовий запобіжний захід, максимальна тривалість якого без вмотивованого рішення суду не повинна перевищувати сімдесяти двох годин**./…/

Пункт 4. мотивувальної частини Рішення КСУ від 11 жовтня 2011 р. № 10-рп/2011 передбачає таке:

«У статті 29 Конституції України визначено затримання, арешт і тримання під вартою як примусові заходи, що обмежують право на свободу та особисту недоторканність особи і можуть застосовуватися на підставах і в порядку, встановлених законом.

Конституційний Суд України в Рішенні від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» зазначив, що «одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що **обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлених такими обмеженнями**» (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Такий висновок узгоджується і з практикою Європейського суду з прав людини, який неодноразово у своїх рішеннях вказував, що коли йдеться про позбавлення свободи, надзвичайно важливою умовою є забезпечення загального принципу юридичної визначеності (рішення у справах «Барановський проти Польщі» від 28 березня 2000 року, «Новік проти України» від 18 грудня 2008 року).

У рішенні від 23 жовтня 2008 року у справі «Солдатенко проти України» Європейський суд з прав людини зазначив: «Встановлюючи, що будь-яке позбавлення свободи має здійснюватися «відповідно до процедури, встановленої законом», пункт 1 статті 5 не просто відсилає до національного закону … він також стосується «якості закону», вимагаючи від закону відповідності принципові верховенства права … При цьому «**якість закону**» означає, що у випадку, **коли національний закон передбачає можливість позбавлення свободи, такий закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим і передбачуваним у своєму застосуванні – для того, щоб виключити будь-який ризик свавілля**» (пункт 111)».

Абзаци третій і четвертий п. 3.3. Рішення КСУ від 20 жовтня 2011 р. № 12-рп/2011[182] передбачають:

[182] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 62 Конституції України від 20 жовтня 2011 р. № 12-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2011 р., № 6, стор. 155.

«**Тимчасове обмеження конституційних прав і свобод громадян під час здійснення оперативно-розшукової діяльності уповноваженим органом, посадовою особою можливе лише у випадках, передбачених Конституцією України, та в порядку, встановленому законами України, з метою захисту прав і свобод інших людей, в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, економічного добробуту та прав людини**; у випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину; з метою запобігти злочинові чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи. Підстави і порядок здійснення заходів, пов'язаних із тимчасовим обмеженням конституційних прав і свобод людини і громадянина, визначені Кодексом, Законом, законами України «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю».

Системний аналіз положень Кодексу та Закону дає підстави стверджувати, що проведення оперативно-розшукових заходів або використання засобів для отримання фактичних даних повинно відбуватися виключно з дотриманням прав і свобод людини і громадянина, у передбачених законом випадках та у відповідному процесуальному порядку особами або підрозділами, які уповноважені здійснювати оперативно-розшукову діяльність. **Недотримання Конституції України та порушення особами, уповноваженими здійснювати оперативно-розшукову діяльність, вимог Кодексу, Закону, інших законів України при одержанні фактичних даних є підставою для визнання зібраних у такий спосіб доказів недопустимими**».

Як зазначено у п. 2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 13 березня 2012 р. № 6-рп/2012[183], «Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, виходить з того, що Україна є республікою; носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і

[183] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини першої статті 7, пункту 2 розділу VIII „Прикінцеві та перехідні положення" Закону України „Про засади запобігання і протидії корупції" від 13 березня 2012 р. № 6-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 3, стор. 7.

через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (частини перша, друга статті 5, стаття 38 Конституції України).

Для виконання функцій держави та місцевого самоврядування необхідна належна організація державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, а також діяльності інших осіб, уповноважених на здійснення таких функцій. 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 (частина друга статті 6, частина друга статті 19 Основного Закону України).

Конституцією та законами України **для посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування** встановлені певні правила поведінки, у тому числі й **окремі обмеження щодо їх позаслужбової діяльності**. **Такі обмеження є конституційно обґрунтованими, оскільки деякі види діяльності цих осіб за межами їх служби об'єктивно можуть зумовити ситуацію, несумісну з належним виконанням ними службових обов'язків через виникнення конфлікту інтересів**, який за абзацом четвертим статті 1 Закону визначається як суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Держава запроваджує правові механізми, які запобігають конфлікту інтересів або забезпечують його врегулювання в разі виникнення. У зв'язку з цим **у Конституції України встановлено обмеження щодо позаслужбової діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування**, а саме: підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом; народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі; вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами

діяльності встановлюються законом; Президент України не може займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку; члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку; професійні судді не можуть обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої (частина друга статті 42, частини друга, третя статті 78, частина четверта статті 103, частина перша статті 120, частина друга статті 127).

Відповідно до Закону особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, зобов'язані вживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів та повідомляти невідкладно безпосереднього керівника про наявність такого конфлікту. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів, а також можуть установлювати спеціальні вимоги щодо поведінки таких осіб (статті 13, 14 Закону).

Заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів передбачено і в міжнародно-правових актах, зокрема в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року, ратифікованій Україною, Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, схваленому Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 19 грудня 1996 року, Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи про статус публічних державних службовців в Європі від 24 лютого 2000 року № R (2000) 6.

У законодавстві України **встановлено вимоги до осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також певні обмеження з метою запобігання конфлікту інтересів**. До заходів, спрямованих на запобігання і протидію корупції, які передбачені у Законі, належать обмеження щодо використання

такими особами службового становища, стосовно сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, одержання дарунків (пожертв), роботи близьких осіб, а також обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, запровадження фінансового контролю, встановлення загальних вимог до поведінки зазначених осіб, проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, вимоги щодо прозорості інформації, яка надається уповноваженими особами, заборона на одержання безоплатних послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування (статті 6 – 13, 15 – 17).

Обмеження щодо суміщення діяльності осіб, зазначених у пункті 1 частини першої статті 4 Закону, з підприємницькою та іншою оплачуваною діяльністю закріплено в положеннях пункту 2 частини першої статті 7 цього закону, згідно з якими цим особам забороняється входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України. **У разі якщо Конституцією і законами України для окремих посад встановлено спеціальні обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, то їх додержання забезпечується за спеціальними процедурами** (частина друга статті 7 Закону)».

Пункт 2.2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 1 червня 2016 р. № 2-рп/2016[184] передбачає, що «У Конституції України закріплено, що **недієздатні особи не мають права голосу на виборах і референдумах** (стаття 70). **У зв'язку з цим до зазначених осіб застосовуються обмеження, передбачені у статтях 72, 76, 81, 103 Основного Закону України. На думку Конституційного Суду**

[184] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України "Про психіатричну допомогу" (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) від 1 червня 2016 р. № 2-рп/2016 // Вісник Конституційного Суду України від 2016 р., № 6, стор. 60.

України, визнання особи недієздатною не може позбавляти її інших конституційних прав і свобод чи обмежувати їх у спосіб, що нівелює їхню сутність.

Згідно з Цивільним кодексом України фізична особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними; фізична особа визнається недієздатною з моменту набрання законної сили рішенням суду про це; над недієздатною фізичною особою встановлюється опіка; недієздатна фізична особа не має права вчиняти будь-якого правочину; правочини від імені недієздатної фізичної особи та в її інтересах вчиняє її опікун; відповідальність за шкоду, завдану недієздатною фізичною особою, несе її опікун (частина перша статті 39, частина перша статті 40, стаття 41). Порядок визнання фізичної особи недієздатною встановлено у статтях 236-241 Цивільного процесуального кодексу України.

Системний аналіз законодавства України дає підстави стверджувати, що недієздатні особи є особливою категорією людей (фізичних осіб), які внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу тимчасово або постійно не можуть самостійно на власний розсуд реалізовувати майнові та особисті немайнові права, виконувати обов'язки й нести юридичну відповідальність за свої діяння. Недієздатним особам мають надаватися правові можливості для задоволення індивідуальних потреб, реалізації та захисту їх прав і свобод.

Хоча за станом здоров'я недієздатні особи не спроможні особисто реалізовувати окремі конституційні права і свободи, у тому числі право на свободу та особисту недоторканність, вони не можуть бути повністю позбавлені цих прав і свобод, тому держава зобов'язана створити ефективні законодавчі механізми та гарантії для їх максимальної реалізації».

У п. 3.4. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 4 червня 2019 р. № 2-р/2019[185] передбачено:

[185] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про пенсійне забезпечення" та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України "Про пенсійне забезпечення", "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб", "Про державну службу", "Про судову експертизу", "Про Національний банк України", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про статус народного депутата України", "Про дипломатичну службу", "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", "Про Кабінет Міністрів України", "Про прокуратуру", а також Положення про помічника-консультанта народно-

«Досліджуючи **можливість обмеження конституційних прав і свобод**, Конституційний Суд України зазначив, 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 юридичне регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права** (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016); законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016)./…/

3.5. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24 Основного Закону України).

Конституційний Суд України зазначав, що гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних юридичних можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

Принцип рівності в правах допускає застосування диференційованого підходу до певних правовідносин, зокрема, залежно від дати набуття відповідного права за умови, що обраний підхід є виправданим у демократичному суспільстві, та за наявності обґрунтованих підстав. У випадку регулювання соціальних прав із метою забезпечення соціальної справедливості застосування принципу абсолютної рівності може спричинити ситуацію, за якої внесення змін до будь-яких нормативно-правових актів (щодо прав та обов'язків осіб)

го депутата України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95-ВР від 4 червня 2019 р. № 2-р/2019 // Офіційний вісник України від 16.07.2019 р., № 53, стор. 66, стаття 1849, код акта 95068/2019.

буде неможливим, та створити загрозу економічній безпеці держави (призвести до негативних фінансових наслідків).

Європейський суд з прав людини вказував, що «неоднаковість ставлення є дискримінаційною, якщо вона позбавлена об'єктивного й розумного обґрунтування; іншими словами, якщо вона не переслідує легітимної мети чи якщо бракує виправданого співвідношення пропорційності між застосованими засобами та переслідуваною метою.

Договірній державі належить певний простір оцінювання у визначенні, чи та якою мірою відмінності в інших подібних ситуаціях виправдовують неоднакове ставлення» (§ 51 рішення у справі «Stec and Others v. The United Kingdom» від 12 квітня 2006 року).

Відповідно до Конституції України, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права та міжнародних договорів України всі особи, незалежно від їх певних ознак, мають рівні права і свободи, а також рівні можливості для їх реалізації; **форми дискримінації** з боку державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, юридичних осіб публічного та приватного права, а також фізичних осіб забороняються; **не вважаються дискримінацією** дії, які не обмежують прав та свобод інших осіб і не створюють перешкод для їх реалізації, а також не надають необґрунтованих переваг за певними ознаками особам, стосовно яких застосовуються позитивні дії, а саме: спеціальний захист з боку держави; здійснення заходів, спрямованих на збереження ідентичності, якщо такі заходи є необхідними; надання пільг та компенсацій у випадках, передбачених законом; встановлення державних соціальних гарантій; закріплення у законі особливих вимог щодо реалізації окремих прав.

Конституційний Суд України зазначає, що системний аналіз положень частини третьої статті 24, частини п'ятої статті 43 Конституції України, статей 51, 54, 55 Закону № 1788, абзацу четвертого частини другої статті 6, статті 20 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок» дає підстави для висновку, що **встановлення меншого порівняно з чоловіками пенсійного віку для жінок,** які зайняті на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку, що дає право на пенсію за віком, **є спеціальною гарантією щодо охорони праці і здоров'я жінок».**

Пункт 2.1. мотивувальної частини Рішення Другого сенату КСУ від 21 липня 2021 р. № 3-р(II)/2021[186] передбачає:

«Відповідно до Основного Закону України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина перша, перше речення частини другої статті 3); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (друге речення статті 21).

Згідно зі статтею 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (частина перша); право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом (частина друга); ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним (частина четверта); конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом (частина шоста); використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (частина сьома).

За частиною першою статті 64 Основного Закону України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Відповідно до частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема, права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина (пункт 1); правовий режим власності (пункт 7).

Визначені у положеннях частини шостої статті 41 Основного Закону України вимоги щодо конфіскації майна, яка має застосовуватися виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом, є конституційними гарантіями непорушності права приватної власності й спрямовані на захист кожної особи від протиправного позбавлення майна, що належить їй на законних підставах. Зважаючи на вказані конституційні приписи, Конституційний Суд України зазначає, що на законодавчому рівні можуть встановлюватися обмеження права приватної власності, зокрема, і у вигляді конфіскації майна.

[186] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Одінцової Олени Анатоліївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу другого статті 471 Митного кодексу України від 21 липня 2021 р. № 3-р(II)/2021 // https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_p2_2021_2.pdf.

Зазначені конституційні гарантії перебувають у взаємозв'язку з принципом верховенства права, оскільки «одним із проявів цього конституційного принципу є непорушність права приватної власності та недопустимість протиправного позбавлення такого права» (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2008 року № 24-рп/2008).

Конституційний Суд України наголошує, що **відповідно до принципу верховенства права законодавець не може свавільно обмежувати конституційні права і свободи людини і громадянина при встановленні випадків, порядку та обсягу конфіскації майна.**

Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України). **Встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним** (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009).

Конституційний Суд України зазначав, 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**» (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

У Рішенні Конституційного Суду України (Перший сенат) від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019 вказано, що «право власності не є абсолютним, тобто може бути обмежене, однак втручання у це право може здійснюватися лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства. **При обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяж-**

ливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів» (абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України зазначає, що право власності не є абсолютним і його здійснення має певні конституційно-правові межі. Конституція України допускає конфіскацію майна як обмеження права власності, зокрема, що може застосовуватися виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. **Однак можливість такого обмеження і його характер мають бути визначені законом не свавільно, а відповідно до Конституції України, у тому числі до встановленого нею принципу верховенства права і його вимоги – принципу домірності (пропорційності). Обмеження права власності у вигляді конфіскації майна** має бути обумовлене захистом конституційного правопорядку, прав, свобод та гідності людини і громадянина, інтересів суспільства, держави, бути належним та необхідним заходом для досягнення такої легітимної мети, а також забезпечувати справедливий баланс між вимогами публічних інтересів та захистом права власності особи, не допускаючи надмірного впливу на адресатів, стосовно яких спрямоване зазначене обмеження./…/

2.4. Конституційний Суд України звертає увагу, що **при обмеженні права власності в інтересах суспільства необхідними є не будь-які менш обтяжливі для прав і свобод осіб заходи, а ті з них, які здатні досягти легітимної мети на тому самому якісному рівні.** Тобто законодавець зобов'язаний обирати той вид адміністративного стягнення, який менш обтяжливий для прав і свобод особи у конкретному випадку, і насамперед має визначити адекватну міру адміністративної відповідальності для досягнення її мети, тоді як суди забезпечують індивідуалізацію такої відповідальності залежно від обставин справи у межах законодавчо визначеної санкції./…/

У пункті 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 наголошено, що «**окремим виявом справедливості є питання відповідності покарання вчиненому злочину; категорія справедливості передбачає, що покарання за злочин повинно бути домірним злочину»** (абзац п'ятий підпункту 4.1); «правова держава, вважаючи покарання передусім виправним та превентивним засобом, має використовувати не надмірні, а лише необхідні і зумовлені метою заходи. **Обмеження**

конституційних прав обвинуваченого повинно відповідати принципу пропорційності: інтереси забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та безпеки тощо можуть виправдати правові обмеження прав і свобод тільки в разі адекватності соціально обумовленим цілям» (абзац четвертий підпункту 4.2)».

4.5. Загальна характеристика конституційних обов'язків людини і громадянина

Однією з найважливіших передумов реалізації прав і свобод виступають конституційні обов'язки. Більшість демократичних конституцій обмежуються встановленням мінімуму конституційних обов'язків, хоча і він із часом піддався певному розширенню. Авторитарні ж конституції, насамперед соціалістичні, містять досить широкий перелік обов'язків громадян. Тут виявилася тенденція до конституціоналізації деяких обов'язків, характерних для інших галузей права.

Конституційним обов'язкам притаманна низка ознак, спільних із конституційними правами та свободами, зокрема фундаментальність, універсальність, непохідний характер, непорушність, невід'ємність, невідчужуваність, системність, постійність, конституційна форма закріплення. Проте, на відміну від конституційних прав і свобод, конституційні обов'язки – це міра не можливої, а належної поведінки, відхилення від якої кваліфікується як конституційний делікт. Реалізація конституційного обов'язку не залежить від бажання людини і гарантується примусовою силою держави, в тому числі шляхом застосування заходів юридичної відповідальності. Крім того, перелік конституційних обов'язків, закріплений в основному законі, є вичерпним і розширенню не підлягає.

Конституційні обов'язки людини і громадянина класифікують за такими критеріями:

1) *за характером зв'язку особи і держави* – обов'язки людини і обов'язки громадянина;

2) *за сферами життєдіяльності особи* – особисті, політичні, соціально-економічні, культурні, екологічні;

3) *за функціональною спрямованістю:*

а) спрямовані на охорону і захист конституційного ладу та його основ;

б) спрямовані на забезпечення законності і правопорядку в державі
в) спрямовані на розвиток економічної системи, на забезпечення екологічної безпеки держави.

Обов'язки є невід'ємною складовою частиною (елементом) конституційно-правового статусу людини і громадянина. Обов'язки тісно пов'язані з правами та свободами; вони як би є позитивною протилежністю прав людини. Разом з тим конституційні обов'язки не мають якогось самостійного значення, оскільки вони не забезпечуються примусовою силою безпосередньо на підставі положень Конституції. Наприклад, для застосування обов'язку сплачувати податки, необхідне їх детальне законодавче врегулювання. Взагалі обов'язок платити податки випливає із соціальної функції власності. Тому конституційні обов'язки не мають прямої дії, для їх виконання необхідне законодавче регулювання, накладання відповідних повноважень на органи влади щодо контролю за їх здійсненням.

Як і права, конституційні обов'язки людини стосуються найважливіших сфер життєдіяльності особи, суспільства і держави. Вони стосуються здійснення прав особи, політичної, економічної, соціальної, культурної та інших сфер діяльності.

Положення статей Конституції України, в яких закріплені конституційні (основні) обов'язки громадян України мають забезпечений механізм реалізації за допомогою норм як конституційного, так і цивільного, адміністративного та кримінального права. Окремі із цих положень деталізуються в інших нормативно-правових актах.

Перелік основних обов'язків, закріплений у Конституції України, є доволі коротким, що є свідченням її демократизму. Цей перелік (ст. 65-68) обмежується лише тими вимогами, виконання яких абсолютно необхідне для підтримання нормального функціонування суспільства і держави.

1) Основні обов'язки громадян України, передбачені Конституц-захищати свою Вітчизну;
2) захищати незалежність та територіальну цілісність;
3) шанувати державні символи;
4) не заподіювати шкоду культурній спадщині;
5) не заподіювати шкоду природі, відшкодовувати завдані громадянином збитки;
6) неухильно додержуватися Конституції України та законів України;

7) не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей;

8) сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях також тлумачить положення присвячені конституційним обов'язкам.

Стаття 65. Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України.

Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону.

Стаття 66. Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки.

Стаття 67. Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом.

Стаття 68. Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності.

Пункт 2.1. мотивувальної частини Рішення Другого сенату КСУ від 25 квітня 2019 р. № 1-р(II)/2019[187] передбачає:

«Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1 Основного Закону України).

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3 Конституції України).

Конституційний Суд України вважає, **що приписи статті 3 Конституції України зобов'язують державу обґрунтовувати законодавче регулювання, зокрема, у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій громадян.**

[187] Рішення Конституційного Суду України за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 25 квітня 2019 р. № 1-р(II)/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 3, стор. 15.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону України). Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Основного Закону України).

Конституційний Суд України наголошував, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Відповідно до статті 16 Основного Закону України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави.

Згідно зі статтею 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (частина перша); оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України (частина друга); держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (частина п'ята).

Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України (частина перша статті 65 Основного Закону України).

Зі змісту статей 17, 65 Конституції України вбачається, що захист держави, забезпечення її безпеки є найважливішими функціями всього Українського народу. Військова служба – це конституційний обов'язок громадян України, який полягає у забезпеченні оборони України, захисті її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. До військовослужбовців належать особи, які проходять таку службу, зокрема у Збройних Силах України. Військовій службі передує необхідність виконання конституційного військового обов'язку, що передбачає проходження громадянами України військової служби (добровільно чи за призовом).

З огляду на специфіку військової служби, яка полягає, зокрема, у виконанні військовослужбовцями спеціальних завдань, наявності ризиків для їх життя та здоров'я тощо, **будь-яка форма проходження військової служби є обов'язком громадян України щодо захисту держави**. Отже, **закріплений у Конституції України обов'язок громадян України потребує поваги, а статус військовослужбовців будь-яких категорій обумовлюється військовою службою, інститут якої надає їм спеціальний статус.**

Конституційний Суд України вказував, що за змістом статей 17, 65 Основного Закону України громадяни України, які захищають Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України, виконують конституційно значущі функції; тож держава повинна надавати їм і членам їхніх сімей особливий статус та забезпечувати додаткові гарантії соціального захисту відповідно до частини п'ятої статті 17 Конституції України як під час проходження служби, так і після її закінчення; **щодо осіб, на яких покладається обов'язок захищати Україну, її незалежність та територіальну цілісність, та членів їхніх сімей частиною п'ятою статті 17 Конституції України передбачено особливий соціальний захист, який не обмежено умовами й рівнем, встановленими у статті 46 Основного Закону України** (абзаци другий, третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018).

Конституційний Суд України зазначає, що аналіз положень статей 16, 17 Конституції України дає підстави для висновку, що особи, які під час проходження військової служби брали участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, мають спеціальний статус та особливі умови соціального захисту. За Конституцією України посилений соціальний захист вказаних категорій осіб вимагає від держави виконання обов'язку визначати такий обсяг їх соціального забезпечення, який гарантуватиме їм гідні умови життя, а також повне відшкодування заподіяної шкоди.

Аналогічні юридичні позиції Конституційного Суду України викладені, зокрема, в рішеннях від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004, від 20 грудня 2016 року № 7-рп/2016, від 17 липня 2018 року № 6-р/2018/…/».

4.6. Інститут громадянства України

Обсяг прав і свобод, якими людина може користуватися в конкретній державі, як і обсяг обов'язків, перебувають у прямій залежності від наявності або відсутності в неї громадянства даної держави. Громадянство – це стійкий правовий зв'язок людини зі своєю державою, що обумовлює взаємні права й обов'язки громадян і держави.

Громадянин знаходиться під суверенітетом держави, і остання може вимагати від нього виконання обов'язків, навіть якщо він перебуває за кордоном. Водночас держава повинна захищати громадян на своїй території та за її межами.

Для позначення правового зв'язку людини і держави, поряд із терміном «*громадянство*», використовується термін «*підданство*», який сформувався в епоху феодалізму і означав не просто підвладність населення монарху, але й феодальну залежність від нього. Зараз термін «підданство» вживається лише в монархічних державах і, зазвичай, є рівнозначним терміну «громадянство». У ряді сучасних монархій (наприклад, в Іспанії, Бельгії, Нідерландах) термін «підданство» замінений у конституціях і законодавстві терміном «громадянство».

Громадянство – це сталий правовий зв'язок між індивідом і державою, який породжує взаємно права і обов'язки (у індивіда) та повноваження (у держави) і знаходить у них вияв. Держава поширює владу на громадянина як на власній території, так і поза її межами, і може вимагати від нього певної поведінки. Водночас громадянин, де б він не перебував, може претендувати на захист з боку держави, включно на захист від протизаконних дій органів і посадових осіб іноземної держави.

Тільки на основі громадянства індивід наділяється усією повнотою суб'єктивних прав і обов'язків, передбачених за змістом встановленого державою правопорядку. При цьому стан громадянства є ключовим при визначенні правосуб'єктності індивіда у сфері відносин державного владарювання. Зокрема, громадянство довгий час було передумовою наявності права голосу на виборах і референдумі. Сьогодні громадянство відіграє таку роль щодо права балотуватися на виборах[188].

Громадянство України – *правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках.*

[188] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 426.

Принципи громадянства – *це ті вихідні положення, які визначають істотні риси відносин громадянства.*

Сталість громадянства існує у просторі і в часі. У просторі вона виявляється в тому, що громадянство і зумовлені ним права і обов'язки зберігаються в разі виїзду за межі держави. Разом з тим, частина прав і обов'язків, які випливають зі статусу громадянина, під час перебування за межами держави об'єктивно не може бути реалізована (право балотуватися на виборах, військовий обов'язок тощо). З іншого боку, певні права та обов'язки реалізуються саме під час перебування за кордоном (наприклад, право звертатися за юридичною допомогою до консульської установи).

Сталість громадянства у часі *виявляється в його безперервності*, яка означає наявність громадянства з моменту його набуття і до моменту припинення. Проте безперервність не означає нерозривності громадянства: громадянин має право на вихід з громадянства і право на зміну громадянства. Загалом сталість є ознакою, яка відрізняє громадянство від правових зв'язків, що виникають між державою та іноземцями, які постійно проживають або тимчасово перебувають на її території[189].

Законодавство України закріплює такі принципи громадянства України:

- ***єдиного громадянства*** (ст. 4 Конституції України) – що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України;
- *запобігання виникненню випадків без громадянства;*
- *неможливості позбавлення громадянина України громадянства України* (ч. 1 ст. 25 Конституції України);
- *визнання права громадянина України на зміну громадянства* (ч. 1 ст. 25 Конституції України);
- *неможливості екстрадиції чи депортації громадян України* (ч. 2 ст. 25 Конституції України);
- *захисту державою громадян України за кордоном* (ч. 3 ст. 25 Конституції України);

[189] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 426.

➢ *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* (ч. 1 ст. 24 Конституції України);

➢ *збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України.*

Громадянами України є:

– *усі громадяни колишнього СРСР, які на* момент проголошення незалежності України *24 серпня 1991 р. постійно проживали на території України;*

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

– *особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 р. 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;

– *особи, які набули громадянство України відповідно до законів* України та міжнародних договорів України.

Документами, що підтверджують громадянство України, є:

➢ ***паспорт громадянина України*** – це документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України на території України. Кожен громадянин України незалежно від віку зобов'язаний отримати паспорт громадянина України у порядку, визначеному Законом. Паспорт громадянина України оформляється всім особам, починаючи від народження та незалежно від віку, на кожні 10 років. Паспорт громадянина України виготовляється у формі картки, що містить безконтак-

тний електронний носій. Видача біометричних паспортів громадянина України запроваджено з 1 січня 2016 року;

➢ ***паспорт громадянина України для виїзду за кордон*** – це документ, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України особи, на яку він оформлений, за кордоном і дає право цій особі на виїзд з України і в'їзд в Україну. Кожен громадянин України має право на отримання паспорта громадянина України для виїзду за кордон у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Паспорт громадянина України для виїзду за кордон оформляється особам, які не досягли шістнадцятирічного віку, на чотири роки, а особам, які досягли шістнадцятирічного віку, – на 10 років;

➢ ***тимчасове посвідчення громадянина України*** – це документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України і видається особі, яка досягла шістнадцятирічного віку, набула громадянства України та взяла зобов'язання припинити іноземне громадянство протягом двох років з дня набуття громадянства України. Тимчасове посвідчення громадянина України видається особам, які втратили паспорт громадянина України відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»;

➢ ***дипломатичний паспорт України*** – це документ, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України під час перетинання державного кордону і перебування за межами України та надає право такій особі на виїзд з України і в'їзд в Україну. Дипломатичний паспорт України є дійсним для виїзду з України в усі держави світу та повернення в Україну з усіх держав світу. Дипломатичний паспорт України оформляється і видається у порядку, встановленому Президентом України;

➢ ***службовий паспорт України*** – це документ, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України під час перетинання державного кордону і перебування за межами України та надає право такій особі на виїзд з України і в'їзд в Україну. Службовий паспорт України є дійсним для виїзду з України в усі держави світу та повернення в Україну з усіх держав світу. Службовий паспорт України оформляється і видається у порядку, встановленому Президентом України;

➢ ***посвідчення особи моряка*** – це документ, що посвідчує особу, оформляється і видається особі, яка постійно проживає на території країни та обіймає будь-яку посаду на борту судна (крім військового

судна), зареєстрованого в Україні чи в інших державах – членах Міжнародної організації праці. Посвідчення особи моряка дає право особі, на яку його оформлено, на виїзд з України і в'їзд в Україну на судні, членом екіпажу якого вона є, а також виїзд з України і в'їзд в Україну в індивідуальному порядку під час прямування чи переходу на інше судно, списання з судна;

➢ ***посвідчення члена екіпажу*** – це документ, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України і видається громадянину України, який належить до складу екіпажу повітряного судна або забезпечує виконання технологічних процесів перевезення, виконання видів польотів або авіаційних робіт чи технічне обслуговування повітряних суден у позабазових аеропортах;

➢ ***посвідчення особи на повернення в Україну*** – це документ, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України, дає право на в'їзд в Україну та видається громадянам України у разі втрати ними документів, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну та посвідчують особу під час перебування за межами України. Посвідчення особи на повернення в Україну може бути також видано особам без громадянства, які мають право на постійне проживання в Україні, іноземцям та особам без громадянства, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, у разі втрати ними під час перебування за кордоном виданих в Україні документів, що посвідчують особу та дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну. Строк дії посвідчення особи на повернення в Україну визначається посадовою особою, відповідальною за його видачу, виходячи з реальної можливості повернення особи в Україну, але не може перевищувати 30 днів.

Громадянство України набувається:

– за народженням;
– за територіальним походженням;
– внаслідок прийняття до громадянства;
– внаслідок поновлення у громадянстві;
– внаслідок усиновлення;
– внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя;
– внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;

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

– внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;

– за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Набуття громадянства за народженням (філіація). Філіація є основним способом набуття громадянства України. При цьому громадянство за народженням набувається на основі принципів «*права крові*» або «*права ґрунту*».

– *принцип «права крові»* – особа, батьки або один із батьків якої на момент її народження були громадянами України, є громадянином України;

– *принцип «права ґрунту»* – особа, яка народилася на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, є громадянином України.

Набуття громадянства за територіальним походженням відповідно до законодавства України, за загальним правилом здійснюється, якщо особа, яка сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра, син чи дочка, онук чи онука народилися або постійно проживали до 24 серпня 1991 р. на території, яка стала територією України відповідно до Закону України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р., або яка сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра народилися або постійно проживали на інших територіях, що входили на момент їх народження або під час їх постійного проживання до складу Української Народної Республіки, Західноукраїнської Народної Республіки, Української Держави, Української Соціалістичної Радянської Республіки, Закарпатської України, Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР), і є особою без громадянства або іноземцем, який подав зобов'язання припинити іноземне громадянство, та подала заяву про набуття громадянства України, а також її неповнолітні діти реєструються громадянами України.

Набуття громадянства внаслідок прийняття до громадянства (натуралізація). В теорії права розрізняють *натуралізацію за законом (усиновлення, встановлення над особою опіки)* та *натуралізацію за заявою*. Законодавство передбачає, що іноземець або особа без

громадянства можуть бути за їх клопотаннями прийняті до громадянства України. Таким чином, *натуралізація за заявою* передбачає необхідність подання особою в письмовій формі відповідної заяви на ім'я Президента України, яка скріпляється підписом заявника із зазначенням дати складання.

Умови прийняття до громадянства України:

- *визнання і дотримання Конституції України та законів України;*
- *подання декларації про відсутність іноземного громадянства* (для осіб без громадянства) або *зобов'язання припинити іноземне громадянство* (для іноземців). Можуть не подавати відповідне зобов'язання іноземці, які є громадянами (підданими) держав, законодавство або міжнародні угоди яких передбачають автоматичне припинення особами громадянства (підданства) цих держав одночасно з набуттям громадянства іншої держави;
- *безперервне проживання* на законних підставах на території України *протягом останніх п'яти років*. Ця умова не поширюється на іноземців чи осіб без громадянства, які перебувають або перебували у шлюбі з громадянином України *понад два роки*, що припинився внаслідок його смерті. Для осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, термін безперервного проживання в Україні встановлюється на три роки з моменту надання їм відповідного статусу чи притулку, а для осіб, які в'їхали в Україну особами без громадянства, – *на три роки* з моменту в'їзду в Україну;
- *отримання дозволу на імміграцію*. Ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, та на іноземців і осіб без громадянства, які прибули в Україну на постійне проживання до набрання чинності Законом України «Про імміграцію» від 7 серпня 2001 р. і мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про прописку або отримали посвідку на постійне проживання в Україні;
- *володіння державною мовою або її розуміння* в обсязі, достатньому для спілкування. Ця умова не поширюється на осіб, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі);
- *наявність законних джерел існування*. Ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні.

Обставини, що полегшують особі прийняття до громадянства України:

– наявність юридично закріпленої процедури автоматичного припинення з одночасним набуттям громадянства (підданства) іншої держави;

– перебування у шлюбі з громадянином України;

– отримання статусу біженця чи притулку в Україні або наявність статусу особи без громадянства;

– наявність певних фізичних вад (сліпоти, глухоти, німоти);

– наявність визначних заслуг перед Україною та/або державного інтересу для України.

Обставини, що не дозволяють особі набути громадянства України:

– засудження 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;

– вчинення злочину проти людства чи здійснення геноциду;

– вчинення на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином.

ПІДСТАВИ ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ:

1. ***Внаслідок виходу*** з громадянства України. Припинення громадянства внаслідок виходу з громадянства України здійснюється за ініціативою особи, яка виїхала на постійне проживання за кордон і подала відповідне клопотання на ім'я Президента України.

З метою скорочення випадків без громадянства законодавство передбачає умову, за якої *допускається вихід із громадянства України*, – якщо особа набула громадянство іншої держави або отримала документ, виданий уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України.

Крім того, передбачено випадки, коли *вихід із громадянства України не допускається* – якщо особу, яка клопоче про вихід із громадянства України, в Україні притягнуто як обвинувачену у кримінальній справі або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав чинності й підлягає виконанню.

2. ***Внаслідок втрати*** громадянства України:

➢ добровільного 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.

- набуття особою громадянства України внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів;
- добровільного вступу громадянина України на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою.

Датою припинення громадянства України у всіх цих випадках є дата видання відповідного указу Президента України.

3. Припинення громадянства за підставами, передбаченими міжнародними договорами України відбувається шляхом *оптації* або *трансферту*.

Відповідно до норм міжнародного права, **оптація** – це добровільний вибір одного громадянства з двох можливих у випадку переходу території за договором від однієї до іншої держави (збереження свого колишнього громадянства чи перехід у громадянство іншої держави шляхом подачі індивідуальних заяв).

Трансферт – це автоматичний перехід населення певної території з одного громадянства в інше у зв'язку з передачею цієї території, на якій воно проживає, від однієї держави до іншої (автоматичний перехід у громадянство іншої держави за міжнародним договором).

В Україні **питання, пов'язані з громадянством України,** належать до повноважень:

- *Президента України;*
- *Комісії при Президентові України з питань громадянства;*
- *Міністерства внутрішніх справ України;*
- *Міністерства закордонних справ України.*

Президент України:

- ухвалює рішення і видає укази відповідно до Конституції України і Закону України від 18 січня 2001 р. «Про громадянство України»[190];
- визначає порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання ухвалених рішень;
- затверджує Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства.

[190] Закону України від 18 січня 2001 р. № 2235-III «Про громадянство України» // Урядовий кур'єр від 01.03.2001, № 39.

Комісія з питань громадянства при Президенті України:

- розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід із громадянства України та подання про втрату громадянства України і вносить пропозиції Президентові України щодо задоволення цих заяв і подань;
- повертає документи про прийняття до громадянства України чи про вихід із громадянства України Міністерству внутрішніх справ України або Міністерству закордонних справ України для їх оформлення відповідно до вимог чинного законодавства України;
- контролює виконання рішень, ухвалених Президентом України з питань громадянства.

Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Основними завданнями ДМС України є реалізація державної політики у сферах міграції, у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, а також внесення пропозицій щодо формування державної політики у цих сферах.

Міністерство закордонних справ України, *дипломатичні представництва і консульські установи України* здійснюють повноваження, аналогічні тим, що виконує Міністерство внутрішніх справ України і підпорядковані йому органи, але виключно щодо осіб, які постійно проживають за кордоном.

4.7. Правовий статус іноземців, осіб без громадянства, біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні

Особи, які знаходяться на території певної держави, але не мають громадянства даної держави, називаються *іноземцями.* Це можуть бути або громадяни іноземної держави *(іноземні громадяни),* або особи, які не мають громадянства жодної держави *(особи без громадянства, аполіди, апатриди).*

Правовий статус іноземця в будь-якій країні є своєрідний, оскільки складається з таких двох елементів:

1) правового статусу громадянина своєї держави (або статусу особи без громадянства в країні його постійного проживання) і

2) правового статусу іноземця.

Іноземець, перебуваючи за межами своєї держави, зберігає з нею юридичний зв'язок, правовий статус своєї держави, підкоряється її законам, користується її піклуванням і захистом. Водночас іноземець та особа без громадянства підпадають під дію суверенної влади держави, на території якої перебувають, тобто підпадають під її юрисдикцію, повинні додержуватися конституції і законів країни перебування.

У науці конституційного права визначений такий інститут, як **режим іноземців**, що є це сукупністю прав та обов'язків іноземців на території держави перебування.

Розрізняють ***три види режиму іноземців***:

1) *національний режим*, який означає зрівнювання іноземців у тих чи інших правах із власними громадянами;

2) *режим найбільшого сприяння* – надання іноземцям у певній сфері таких прав і встановлення таких обов'язків, які передбачені для громадян будь-якої третьої держави, що знаходяться на території даної держави у найбільш вигідному правовому становищі. Вважається, що юридична природа цього виду режиму є виняткового договірна і виникає на основі взаємності. Найчастіше даний режим надається у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Режим найбільшого сприяння може запроваджуватися на певний строк;

3) *спеціальний режим*, який означає надання іноземцям у тій чи іншій сфері певних прав і встановлення певних обов'язків, які відрізняються від тих, що передбачені у даній сфері для власних громадян відповідної держави. Спеціальний режим встановлюється для осіб дипломатичних і консульських представництв, наділених відповідним імунітетом.

Демократичні конституції нерідко спеціально передбачають **заборону висилки з країни** як своїх громадян *(експатріації),* так і іноземців, що знаходяться законно на її території. Так само звичайно забороняється видача *(екстрадиція)* іноземним державам своїх громадян і іноземців, за винятком випадків, передбачених міжнародними договорами.

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні визначається Конституцією України, Законами України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р., «Про імміграцію» від 7 червня 2001 р.[191], «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимча-

[191] Закон України від 7 червня 2001 р. № 2491-III «Про імміграцію» // Урядовий кур'єр від 07.07.2001, № 119.

сового захисту» від 8 липня 2011 р.[192], «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р.[193], Конвенцією ООН про статус біженців 1951 р.[194] та іншими нормативно-правовими актами й міжнародними договорами України.

Іноземець – *особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав.*

В Україні щодо іноземців застосовується переважно національний режим, який закріплено у 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».

Виходячи з національного режиму іноземців та осіб без громадянства в Україні, за ними визнається вся повнота громадянських (особистих) прав і свобод. Зокрема, Конституція та законодавство України гарантують їм право на життя, недоторканність особи, житла, невтручання в особисте і сімейне життя, свободу совісті, таємницю листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, повагу їх гідності нарівні з громадянами України. Іноземці мають право на відпочинок, охорону здоров'я, участь в об'єднаннях громадян, але вони не можуть, згідно зі ст. 36 Конституції України, бути членами політичних партій України.

Іноземці можуть займатися інвестиційною, економічною та іншими видами підприємницької діяльності. Іноземці мають право на трудову діяльність в Україні, але не можуть призначатися на деякі посади або займатись певною професійною діяльністю, якщо, відповідно до законодавства України, це пов'язано з належністю до громадянства України.

Іноземці мають право володіти майном на території України, успадковувати і заповідати його, а також мати особисті немайнові права. Вони мають право на звернення до суду та до інших державних органів для захисту їхніх особистих, майнових та інших прав. У судочинстві іноземці, як учасники процесу, користуються такими самими процесуальними правами, що й громадяни України.

[192] Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» // Голос України від 03.08.2011, № 142.

[193] Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» // Голос України від 25.10.2011, № 199.

[194] Конвенція ООН про статус біженців 1951 р. // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text

Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, а також яким надано статус біженця в Україні, мають право на освіту нарівні з громадянами України. Всі інші іноземці та особи без громадянства оплачують своє навчання, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами України.

Особа без громадянства – *особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.*

Іноземці та особи без громадянства можуть на законних підставах *прибути в Україну*:

- для постійного проживання;
- для працевлаштування на визначений термін;
- для іншого тимчасового перебування на її території.

Принципи правового статусу іноземців та осіб без громадянства – *це ті вихідні положення, які визначають істотні риси відносин іноземців та осіб без громадянства з державою перебування.*

Законодавство України закріплює наступні *принципи правового статусу* іноземців та осіб без громадянства:

- *іноземці та особи без громадянства*, які 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;
- *іноземці та особи без громадянства*, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, *мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини*;
- *іноземці та особи без громадянства зобов'язані неухильно додержуватися Конституції та законів України*, інших нормативно-правових актів, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, інтереси суспільства та держави.

Категорії іноземців в Україні:

1) іноземці, *які іммігрували в Україну на постійне проживання;*

2) іноземці, *які іммігрували в Україну для тимчасового працевлаштування;*

3) іноземці, *які прибули в Україну з іншою метою тимчасового перебування на її території* (навчання, відпочинок, наукова діяльність тощо);

4) *особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту;*

5) *політемігранти* (іноземці, яким надано притулок на території України);

6) *нелегальні мігранти;*

7) *іноземці, які перебувають на території України на підставах, передбачених міжнародними договорами України* (експерти, військовослужбовці, співробітники правоохоронних органів інших держав);

8) *особи, які користуються дипломатичними і консульськими привілеями та імунітетами* тощо.

Іноземці та особи без громадянства можуть в'їжджати в Україну та виїжджати з України *за наявності* визначеного законодавством чи міжнародним договором України *паспортного документа*. При цьому *вони повинні одержати в'їзну та виїзну візи* або дозвіл на імміграцію. Законодавством України та міжнародними договорами України може бути передбачений *безвізовий режим*, який не потребує обов'язкового оформлення візових документів, але не скасовує *реєстраційного порядку в'їзду та виїзду*, тобто наявності паспортного документа та його пред'явлення на кордоні. Крім того, іноземці та особи без громадянства під час проходження прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон *зобов'язані подати свої біометричні дані для їх фіксації.*

Разом з тим, відповідно до українського законодавства, **від реєстрації звільняються такі іноземці та особи без громадянства:**

– *глави держав і урядів зарубіжних країн, члени парламентських та урядових делегацій, технічний персонал*, який обслуговує такі делегації (осіб) і *членів їх сімей*, які прибули в Україну на запрошення Президента України, Верховної Ради України чи Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади України;

– *особи та члени сімей осіб, які прибули в Україну за посвідченнями ООН та організацій системи ООН;*

– іноземці або особи без громадянства, які *не досягли вісімнадцятирічного віку;*

– іноземні *туристи, які здійснюють круїз;*

– *члени екіпажів іноземних військових кораблів (літаків),* які в установленому порядку прибули в Україну;

– особи, які входять до складу *екіпажів іноземних невійськових суден;*

– особи, які входять до складу *екіпажу цивільних повітряних суден міжнародних авіаліній, бригад поїздів міжнародного сполучення,* у разі перебування в аеропортах чи на вокзалах (станціях), зазначених у розкладі руху.

Законодавство України встановлює підстави, за яких **в'їзд в Україну іноземців та осіб без громадянства не дозволяється:**

- в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку;
- якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні;
- якщо при клопотанні про в'їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи;
- якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають установленому зразку або належать іншій особі;
- якщо така особа порушила у пункті пропуску через державний кордон України правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону, митних та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні;
- якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, у тому числі після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну

У свою чергу **виїзд з України іноземцю або особі без громадянства не дозволяється**, якщо:

- йому повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення або кримінальна справа розглядається судом – до закінчення кримінального провадження;
- його засуджено за вчинення кримінального правопорушення – до відбування покарання або звільнення від покарання;
- його виїзд суперечить інтересам забезпечення національної безпеки України – до припинення обставин, що перешкоджають виїзду.

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

Іноземці та особи без громадянства на території України *несуть цивільно-правову, кримінальну та адміністративну відповідальність на загальних підставах*.

Відповідно з чинним законодавством України, **до іноземців** та осіб без громадянства, які порушують юридично закріпленні правила перебування в Україні, можуть бути застосовані **спеціальні заходи впливу**:

- примусове повернення до країни походження або третьої країни;
- примусове видворення з України;
- *скорочення строку тимчасового перебування* іноземця чи особи без громадянства на території України;
- *добровільне повернення* іноземця чи особи без громадянства в країну походження або третю країну;
- *видача* іноземця чи особи без громадянства іншій державі;
- *передача* іноземця чи особи без громадянства *для відбування покарання;*
- *передача з України або прийняття в Україну* іноземця або особи без громадянства (реадмісія).

Іноземець або особа без громадянства **не можуть бути примусово повернуті** чи примусово видворені або видані чи передані до країн:

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

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

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

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

Забороняється колективне примусове видворення іноземців та осіб без громадянства.

Гарантії реалізації конституційних прав і свобод іноземців та осіб без громадянства є аналогічними тим, що передбачені для громадян України. За ними так само визнаються презумпція невинуватості, право знати свої права та обов'язки, право не давати свідчення проти себе та своїх близьких, право на правову допомогу тощо.

Як спосіб захисту від переслідувань використовується «***право притулку***», або, як його ще називають, «Азильне право». Зміст цього інституту полягає у наданні іноземцю захисту від юрисдикції іншої держави. Як зазначається у Загальній декларації прав людини 1948 р., «кожна людина має право шукати притулку від переслідування в інших країнах і користуватися цим притулком» (п. 1 ст. 14 Декларації). Право притулку реалізується шляхом надання права в'їзду на територію певної держави і законного там перебування. ***Особа, яка отримала притулок***, за своїм статусом *прирівнюється до іноземця*, але відмінність від іноземця полягає у тому, що час її перебування не обмежений і, головне, той, хто отримав притулок, не може бути висланий із країни і не може бути виданий іноземній державі. **Не видавати – головний і, напевне, єдиний обов'язок приймаючої держави щодо такої особи**.

Демократичні конституції передбачають можливість надання притулку іноземцям, як правило, за політичних підстав (якщо вони, наприклад, піддаються переслідуванням за релігійними, науковими чи іншими подібними мотивами).

Порівняно більш детально в основних законах встановлений **притулок**. За змістом відповідного інституту іноземець або особа без громадянства набуває можливості легально і на невизначений строк перебувати на території держави, яка гарантує його безпеку і забезпеченість основними правами, з метою уникнути переслідування в іншій державі за свої політичні чи релігійні переконання, зайняття науковою діяльністю або з інших подібних підстав. Такий притулок має назву *територіального притулку*[195].

Однак відомий і *дипломатичний притулок*, сенс якого в тому, що притулок з усіма відповідними наслідками надається в дипломатичному або консульському представництві. Сьогодні ця форма притулку визнана в національному праві і міжнародно-договорній практиці ряду держав Латинської Америки[196].

[195] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 435.

[196] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 435.

Варто зазначити, що надання притулку не дає автоматично громадянства. І те, і інше залежать від позиції держави і здійснюються в різному порядку. Цілком можливі ситуації, коли притулок особі надають, але в громадянстві відмовляють.

Питання **правового статусу біженців** регулюється Конституцією України, Конвенцією «Про статус біженців» від 28 липня 1951 р., Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р.

Біженець – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

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 «Про правовий статус біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту», але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання 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.

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

Правовий статус осіб, визнаних біженцями та особами, що потребують додаткового захисту, **є вужчим**, ніж правовий статус

громадян України, але ширшим за правовий статус інших категорій іноземців та осіб без громадянства. Він має такі *особливості*:

1. Біженець чи особа, яка потребує додаткового захисту або якій надано тимчасовий захист, не може бути вислана або примусово повернута до країни, з якої вона прибула, де її життю або свободі загрожує небезпека.

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

3. Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права на: пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, за винятком обмежень, які встановлюються законом; працю; підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; відпочинок; освіту; свободу світогляду і віросповідання; направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів публічної влади, 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 публічної влади, посадових і службових осіб; звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; безоплатну правову допомогу. Біженці мають також рівні з громадянами України права у шлюбних і сімейних відносинах.

4. Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, **зобов'язана**:

- повідомляти протягом десяти робочих днів Державну міграційну службу, про: зміну прізвища; зміну складу сім'ї; зміну сімейного стану; зміну місця проживання; набуття громадянства

України або іншої держави; надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі.

➢ знятися з обліку і стати на облік Державної міграційної служби, за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту; проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені Державною міграційною службою за місцем проживання.

Не може бути визнана біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, особа:

– яка вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві;

– яка вчинила злочин 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;

– яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй;

– стосовно якої встановлено, що умови надання статусу біженця відсутні;

– яка до прибуття в Україну була визнана в іншій країні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

– яка до прибуття в Україну з наміром бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, перебувала в третій безпечній країні.

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.

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2
ПРАВОВІ МОДЕЛІ Й МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ІЗ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ ТА ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ

РОЗДІЛ 5.
ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

5.1. Поняття безпосередньої демократії та її інститути

Найзагальнішою засадою організації і здійснення державної влади є принцип народного суверенітету, що зафіксований у переважній більшості основних законів і по суті має універсальне значення. Зокрема, в Конституції України ідея народного суверенітету відображена за змістом положення частини другої ст. 5, де встановлено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ[197].

Ключова характеристика такого демократичного суспільства – це початок діалогу всередині суспільства заради розв'язання складних питань і терпимість до будь-яких, навіть дратівливих ідей та поглядів. Так у справі «Станков та об'єднана македонська організація «Іліндeн» проти Болгарії» (2001) Європейський суд з прав людини виступив з важливою юридичною позицією: «**Сутність демократії в її здатності розв'язувати проблеми через відкриті обговорення**». «Швидкі заходи превентивного змісту щодо придушення свободи зібрань і висловлення думки у випадках, які не стосуються підбурювання до вчинення насильства або відмови від демократичних принципів – якими б шокуючими або неприйнятними певні погляди або використані

[197] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: многр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 304.

слова не здавалися владі, і якими б незаконними могли бути вимоги – роблять погану послугу демократії і часто ставлять її під загрозу»[198].

Сучасне трактування ідеї народного суверенітету було запропоноване насамперед Ж.-Ж. Руссо, котрий виходив з так званого суспільного договору і визнавав існування «загальної волі», або волі народу. Цій волі мислитель надавав вихідного значення і вважав її першоосновою ухвалення владних рішень.

Конституції демократичних держав визнають не лише *належність влади народу*, але і його *право цю владу здійснювати*. При цьому народом влада може бути реалізована як самостійно (**безпосередня демократія**), так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (**представницька демократія**). Безпосередня форма демократії з'явилася раніше від представницької. Вона уособлює природне право народу, а тому, що цілком логічно та закономірно, визнається пріоритетною.

Узагальнено *безпосередня демократія* – це здійснення самим народом (виборчим корпусом) чи його певною частиною влади голосуванням або формулюванням та підтриманням пропозицій (ініціатив), унаслідок яких можуть бути ухвалені відповідні рішення. Характер і зміст цих рішень є різними і значною мірою зумовлюють відмінності у формах безпосередньої демократії.

Представницька демократія – це здійснення влади обраними представниками народу, котрі функціонують або колегіально як органи, або як посадові особи. Вважається, що члени таких органів і такі посадові особи мають представницькі мандати, які співвідносяться передусім з прямими виборами. Тим самим прямі вибори, що є формою безпосередньої демократії, поєднуються з представницькою демократією[199].

Критерієм виділення форм безпосереднього народовладдя з-поміж інших форм участі громадян в управлінні державними справами є вираження у цих формах суверенітету народу. *Ні звернення громадян, ні діяльність громадських організацій не виражають суверенітету народу*, не закріплюють його безпосереднє державно-владне виявлення. Це вірно й стосовно зборів, мітингів, походів, демонстрацій, а також

[198] Барабаш Ю.Г., Бориславська О.М., Венгер В.М., Козюбра М.І., Мелешевич А.А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 241.

[199] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 304.

щодо опитування та анкетування з питань місцевого самоврядування та надання послуг соціально незахищеним громадянам, участі у масових акціях тощо, які не є формами безпосередньої демократії, однак виступають **формами участі громадян в управлінні державними справами**.

Безпосередня демократія (пряме народовладдя) – це система форм безпосереднього вільного волевиявлення народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади, шляхом прямої його участі в установленні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування та безпосередньому прийнятті владних рішень з питань, передбачених законодавством.

Форми безпосередньої демократії можна класифікувати наступним чином.

Залежно від ступеня впливу на суспільно-політичне життя виділяють наступні інститути безпосередньої демократії:

1) інститути безпосередньої демократії, що регулюють прийняття громадянами управлінських рішень і безпосередню правотворчість громадян, – референдум, народна правотворча ініціатива, народне вето, загальні збори громадян;

2) інститути безпосередньої демократії, що забезпечують безпосередню участь громадян у формуванні системи публічної влади, – пряме волевиявлення громадян на виборах, відкликання депутата (виборної посадової особи), розпуск виборного органу влади тощо.

За критерієм їх значущості для сучасних суспільств і поширеності у світі:

1) типові (основні) – вибори, референдум;

2) нетипові (допоміжні) – народні обговорення, законодавча ініціатива, народне вето тощо.

За результатами функціонування (способом впливу на суспільні відносини) – імперативні, консультативні, групові, правотворчі та такі, що не створюють правових норм.

Форми безпосередньої демократії за своїми правовими наслідками можуть мати імперативний або консультативний характер. У першому випадку народне волевиявлення є юридично обов'язковим, а прийняте рішення – остаточним. Консультативні форми безпосередньої демократії (прямого народовладдя) мають допоміжний характер; вони дають можливість населенню висловити свою думку з того або іншого питання, а органам державної влади – приймати рішення з його урахуванням.

За механізмом діяльності:

1) безпосередньо пов'язані з представницькою демократією;
2) опосередковано пов'язані з представницькою демократією;
3) не пов'язані з представницькою демократією (або відносно самостійні).

За правовими принципами – діючі на основі правових норм та ті, що діють на основі традиції і звичаїв.

За територіальною ознакою:

1) національні (загальнодержавні);
2) місцеві (локальні).

За суб'єктами:

1) колективні (всенародні, групові);
2) індивідуальні.

Перевагами використання інститутів безпосередньої демократії є:

– забезпечення справедливого та адекватного відображення інтересів і волі народу при прийнятті державно-управлінських рішень, подолання відчуження суспільства від влади;

– підвищення рівня політичної культури, громадянської активності (розвиток «почуття громадянськості»);

– надання «стійкої» легітимності принципово важливим рішенням і легітимація влади;

– подолання політичного відчуження громадян від влади і зростання рівня підтримки дій органів публічної влади.

Основними *недоліками* є значні витрати на організацію виборів, референдумів тощо.

Дослідження присвячені безпосередній демократії віддають беззаперечну перевагу, серед її окремих форм, виборам і референдуму, визначаючи їх як пріоритетні, найбільш суттєві, головні. З одного боку, такий пріоритет пов'язаний з їх закріпленням в Конституції України, а відтак вони мають пріоритет з огляду на їх високий статус. З іншого боку, саме вибори і референдум є першими історично визнаними формами безпосередньої демократії, оскільки саме через них почало відбуватися імперативне волевиявлення носія влади – народу.

Рішення Конституційного Суду України також містять тлумачення норм щодо основних інститутів демократії та їх функціонування.

Стаття 5. Україна є республікою.

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

{Офіційне тлумачення положення частини другої статті 5 див. в Рішеннях Конституційного Суду № 6-рп/2005 від 05.10.2005, № 6-рп/2008 від 16.04.2008}

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

{Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 5 див. в Рішеннях Конституційного Суду № 6-рп/2005 від 05.10.2005, № 6-рп/2008 від 16.04.2008}

Ніхто не може узурпувати державну владу.

{Офіційне тлумачення положення частини четвертої статті 5 див. в Рішенні Конституційного Суду № 6-рп/2005 від 05.10.2005}

Стаття 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Стаття 38. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

{Офіційне тлумачення положення частини першої статті 38 див. в Рішенні Конституційного Суду № 7-рп/99 від 06.07.99}

Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Стаття 69. Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

{Офіційне тлумачення положень статті 69 див. в Рішенні Конституційного Суду № 6-рп/2008 від 16.04.2008}

Конституція України та закони України встановлюють **однакові правові підходи до організації і діяльності органів, які мають представницький характер:** парламенту – Верховної Ради України, представницького органу Автономної Республіки Крим – Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування – місцевих рад (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2001 року № 1-рп/2001[200]).

[200] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про порядок управління майном, що належить Автономній Республіці Крим або передане в її управління, затверджених відповідними постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, та Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим "Про заходи щодо посилення кадрової роботи в Автономній Республіці Крим"

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7 Конституції України). Представницькими органами місцевого самоврядування є місцеві ради, формування яких відбувається за результатами **народного волевиявлення**, яке здійснюється через **вибори**, що відповідно до статті 69 Конституції України **є однією з форм безпосередньої демократії.** При цьому волевиявлення народу забезпечується шляхом закріплення на конституційному рівні строків реалізації повноважень обраними особами (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009[201]).

У п. 2.1. мотивувальної частини Рішення КСУ від 5 квітня 2012 р. № 8-рп/2012[202] зазначено, що «Україна є демократичною, правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони України та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (стаття 1, частина друга статті 3, частина друга статті 6, частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Однією із засад конституційного ладу в Україні є те, що **носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування** (частина друга статті 5 Конституції України). **Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії** (стаття 69 Основ-

(справа про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим) від 27 лютого 2001 року № 1-рп/2001 // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-01/print

[201] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України від 2009 р., № 4, стор. 36.

[202] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини п'ятої статті 52, абзацу другого частини десятої статті 98, частини третьої статті 99 Закону України „Про вибори народних депутатів України" (справа про висування кандидатів у народні депутати України за змішаної виборчої системи) від 5 квітня 2012 р. № 8-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 3, стор. 35.

ного Закону України). Громадянам гарантується право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; вибори народних депутатів України є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (частина перша статті 38, стаття 71, частина перша статті 76 Конституції України).

Конституційний Суд України у Рішенні від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 зазначив, що загальне, рівне і пряме виборче право, вільне і таємне волевиявлення громадян України на виборах народних депутатів України є конституційною основою правового регулювання виборчого процесу (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини)».

5.2. Поняття та види виборів

Як уже зазначалося, **представницька демократія** – це здійснення публічної (державної) влади, включно місцевого самоврядування, обраними представниками народу, котрі функціонують або колективно (колегіально) як органи, або індивідуально як посадові особи. З наведеним пов'язані поняття представницького органу влади (органу держави) і структурно окремої державної посадової особи, яка має представницький мандат. Головними ознаками будь-якого представницького органу влади є саме колегіальність, а також виборність, що означає його формування шляхом загальних і звичайно прямих виборів[203].

Конституційне право розглядає «вибори» як конституційну форму безпосередньої демократії, що представляє собою процедуру формування державного органу, представницького органу місцевого самоврядування або наділення повноваженнями посадової особи, що здійснюється шляхом голосування уповноважених осіб за умови, що на кожний представлений у такий спосіб мандат можуть претендувати в установленому порядку два і більше кандидати.

Вибори є найбільш поширеною формою безпосередньої демократії і, на відміну від інших її форм, постійно і періодично застосовуються у більшості держав світу. У світовій практиці шляхом виборів формуються як державні інституції (парламенти, глави держав, іноді уряди, судові органи), так і представницькі органи місцевого самоврядування. Від

[203] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 360.

виборів необхідно відрізняти призначення складу державного органу або посадової особи, що здійснюється колегіально шляхом голосування уповноважених осіб.

Вибори – *це передбачене Конституцією та законами України волевиявлення народу з метою формування органів державної влади або місцевого самоврядування шляхом голосування*.

Стаття 1 Виборчого кодексу України від 19 грудня 2019 р.[204] (далі – ВК України) визначає вибори як форму безпосередньої демократії.

Вибори в Україні є основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади Українським народом.

Вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Соціальні функції виборів:

1) це важливий інструмент реалізації народного суверенітету;

2) це спосіб легітимізації влади державних органів та органів місцевого самоврядування (через них народ визначає своїх представників і наділяє їх мандатом на здійснення його суверенних прав у встановлених конституцією межах);

3) вони одна з форм якісного відбору кадрів до державних органів та органів місцевого самоврядування;

4) це спосіб формування і вираження суспільної думки;

5) вони служать барометром політичного життя. В процесі їх проведення зіштовхуються інтереси різних політичних сил, різноманітні погляди й платформи, виразниками яких є партії та інші політичні об'єднання. Результати виборів дають об'єктивну оцінку ступеню їх впливу, показують настрій виборців, тенденції політичного життя;

6) це засіб селекції політичних керівників та формування політичної еліти. Вони дають можливість громадянам віддавати правління тим особам, яких вони вважають гідними здійснювати керівні функції й владні повноваження, програми, які виявилися найбільш переконливими.

Види виборів:

1. *За способом волевиявлення виборців:*

а) прямі (безпосередні) вибори, коли питання про обрання вирішують громадяни-виборці;

б) непрямі вибори, коли питання про обрання вирішують не громадяни безпосередньо, а обрані ними особи – виборщики, депутати

[204] Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX // Голос України від 28.12.2019, № 251.

тощо. Наприклад, в Австрії верхня палата парламенту обирається парламентами земель.

2. *За територіальною ознакою:*

а) загальнонаціональні (загальнодержавні) вибори, які проводяться на території всієї держави (в Україні це вибори до Верховної Ради України, вибори Президента України);

б) місцеві (регіональні, локальні) вибори – ті, які проводяться на території певної адміністративно-територіальної одиниці або регіону (в Україні, наприклад, це вибори сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних, Київської та Севастопольської міських рад).

3. *За об'єктом* виділяють вибори до парламенту, вибори глави держави, вибори місцевих представницьких органів.

4. *За часом проведення:*

а) чергові вибори. Відповідно до ч. 1 ст. 77 Конституції України чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України і не потребують окремого рішення про їх призначення (ч. 5 ст. 103 Конституції). Відповідно до ч. 5 ст. 103 Конституції України чергові вибори Президента України відбуваються в останню неділю березня п'ятого року повноважень глави держави;

б) позачергові вибори. Проводяться у зв'язку із достроковим припиненням повноважень виборного органу. Позачергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України у разі дострокового припинення повноважень місцевої ради, сільського, селищного, міського голови;

в) повторні вибори. Повторні вибори народного депутата України призначаються в одномандатному окрузі Центральною виборчою комісією у разі визнання виборів депутатів у цьому окрузі недійсними або такими, що не відбулися, або якщо особа після її обрання не набула депутатського мандата в порядку, встановленому Законом.

Повторні вибори Президента України проводяться у випадках:

1) якщо до виборчого бюлетеня для голосування було включено не більше 2 кандидатів на пост Президента України і жодного з них не було обрано;

2) якщо всі кандидати на пост Президента України, включені до виборчого бюлетеня, до дня виборів або до дня повторного голосування зняли свої кандидатури;

г) проміжні вибори – призначаються територіальною виборчою комісією у разі дострокового припинення повноважень депутата, обраного у цьому одномандатному окрузі;

ґ) перші вибори. Призначаються Центральною виборчою комісією. Ними можуть бути лише місцеві вибори, і проводяться вони у разі утворення об'єднаних територіальних громад;

5. *За кількісною виборців, що залучаються:*

а) загальні вибори, в яких можуть брати участь усі громадяни, які мають право обирати;

б) часткові вибори, в яких можуть брати участь лише громадяни, які проживають на території певної адміністративно-територіальної одиниці або регіону;

6. *За правовими наслідками:*

а) дійсні вибори, тобто вибори, проведені у порядку, визначеному Конституцією та законами України;

б) недійсні вибори, тобто такі, в ході яких мали місце порушення виборчого законодавства, що вплинули на підсумки виборів.

Стаття 3 ВК України встановлює **типи виборів**.

Відповідно до Конституції України в Україні проводяться такі типи виборів:

1) вибори Президента України;

2) вибори народних депутатів України;

3) місцеві вибори:

а) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

б) вибори депутатів сільської, селищної, міської ради;

в) вибори сільського, селищного, міського голови;

г) вибори депутатів районної ради;

ґ) вибори депутатів обласної ради;

д) вибори депутатів районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради).

Вибори Президента України та вибори народних депутатів України є загальнодержавними виборами.

Загальнодержавні та місцеві вибори можуть бути черговими або позачерговими.

Чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України, за винятком обмежень, встановлених законом.

Позачергові місцеві вибори проводяться у разі дострокового припинення повноважень окремих органів місцевого самоврядування та/або сільських, селищних, міських голів.

Загальнодержавні вибори можуть проводитися одночасно з місцевим референдумом, позачерговими, повторними, проміжними, першими, додатковими місцевими виборами.

Чергові та позачергові загальнодержавні вибори не можуть проводитися одночасно із всеукраїнським референдумом, іншими черговими чи позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях також дав низку роз'яснень щодо конституційних основ виборів в Україні.

У п. 3. мотивувальної частини Рішення КСУ від 29 травня 2013 р. № 2-рп/2013[205], «Конституційний Суд України вважає, що **істотне значення для функціонування демократичної держави, гарантування її республіканських засад має** встановлений Основним Законом України **порядок формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування**, зокрема **періодичність проведення виборів** до них.

За Конституцією України строк повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, депутати яких обрані на чергових виборах, становить п'ять років (частина перша статті 136, частина перша статті 141); строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років (частина друга статті 141). Цим строком (п'ять років) означена періодичність проведення **чергових виборів** до органів місцевого самоврядування.

3.1. Конституційний Суд України виходить з того, що **періодичність проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинна бути розумною, маючи на меті забезпечення оптимальності, наступності та стабільності у формуванні представницьких органів**.

Застосування принципу періодичності проведення виборів згідно з міжнародними актами **є важливою складовою їх демократичності**. Зокрема, у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року вказано, що кожен грома-

[205] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 29 травня 2013 р. № 2-рп/2013 // Вісник Конституційного Суду України від 2013 р., № 3, стор. 13.

дянин повинен мати можливість голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009). У статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року закріплено, що вибори мають проводитися з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу. Згідно з Документом Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 року воля народу повинна виражатися в ході періодичних і справжніх виборів і вимагається, щоб вільні вибори проводилися через розумні проміжки часу, з розумною періодичністю (підпункт 5.1 пункту 5, пункт 6, підпункт 7.1 пункту 7). Відповідно до Декларації про критерії вільних і справедливих виборів Ради Міжпарламентського союзу 1994 року справжні вільні і справедливі вибори повинні бути організовані через регулярні періоди (розділ I).

Отже, періодичність проведення виборів до представницьких органів місцевого самоврядування є правовим принципом, визнаним національним і міжнародним законодавством.

3.2. /…/ Конституційний Суд України у Рішенні від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009 вказав, що конституційні положення, які встановлюють строки повноважень представницьких органів, мають загальний характер, а тому обчислення цих строків здійснюється однаково, незалежно від того, на чергових чи позачергових виборах обрано склад представницького органу чи посадову особу (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини). Конституційний Суд України зауважує, що таке тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України він давав до набрання чинності Законом № 2952.

Після набрання чинності Законом № 2952 положення частин першої, другої статті 141 Конституції України викладено в новій редакції, яка визначає строк повноважень депутатів відповідних місцевих рад та сільських, селищних, міських голів – п'ять років – лише у разі їх обрання на чергових виборах.

Чергові вибори місцевих рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах (частина третя статті 141 Конституції України).

Отже, із внесенням Законом № 2952 змін до Конституції України встановлюються єдині вимоги щодо узгодженості в часі усіх чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

5.3. Виборчі системи: поняття та види

Інститут виборчого права – це один із головних конституційно-правових інститутів, якого складають норми, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням представницьких та інших виборних органів публічної влади (державної влади і місцевого самоврядування).

Цей інститут характеризується такими особливостями:

- він більшою мірою (порівняно з іншими конституційно-правовими інститутами) зазнає впливу норм міжнародного права;
- значна частина його норм є полівалентними, тобто такими, що одночасно належать до двох та більше галузей права;
- переважна більшість норм цього інституту є процесуальними нормами.

Джерелами інституту виборчого права є:

– Конституція України;

– міжнародні договори України, в яких встановлено загальновизнані норми-принципи участі громадян у виборах, та згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України;

– Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р.

– рішення Конституційного Суду України щодо тлумачення виборчого законодавства України.

Суб'єктивне виборче право закріплене ст. 38 Конституції України і гарантоване державою право громадянина України вільно обирати та бути обраним до виборних органів публічної влади (державної влади і місцевого самоврядування). При цьому можна виокремлювати:

- ***активне*** (право обирати) виборче право;
- ***пасивне*** (право бути обраним) виборче право.

У наші дні принцип загального і рівного виборчого права має універсальне значення для організації і проведення насамперед прямих виборів, що підтверджується його закріпленням у конституціях і виборчих законах. Водночас нерідко йдеться і про пряме виборче право.

Наприклад, згідно з положеннями частини першої ст. 71 Конституції України, вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування[206].

На відміну від більшості інших основних законів, Конституція України містить окрему структурну частину, присвячену формам безпосередньої демократії – розділ III «Вибори. Референдум». Вживаний у згадуваній статті термін «пряме виборче право» означає прямий характер відповідних виборів. Як уже зазначалося, саме таким виборам кореспондоване загальне і рівне виборче право. Саме ж застереження щодо «прямого виборчого права» фактично *унеможливлює проведення непрямих виборів* до органів державної влади і органів місцевого самоврядування без внесення змін до аналізованих положень Конституції України.

Принцип загального і рівного виборчого права поєднує дві взаємопов'язані ідеї, що сформувались історично. За смислом однієї з них – ідеї загального виборчого права – активне виборче право набувається за однакових для всіх індивідів умов, які звичайно характеризуються як **виборчі цензи**.

Виборчі цензи встановлені в конституції, а якщо це допускається конституцією – у виборчих законах. Вони 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, кваліфікованих за певними біологічними або, по суті, соціальними ознаками[207].

Поняття виборчих цензів співвідносять і з пасивним виборчим правом. Попри однопредметність цензів щодо активного і пасивного виборчого права і зв'язок між ними, вони є різними за наслідками. **За загальним правилом цензи щодо пасивного виборчого права є вищими (більшими) порівняно з аналогічними цензами щодо активного виборчого права**. До того ж деякі з цензів, які сприймаються як дискримінаційні щодо активного виборчого права, не вважаються

[206] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 317.
[207] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 317.

такими при визначенні кандидатів на виборні посади (наприклад, освітній ценз)[208].

Позбавлення або обмеження виборчих прав за рішенням суду може бути і не пов'язане з позбавленням волі або взагалі з кримінальним покаранням, але за будь-яких умов воно є санкцією, що застосовується за змістом конституційно-правової відповідальності індивіда (виборця або кандидата на виборну посаду). **В Україні позбавлення виборчих прав не передбачено**[209].

Конституційні принципи виборчого права України:

Принципи вільних виборів означають, що виборець самостійно визначає чи брати йому участь у виборчому процесі і якщо так, то в якій мірі. Випадок, коли виборці не беруть участі у виборах називається *абсентеїзмом*. Подібна ситуація, коли виборець не йде на вибори тому, що йому щось заважає або тому, що це йому не цікаво – відображає аполітичну поведінку. Політична поведінка абсентеїзму відображає не участь у виборах як політичну демонстрацію того, що особу не задовольняють висунуті кандидатури, їх позиція, коли вона вважає, що у обставинах, що склалися, вибори не можуть бути чесними, тощо.

Принцип загальності означає, що право обирати мають всі громадяни України, яким на день голосування виповнилося 18 років. Це право називається активним виборчим правом і тлумачиться так тому, що будь-які прямі або непрямі пільги або обмеження щодо виборчих прав громадян України залежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, роду і характеру занять, непередбачені цими Законами, забороняються.

Принцип рівного виборчого права означає рівну для кожного виборця можливість впливати на результати виборів. Рівність виборчого права забезпечується, перш за все, наявністю у кожного виборця такого самого числа голосів, як й у будь-якого іншого виборця. Залежно від виборчої системи, голосів може бути більш ніж один, однак у всіх виборців їх повинно бути порівну. Необхідно також, щоб всі голоси мали рівну вагу, тобто однаковий вплив на результати виборів. Це досягається забезпеченням єдиної норми представництва: на кожного депутата повинно приходитись однакове число жителів

[208] Там само, С. 318.
[209] Там само, С. 320.

(виборців). З врахуванням цієї норми, утворюються виборчі округа.

Пряме (безпосереднє) виборче право означає право виборців вибирати й обиратися безпосередньо у виборчий орган чи на виборчу посаду. Цей принцип діє у більшості випадків на виборах нижніх палат парламентів.

Принцип таємного голосування полягає у виключенні зовнішнього спостереження й контролю за волевиявленням виборців. Смисл його в тому, щоб гарантувати повну свободу цього волевиявлення. Забезпечується таємність голосування тим, що виборець заповнює виборчий бюлетень або маніпулює з машиною для голосування у закритій для сторонніх поглядів кабінці.

Принцип вільного і рівноправного висунення кандидатів передбачає, що всі громадяни України, які мають право голосу, мають право висувати кандидатів. Вони можуть реалізувати це право, як безпосередньо, так і через політичні партії та їх виборчі блоки і трудові колективи.

Гласність і відкритість виборчого права означає, що завжди підготовка і проведення виборів депутатів здійснюється відкрито і гласно.

Принцип неупередженості до кандидатів з боку державних органів, установ і організацій, органів місцевого самоврядування вживається і обумовлює існування таких інститутів виборчого права, як звільнення кандидата від виробничих або службових обов'язків із збереженням середньої заробітної плати за місцем роботи, кандидати не можуть бути під час виборчої кампанії звільнені з роботи, а також переведені на іншу роботу або посаду без їх згоди, притягнуті до кримінальної відповідальності, заарештовані або піддані заходам адміністративного стягнення, які накладаються у судовому порядку без згоди відповідних державних органів.

Принцип свободи агітації передбачає, що всі громадяни України, їх об'єднання, трудові колективи, довірені особи кандидатів мають право вільно і безперешкодно обговорювати програми кандидатів, їх якості, а також платформи та програми тих партій, блоків, зборів, що їх висунули. При цьому дозволяється вести агітацію, як за так і проти кандидата у всіх засобах масової інформації. У свою чергу кандидати також мають право на зустрічі з виборцями, як безпосередньо, так і через довірених осіб. Кандидати можуть здійснювати передвиборчу агітацію в будь-яких формах і будь-якими засобами.

Загальні підходи до тлумачення виборчого права надає Конституційний Суд України.

Так, у Рішенні КСУ від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98[210] зазначено: «…**принципу рівного виборчого права**, відповідно до якого всім виборцям і всім кандидатам у народні депутати України **Конституція надає і гарантує рівні правові можливості для реалізації своїх виборчих прав**. Зокрема, рівне виборче право не забезпечується положенням частини третьої статті 20 Закону, яким кандидату в народні депутати України, включеному до списку кандидатів від політичної партії, виборчого блоку партій, надається більше правових можливостей у реалізації права бути обраним народним депутатом України: крім балотування по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу йому надається право одночасно бути висунутим кандидатом у народні депутати України також в одномандатному виборчому окрузі. Тобто одній і тій же особі Закон надає право одночасно виборювати мандат народного депутата України у двох виборчих округах.

Порушення рівного виборчого права Конституційний Суд України вбачає також в тому, що за одного й того ж кандидата в народні депутати України, якому Закон надає можливість одночасно балотуватися по двох виборчих округах, виборці мають голосувати двічі» (абзаци перший, другий пункту 10 мотивувальної частини).

Згідно з абзацом першим пункту 13 мотивувальної частини цього Рішенням, **конституційний принцип рівного виборчого права забезпечується не тільки рівними для всіх громадян засадами участі у виборах та наявністю у них рівної кількості голосів, а також юридично рівним впливом цих голосів на результати виборів**».

Пункт 4. мотивувальної частини Рішення КСУ від 4 квітня 2012 р. № 7-рп/2012[211] передбачає, що «Основний Закон України гарантує виборцям вільне волевиявлення на виборах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (стаття 71).

[210] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про вибори народних депутатів України" (справа про вибори народних депутатів України) від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 // Офіційний вісник України від 25.06.1998 р., № 23, стор. 93, стаття 850, код акта 5484/1998.

[211] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 22 Закону України „Про вибори народних депутатів України" стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України - міста Києва від 4 квітня 2012 р. № 7-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 3, стор. 20.

Конституційний принцип рівного виборчого права зобов'язує державу створити рівні умови для реалізації активного та пасивного виборчого права на всіх стадіях виборчого процесу, а також рівні можливості для їх захисту в порядку, передбаченому законом. Таку ж правову позицію, згідно з якою «всім виборцям і всім кандидатам у народні депутати України Конституція надає і гарантує рівні правові можливості для реалізації своїх виборчих прав», висловив Конституційний Суд України в абзаці першому пункту 10 мотивувальної частини Рішення від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98».

Термін **«виборча система»** в науці конституційного права використовується **у двох значеннях**:

- у широкому значенні під виборчою системою розуміють систему суспільних відносин, які складаються з виборами органів публічної влади та визначають порядок їх формування. Ці відносини регулюються конституційно-правовими нормами, які в сукупності утворюють конституційно-правовий інститут виборчого права.
- у вузькому значенні – це певний спосіб розподілу депутатських мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування виборців або інших уповноважених осіб.

Виокремлюють **три основні види виборчих систем,** які різняться порядком установлення результатів голосування:

*Система більшості – **мажоритарна.*** Ця виборча система базується на принципі: обраним вважається кандидат, який отримав установлену більшість голосів виборців на виборчому округзі, в якому він балотувався, або в цілому по країні (у разі президентських виборів). Подібна система може бути застосована як в одномандатних, такі в багатомандатних округах. В останньому випадку від округу обирається визначена кількість депутатів (якщо голосування відбувається по окремих кандидатах) або ж виборці голосують за список політичної партії, і всі депутатські мандати по округу забирає список партії, який набирає більшість голосів.

Види:

- *мажоритарна система **абсолютної більшості*** (або французька модель) передбачає, що переможцем на виборах стає кандидат, який набирає більше половини (50% плюс один голос) голосів у відповідному округзі. Подібна система застосовується сьогодні досить рідко, оскільки здебільшого вимагає проведення другого туру голосування, до участі в якому допускаються два кандидати, які набирають найбільшу кількість голосів у першому турі.

- *мажоритарна система* **відносної більшості** (англійська модель), за якої переможцем визнається кандидат, який набирає більше голосів, ніж будь-який інший претендент.
- *мажоритарна система* **кваліфікованої більшості** передбачає, що для обрання кандидат має набрати значно більше половини голосів виборців.

Система пропорційного представництва – ***пропорційна виборча система*** передбачає такий порядок визначення результатів голосування, за якого розподіл мандатів між партіями, що виставили своїх кандидатів до представницького органу, здійснюється відповідно до кількості отриманих ними голосів. Пропорційна виборча система була вперше запроваджена у середині XIX ст. в Данії, хоча ідею пропорційного представництва сформулювали ще на початку Великої французької революції. Така виборча система передбачає утворення великих багатомандатних округів і забезпечує представництво партій у виборних органах відповідно до їхньої популярності у виборців. Пропорційна система передбачає розподіл мандатів між політичними партіями здійснюється за допомогою *виборчої квоти (виборчого метра)*, яка визначається одразу ж після виборів поділом загальної кількості голосів, поданих у багатомандатнім окрузі, на число мандатів, що припали на цей округ. Сьогодні пропорційна система поширена більш ніж як у 60 країнах світу.

Змішана система – ***пропорційно-мажоритарна змішана виборча*** система заснована на поєднанні елементів мажоритарної та пропорційної систем: наприклад, частина депутатів обирається за однією системою, частина – за іншою, що дозволяє одночасно використати переваги кожної з цих двох систем.

В Україні застосовуються різні виборчі системи:

1. На виборах Президента України, а також сільського, селищного та міського голови, старости, депутатів сільської та селищної ради – *мажоритарна система*.

2. На виборах народних депутатів України – *пропорційна виборча система (*до прийняття у 2019 р. Виборчого кодексу України – *змішана виборча система*).

3. На виборах депутатів обласної, районної, районної в місті та міської ради – *пропорційна виборча система*.

Конституційний Суд України висловив цілу низку важливих позицій щодо реалізації виборчих прав громадян, а також ролі виборів у становленні народовладдя.

Конституційний Суд України у п. 2.2. мотивувальної частини Рішення Великої Палати від 21 грудня 2017 р. № 3-рп/2017[212] зазначає, що «**Народовладдя означає належність усієї повноти влади в межах території держави народові та здійснення ним цієї влади як безпосередньо, так і через своїх представників у органах державної влади та органах місцевого самоврядування**.

Конституційний Суд України виходить з того, що результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими; реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права голосу на виборах і референдумі, є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6рп/2005).

Результати вільних виборів народних депутатів України, що відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, є обов'язковими як для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, так і для суб'єктів виборчого процесу, у тому числі для партій і виборців. Оскільки результати виборів народних депутатів України визначаються виключно голосуванням виборців, партія не має права на свій розсуд змінювати ці результати через прийняття рішень, наслідком яких є виключення з її виборчого списку одного або кількох кандидатів у народні депутати України та зміна черговості їх розташування у цьому списку. Виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України за рішенням партії є несумісним із принципами народовладдя, вільних виборів і демократичної держави.

Конституційний Суд України бере до уваги позицію Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), за якою повноваження партій виключати з виборчих списків кандидатів у народні депутати України, які не були визнані обраними, але збе-

[212] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої статті 61, частини третьої статті 105 Закону України „Про вибори народних депутатів України", пункту 3 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення" Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про вибори народних депутатів України" щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі" (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) від 21 грудня 2017 р. № 3-рп/2017 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 1, стор. 46.

регли статус кандидата у народні депутати України, не відповідає європейським стандартам (пункт 39 Висновку щодо змін, внесених до Закону № 4061 Законом № 1006, затвердженого Радою з демократичних виборів на її 55-му засіданні 9 червня 2016 року та Венеціанською Комісією на її 107-й пленарній сесії 10-11 червня 2016 року)./…/

2.4. **Важливою складовою механізму здійснення влади народом є встановлені законодавцем виборчі системи**, зміст яких має значення для характеру відповідного представницького мандата та особливостей функціонування інституту конституційної відповідальності в системі представницьких органів (підпункт 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 травня 2008 року № 11рп/2008).

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Герст проти Сполученого Королівства (№ 2)» від 6 жовтня 2005 року наголосив, що **у сучасному демократичному світі існує безліч способів організації та дії виборчих систем і безліч відмінностей, зокрема, в історичному розвитку, культурі та політиці європейських держав, саме тому кожна держава має право формувати власне бачення демократії** (пункт 61).

Визначення типу виборчої системи, її ознак та особливостей є питанням політичної доцільності та має вирішуватися парламентом відповідно до його конституційних повноважень за умови дотримання конституційних принципів та демократичних стандартів організації й проведення виборів. **Держава зобов'язана забезпечити вільне волевиявлення громадян України та повагу до результатів такого волевиявлення шляхом належної регламентації й організації виборчого процесу на демократичних засадах та з дотриманням демократичних процедур, а також шляхом впровадження ефективного контролю за здійсненням таких процедур, що має унеможливити будь-які зловживання та маніпуляції, у тому числі з виборчими списками від партій**.

Згідно із Законом народні депутати України обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою; із 450 народних депутатів України 225 обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками від партій, а 225 – за мажоритарною системою відносної більшості в одноман-

датних виборчих округах. (Це було вірним до прийняття ВК України у 2019 р. – *прим. автор*.) /…/

Таким чином, **реалізовуючи своє виборче право, виборець підтримує усіх кандидатів у народні депутати України у виборчому списку від однієї партії або не підтримує жодного з них. Черговість кандидатів у народні депутати України у виборчому списку від партії після їх офіційної реєстрації не може змінюватися ні партією, ні виборцями на жодній зі стадій виборчого процесу**.

Персональний склад виборчого списку від партії і черговість кандидатів у народні депутати України у ньому впливають на формування політичної волі виборців та її подальше втілення в юридично значущі дії на стадії голосування. **Виключення партією зі свого виборчого списку одного чи кількох кандидатів у народні депутати України, які не були визнані обраними народними депутатами України за результатами виборів народних депутатів України,** змінює черговість кандидатів у народні депутати України у цьому списку та фактично означає перегляд результатів виборів народних депутатів України, тобто **спотворює народне волевиявлення**.

Подолання виборчого бар'єру партією за результатами голосування (отримання виборчим списком від партії п'яти і більше відсотків голосів виборців, поданих за кандидатів у народні депутати України, включених до виборчих списків від партій) означає не лише набуття певними кандидатами у народні депутати України, включеними до виборчого списку від цієї партії, статусу народного депутата України, але й **виникнення у решти кандидатів у народні депутати України, включених до цього виборчого списку, можливості набуття такого статусу у майбутньому без проведення повторного голосування чи повторних виборів народних депутатів України**.

З огляду на викладене Конституційний Суд України вважає, що **обов'язковою складовою результатів виборів народних депутатів України є не лише встановлення переліку кандидатів у народні депутати України, які обрані народними депутатами України, але й офіційне визнання та підтвердження визначеної партією черговості кандидатів у народні депутати України у виборчому списку від партії**, за якими зберігається зазначений статус та які можуть у подальшому стати народними депутатами України у разі виникнення необхідності у заміщенні народних депутатів України, обраних у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, повноваження яких були достроково припинені.

Принцип вільних виборів реалізовується через такі основні складові, як свобода формування та вираження виборцем своїх поглядів; об'єктивне й точне офіційне встановлення результатів виборів, позбавлене фальсифікацій; визнання результатів виборів та повага до демократичного вибору громадян України. Увесь виборчий процес має бути організований та проведений таким чином, щоб забезпечити не лише можливість безперешкодного волевиявлення виборців, але й повагу до результатів виборів.

Конституційний Суд України наголошує, що **вибори народних депутатів** України **можуть вважатися вільними та демократичними**, тобто такими, що проводяться на демократичних засадах та з дотриманням демократичних процедур, **лише за умов** свободи вираження поглядів, вільного обігу інформації, свободи політичної діяльності, багатопартійності й політичної, ідеологічної та соціально-культурної багатоманітності. Дотримання зазначених умов має передувати голосуванню на виборах народних депутатів України як усталена політична практика, заснована на політичній конкуренції та рівності суб'єктів виборчого процесу й позбавлена загрози переслідування, тиску або інших неправомірних дій щодо таких суб'єктів.

Виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії суперечить принципу вільних виборів, оскільки може призвести до перегляду результатів вільного та демократичного вибору громадян України після встановлення результатів виборів народних депутатів України.

2.5. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону України).

Згідно із принципом правової визначеності як одним із елементів принципу верховенства права обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустимі, зокрема, за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, якими встановлюються такі обмеження.

У Доповіді Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) щодо верховенства права, затвердженій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25-26 березня 2011 року, зазначається, що однією зі складових верховенства права є правова визначеність, яка вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій і правовідносин, що виникають (пункти 41, 46). На вимогу

надати людині можливість передбачати наслідки своєї поведінки також вказував Європейський суд з прав людини (пункт 49 рішення у справі «Санді Таймс проти Сполученого Королівства» від 26 квітня 1979 року).

Конституційний Суд України дійшов висновку, що, **приймаючи рішення про висування конкретної особи кандидатом** у народні депутати України в складі свого виборчого списку, **партія має діяти з усвідомленням політичної відповідальності** за діяльність цієї особи як у статусі кандидата у народні депутати України, так і у статусі народного депутата України. **Під час формування виборчого списку партія повинна враховувати, що її рішення буде підставою для виникнення відносин між нею і внесеними до її виборчого списку громадянами України**. З огляду на те, що **громадяни України є єдиними конституційно визнаними суб'єктами виборчого права, а кандидати у народні депутати України мають публічно-правовий статус**, реалізація ними пасивного виборчого права після офіційної реєстрації Центральною виборчою комісією кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку від партії, не може залежати від партії, яка їх висунула та сформувала виборчий список.

Виключення партією кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України призводить до довільної зміни черговості кандидатів у народні депутати України у виборчому списку від партії і, як наслідок, до збільшення ймовірності набуття статусу народного депутата України кандидатом у народні депутати України, дані про якого розміщені у виборчому списку від партії після даних про кандидата у народні депутати України, виключеного з виборчого списку за рішенням партії. Таке **виключення ставить партію, яка сформувала виборчий список, над виборцями та зумовлює безпосередню залежність кандидата у народні депутати України від партії**.

Таким чином, партія замість сприяння «формуванню і вираженню політичної волі громадян» (частина друга статті 36 Конституції України) заперечує політичну волю виборців, втілену у результатах голосування на виборах народних депутатів України.

Існування можливості виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України спричиняє також правову невизначеність щодо набуття кандидатами у народні депутати України статусу народного депутата України. Крім того, саме виключення

кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії спотворює волевиявлення виборців та порушує принцип правомірних очікувань і виборців, і кандидатів у народні депутати України».

Протилежністю конституційному інституту виборів є інститут відкликання обраних депутатів чи інших суб'єктів.

Інститут відкликання депутатів рад усіх рівнів був запроваджений конституціями радянської України 1929, 1937 і 1978 років. За часів незалежності у 1995 р. було прийнято Закон України «Про відкликання народного депутата України». Проте серед підстав дострокового припинення повноважень народного депутата, визначених **у ст. 81 Конституції України, відкликання немає**. У зв'язку з цим у новій редакції Закону України «Про статус народного депутата України» (2001 р.) Закон України «Про відкликання народного депутата України» визнано таким, що втратив чинність. Водночас чинними Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня і Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» від 10 лютого 1998 р. *можливе відкликання* відповідно депутатів місцевих рад і членів (депутатів) представницького органу територіальної автономії[213].

Частина 3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав, передбачених абз. 1 ч. 2 цієї статті, можуть бути *припинені достроково* за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради. Порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови визначається законом про місцеві референдуми.

5.4. Виборчий процес та його стадії

Вибори не зводяться до голосування за висунутих кандидатів на виборні посади; вони – не одномоментний акт, а тривалий за часом і складний за змістом ***виборчий процес*** *– комплекс логічно пов'язаних між собою дій, об'єднаних у відповідні процедури та стадії.*

Теорія конституційного виборчого процесу в сучасних демократичних державах є досить подібною і включає аналогічні етапи організації та проведення виборів.

[213] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 325.

Виборче законодавство України визначає **виборчий процес** як здійснення відповідними суб'єктами виборчих процедур, передбачених законом.

З точки зору конституційно-правової науки, виборчий процес – це різновид юридичного процесу, що є встановлений законом порядок послідовно вчинюваних відповідними суб'єктами узгоджених дій і процедур, спрямованих на легітимне формування персонального складу виборних органів публічної влади. Виборчий процес, як організаційно-правова форма реалізації суб'єктивного виборчого права, відображає технологію участі виборців у формуванні персонального складу органів публічної влади. Він включає встановлену законом **сукупність стадій**, що забезпечують його цілісність і легітимність результатів, а стадії, у свою чергу, складаються з конкретних виборчих процедур та виборчих дій.

Суб'єктами виборчого процесу є особи, органи та організації, наділені Конституцією та виборчим законодавством України правами та обов'язками стосовно організації та проведення виборів. До них належать:

– виборці;

– зареєстровані кандидати в депутати, кандидати на пост Президента України, кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови;

– уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, від кандидатів;

– виборчі комісії – спеціально утворені виборчі органи;

– органи державної влади та органи місцевого самоврядування;

– партії (блоки), їхні місцеві організації, які висунули кандидатів.

Відповідно з виборчим законодавством, *виборчий процес в Україні здійснюється на засадах*:

1) дотримання принципів виборчого права;

2) законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес;

3) політичного плюралізму та багатопартійності;

4) публічності й відкритості;

5) рівності всіх кандидатів на відповідні виборні посади;

6) свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і партій – суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ незалежно від їх фор-

ми власності, крім ЗМІ, засновниками (власниками) яких є політичні партії;

7) неупередженості органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до партій – суб'єктів виборчого процесу та кандидатів на виборні посади.

У науковій літературі також виокремлюються такі *принципи виборчого процесу*, як безперервність, поступальність, документальність, свобода вибору форм і методів передвиборної агітації тощо.

Виборчий процес відбувається в певній, чітко визначеній виборчим законодавством послідовності і складається з кількох етапів – **стадій**. Виборче законодавство України передбачає такі ***обов'язкові стадії*** виборчого процесу:

1. Проголошення та призначення виборів.
2. Утворення виборчих одиниць.
3. Утворення виборчих органів.
4. Складання списків виборців.
5. Висування і реєстрація кандидатів.
6. Проведення передвиборчої агітації.
7. Голосування.
8. Підрахунок голосів, визначення результатів виборів та їх офіційне оголошення.

У разі необхідності виборчий процес може включати також такі ***факультативні стадії***:

1) повторне голосування;

2) підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків повторного голосування та результатів виборів.

Більш детально особливості правового регулювання стадій виборчого процесу розглянемо на прикладі виборів народних депутатів України.

Стаття 137 ВК України передбачає, **що виборчий процес виборів народних депутатів України включає такі етапи**:

1 висування та реєстрація кандидатів у депутати;

2) утворення окружних та дільничних виборчих комісій;

3) проведення передвиборної агітації;

4) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;

5) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;

6) голосування;

7) підрахунок голосів виборців, встановлення підсумків голосування і результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення.

Виборчий процес завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів депутатів.

Повноваження окружних та дільничних виборчих комісій у випадках, передбачених цим Кодексом, можуть частково тривати поза строками виборчого процесу.

Стаття 138 ВК України передбачає територіальну організацію виборів народних депутатів України.

Систему територіальної організації виборів депутатів складають:

1) єдиний загальнодержавний багатомандатний округ;
2) виборчі регіони;
3) територіальні округи;
4) виборчі дільниці.

Вибори депутатів проводяться у єдиному загальнодержавному багатомандатному окрузі, який включає в себе всю територію України та закордонний округ.

Для підготовки, організації і проведення виборів депутатів використовуються ***територіальні округи***, що існують на постійній основі, утворені Центральною виборчою комісією відповідно до цього Кодексу.

Для підготовки, організації і проведення голосування та підрахунку голосів виборців на виборах депутатів використовуються звичайні, спеціальні та закордонні ***виборчі дільниці***, утворені на постійній основі, а також спеціальні дільниці, що утворюються на тимчасовій основі відповідно до цього Кодексу.

Стаття 139 ВК України передбачає **систему виборчих комісій**. Вибори депутатів організовують і проводять:

1) Центральна виборча комісія;
2) окружні виборчі комісії;
3) дільничні виборчі комісії.

Утворення окружних виборчих комісій регламентує ст. 140 ВК України. Окружна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією не пізніш як за двадцять вісім днів до дня голосування у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше дванадцяти і не більше вісімнадцяти осіб.

Суб'єктами подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій є:

1) політична партія, депутатська фракція якої зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання;

2) політичні партії – суб'єкти виборчого процесу, кандидати у депутати від яких зареєстровані у загальнодержавному окрузі.

Дільнична виборча комісія утворюється відповідною окружною виборчою комісією не пізніш як за п'ятнадцять днів до дня голосування у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії (ст. 141 ВК України).

Дільнична виборча комісія утворюється у складі:

1) для малих дільниць – 10-14 осіб;

2) для середніх дільниць – 12-16 осіб;

3) для великих дільниць – 14-18 осіб.

На виборчих дільницях, на яких кількість виборців не перевищує двісті осіб, дільнична виборча комісія може утворюватися у складі голови, секретаря та двох – чотирьох членів комісії.

Право подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій мають суб'єкти подання, зазначені у ч. 2 ст. 140 ВК України.

Стаття 154 ВК України встановлює **порядок висування кандидатів у народні депутати України**.

Право висування кандидатів у депутати реалізується виборцями через партії у порядку, передбаченому цим Кодексом.

Висування кандидатів у депутати розпочинається з першого дня виборчого процесу і закінчується за сорок п'ять днів до дня голосування.

Висування кандидатів у депутати партією, формування та затвердження загальнодержавного виборчого списку та регіональних виборчих списків *здійснюються на її з'їзді* (зборах, конференції) у порядку, встановленому статутом партії та цією статтею.

На з'їзді (зборах, конференції) партії щодо висування кандидатів у депутати за дорученням Голови Центральної виборчої комісії має право бути присутнім член Центральної виборчої комісії.

Загальнодержавний виборчий список партії повинен складатися не більше ніж із 450 кандидатів у депутати.

Із числа кандидатів, включених до загальнодержавного виборчого списку, окрім кандидатів, включених під першими дев'ятьма номерами до загальнодержавного виборчого списку, партія на тому самому

з'їзді (зборах, конференції) формує і затверджує регіональні списки кандидатів у депутати у кожному виборчому регіоні, передбаченому ст. 138 цього Кодексу. Регіональний виборчий список партії повинен включати не менше п'яти та не більше вісімнадцяти кандидатів.

Стаття 155 ВК України встановлює у мови реєстрації кандидатів у народні депутати України, а 158 порядок їх реєстрації. Центральна виборча комісія реєструє кандидатів у депутати, включених до загальнодержавного та регіональних виборчих списків партії, за умови отримання нею передбаченого Кодексом переліку документів. Кандидати у депутати, включені партією до загальнодержавного або загальнодержавного та регіонального виборчих списків, реєструються Центральною виборчою комісією, за умови подання документів, передбачених ст. 155 цього Кодексу.

Розділ XXXI ВК України детально унормовує **порядок проведення голосування, визначення результатів виборів народних депутатів України**.

За ст. 168 ВК України *голосування виборців* на виборах депутатів здійснюється ***за допомогою виборчих бюлетенів*** з виборів народних депутатів України.

Центральна виборча комісія забезпечує виготовлення в централізованому порядку виборчих бюлетенів на підставі договору, укладеного між нею та державним спеціалізованим поліграфічним підприємством, яке виготовляє та реалізує бланки документів суворої звітності або інших документів, які потребують використання спеціальних елементів захисту (ст. 169 ВК України).

Окружна виборча комісія приймає виборчі бюлетені в упаковці підприємства-виготовлювача від представника Центральної виборчої комісії (регіонального або територіального представництва Центральної виборчої комісії), уповноваженого здійснити таку передачу бюлетенів рішенням Центральної виборчої комісії, на своєму засіданні (ст. 170 ВК України).

Стаття 171 ВК України встановлює **вимоги щодо облаштування приміщення для голосування**.

У приміщенні для голосування або безпосередньо перед ним дільнична виборча комісія в обов'язковому порядку розміщує виготовлені за рахунок коштів державного бюджету плакати, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про вибори депутатів, за формою, затвердженою Центральною виборчою комісією.

У приміщенні для голосування на виборчій дільниці у місцях, доступних для виборців, розміщуються:

1) інформаційні буклети партій - суб'єктів виборчого процесу;

2) інформаційні плакати кожної партії - суб'єкта виборчого процесу у відповідному виборчому регіоні.

Інформаційні плакати партій розміщуються у порядку розміщення назв партій у виборчому бюлетені.

Розміщення матеріалів, зазначених у ч. 1 та 2 цієї статті, повинно забезпечувати їх доступність для ознайомлення, у тому числі для виборців із порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком).

Підготовка до голосування включає певні дії виборчих комісій (ст. 172 ВК України).

Про час і місце голосування дільнична виборча комісія звичайної виборчої дільниці сповіщає виборців, включених до списку виборців на цій дільниці, іменними запрошеннями, надісланими або доставленими відповідно до ч. 2 ст. 42 ВК України.

Дільнична виборча комісія в останній день перед днем голосування на своєму засіданні розподіляє обов'язки членів дільничної виборчої комісії на день голосування (крім голови та секретаря комісії) щодо:

1) встановлення особи виборця та його наявності у списку виборців;

2) видачі виборцю виборчих бюлетенів;

3) контролю за проходженням виборців у кабіни для таємного голосування;

4) контролю за виборчими скриньками;

5) організації голосування виборців за місцем перебування;

6) контролю входу та виходу із приміщення для голосування;

7) забезпечення голосування для виборців з порушенням здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) та інших маломобільних груп населення.

Дільнична виборча комісія у день голосування не раніш як за 45 хвилин до початку голосування проводить підготовче засідання. На початку засідання усі присутні оглядають стрічку, якою було опечатано сейф (металеву шафу), де зберігаються виборчі бюлетені.

Голова дільничної виборчої комісії надає для огляду членам дільничної виборчої комісії, присутнім кандидатам у депутати,

уповноваженим особам партій, офіційним спостерігачам, представникам засобів масової інформації почергово всі наявні на виборчій дільниці виборчі скриньки. Після огляду кожна виборча скринька опломбовується або, у разі неможливості, опечатується печаткою дільничної виборчої комісії, після чого до неї вкидається контрольний лист, у якому зазначаються номер територіального округу або позначення, що він є закордонним, номер виборчої дільниці, час вкидання контрольного листа до виборчої скриньки, підписи присутніх членів дільничної виборчої комісії та, за бажанням, кандидатів у депутати, уповноважених осіб партій, офіційних спостерігачів.

Стаття 173 ВК України регулює **організацію та порядок голосування в день виборів**.

Голосування проводиться в день голосування з 8 години до 20 години без перерви. На закордонних виборчих дільницях голосування проводиться за місцевим часом держави, в якій утворені такі дільниці.

Організація проведення голосування та підтримання у приміщенні для голосування належного порядку, забезпечення таємності волевиявлення виборців під час голосування покладаються на дільничну виборчу комісію. У разі вчинення правопорушень, за які законом встановлена відповідальність, голова або заступник голови дільничної виборчої комісії має право запросити у приміщення для голосування поліцейського, який повинен вжити до порушника передбачених законом заходів та залишити приміщення для голосування. Перебування поліцейських у приміщенні для голосування в інших випадках забороняється.

При проведенні голосування *на виборчій дільниці два члени дільничної виборчої комісії надають виборцю можливість проголосувати*:

– один член дільничної виборчої комісії після пред'явлення виборцем одного з документів, зазначених ч. 1 ст. 8 ВК України, та за наявності виборця у списку виборців на відповідній виборчій дільниці надає йому список для підпису;

– другий член дільничної виборчої комісії у позначеному місці на контрольному талоні виборчого бюлетеня вписує своє прізвище, ініціали, ставить підпис та проставляє номер, за яким виборця внесено до списку виборців на дільниці.

Виборець розписується за отримання виборчого бюлетеня у списку виборців та у визначеному місці на контрольному талоні виборчого бю-

летеня. Після цього член виборчої комісії відокремлює від виборчого бюлетеня контрольний талон та видає виборцю виборчий бюлетень. Контрольні талони виборчих бюлетенів зберігаються у члена комісії, який видав виборчі бюлетені. При цьому робити на виборчих бюлетенях будь-які інші позначки забороняється.

Виборець може перебувати у приміщенні для голосування лише протягом часу, необхідного для голосування.

Виборчий бюлетень заповнюється виборцем особисто в кабіні для таємного голосування. Під час заповнення виборчого бюлетеня забороняється присутність інших осіб, здійснення фото- та відеофіксації у будь-який спосіб. Виборець, який внаслідок порушення здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) не може самостійно заповнити виборчий бюлетень, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії скористатися допомогою іншого виборця, крім члена виборчої комісії, кандидата у депутати, його довіреної особи, уповноваженої особи партії, офіційного спостерігача.

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

Виборець, визначивши партію, за яку він голосує, у квадраті, розміщеному навпроти назви цієї партії, робить позначку «плюс» («+») або іншу, що засвідчує його волевиявлення, а у прямокутнику для написання номера кандидата в депутати біля тексту «Від політичної партії, за яку я проголосував (проголосувала), підтримую кандидата у депутати» вписує порядковий номер кандидата у депутати, якого він підтримує, зазначений у регіональному списку партії, що розміщується на інформаційному плакаті цієї партії.

Виборець особисто опускає заповнені виборчі бюлетені до виборчої скриньки.

Виборець, який через порушення здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) не може самостійно опустити виборчий бюлетень до виборчої скриньки, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії доручити зробити це у своїй присутності іншій особі, крім члена виборчої комісії, кандидата у

депутати, його довіреної особи, уповноваженої особи партії, офіційного спостерігача.

Стаття 174 ВК України встановлює **порядок організації голосування виборців за місцем перебування**. Виборцю, який внесений до списку виборців на звичайній чи спеціальній виборчій дільниці, але внаслідок порушення здоров'я (у зв'язку з інвалідністю, тимчасовим розладом здоров'я, віком) не здатний пересуватися самостійно, дільнична виборча комісія надає можливість голосувати за місцем його перебування. Для організації голосування виборців, не здатних пересуватися самостійно, за їх місцем перебування дільнична виборча комісія в останній день перед днем голосування на своєму засіданні виготовляє витяг із списку виборців за формою, встановленою Центральною виборчою комісією.

Порядок підрахунку голосів на виборчій дільниці визначається ст. 175 ВК України.

Підсумкове засідання дільничної виборчої комісії розпочинається після закінчення голосування виборців на виборчій дільниці і проводиться у тому приміщенні, де відбувалося голосування. Підсумкове засідання проводиться без перерви і закінчується після складення та підписання протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

Якщо одночасно з виборами депутатів проводяться місцеві вибори чи референдум, підрахунок голосів на місцевих виборах чи референдумі проводиться після складання протоколів про підрахунок голосів виборців з виборів депутатів на виборчій дільниці та їх підписання у встановленому порядку на тому самому засіданні дільничної виборчої комісії.

На час проведення підсумкового засідання дільнична виборча комісія доручає ведення протоколу засідання виборчої комісії заступнику голови дільничної виборчої комісії або іншому члену дільничної виборчої комісії. Секретар дільничної виборчої комісії на цьому засіданні вносить відомості до протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

Підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці здійснюється відкрито і прозоро виключно членами дільничної виборчої комісії. Підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці проводиться у послідовності, викладеній у положеннях цієї статті та у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією.

Дільнична виборча комісія запаковує опрацьовані виборчі документи у паперові пакети. Пакет з виборчими документами заклеюється, на пакеті робиться напис, який вказує на кількість та вид запакованих документів, а також зазначаються номер територіального округу або позначення, що він є закордонним, номер виборчої дільниці, кількість запакованих виборчих документів, дата і час пакування, ставляться підписи присутніх членів дільничної виборчої комісії та печатка комісії.

Дільнична виборча комісія підраховує кількість голосів виборців, які підтримали кожного з кандидатів у депутати, включених до регіонального виборчого списку відповідної партії, а також кількість голосів виборців, які підтримали весь регіональний виборчий список кандидатів у депутати від відповідної партії, не підтримуючи окремого кандидата з цього списку. Під час підрахунку голосів кожний член виборчої комісії має право перевірити або перерахувати відповідні виборчі бюлетені.

У разі виникнення сумнівів у членів виборчої комісії щодо змісту волевиявлення виборця у виборчому бюлетені питання вирішується дільничною виборчою комісією шляхом голосування. Перед голосуванням кожний член виборчої комісії має право особисто оглянути виборчий бюлетень. На час огляду виборчого бюлетеня та голосування підрахунок інших виборчих бюлетенів припиняється. Результати голосування фіксуються у протоколі засідання дільничної виборчої комісії.

Результати підрахунку голосів у вигляді кількості голосів виборців, які підтримали кожного конкретного кандидата, включеного до регіонального виборчого списку відповідної партії, та кількості голосів виборців, які підтримали весь регіональний виборчий список відповідної партії, не підтримавши конкретного кандидата, оголошуються головою комісії і вносяться секретарем виборчої комісії до протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

Відповідно до ст. 176 ВК України **дільнична виборча комісія на своєму засіданні складає протокол про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці за формою, встановленою Центральною виборчою комісією** не пізніш як за двадцять два дні до дня голосування.

Стаття 179 ВК України встановлює **порядок прийняття та розгляду документів дільничних виборчих комісій окружною виборчою комісією**.

З моменту закінчення голосування окружна виборча комісія розпочинає засідання, що продовжується безперервно до вста-

новлення підсумків голосування у територіальному окрузі. На цей час члени окружної виборчої комісії не можуть залучатися до виконання інших функцій, крім участі в засіданні виборчої комісії.

З моменту закінчення голосування та початку прийняття окружною виборчою комісією протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях окружна виборча комісія через автоматизовану інформаційно-аналітичну систему передає Центральній виборчій комісії оперативну інформацію про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях територіального округу.

Встановлення підсумків голосування в межах територіального округу здійснюється окружною виборчою комісією відповідно до вимог ст. 180 ВК України.

Центральна виборча комісія на своєму засіданні на підставі протоколів окружних виборчих комісій про підсумки голосування (у тому числі з позначкою «Уточнений») **та протоколу Центральної виборчої комісії про підсумки голосування в межах закордонного округу** (у тому числі з позначкою «Уточнений») **не пізніш як на п'ятнадцятий день з дня голосування встановлює результати виборів депутатів, про що складає протокол**.

Центральна виборча комісія зобов'язана встановити результати виборів депутатів незалежно від кількості виборчих дільниць, територіальних округів, на яких (в межах яких) голосування не було організовано і проведено відповідно до вимог цього Кодексу (ст. 182 ВК України).

Стаття 183 ВК України встановлює таке поняття як «виборча квота» та регламентує порядок її визначення.

Центральна виборча комісія встановлює загальну кількість голосів виборців, поданих на підтримку виборчих списків партій, які мають право на участь у розподілі депутатських мандатів, у межах загальнодержавного округу на підставі відомостей, зазначених у п. 16 ч. 1 ст. 182 ВК України.

Центральна виборча комісія встановлює кількість голосів виборців, необхідних для отримання одного депутатського мандата (далі – виборча квота). Виборча квота обчислюється як ціла частина результату ділення загальної кількості голосів, поданих на підтримку виборчих списків партій, які мають право на участь у розподілі депутатських мандатів, встановленої відповідно до частини другої цієї статті, на кількість депутатських мандатів, що вираховується шляхом

віднімання від кількісного складу Верховної Ради України, визначеного Конституцією України, сумарної кількості депутатських мандатів, які гарантовано отримують усі партії відповідно до ч. 1 ст. 186 ВК України.

Виборча квота цифрами заноситься до протоколу про результати виборів депутатів.

Стаття 184 ВК України передбачає порядок встановлення кількості мандатів, отриманих регіональними виборчими списками кандидатів від партій. У кожному виборчому регіоні депутатські мандати розподіляються між регіональними виборчими списками кандидатів від партій, зазначених у ч. 3 ст. 182 цього Кодексу, пропорційно до кількості голосів виборців, поданих на підтримку відповідного регіонального виборчого списку, у кількості, визначеній відповідно до ч. 2-4 цієї статті.

Стаття 186 ВК України визначає **порядок встановлення кількості мандатів та визначення народних депутатів України, обраних у загальнодержавному виборчому окрузі**.

Партія, яка набрала 5 і більше відсотків голосів виборців, гарантовано отримує дев'ять депутатських мандатів, які розподіляються в порядку черговості відповідно до затвердженого партією загальнодержавного списку.

Центральна виборча комісія встановлює кількість мандатів, які підлягають розподілу в загальнодержавному виборчому окрузі, шляхом віднімання від кількісного складу Верховної Ради України, визначеного Конституцією України, кількості мандатів, отриманих регіональними виборчими списками партій, які мають право на участь у розподілі мандатів, та сумарної кількості гарантованих для кожної партії мандатів відповідно до частини першої цієї статті.

Центральна виборча комісія не пізніш як на п'ятий день з дня встановлення результатів виборів офіційно оприлюднює результати виборів депутатів у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр», а також розміщує їх на своєму офіційному веб-сайті. Список обраних депутатів публікується із зазначенням в алфавітному порядку їхніх прізвища, власного імені (усіх власних імен), по батькові (за наявності), року народження, освіти, посади (заняття), місця роботи, партійності, місця проживання, виборчого регіону або загальнодержавного округу, у якому обраний депутат, назви партії, від якої обраний депутат.

Офіційне оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів депутатів є підставою для звільнення з роботи

(посади), не сумісної з депутатським мандатом, та прийняття рішення про припинення дії іншого представницького мандата особи, обраної депутатом (ст. 187 ВК України).

Реєстрація обраних народних депутатів України здійснюється відповідно до вимог ст. 188 ВК України.

Особа, обрана депутатом, для її реєстрації народним депутатом України зобов'язана подати до Центральної виборчої комісії не пізніш як на двадцятий день з дня офіційного оприлюднення результатів виборів депутатів документ про її звільнення з роботи (посади), не сумісної з депутатським мандатом, та/або копію зареєстрованої заяви про припинення дії іншого представницького мандата, поданої до відповідної ради.

У разі звернення особи, обраної депутатом, до Центральної виборчої комісії про наявність поважних причин, що перешкоджають виконанню нею вимог ч. 1 цієї статті, Центральна виборча комісія може прийняти рішення про визнання цих причин поважними і встановити інший строк виконання зазначених вимог або про відмову у визнанні цих причин поважними.

Після отримання документів, зазначених у ч. 1 цієї статті, **Центральна виборча комісія не пізніш як на п'ятий день приймає рішення про реєстрацію обраної особи народним депутатом України**.

5.5. Поняття та види референдумів в Україні. Порядок організації та проведення референдумів в Україні

Особлива роль у сучасних демократичних державах належить референдуму як найбільш органічній і природній формі народовладдя. Поняття «референдум» походить від латинського «referendum», що означає «те, що має бути повідомлено».

Референдум є сучасною формою безпосередньої демократії, хоча має історичних попередників. У Стародавньому Римі в період республіки існувала практика плебісцитів (лат. plebiscitum – рішення плебеїв), які ухвалювалися різними зборами (коміціями) членів одного із станів вільного населення. Плебісцитні рішення відображали сукупну позицію таких зборів. У наші дні термін «плебісцит» або вважається

синонімом терміна «референдум», або слугує для позначення одного з різновидів референдуму[214].

У теорії конституційного права визначення референдуму не завжди однакові. Найчастіше референдум ототожнюють з опитуванням громадської думки, з плебісцитом. Іноді референдумом називають будь-яке голосування виборців, незалежно від його наслідків.

Референдум – *це голосування населення всієї держави (загальнодержавний референдум) або певної частини її населення (місцевий референдум) з метою вирішення найважливіших питань державного і суспільного життя*.

Референдум і вибори мають *загальний метод здійснення – голосування*, але розрізняються за предметом. Вибори проводяться для визначення особи, яка з точки зору більшості виборців найдостойніша займати виборну посаду. Завдання референдуму – вирішення важливих питань не пов'язаних з наданням юридичної сили мандатам якихось осіб. Це можуть бути затвердження, зміна чи відміна законів, вирішення проблем територіального устрою в межах держави тощо.

Відмінність референдуму від виборів полягає в наступному:

– періодичність проведення. Референдум призначається в міру виникнення питань, які потребують народного волевиявлення. Вибори президента, парламенту, а також інших органів влади проводяться один раз в 3–6 років або достроково;

– коло вирішуваних питань. На виборах громадянам потрібно відповісти, яку партію або яких людей вони хочуть бачити в органах державної влади або місцевого самоврядування. На референдумі висловлюється думка про можливість прийняття нової конституції, роззброєння, відмову від атомної енергії тощо;

– результат. Референдум надає легітимність конкретному питанню, а вибори – мандатам їх учасника;

– мета. Вибори необхідні для формування органів влади, референдуми – для визначення умов подальшого розвитку суспільства;

– термін дії. Особи, які отримали владу після виборів, користуються нею в межах заздалегідь відведеного інтервалу. Рішення, прийняті на референдумі, мають вищу силу і діють безстроково;

– нормотворчість. Волевиявленням народу у вигляді результатів голосування стверджується або ні винесений на референдум закон чи

[214] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 326.

рішення. Це дає підстави характеризувати референдум як нормотворчу форму народовладдя.

Роль референдумів у регулюванні суспільних відносин визначається з огляду на **їхні основні соціальні функції**.

По-перше, референдум є одним з основних інструментів реалізації права народного суверенітету і легітимізації владних рішень. Легітимізація рішень здійснюється як шляхом прийняття закону або рішення під час референдуму, так і шляхом підтвердження рішень органів державної влади з питань, що належать до виняткової компетенції референдумів через надання вищої юридичної сили в обох випадках законам та рішенням. Певний рівень легітимізації прийнятих рішень підтримується і при проведенні консультативних референдумів, оскільки, за законом, їхні результати розглядаються і враховуються державними органами при прийнятті рішень.

По-друге, референдум є однією з основних форм реалізації права народного суверенітету, оскільки, за умов виконання певної законодавчої процедури щодо референдуму і виконання вимог закону, громадяни, представники певної нації і народності держави можуть ініціювати проведення того чи іншого референдуму з питань, пов'язаних із конституційним чи законодавчим регулюванням їхніх національних прав і свобод.

По-третє, референдум є одним зі способів формування громадської думки.

По-четверте, за умов демократичного суспільства референдум може бути використаний народом як противага рішенням органів державної влади та місцевого самоврядування, що не задовольняють інтереси громадян.

Види референдумів:

1. *За юридичною силою рішення, прийнятого на референдумі:*

- імперативний і консультативний референдум розрізняються за юридичними наслідками їх результатів. Рішення, прийняте імперативним референдумом, має вище, загальнообов'язкове, конкретне і остаточне значення і не потребує ніякого затвердження. Імперативним, наприклад, був референдум 1 грудня 1991 року в ході якого визначалось бути чи не бути Україні незалежною державою;
- консультативний проводиться з метою виявлення позиції виборців з питання, вирішення якого залишається за органом державної влади або органом місцевого самоврядування. Результати консульта-

тивного референдуму юридичної сили не мають. Його призначення полягає у встановленні думки виборців щодо певного питання. Ця думка може бути врахована, але не є обов'язковою при вирішенні державними органами відповідної проблеми. В ряді країн консультативний референдум здійснюється під назвою «всенародного обговорення».

2. *За предметом (формулою) референдуму:*

- конституційний – називається референдум в результаті якого змінюється, приймається або відхиляється конституція;
- законодавчий – якщо питання змін, прийняття або відхилення вирішуються по відношенню до звичайного закону;
- міжнародно-правовий – у разі прийняття рішення з питань міжнародно-правового характеру;
- адміністративний – з адміністративних питань.

Способом конституційного референдуму приймають або затверджують новий основний закон чи зміни до чинного, законодавчий референдум звичайно слугує прийняттю або скасуванню «звичайних» законів. Застосування референдуму для прийняття або затвердження основного закону укорінене в теорії установчої влади. Важливу роль у запровадженні подібних до конституційного референдуму (квазіреферендних) форм відіграла сформульована Ж.-Ж. Руссо ідея суспільного договору: у XVIII ст. прибічники цієї ідеї виключали можливість прийняття конституції представницьким органом, хоча загалом сприймали здійснення ним законотворчості. Саме із застосуванням подібних до референдуму форм були прийняті або затверджені тогочасні конституції Франції[215].

Конституція України 1996 р. була прийнята парламентом. За змістом ч.1 ст. 156 Конституції законопроект про внесення змін до будь-якого з трьох визначених (I, III і XIII) розділів Конституції України, за умов його прийняття Верховної Радою України, затверджується всеукраїнським референдумом. Відповідне положення Конституції України є єдиним, що прямо передбачає проведення конституційного референдуму.

Разом з тим, **шляхом тлумачення положення ч. 3 третьої ст. 5 Конституції України**, згідно з яким право визначати конституційний лад в Україні належить виключно народові, як уже зазначалося, може бути уможливлене прийняття нового основного закону на референдумі.

[215] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 332.

Рішенням Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом (2005 р.) згадуване положення протлумачене саме так: «**народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі**».

3. *Залежно від способу проведення референдуму:*

- обов'язковий – проводиться з питання, яке згідно з законом може бути вирішене виключно шляхом референдуму. Відповідно до ст. 73 Конституції України обов'язковим є всеукраїнський референдум при вирішенні питань щодо зміни території України. В інших країнах предметом обов'язкового референдуму визначаються, наприклад, затвердження статутів автономних територій (Іспанія), затвердження Конституції та зміни до неї, розв'язання протиріч між палатами парламенту (Швейцарія) тощо.
- факультативний – він проводиться з питання, яке згідно з законом може бути вирішене як через референдум так і в інший спосіб. Це може стосуватись, наприклад, затвердження законів, міжнародних угод тощо.

4. *За часом проведення референдуму:*

- допарламенський – проводиться до прийняття закону парламентом з метою з'ясування думки виборців з даного питання;
- післяпарламентський – проводиться після прийняття закону парламентом з метою його затвердження;
- позапарламентський – закон приймається на референдумі в обхід парламенту.

5. *За ініціатором проведення:*

- з ініціативи органу державної влади або місцевого самоврядування;
- петиційний – референдум, який проводиться на вимогу громадян.

Запровадження в Україні порядку проведення референдумів *за народною ініціативою* створює правові гарантії здійснення прямого народовладдя. Описаний підхід у сучасному конституційному праві не має однозначної підтримки[216]. Поширенішою й адекватнішою, що відповідає вимогам верховенства права, є позиція, висловлена

[216] Барабаш Ю.Г., Бориславська О.М., Венгер В.М., Козюбра М.І., Мелешевич А.А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 251.

Конституційним Судом України у п. 3 Рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008[217]:

«Референдум, як і інші форми безпосередньої демократії, не повинен застосовуватися сам по собі або тільки у зв'язку з конституційною фіксацією принципу народного суверенітету. Безпосередня демократія і представницька демократія є важливими об'єктами конституційного регулювання і мають бути легальними способами та засобами реалізації влади. Тому сфера їх застосування та інші параметри встановлюються Конституцією та законами України.

Правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки)».

Цю юридичну позицію було розвинено в Рішенні від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018[218], яким було визнано неконституційним Закон «Про всеукраїнський референдум». Суд зауважив, що «будучи результатом здійснення установчої влади народу, Конституція України шляхом встановлення порядку внесення змін до неї визначає процедурні межі для здійснення влади і самим народом» (пункт 21).

6. За характером прийнятого рішення на референдумі:

- затверджуючий (ратифікаційний) – шляхом референдуму виборці затверджують рішення парламенту чи органу місцевого самоврядування;
- скасовуючий – виборцям пропонується скасувати акт парламенту (органу місцевого самоврядування), який вже набув чинності.

Ідеться насамперед про конституційний досвід Італії, Основоположний закон якої допускає ініційовані громадянами (або їхніми регіональними представниками в особі обласних рад) референдуми тільки з одного предмета – скасування закону загалом чи його окремі

[217] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України від 2008 р., № 3, стор. 15.

[218] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 3, стор. 94.

частини, або заходів, що мають силу закону (стаття 75 Конституції Італії)[219].

7. *За територією проведення:*

- загальнодержавний – проводиться на всій території держави. Всеукраїнський референдум може призначатись Верховною Радою або Президентом України, які можуть це робити лише в межах визначених Конституцією повноважень. Так, Верховна Рада уповноважена призначати всеукраїнський референдум для вирішення питань про зміну території держави. Президент має право призначити його щодо законопроектів про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції, а також проголошує референдум за народною ініціативою;
- місцевий – проводиться на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Місцевий референдум згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України та законами України до відання місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.

Останній Закон України «Про всеукраїнський референдум» був прийнятий 26 січня 2021 р.[220] Цей Закон визначає правові засади здійснення народного волевиявлення через всеукраїнський референдум, його організацію та порядок проведення.

Стаття 1 цього Закону закріплює поняття всеукраїнського референдуму.

Всеукраїнський референдум є формою безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України та цим Законом.

Стаття 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» закріплює предмет всеукраїнського референдуму та питання, які не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму.

[219] Барабаш Ю.Г., Бориславська О.М., Венгер В.М., Козюбра М.І., Мелешевич А.А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 302.

[220] Закон України від 26 січня 2021 р. № 1135-IX «Про всеукраїнський референдум» // Голос України від 10.04.2021, № 67.

Предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання:

1) затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України;

2) загальнодержавного значення;

3) про зміну території України;

4) про втрату чинності законом України або окремими його положеннями.

Не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання:

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

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

3) спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;4) щодо питань податків, бюджету, амністії;

5) віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду.

На всеукраїнський референдум може виноситися одне питання.

Обов'язковість результатів всеукраїнського референдуму закріплює ст. 4 Закону України «Про всеукраїнський референдум».

Результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі з предметів, передбачених п. 1, 3, 4 ч. 1 ст. 3 цього Закону, не потребують затвердження будь-яким органом державної влади.

Результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі з предмета, передбаченого п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, є обов'язковими для розгляду і прийняття рішення у порядку, визначеному Конституцією та законами України.

Рішення, прийняте на всеукраїнському референдумі, може бути змінене виключно шляхом всеукраїнського референдуму не раніше ніж через три роки з дня його прийняття.

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.

Стаття 5 зазначеного вказує, що **всеукраїнський референдум проводиться на основі таких загальних принципів**:

1) загального права голосу;
2) рівного права голосу;
3) прямого волевиявлення;
4) вільної участі у всеукраїнському референдумі;
5) добровільної участі у всеукраїнському референдумі;
6) таємного голосування;
7) особистого голосування;
8) однократного голосування;
9) публічності та відкритості процесу всеукраїнського референдуму.

Згідно з ч. 2 ст. 5 Закону України «Про всеукраїнський референдум» **всеукраїнський референдум не може проводитися одночасно з черговими та позачерговими загальнодержавними виборами, черговими місцевими виборами**.

Організація референдуму та голосування на ньому подібні до виборів, за винятком того, що виборець голосує не за кандидата або список кандидатів, а за пропозицію, яка містить проект рішення з певного питання. Однак є й низка особливостей проведення референдуму, які відрізняють його від виборів.

Суб'єктів призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму визначає ст. 15 названого Закону.

1. Всеукраїнський референдум щодо затвердження змін до розділу I «Загальні положення», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України **призначається** *Президентом України* відповідно до Конституції України.

2. Всеукраїнський референдум щодо зміни території України **призначається** *Верховною Радою України* відповідно до Конституції України.

3. Всеукраїнський референдум **за народною ініціативою проголошується** *Президентом України* відповідно до Конституції України.

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про всеукраїнський референдум» **контроль щодо відповідності Конституції України питан-**

ня всеукраїнського референдуму здійснює Конституційний Суд України.

Контроль за відповідністю Конституції України (конституційністю) питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, а також міжнародного договору про зміну території України, що вноситься до Верховної Ради України, здійснює Конституційний Суд України за зверненням суб'єкта права на конституційне звернення в порядку, встановленому законом.

Контроль за відповідністю Конституції України (конституційністю) питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум (крім всеукраїнського референдуму за народною ініціативою), постанови Верховної Ради України про призначення всеукраїнського референдуму або указу Президента України про призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму здійснює Конституційний Суд України за зверненням суб'єкта права на конституційне подання в порядку, встановленому законом.

У разі відкриття конституційного провадження за конституційним зверненням щодо відповідності Конституції України (конституційності) питання, яке пропонується для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, процедури проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою вважаються зупиненими до ухвалення Конституційним Судом України відповідного акта у справі.

Стаття 22 названого Закону передбачає **процес всеукраїнського референдуму**.

Процес всеукраїнського референдуму *розпочинається* наступного дня після дня опублікування відповідно указу Президента України чи постанови Верховної Ради України.

Процес всеукраїнського референдуму *завершується* через п'ятнадцять днів після дня офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів всеукраїнського референдуму.

Процес всеукраїнського референдуму *припиняється* у разі визнання Конституційним Судом України постанови Верховної Ради України або указу Президента України про призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Після ухвалення відповідного рішення Конституційного Суду України Центральна виборча комісія приймає рішення, яким визначає

порядок завершення процедур всеукраїнського референдуму, які були розпочаті в межах відповідного процесу референдуму.

Процес всеукраїнського референдуму, на який винесено питання втрати чинності законом України або окремими його положеннями, припиняється в разі набрання чинності законом України про втрату чинності законом України або всіма його окремими положеннями, які винесені на всеукраїнський референдум. У такому разі рішення про припинення процесу всеукраїнського референдуму приймається Центральною виборчою комісією не пізніше наступного дня після дня набрання чинності законом України про втрату чинності законом України або всіма його окремими положеннями, які винесені на всеукраїнський референдум.

Положення абзацу першого цієї частини не застосовуються, якщо закон України про втрату чинності законом України або всіма його окремими положеннями, які винесені на всеукраїнський референдум, набрав чинності у день, що передує дню голосування, у день голосування або після дня голосування на всеукраїнському референдумі.

Суб'єкти процесу всеукраїнського референдуму передбачені ст. 24 Закону України «Про всеукраїнський референдум». Такими є:

1) виборець;
2) Центральна виборча комісія;
3) комісії з всеукраїнського референдуму, утворені відповідно до цього Закону України «Про всеукраїнський референдум» та Закону України «Про Центральну виборчу комісію»;
4) ініціативна група всеукраїнського референдуму, утворена відповідно до Закону України «Про всеукраїнський референдум»;
5) політична партія, зареєстрована в Центральній виборчій комісії як прихильник або опонент питання всеукраїнського референдуму;
6) громадська організація, зареєстрована в Центральній виборчій комісії як прихильник або опонент питання всеукраїнського референдуму;
7) офіційний спостерігач від ініціативної групи всеукраїнського референдуму, політичної партії, громадської організації, зареєстрованої як прихильник або опонент питання всеукраїнського референдуму, а також від громадської організації, до статутної діяльності якої належать питання, пов'язані з процесом виборів та всеукраїнського референдуму або із забезпеченням виборчих прав громадян України, зареєстрований відповідно до вимог Закону України «Про всеукраїнський референдум».

Значну роль в організації підготування та проведення всеукраїнського референдуму відіграє Центральна виборча комісія, яка:

– забезпечує в межах, визначених законами України, реалізацію та захист конституційного права громадян України брати участь у всеукраїнському референдумі;

– організовує підготовку і проведення всеукраїнського референдуму;

– реєструє ініціативні групи зі всеукраїнського референдуму, встановлює форму підписних листів для збирання підписів для проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою;

– здійснює в порядку, передбаченому законом, на всій території України контроль за виконанням законодавства про всеукраїнський референдум і забезпечує його однакове застосування;

– звертається в разі необхідності до Конституційного Суду України щодо тлумачення законів України або окремих їх положень із питань проведення всеукраїнського референдуму, вносить у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законів із питань проведення всеукраїнського референдуму;

– спрямовує діяльність комісій із всеукраїнського референдуму;

– розподіляє кошти по комісіях із всеукраїнського референдуму, контролює забезпечення комісій із всеукраїнського референдуму приміщеннями, транспортом, зв'язком, розглядає інші питання матеріально-технічного забезпечення всеукраїнського референдуму;

– здійснює інші повноваження, передбачені законодавством.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях також приділяв увагу тлумаченню положень Конституції України, присвячених народовладдю через референдум.

Стаття 72. Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією.

Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

{Офіційне тлумачення положень частини другої статті 72 див. в Рішенні Конституційного Суду № 6-рп/2008 від 16.04.2008}

Стаття 73. Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України.

Стаття 74. Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

У п. 4.2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014[221] зазначено, що «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами; ніхто не може узурпувати державну владу (стаття 5 Основного Закону України).

Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії; громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах (частина перша статті 38, стаття 69 Конституції України).

Право громадян на участь у референдумі є їхнім невід'ємним конституційним правом. На всеукраїнський референдум виносяться питання загальнодержавного значення, тобто вирішення яких впливає на долю всього Українського народу – громадян України всіх національностей. На місцевий референдум можуть виноситися виключно питання, віднесені до відання органів місцевого самоврядування територіальної одиниці».

У п. 24. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 26 квітня 2018 р. № 4-рп/2018[222] зазначено, що «Конституційний Суд України вважає, що, втілюючи приписи Конституції України щодо законодавчого регулювання, Верховна Рада України має дотримуватись міжнародних стандартів проведення референдумів, зокрема позицій Європейської Комісї «За демократію через право» (Венеціанської Комісії). У Висновку від 11 липня 2001 року № 190/2002 «Керівні

[221] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим „Про проведення загальнокримського референдуму" (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014 // Голос України від 15.03.2014, № 48, / Спецвипуск /.

[222] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 3, стор. 94.

принципи для демократичних референдумів на національному рівні», ухваленому Венеціанською Комісією на 47-й сесії (Венеція, 6-7 липня 2001 року), зазначено: «**Застосування референдумів повинно бути підпорядковане юридичній системі в цілому, а особливо нормам, які регулюють перегляд Конституції. Зокрема, референдум не може бути проведений, якщо Конституція не передбачає його, наприклад, коли конституційна реформа є предметом виключної юрисдикції парламенту**» (підпункт 3 пункту II.B).

Венеціанська Комісія на 95-й Пленарній сесії (Венеція, 14-15 червня 2013 року) ухвалила окремий Висновок щодо Закону № 5475, у якому, зокрема, зазначила: «Проте окремі положення нового Закону, відповідно до яких може бути проголошено референдум за народною ініціативою щодо конституційних змін, якщо їх проаналізувати ретельніше, потрапляють під ризик не лише стосовно відповідності окремим міжнародно визнаним стандартам щодо референдумів, а й з точки зору того, як з їх врахуванням слід розуміти Конституцію України»; «**деякі з положень виходять за межі встановленої конституційної норми та можуть мати наслідком політично мотивовані маніпуляції таким референдумом, а особливо стосовно зміни Конституції в спосіб, не передбачений текстом Конституції України...** новий закон містить подібні положення». Далі у Висновку вказано, що «уможливлення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою щодо нової конституції або щодо внесення конституційних змін (як зазначено в Законі про референдум, що розглядається, зокрема в його статтях 15 і 16) дозволить обійти вимогу щодо голосування кваліфікованою більшістю у Верховній Раді. На глибоке переконання Венеціанської Комісії, це було би згубним для конституційної стабільності та легітимності в Україні» (пункти 16, 28 Висновку Венеціанської Комісії від 17 червня 2013 року № 705/2012 щодо Закону України «Про всеукраїнський референдум»)».

РОЗДІЛ 6.
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

6.1. Державна влада як інститут конституційного права

Влада – це суспільні відносини, що характеризуються здатністю та можливістю одних людей або владних груп досягати здійснення своєї волі іншими людьми або групами (підвладними)

Різновидом влади є ***політична влада***, під якою розуміють владу певної групи людей (еліти) над усім суспільством, що характеризується використанням у випадку необхідності примусових заходів.

Політична влада здійснюється через низку політичних інститутів, правовий статус яких тією або іншою мірою регулюється нормами конституційного права.

Такими **інститутами** є:

- держава;
- система місцевого та іншого (найчастіше – соціально-професійного) самоврядування;
- політичні партії (як правлячі, так і опозиційні);
- інші об'єднання громадян;
- засоби масової інформації;
- іноді – релігійні структури.

Державна влада – це вид публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території.

Організація і функціонування державної влади є однією з найважливіших складових конституційного права. Державна влада є різновидом влади в загальному значенні. До *суттєвих ознак державної влади* відносять:

а) її публічно-політичний характер (вона виступає від імені всього народу й має «публічну» основу своєї діяльності) та розповсюдження на певну територію;

б) наявність органів державної влади, тобто спеціального апарату (вона концентрується в апараті, системі органів держави і через ці органи здійснюється);

в) верховенство (вона підтримується Конституцією та законами і здатна робити свої веління обов'язковими для всього населення за допомогою державного апарату та правових норм);

г) суверенність (вона відокремлена від інших видів влади всередині країни – від партійної, церковної та ін. і від влади інших держав ззовні);

ґ) легітимність (вона на конституційно-правовому рівні юридично визнана суспільством (народом), а також світовим співтовариством у міжнародних зносинах);

д) монопольне право на застосування примусових заходів для забезпечення обов'язковості своїх рішень – державна влада спирається на державно-примусові заходи в межах держави.

Державна влада як політико-правовий інститут – *це передбачене Конституцією та законами легітимне офіційне волевиявлення держави, її органів і посадових осіб щодо здійснення їх функцій і повноважень шляхом прийняття і реалізації правових актів*.

За своєю *суттю* державна влада – це легітимне офіційне волевиявлення держави, її органів і посадових осіб, що являє собою здійснення влади народу, вид суспільної політичної влади. *За* своїм *змістом* державна влада являє собою здійснення функцій суспільства і держави в межах наданих повноважень. *За формою* державна влада – це прийняття і реалізація правових актів в порядку, передбаченому Конституцією і законами (Т.В. Чехович).

З урахуванням принципу поділу влади можна виділити ***три елементи державної влади, що іменуються гілками***.

З погляду структури відносин влади в структурі інституту державної влади можна виокремити **п'ять елементів**, а саме:

– ***суб'єкт влади*** (носієм, суб'єктом влади є насамперед Український народ, держава, її органи й інші інститути). Поняття «суб'єкт влади» дає відповідь на питання, хто здійснює державне управління суспільством, кому належить державна влада. Кожна *суспільна функція* виявляється в людській діяльності. Влада виявляється в діяльності суб'єктів влади, що носить різноманітний характер;

– ***об'єкт влади*** (того, стосовно якого здійснюється державна влада, тобто підвладний). Поняття об'єкта влади відповідає на питання, на кого розповсюджується державна влада, тобто хто підпорядковується владним велінням суб'єкта, носія влади. Кожна суспільна функція, а отже, і влада, має свій об'єкт впливу. *Як об'єкт виступають суспільні відносини*. Коли останні виявляються тільки в поведінці, діях людей, то об'єктом влади і є в кінцевому рахунку інші люди, підлеглі владі. У ході функціонування влади неминуче виникають особливі стосунки між владарюючим і підвладним суб'єктами (*відносини влади*). У цих відносинах відбувається нав'язування волі пануючого волі підвладного. Ці дві волі можуть збігатися і не збігатися. Для нав'язування своєї волі пануючий повинен мати визначений арсенал засобів, методів та механізмів, що визначаються силою;

– ***зміст влади***, що характеризується відносинами, що виникають між суб'єктами й об'єктами влади, у таких відносинах є дві сторони: нав'язування влади суб'єкта щодо об'єктів і підпорядкування об'єктів влади суб'єктам влади. *Владарювання* є процес здійснення державної влади в суспільних відносинах. Відповідно до конституційних норм соціально-політичні відносини владарювання можуть бути двоякого роду. В одних відносинах народ, здійснюючи свою владу, формує органи народного представництва і контролює ці та інші органи державної влади. Є й іншого роду соціально-політичні відносини реалізації державної влади. Це відносини органів влади та виконавчого апарату, відносини між судом і прокуратурою, нарешті, відносини між державним апаратом і громадянами, на яких поширюється влада;

– ***засоби та ресурси державної влади***, тобто того, за допомогою чого здійснюється державна влада. До засобів здійснення державної влади відносяться, насамперед, органи державної влади. Ресурси – це або важливі для об'єкта цінності (гроші, предмети споживання тощо), або засоби, здатні вплинути на внутрішній світ, мотивацію людини (телебачення, преса тощо), або знаряддя (інструменти), за допомогою яких можна позбавити людину тих чи інших цінностей, вищою з яких вважається, як правило, життя (зброя, каральні органи в цілому);

– ***методи здійснення державної влади***. Основними методами здійснення державної влади є: по-перше, метод переконання, по-друге, метод примусу. До методів переконання належать ідеологічні і виховні засоби, пропаганда, заохочення. Примус – це метод, заснований на застосуванні сили. Державна влада використовує обидва методи (Т. В. Чехович).

Конституція України унормовує основні засади закріплення, організації та здійснення державної влади в Україні. Державна влада має конституційно-правову природу тому, що її основою є Конституція України. Отже, вона є одним з важливих, самостійних інститутів конституційного права України, тобто системою конституційно-правових норм, що регулюють організацію і здійснення державної влади. Це комплексний, складний інститут. Він охоплює ряд менших за масштабом інститутів, які є його складовими. Структура системи державної влади зумовлена системними зв'язками між його складовими елементами (інститутами), що перебувають у відповідній підпорядкованості один до одного. Кожному з цих елементів конституційно-правового інституту державної влади притаманна внутрішня єдність, яка, у свою чергу, відрізняє їх від інших інститутів.

Конституційно-правового інституту державної влади складається з принципів і норм, які утворюють його елементи, що характеризують:

- джерела державної влади, її соціальних носіїв, суб'єктів;
- сутність державної влади (демократична, правова, соціальна, світська);
- цілі та принципові напрямки діяльності державної влади;
- структуру державної влади тощо.

Принципи організації та функціонування державної влади – це основоположні вихідні засади, на яких базуються побудова та діяльність органів державної влади. Вони, як правило, закріплені в Конституції та законах України.

Першочергове значення у здійсненні державної влади мають *загальні принципи (основні засади) державної влади*. Загальні принципи притаманні всім видам органів державної влади, державному апарату України в цілому. До них, як правило, відносяться такі принципи:

- суверенності держави і державної влади;
- здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову та її єдності;
- демократизму формування і функціонування органів державної влади (виборності, гласності тощо);
- верховенства права;
- гуманізму органів державної влади, визнання людини найвищою соціальною цінністю;
- системності і структурованості органів державної влади;

- постійності і детермінованості складу і повноважень органів державної влади;
- конституційності і законності організації і діяльності органів державної влади;
- поєднання засад колегіальності і єдиноначальності в організації і діяльності органів державної влади;
- поєднання в системі органів державної влади вищих, центральних, верховних і місцевих органів державної влади;
- поєднання в системі органів державної влади органів загальної і спеціальної компетенції;
- поєднання державної влади і безпосереднього народовладдя, безпосередньої і представницької демократії;
- поєднання державної влади і місцевого самоврядування;
- поєднання національного і міжнародного права у регулюванні організації і діяльності органів державної влади;
- територіальності державної влади;
- гарантованості організації і діяльності органів державної влади і їх відповідальності (Т. Чехович).

Крім того, потрібно виділити принцип законності, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Визначальним у функціонуванні державної влади є принцип професіоналізму, тобто наявності визначених державою вимог, професійних прав та обов'язків, що характеризуться як статус посадової особи та надають цим посадовим особам можливості найбільш повно реалізовувати надані повноваження.

Спеціальні принципи визначають побудову й функціонування лише окремих видів органів державної влади, що уособлюють законодавчу, виконавчу і судову гілки державної влади. Вони регламентуються законодавчими актами відповідних галузей права України.

Поділ влади – один з принципів діючої Конституції, який закріплений у ст. 6 Основного Закону, в якій зазначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Принцип поділу влади є одним з найважливіших в організації і функціонуванні державної влади в Україні. Він становить характерну ознаку, атрибут будь-якої правової держави. В основу принципу

розподілу влад покладено поділ єдиної за своєю природою державної влади на відокремлені, взаємоврівноважені гілки, кожна з яких являє собою систему державних органів. Політичне обґрунтування поділу влади на три гілки полягає в тому, щоб поділити і збалансувати державно-владні повноваження за принципом компетентності між різними державними органами, встановити взаємний контроль, унеможливити узурпацію влади – зосередження всіх повноважень або більшої їх частини в єдиному органі державної влади або в посадової особи і тим самим запобігти свавіллю. **Влада в демократичній державі у вигляді її трьох гілок (законодавчої, виконавчої, судової) є політичною формою вираження влади народу. При цьому, будучи розподіленою, влада в державі має залишатися цілісною та єдиною**.

Суть принципу поділу влади розкрито у низці рішень Конституційного Суду України. Так, у п. 22. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 26 квітня 2018 р. № 4-рп/2018[223] зазначено, що «Ухваливши Закон № 5475, Верховна Рада України шостого скликання сформувала законодавчі механізми безпосереднього здійснення народом влади за межами порядку, передбаченого Конституцією України, внаслідок чого було **порушено конституційний принцип поділу державної влади**. У частині другій статті 6 Конституції України окреслено **зміст цього принципу** і визначено, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України». **Межі, встановлені Конституцією України для органів державної влади, втілені як у предметних обмеженнях повноважень, так і в обов'язковості для цих органів процедурних вимог, прямо визначених Основним Законом України**. Конституційний Суд України наголошував, що юридичне регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії не повинне мати на меті «підміну парламенту референдумом (чи навпаки)» (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008)».

Одним із елементів реалізації принципу поділу влади у демократичній державі є система стримувань і противаг, яка певною мірою була створена для забезпечення співробітництва і взаємодії всіх органів єдиної державної влади.

[223] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 3, стор. 94.

Система стримувань і противаг – *це сукупність законодавчо закріплених повноважень, засобів, форм, методів, процедур, призначених для забезпечення реалізації принципу поділу влади, недопущення домінування будь-якої гілки влади і досягнення динамічної стабільності між ними*.

Важливо зауважити, що система стримувань та противагу цілому спрямована не тільки на створення механізмів взаємного контролю та стримування, але й спонукати учасників конституційно-правових відносин до консолідації та єдності.

Головним *призначенням* і *завданням* системи стримувань та противаг є забезпечення політичної стабільності та безперервності функціонування державної влади; узгодження дій всіх гілок влади, недопущення кризи діяльності державного механізму.

Системі стримувань і противаг притаманні певні **специфічні ознаки**:

1) системність та цілісність її елементів, тобто концепція стримувань і противаг діє як цілісна система взаємопов'язаних елементів, поодинокі елементи якої не здатні забезпечити баланс влади в системі;
2) виходить з принципу поділу влади та забезпечує його ефективну реалізацію;
3) базується на взаємодії, взаємозалежності та взаємопроникненні гілок влади як первинних принципах реалізації та функціонування системи стримувань і противаг;
4) реалізується через систему політико-правових засобів втручання однієї гілки влади у сферу компетенції іншої, а також незалежному самостійному політико-правовому статусі гілок державної влади;
5) забезпечує сталість та ефективність механізму державної влади при реалізації функцій та завдань держави;
6) запобігає узурпації влади, створюючи систему комплексних елементів контролю за діяльністю гілок державної влади;
7) гарантує основні права і свободи людини та громадянина, тим самим створюючи підґрунтя для існування демократичної правової держави.

Елементи системи стримувань і противаг:

– різні терміни функціонування державних органів влади;
– різні способи формування гілок влади;

- відкладальне право **вето** Президента щодо прийнятих парламентом законів;
- **інтерпеляція** (запити депутата);
- створення контрольних і слідчих комісій парламенту;
- **інвеститура** (вотум довіри) – при формуванні уряд повинен одержати довіру парламенту;
- право **промульгації**, під яким розуміють дії глави держави з метою визнання та офіційного оприлюднення прийнятого парламентом закону для забезпечення його чинності та реалізації;
- інститут **контрасигнування**, за якого акти президента діють лише за умови скріплення їх підписом прем'єр-міністра або міністра, відповідального за виконання цього акту;
- колегіальний характер уряду;
- конституційно-правова відповідальність вищих державних органів та посадових осіб;
- порядок взаємовідносин між парламентською більшістю та опозицією.

Однак необхідно пам'ятати, що єдиним джерелом влади в Україні є український народ. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005[224], конституційно-правовий зміст цих положень полягає в тому, що «**влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу**» (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Первісно ідея народного суверенітету розглядалась як своєрідна етична основа державного владарювання. Однак реалії суспільно-політичного життя у різних країнах зумовили зміни в її сприйнятті. Сьогодні конституційна фіксація ідеї народного суверенітету засвідчує передусім прийняття певних засобів (способів) організації і здійснення державної влади.

[224] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 // Урядовий кур'єр від 19.10.2005. № 198.

Сучасне трактування ідеї народного суверенітету було започатковане Ж.-Ж. Руссо і поєднувалось із запропонованою ним концепцією суспільного договору. Він ототожнював суверенітет із спільною волею – основою суспільного договору, характеризуючи цю волю як верховну владу в державі. З природою суспільного договору Ж.-Ж. Руссо пов'язував таку якість народного суверенітету, як невідчужуваність. На його думку, спільна воля може бути лише цілісною[225].

6.2. Поняття, види та система органів державної влади в Україні

Орган держави (державний орган) – це відносно самостійна, організаційно та структурно відокремлена частина державного механізму, створена відповідно до Конституції та законів України, наділена державно-владними повноваженнями, а також правовими та матеріальними ресурсами, необхідними для здійснення завдань і функцій держави. Будучи *невід'ємною складовою частиною державного механізму* в цілому, кожен державний орган має лише йому притаманне функціональне призначення, яке зумовлюється його функціями та повноваженнями. Органи державної влади уособлюють державу, яка являє собою найбільш важливий компонент механізму здійснення повновладдя народу.

У науці немає єдності щодо термінології стосовно суб'єктів, через які реалізується державна влада.

Орган державної влади – це структурований і організований державою чи безпосередньо народом *колектив державних службовців* (або депутатів Рад), який (орган) наділений державно-владними повноваженнями, здійснює державно-організаторські, розпорядчі, судові та інші функції відповідно до свого призначення.

Орган державної влади – *складова частина державного апарату*, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від його імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві їй організаційно-правові форми діяльності.

Державний орган (орган держави) – *організаційно і структурно обмежена частина державного механізму*, яка наділена у встановленому

[225] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005, С. 124.

Конституцією України порядку державно-владними повноваженнями, правовими і матеріально-фінансовими засобами для здійснення задач і функцій державної влади.

Конституція України 1996 р. не використовує категорію «державний орган» чи «орган держави», проте вони містяться в чинних законах та інших нормативних актах. Однак Основний Закон оперує поняттям «органи державної влади», яким визначається сукупність органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Термін «орган державної влади» є вихідним за Конституцією України. Системний аналіз змісту Конституції України дає можливість зробити висновок, що поняття «орган державної влади» і «державний орган» ототожнюються.

Виходячи з конституційних положень формується **конституційно-правовий статус державного органу**, у структурі якого можна виділити такі елементи:

- *місце і роль у суспільстві* та державі, соціально-політичне призначення. Ця характеристика може бути використана для розкриття питання взаємовідносин державного органу із суспільством і державою, а також з іншими державними і громадськими структурами та зосередження уваги на функціях і його соціально-політичній значущості;
- *загальна правоздатність* як фундамент для включення того чи іншого суб'єкта до конституційно-правових відносин, оскільки вона розкриває правові зв'язки суб'єктів, зміст яких зумовлює наявність прав і обов'язків, що є передумовою об'єднання правоздатності та дієздатності суб'єктів конституційного права в одне поняття – *правосуб'єктність*;
- *права і обов'язки* або *компетенція* і *повноваження* – цей елемент займає центральне місце в юридичній характеристиці державного органу і слугує своєрідною правовою метою встановлення його статусу. При цьому важливо розуміти співвідношення понять «повноваження» і «компетенція». Термін «***повноваження***» тлумачиться як право, надане кому-небудь для здійснення чогось; право на дії від імені когось, на прийняття рішень на власний розсуд. Тобто державний орган вправі реалізувати надані повноваження від імені держави. ***Компетенція*** визначається як коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу, та предмети відання (коло суспільних відносин, на які поширюється функціонування відповідного державного органу);
- *гарантії стійкості і реального правового стану* являють собою систему правових умов, засобів і заходів, які забезпечують перехід нор-

мативних установ до фактичного стану державного органу у визначеній державній і суспільній сфері (С. Глущенко);

➢ *спосіб формування* та припинення діяльності *персонального складу*.

Принципи організації і діяльності органів державної влади в Україні:

- принцип суверенності та єдності системи органів державної влади;
- принцип поділу влади;
- принцип законності;
- принцип участі громадян у формуванні й діяльності органів державної влади;
- принцип позапартійності.

Наука конституційного права виділяє загальні і специфічні ознаки органів державної влади.

До **загальних ознак** можна віднести:

- всі органи державної влади, що створюються відповідно до закону, шляхом безпосередньої чи представницької демократії, покликані виконувати передбачені законом функції;
- вони мають державно-владні повноваження;
- діють у встановленому порядку;
- взаємопов'язані відношеннями субординації;
- всі разом створюють одну цілісну систему, що називається апаратом держави.

Специфічними рисами, тобто такими, що відокремлюють органи державної влади від недержавних та інших організацій, слід вважати:

1) *формування їх безпосередньо державою чи населенням (виборцями) і здійснення державними органами своїх функцій від імені держави;*

Орган держави створюється в установленому Конституцією чи законом порядку. Так, порядок формування Верховної Ради України, Президента України, Конституційного Суду України, прокуратури України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначається безпосередньо в Конституції України, а також в інших нормативно-правових актах. Органи, що формуються безпосередньо українським народом, джерелом своїх повноважень мають його суверенну волю.

2) *виконання кожним державним органом чітко визначених, встановлених у законодавчому порядку повноважень, видів і форм діяльності;*

Кожний державний орган наділений відповідною компетенцією, до якої належать сукупність предметів їх відання і повноважень стосовно цих предметів відання. Державний орган, виконуючи свої функції, одночасно бере участь у реалізації різних функцій держави. Так, ст. 80 Конституції визначає Верховну Раду України як парламент, єдиний орган законодавчої влади в Україні. У ст. 102 Конституції України Президент України визначається як глава держави, Кабінет Міністрів України – як вищий орган у системі органів виконавчої влади (ст. 113). Закріплюючи призначення органу, його місце в державному механізмі, норми Конституції України значною мірою визначають й інші якісні характеристики державного органу, і насамперед його компетенцію.

3) *наявність у кожного органу державної влади юридично закріпленої організаційної структури, територіального масштабу діяльності, спеціального положення, що визначає його місце і роль у державному апараті, а також порядок його взаємовідносин з іншими державними органами і організаціями;*

Структура державного органу є похідною від виконуваних ним функцій, обсягу повноважень, компетенції. Структура державних органів може бути досить простою (прокурор району) або складною (Верховна Рада України з її комітетами, комісіями). Чим вище місце органу у вертикальній ієрархії, тим, як правило, складніша його структура. Орган держави є частиною єдиного державного апарату, відповідної системи органів державної влади тієї чи іншої країни. Всі вони між собою тісно взаємопов'язані.

4) *надання органам державної влади повноважень державно-владного характеру;*

Основоположною ознакою належності державного органу до державного апарату є наявність у органу держави **державно-владних повноважень**. Наявність владних повноважень означає, що орган державної влади здатний встановлювати обов'язкові правила поведінки, тобто юридичні норми і індивідуальні акти і домагатись за допомогою встановлених законами засобів їх здійснення.

Практичне відображення державно-владні повноваження знаходять у:

1) виданні органами державної влади від імені держави юридично обов'язкових нормативних і індивідуальних актів;

2) здійсненні органами державної влади нагляду за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами;

3) забезпеченні і захисті цих вимог від порушень шляхом застосування засобів виховання, переконання, стимулювання, а в необхідних випадках – державного примусу.

ВИДИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ:

1. За **місцем у системі державного апарату** органи державної влади можна класифікувати на:

а) *первинні*, тобто такі, що створюються шляхом прямого волевиявлення всього (або певної частини) населення (Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Президент України);

б) *похідні* – ті, що створюються первинними, походять від них і їм підзвітні (Офіс Президента України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини).

2. За **характером і змістом діяльності**:

а) *органи законода*а) *органи загальної компетенції* – правомочні вирішувати широке коло питань. Наприклад, Уряд України, виконуючи Конституцію і закони України, бере активну участь у реалізації всіх функцій держави. Так, згідно зі ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України;

б) *органи спеціальної компетенції* – спеціалізуються на виконанні якоїсь однієї функції, одного виду діяльності (наприклад, Міністерство юстиції України).

4. За **способом створення**:

а) *виборні* (парламент, глава держави);

б) *призначувані* (уряд);

в) *ті, що успадковуються* (глава держави у монархічних державах, місця у верхній палаті парламенту Великобританії).

5. За **часом функціонування**:

а) *постійні;*

б) *тимчасові.*

6. За **територією, на яку поширюються їх повноваження**:

а) *загальні* (центральні, вищі) (напр., Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України);

б) *місцеві* (локальні) (напр., місцева державна адміністрація).

7. За **складом**:

а) *одноособові* (глава держави);

б) *колегіальні* (уряд, парламент).

Органи державної влади України формують певну систему, яка характеризується функціональною та організаційною єдністю.

Єдність системи органів державної влади, передусім, зумовлена метою їх діяльності та соціальним призначенням. Діяльність органів державної влади покликана відображати інтереси та волю народу, яку вони мають втілювати у життя. *Функціональна єдність* системи органів державної влади викликана спільністю їх завдань і функцій, що реалізується у процесі їх взаємодії. *Організаційна єдність* системи органів державної влади проявляється у дії системи стримувань та противаг, участі у формуванні різних органів та здійсненні взаємоконтролю.

Системність в організації державної влади спричинена як конституційними принципами, покладеними в її основу, так і функціями й завданнями державно-владної діяльності. Поділ державної влади на три гілки одночасно передбачає й тісну співпрацю та взаємодію всіх державних інституцій, які діють не розрізнено, а спільно, скоординовано і взаємоузгоджено. А ефективне виконання функцій державно-владної діяльності, основними з яких є законодавче врегулювання суспільних відносин, забезпечення виконання прийнятих законів і розв'язання правових спорів, забезпечується узгодженою діяльністю органів законодавчої, виконавчої та судової влади.

Таким чином, органи державної влади у своїй сукупності становлять єдину, цілісну і внутрішньо узгоджену систему, чим забезпечується ефективне функціонування державного механізму в цілому.

Реалізація державної влади передбачає формування двох систем організації діяльності органів державної влади:

1. Вертикальної (ієрархічної), що ґрунтується на підпорядкуванні державних органів один одному.

2. Горизонтальної, що ґрунтується на поділі їх на органи законодавчої, виконавчої та судової влади.

Конституція України у цій частині формування системи органів державної влади закріплює:

– основні принципи організації і діяльності державних органів (розподіл влади, участь громадян в управлінні держави, законність діяльності);

– характер взаємовідносин між державними органами і органами виконавчої влади на місцях, а також органами місцевого самоврядування;

– структуру «основних, провідних» органів державної влади та їх правовий статус (Верховної Ради України, Президента, Уряду, Конституційного Суду та ін.).

Конституція України окреслила коло «основних, провідних» органів державної влади та визначила їх правовий статус. До таких належать:

1. До органів законодавчої влади в демократичних державах належать представницькі законодавчі органи – народні (національні) представництва або легіслатури, які утворюються шляхом вільних і загальних виборів. Вони виражають волю всього народу, і їх основною функцією згідно з принципом поділу влади є законотворчість. Згідно зі ст. 75 Конституції України **єдиним органом законодавчої влади** в Україні є **парламент** – ***Верховна Рада України***.

2. **Органи виконавчої влади** відповідно до принципу поділу влади утворюються для здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності з керівництва господарською, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства.

До системи органів виконавчої влади Конституція України відносить, насамперед, ***Кабінет Міністрів України*** – **вищий орган** у цій системі.

Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу *інших органів виконавчої влади*:

а) ***центральних*** – міністерств, державних комітетів (державних служб) і центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;

б) ***місцевих*** – місцевих державних адміністрацій, місцевих органів міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади.

3. **Органи судової влади** – це суди, які відповідно до принципу поділу влади здійснюють судову владу шляхом цивільного, господарського, кримінального та адміністративного судочинства.

Конституція України до системи судових органів відносить, перш за все, Верховний суд як найвищий суд у системі судоустрою України (ст. 125 Конституції України). Згідно статті 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. систему судоустрою складають: місцеві суди, апеляційні суди і Верховний суд. Також передбачено формування спеціалізованих судів для розгляду окремих

категорій справ: Вищого суду з питань інтелектуальної власності та Вищого антикорупційного суду.

Кожен вид цих органів державної влади має як спільні риси (статутно-правовий характер, державно-владний характер повноважень тощо), які обумовлюють єдність системи органів державної влади України, так і специфічні ознаки (обсяг компетенції, порядок формування, форми діяльності тощо), які характеризують їх як відповідну підсистему.

Конституцією України передбачено й низку інших державних органів, що не належать до жодної з трьох гілок державної влади.

Зокрема, **Конституційний Суд України** як єдиний орган конституційної юстиції. Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції (ст. 147 Конституції України).

Прокуратура України як єдина система, на яку покладаються: підтримання публічного обвинувачення в суді; організація 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; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Особливим є місце в системі органів державної влади таких конституційних органів, як:

– **Рахункова палата**, на яку покладається функція здійснення від імені Верховної Ради України контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням;

– **Уповноважений Верховної Ради України з прав людини**, який здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина;

– **Вища рада правосуддя**, яка покликана забезпечити належний фаховий рівень суддівського корпусу України, ухвалювати рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності, про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя та звільнення судді з посади; розглядати скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; надавати згоду на затримання судді чи утримання його під вартою тощо;

– **Центральна виборча комісія**, що є постійно діючим колегіальним державним органом, який наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, всеукраїнського і місцевих референдумів.

Винятково важливу функцію держави у сфері забезпечення безпеки і правопорядку відіграють ***правоохоронні органи***. До таких органів належать: Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань та інші.

Особливе місце в системі органів державної влади займають **Збройні Сили України** та інші військові формування, утворені відповідно до закону.

Позиції Конституційного Суду України щодо правового статусу органів державної влади висловлювалися цим органом конституційної юрисдикції неодноразово.

Конституційний Суд України в абзаці другому пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005[226] зазначив, що **діяльність правотворчих і правозастосовчих органів держави має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів**.

У п. 4. мотивувальної частини Рішення КСУ від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012[227] зазначено, що «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6 Конституції України).

---

[226] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV "Прикінцеві положення" Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України "Про статус суддів" (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 // Голос України від 04.11.2005. № 209.

[227] Рішення Конституційного Суду України 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 від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 2, стор. 25.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 у справі про фінансування судів, **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**.

Крім того, у Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 Конституційний Суд України наголосив, що **неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі**.

Відповідно до конституційних повноважень **Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні** виключно законами України закріплює права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення, а також встановлює, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків (пункти 1, 6 частини першої статті 92, частина друга статті 95 Конституції України).

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених статтями 85, 87 Конституції України, у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України, в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (частини друга, третя статті 113, частина перша статті 117 Основного Закону України). Отже, Кабінет Міністрів України видає нормативно-правові акти у сфері соціального захисту, керуючись, зокрема, законами України, якими він на це уповноважується.

Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами; делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються; юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі; судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції; судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону (частини перша, друга, третя статті 124, частина перша статті 129 Конституції України).

Конституційні принципи правової держави та верховенства права, а також визнання найвищої юридичної сили Конституції України, норми якої є нормами прямої дії (статті 1, 8 Основного Закону України), зобов'язують суди під час розгляду справ керуватися основними засадами судочинства, передбаченими частиною третьою статті 129 Конституції України, іншими засадами судочинства в судах окремих судових юрисдикцій, якщо вони визначені законом (частина четверта статті 129 Основного Закону України). Зокрема, **діяльність судів адміністративної юрисдикції під час розгляду справ, що виникають із спорів про соціальний захист окремих категорій громадян, здійснюється відповідно до такої засади судочинства, як законність, за якою суд вирішує справи згідно з Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та застосовує інші нормативно-правові акти** (пункти 1, 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України).

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, якими регулюються бюджетні відносини, зокрема питання соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України, є складовою бюджетного законодавства відповідно до пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України. Отже, суди загальної юрисдикції України під час вирішення справ щодо соціального захисту прав громадян повинні застосовувати нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України, інших законів України, в тому числі закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Таким чином, в аспекті конституційного подання положення частини другої статті 95, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України та пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з положеннями статті 6, частини другої статті 19, частини першої статті 117 Конституції України треба розуміти так, що суди під час вирішення справ про соціальний захист громадян керуються, зокрема, принципом законності. Цей принцип передбачає застосування судами законів України, а також нормативно-правових актів відповідних органів державної влади, виданих на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, в тому числі нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, виданих

у межах його компетенції, на основі і на виконання Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України».

Згідно з п. 1. резолютивної частини Рішення КСУ від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012[228], «В аспекті конституційного подання положення статті 1, частин першої, третьої статті 95 Конституції України у системному зв'язку з положеннями статті 3, частини першої статті 17, частини третьої статті 22, статей 46, 48 Основного Закону України треба розуміти так, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України виходячи з фінансових можливостей держави, яка **зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України**. При цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги – принципам пропорційності і справедливості».

За п. 2. Резолютивної частини цього Рішення КСУ, «В аспекті конституційного подання положення частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 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.

Пункт 3. Резолютивної цього Рішення КСУ передбачає, що «В аспекті конституційного подання положення частини другої статті 95, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу

[228] Рішення Конституційного Суду України 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 від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 2, стор. 25.

України та пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з положеннями статті 6, частини другої статті 19, частини першої статті 117 Конституції України треба розуміти так, що **суди під час вирішення справ про соціальний захист громадян керуються, зокрема, принципом законності. Цей принцип передбачає застосування судами законів України, а також нормативно-правових актів відповідних органів державної влади, виданих на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, в тому числі нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, виданих у межах його компетенції, на основі і на виконання Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України**».

Пункт 3.2. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019[229] передбачає:

«**Для гарантування конституційного порядку, нормального функціонування держави з метою утвердження прав і свобод людини і забезпечення гідних умов життя Конституція України передбачає структуровану, багаторівневу, ієрархічну систему органів державної влади, які наділені відповідною компетенцією, мають свій предмет відання та владні повноваження. Здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову передбачає, що кожний орган державної влади має належати до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової) або мати особливий статус, окремо визначений Основним Законом України.**

У Конституції України встановлено, які з органів державної влади за своїми повноваженнями або функціональним призначенням є єдиними в державі, і визначено їх найменування та порядок формування (зокрема, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя, Національний банк України, Рахункова Рахункова палата), а які з них належать до певної системи

[229] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг" (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 4, стор. 129.

і можуть бути кількісно і якісно змінені (утворені, реорганізовані, ліквідовані) відповідно до Конституції України (зокрема, суди, органи виконавчої влади). Тобто Основним Законом України передбачено обов'язковість існування одних органів державної влади і можливість утворення інших, чітко визначено суб'єктів і порядок формування кожного органу державної влади, сферу його діяльності та/або предмет відання.

Закріплення такої гнучкої, але водночас чітко визначеної системи органів державної влади зумовлене необхідністю задоволення потреб державного та суспільного життя країни, які постійно змінюються, і забезпечення цілісності внутрішньої структури держави.

Визначення в Конституції України найменування органу державної влади, його кількісного складу, порядку формування, суб'єктів призначення/обрання та звільнення його членів та/або керівника тощо унеможливлює зміну засад діяльності такого органу інакше ніж шляхом внесення змін до Основного Закону України. Це узгоджується з юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп у справі про Рахункову палату, в якому вказано, що Верховна Рада України як орган законодавчої влади не має права забрати чи обмежити конституційні повноваження Рахункової палати, передати їх будь-яким іншим органам або ж взяти на себе їх здійснення; зазначені положення, однак, не стосуються повноважень Верховної Ради України як органу, який відповідно до статті 155 Конституції України має повноваження вносити зміни до Конституції України, зокрема до її статті 98 (абзац восьмий пункту 1 мотивувальної частини).

Отже, **утворення будь-якого органу державної влади можливе лише суб'єктами та в порядку, передбаченими Конституцією України**.

Правовий статус новоутвореного органу державної влади має відповідати його функціональному призначенню, меті та завданням діяльності.

3.3. **За змістом Конституції України, крім органів державної влади, обов'язкове існування і найменування яких безпосередньо визначено Основним Законом України, у системі органів державної влади можуть бути утворені:**

– *міністерства та інші центральні органи виконавчої влади* (Кабінетом Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (пункт 9-1 статті 116). При цьому

не можуть бути змінені назви та основне цільове призначення тих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, назви яких прямо чи опосередковано вказані у Конституції України (абзац восьмий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 січня 2003 року № 2-рп/2003);

– *суди* (законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя) (частина друга статті 125). При цьому не допускається створення надзвичайних та особливих судів (частина шоста статті 125);

– *органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів* (відповідно до закону в системі правосуддя) (частина десята статті 131).

Таким чином, **Конституцією України передбачено систему органів державної влади, яка може коригуватися уповноваженими суб'єктами лише у конституційно визначених межах. Утворення нового органу державної влади поза цією системою і в не передбаченому Конституцією України порядку можливе лише після внесення відповідних змін до Основного Закону України.**

Крім органів державної влади, Конституція України передбачає можливість створення відповідних ***органів і служб для забезпечення діяльності Верховної Ради України та Президента України***.

Так, *Верховна Рада України* для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України *комітети Верховної Ради України;* для підготовки і попереднього розгляду питань – *тимчасові спеціальні комісії;* для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – *тимчасові слідчі комісії* (частини перша, друга, третя статті 89 Конституції України). За своїм конституційним статусом комітети Верховної Ради України є органами, які мають предметно визначену компетенцію і забезпечують здійснення парламентом його повноважень (абзац перший підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 березня 2003 року № 5-рп/2003). Це також стосується вказаних тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій.

Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень *консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби* (пункт 28 частини першої статті 106 Конституції України). Завданням таких органів є сприяння Президентові України в реалізації його конституційних повноважень (абзац третій підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004)./…/

3.7. 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 (частини друга, третя статті 8 Основного Закону України).

Визначені Конституцією України система органів державної влади, найменування державних органів, порядок їх утворення та функціонування можуть бути змінені виключно шляхом внесення змін до Основного Закону України в порядку, встановленому ним. У Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп Конституційний Суд України зазначив, що в**ерховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України; перерозподіл конституційної компетенції через прийняття закону є можливим тільки шляхом внесення змін до Конституції України** (абзац четвертий пункту 1, абзац двадцять другий пункту 3 мотивувальної частини). **Конституція України при внесенні до неї змін передбачає збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні** (абзац четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000).

Пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо; законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, **що Верховна Рада України і Президент України при**

вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та унормування їхньої діяльності згідно з частиною другою статті 19 Основного Закону України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Так, у Рішенні від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009 Конституційний Суд України вказав, що Президент України та Верховна Рада України мають діяти в межах конституційних повноважень, зокрема, щодо участі у формуванні лише тих органів, які передбачені Конституцією України (абзац десятий пункту 3 мотивувальної частини), та визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення абзацу другого частини другої, частини третьої статті 14 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року № 3759-XII, зазначивши, що участь глави держави та органу законодавчої влади у процедурі призначення на посади та звільнення з посад керівників Національної телекомпанії України і Національної радіокомпанії України Конституцією України не передбачена (абзац дванадцятий пункту 3 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини)».

Пункт 3.1. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 11 березня 2020 р. № 4-р/2020[230] вказує, що «Відповідно до частини третьої статті 125 Конституції України **Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України**.

Конституційно визначений статус Верховного Суду зумовлює наявність відповідних функцій та повноважень. Згідно зі статтею 36 Закону № 1402 Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом; здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом; забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом (частина перша, пункти 1, 6 частини другої).

[230] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України "Про судоустрій і статус суддів" від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування" від 16 жовтня 2019 року № 193-IX, "Про Вищу раду правосуддя" від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII від 11 березня 2020 р. № 4-р/2020 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 3, стор. 7.

Конституційний Суд України в Рішенні від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 дійшов висновку, що **органи державної влади, закріплені в Конституції України, мають особливий статус конституційних органів, тому ліквідація, зміна найменування, а також перегляд їх конституційно визначених функцій і повноважень у спосіб, що істотно (докорінно) змінює їх конституційну природу, можливі лише після внесення змін до Основного Закону України у порядку, передбаченому його розділом XIII «Внесення змін до Конституції України»; за своєю юридичною природою найвища інстанція судової гілки влади має забезпечувати єдність та сталість судової практики всіх судів, які входять до системи судоустрою України, а тому її конституційний статус полягає у безперервності здійснення повноважень від часу прийняття Основного Закону України** (абзац другий пункту 4, перше речення абзацу другого пункту 7 мотивувальної частини).

Згідно з Конституцією України до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85); виключно законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство, статус суддів (пункт 14 частини першої статті 92); в Україні діє Вища рада правосуддя, яка вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів (пункт 7 частини першої статті 131).

За **Вищою радою правосуддя** на розвиток її конституційних функцій на законодавчому рівні закріплено повноваження надавати обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнювати пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів (пункт 15 частини першої статті 3 Закону № 1798).

Конституційний Суд України вважає, що зменшення законом кількісного складу Верховного Суду з двохсот суддів до ста суддів без одночасної зміни його функцій слід розглядати як організаційний засіб, який регулюється відповідно до приписів частини другої статті 125, статті 126 Конституції України.

З наведених положень Конституції України та Закону № 1798 вбачається, що **Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні повноважна змінювати кількісний склад суддів Верховного Суду, у разі якщо відповідний законопроєкт внесе Пре-**

зидент України після консультацій з Вищою радою правосуддя. Недодержання цієї конституційної процедури не відповідає передбаченому частиною першою статті 6 Конституції України принципу поділу державної влади, суперечить системі стримувань та противаг, що випливає з нього, і становить посягання на незалежність судової влади».

РОЗДІЛ 7.
ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА В УКРАЇНІ

7.1. Парламент – єдиний орган законодавчої влади в Україні

Термін «законодавча влада» (англ. legislature) інтерпретується як галузь (інститут, гілка) державної влади, делегованої народом своїм представникам у парламенті та наділеної виключними повноваженнями приймати закони. Сучасний парламент (англ. parliament, франц. parlement, первісно – розмова, від франц. parler – говорити) традиційно визначають як вищий орган народного представництва, який виражає суверенну волю народу шляхом прийняття головним чином законів.

Ідея формування та функціонування парламенту пов'язана з концепцією поділу влади, ідеєю народного суверенітету і похідною від неї ідеєю народного представництва. Надзвичайно вагомим внеском у формування цих теорій і концепцій та первинної основи функціонування парламентаризму є погляди англійських та французьких мислителів XVII-XVIII ст., таких як: Дж. Локк, Е. Берк, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є, Е. Сійєс, Дж. С. Міль та ін. Результати пошуків видатних філософів мають відображення майже в усіх демократичних конституціях світу, зокрема в Конституції України, яка закріплює модель вітчизняного парламентаризму.

Діяльність парламентів визначає характер і зміст парламентаризму. ***Парламентаризм*** – система державного управління суспільством, яка характеризується чітким розподілом законодавчих і виконавчих функцій за умови привілейованого становища законодавчого органу – парламенту – стосовно інших державних органів. При цьому парламентаризм не варто пов'язувати з якимись конкретними формами державного правління. Явище парламентаризму в тій чи іншій формі властиве кожній сучасній демократичній країні, воно є історично зумовленим наслідком суспільно-політичного розвитку.

Унікальність парламенту як політичного інституту полягає в його ролі посередника між суспільством і органами виконавчої влади; системи, у якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні.

Завдання парламентаризму:

1) якісне формування складу парламенту через обрання людей із відповідними фаховими та моральними якостями;

2) обрання через парламентські рішення таких моделей суспільного розвитку, які консолідували б націю, відповідали її історичним очікуванням, забезпечували зв'язок часів.

Парламент – це родова назва вищого колегіального загальнонаціонального представницького і законодавчого органу в демократичних державах, який відображає суверенну волю народу і працює на постійній основі (паралельна назва – легіслатура). У сучасних демократичних країнах парламент – це вищий колегіальний виборний представницький законодавчий орган державної влади, що діє на постійній основі.

Сучасному парламенту, зокрема Верховній Раді України, притаманні такі **ознаки**:

1. Це, як правило, загальнодержавний орган, наділений верховною законодавчою владою; його діяльність поширюється на всю територію держави (суб'єкта федерації чи державно-територіальної автономії). Парламент – єдиний орган у державі, який правомочний видавати акти вищої юридичної сили – закони.

2. Парламент діє в системі колективного прийняття рішень – це обов'язково колегіальний орган, що складається з парламентаріїв (Верховна Рада України – з народних депутатів України), чисельність яких має бути достатньою для забезпечення його представницького характеру.

3. Як представницька установа парламент провадить діяльність згідно з належними йому правами, а не на підставі яких-небудь розпоряджень, наданих йому ким-небудь іншим.

4. Формується парламент (у повному складі або частково, наприклад, лише нижня палата) на виборних засадах – шляхом вільних виборів, які проводяться на основі дотримання загальновизнаних демократичних принципів виборчого права, що забезпечує його легітимний характер.

5. Парламент – це орган загальної компетенції, до його відома віднесено широке коло питань, які потребують законодавчого регу-

лювання, він бере участь у реалізації практично всіх-функцій держави.

Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Конституція України у визначенні правового статусу Верховної Ради України виходить із сучасних концепцій парламентаризму, враховуючи національний досвід, закріплює таку модель українського парламентаризму, яка передбачає форму взаємодії громадянського суспільства і держави, що ґрунтується на визнанні особливого місця парламенту – Верховної Ради України у системі державної влади в Україні.

Конституційний Суд України також висловив свої позиції щодо статусу Верховної Ради України як парламенту.

Верховна Рада України є органом державної влади, який здійснює свої повноваження на засадах представництва народними депутатами України інтересів Українського народу. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98[231] вказав, що **діяльність Верховної Ради України передусім спрямована на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі прийняттям законів** шляхом голосування народних депутатів України (абзац третій пункту 1 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України виходить з того, що «діяльність Верховної Ради України є невід'ємною складовою частиною суспільного життя в Україні і має ґрунтуватися на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (частина перша статті 15 Конституції України)» (абзац сьомий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98[232]).

Пріоритетною рисою сучасного українського парламенту як органу законодавчої влади є його **виключність як єдиного органу законодавчої влади у державі**, універсальність у системі органів державної влади, що зумовлена, насамперед, унітарним характером

[231] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 // Офіційний вісник України від 23.07.1998 р., № 27, стор. 139, стаття 1009, код акта 5659/1998.

[232] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України "Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України" (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98 // Офіційний вісник України від 24.12.1998 р., № 49, стор. 41, стаття 1803, код акта 6468/1998.

державного устрою України, внутрішньою структурою Верховної Ради України та низкою інших важливих обставин. Тож нині в Україні не існує інших органів законодавчої влади, окрім Верховної Ради України. Крім того, взагалі не передбачена й можливість делегування нею своїх законодавчих повноважень іншим державним органам чи органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам.

Верховна Рада України є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, оскільки вона має право представляти увесь Український народ – громадян України усіх національностей.

Парламент України є провідним органом у системі органів державної влади. Він представляє і реалізує повноваження пріоритетної гілки державної влади – законодавчої, бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, здійснює контроль за додержанням прав і свобод громадян, є загальним представником народу і виразником його волі, парламент України має багатогранні відносини з іншими органами державної влади та із суб'єктами політичної системи: політичними партіями, громадськими організаціями тощо. Провідна роль Верховної Ради України зумовлена її особливою політико-правовою природою, що має прояв у її представницькому, колегіальному, виборному та постійному характері організації та діяльності, періодичності формування, легальності, легітимності та інших ознаках.

У Преамбулі Конституції України зазначається, що Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, приймає цю Конституцію – Основний Закон України. Крім того, ст. 5 Конституції України проголошує, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Також у ст. 6 закладено принцип поділу влади, згідно з яким 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 межах і відповідно до законів України. Наведені положення свідчать про **представницьку природу Верховної Ради України**. Це обгрунтовано в конституційно-правових положеннях про те, що тільки Верховна Рада України має право виступати від імені Українського народу. Цей

факт зумовлює її первинне суспільне призначення – представництво інтересів Українського народу, вираження його суверенної волі шляхом прийняття законів та інших актів.

Колегіальність Верховної Ради України зумовлює певний кількісний склад парламенту, який визначений на конституційному рівні, а саме складається з 450 народних депутатів України. Крім того, колегіальність Верховної Ради України зумовлена також процедурою розгляду питань і прийняття рішень парламентом. Відповідно до ч. 1 ст. 91 Конституції Верховна Ради України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією.

Стосовно **виборності**, Верховна Рада України є виборним органом державної влади. Відповідно до Конституції України народні депутати обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Виборність зумовлює особливе місце Верховної Ради України як загальнонаціонального представницького органу в системі органів державної влади.

Відносно **постійного характеру діяльності** парламенту України та **періодичності формування** у ч. 5 ст. 76 Конституції України зазначається, що строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років, що свідчить про періодичність її формування.

Відносно **легальності** парламенту, то відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Легітимний характер Верховної Ради України зумовлений низкою чинників, насамперед способом формування, виборчою системою, процедурами прийняття рішень у парламенті.

Отже ***Верховна Рада України*** *– це єдиний загальнонаціональний, постійно діючий, однопалатний, колегіальний, виборчий, представницький орган законодавчої влади в незалежній Україні*.

7.2. Верховна Рада України: правовий статус, порядок формування, склад та структура

Загальні підходи до характеристики правового статусу Верховної Ради України відповідно до положень Конституції України здійснив Конституційний Суд України.

Згідно зі статтею 75 Конституції України **єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України**, а за змістом її статей 76, 85 Верховна Рада України є **органом народного представництва і здійснює повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання**.

Пункт 3. мотивувальної частини Рішення КСУ від 11 липня 2012 р. № 15-рп/2012[233] передбачає:

«Як вбачається зі статті 1, частини другої статті 5 Основного Закону України, **визначальною засадою парламентаризму є відкритість роботи парламенту**.

За статтею 84 Конституції України засідання Верховної Ради України проводяться відкрито (частина перша); рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування (частина друга).

У Рішенні Конституційного Суду України від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 зазначено, що **Верховна Рада України є органом державної влади, який здійснює свої повноваження на засадах представництва народними депутатами України інтересів Українського народу** (абзац перший підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Сутність представницької демократії полягає, насамперед, в опосередкованій участі громадян у прийнятті рішень державного значення через своїх представників, покликаних виступати від імені виборців, виражати та захищати інтереси всього народу. Р*еалізація засади відкритості роботи парламенту гарантує* **підтримання постійного зв'язку** *народних депутатів України, як* повноважних представників Українського народу у Верховній Раді

[233] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України" (справа про обрання Голови Верховної Ради України) від 11 липня 2012 р. № 15-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 4, № 5/2012 , стор. 27.

України, **із виборцями**, *що створює умови для всебічного аналізу діяльності як окремих народних депутатів України, так і парламенту в цілому.*

Відповідно до частини п'ятої статті 82 Основного Закону України **порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України**. За пунктом 21 частини першої статті 92 Основного Закону України організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України визначаються виключно законами України. Верховна Рада України як орган державної влади зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України), а закони, у тому числі й Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», згідно з частиною другою статті 8 Основного Закону України приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

За частиною першою статті 88 Конституції України Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх.

В Основному Законі України, а саме в частині першій статті 88, **не встановлено спеціальної вимоги стосовно обрання та відкликання Голови Верховної Ради України з посади таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів**.

Зі змісту частини першої статті 84, частини першої статті 88 Основного Закону України вбачається, що Голова Верховної Ради України обирається та відкликається з посади на відкритому пленарному засіданні парламенту, за винятком випадків, коли за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України проводиться закрите пленарне засідання.

Згідно з частинами другою, третьою статті 84, частиною першою статті 88, статтею 91 Конституції України рішення про обрання чи відкликання Голови Верховної Ради України з посади приймається більшістю від конституційного складу парламенту на його пленарних засіданнях шляхом голосування».

Пункт 4. мотивувальної частини Рішення КСУ від 11 липня 2012 р. № 15-рп/2012[234] передбачає:

[234] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин

«Згідно з оспорюваними положеннями частини шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту обраним Головою Верховної Ради України вважається кандидат на посаду, який отримав більшість голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів України від їх фактичної чисельності; голосування вважається таким, що відбулося, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин народних депутатів України від їх фактичної чисельності.

Як наголосив Конституційний Суд України у Рішенні від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003, **рішення Верховної Ради України є результатом її волевиявлення і ухвалюються на колегіальній основі** (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини).

Рішення Верховної Ради України про обрання та відкликання Голови Верховної Ради України з посади оформляються відповідними постановами Верховної Ради України (частина сьома статті 75, частина четверта статті 77 Регламенту).

Згідно зі статтею 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Основним Законом України.

У Рішенні Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 сформульовано правову позицію, відповідно до якої **Верховна Рада України правомочна реалізовувати свої повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка** згідно з частиною четвертою статті 89, статтею 91, частиною четвертою статті 94, частинами другою, п'ятою, шостою статті 111, частиною першою статті 135, статтею 155, частиною першою статті 156 Конституції України **необхідна для прийняття відповідного рішення** (абзац другий пункту 2 резолютивної частини).

У цьому ж рішенні зазначено, що **неучасть певної кількості народних депутатів України у голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень Верховною Радою України** (пункт 4 резолютивної частини).

п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України" (справа про обрання Голови Верховної Ради України) від 11 липня 2012 р. № 15-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 4, № 5/2012, стор. 27.

Отже, згідно з Основним Законом України **єдиною вимогою щодо чисельності народних депутатів України, якою обумовлюється прийняття рішень (актів) повноважною Верховною Радою України, є наявність** визначеної у статті 91 та інших положеннях Основного Закону України **відповідної кількості голосів народних депутатів України від конституційного складу парламенту**».

Формування парламенту і його структура багато у чому залежать від територіального устрою, політичного режиму, історичного досвіду. Як вже було зазначено, за структурою парламенти, як правило, поділяються на однопалатні чи двопалатні. Нижні палати парламентів, як і однопалатні парламенти, майже завжди формуються шляхом *виборів*. Народ, який оголошується в конституціях єдиним джерелом державної влади, шляхом виборів висловлює свою політичну волю. Завдяки цьому акту він безпосередньо перетворює свою волю у владну політичну структуру – парламент. А тому демократичний лад будь-якої держави схиляється до виборів на засадах загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Майже всі нижні палати двопалатних і однопалатні парламенти формуються прямими виборами – шляхом голосування виборців (за винятком представницьких установ Бахрейну, Катару, Оману, а також Китаю). В багатьох країнах парламент може бути єдиним органом, у формуванні якого беруть участь усі громадяни держави, які мають право голосу. В окремих державах президент або монарх може призначити певну кількість членів парламенту (Бутан). У деяких державах використовуються й інші підходи до виборів нижньої палати двопалатного парламенту чи однопалатного парламенту. У Бангладеші 300 депутатів Національної асамблеї обираються прямими виборами, ще 50 місць резервується для жінок, які обираються з урахуванням партійної належності відповідно до отриманої партією частки голосів (тобто, призначаються членами парламенту).

Порядок формування Верховної Ради України досить простий. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (частина перша статті 76 Конституції України).

Щодо виборчої системи як чинника, що впливає на кількісний склад парламенту України, то відповідно до ст. 133 ВК України **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.

Обрання народних депутатів України у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій (виборчих блоків політичних партій (далі – виборчих блоків) відбувається за пропорційною системою Усі народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси (абзац другий пункту 3.3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010[235]).

Верховна Рада України є однопалатним парламентом.

Ефективність діяльності Верховної Ради України залежить не тільки від її якісного складу, а й від структури. *Структура Верховної Ради України включає два аспекти*: **політичний** та **організаційно-функціональний**. Політична структура характеризується наявністю таких політичних утворень: депутатські фракції та коаліція депутатських фракцій.

Основними внутрішніми структурними елементами парламенту, його допоміжними органами, що реалізують функції парламенту, є: 1) керівні органи; 2) комісії (комітети); 3) парламентські фракції.

СТРУКТУРА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ:

Як структурні одиниці в організації діяльності Верховної Ради України можна виокремити:

- народного депутата (парламентарія);
- керівні посадові особи Верховної Ради;

[235] Рішення Конституційного Суду України 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 від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2010 р., № 3, стор. 44.

– комітети Верховної Ради;
– тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради;
– депутатські групи і фракції та міжфракційні об'єднання;
– Апарат Верховної Ради України.

Після проведення виборів нового складу парламенту, Верховна Рада України для належної організації своєї діяльності, насамперед законотворчої, повинна обрати необхідних посадових осіб.

До посадових осіб Верховної Ради України належать:

– Голова Верховної Ради України;
– перший заступник Голови Верховної Ради України;
– заступник Голови Верховної Ради України.

Основні суб'єкти організації роботи Верховної Ради України:

Голова Верховної Ради України – це керівна посадова особа парламенту, яка обирається з числа народних депутатів України шляхом таємного голосуванням через подання бюлетенів на строк повноважень Верховної Ради України.

Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України – це посадові особи Верховної Ради України, які обираються з числа народних депутатів України відкритим поіменним голосуванням більшістю народних депутатів України від конституційного складу парламенту, кандидатури яких вносяться в порядку, визначеному для внесення кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України.

Комітети Верховної Ради України – це органи Верховної Ради України, які утворюються з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямами законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій.

Рада голів комітетів Верховної Ради України утворюється з метою загальної координації та узгодження роботи комітетів парламенту.

Лічильна комісія Верховної Ради України обирається для організації голосувань Верховної Ради України і визначення їх результатів.

Тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України – це тимчасові колегіальні органи парламенту України, що утворюються з числа народних депутатів України, які дали згоду на це, для підготовки і попереднього розгляду питань за дорученням Верховної Ради України, а також для доопрацювання проектів законів та інших актів парламенту.

Тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України – це тимчасові колегіальні органи парламенту України, що утворюються з числа

народних депутатів України, які дали згоду на це, для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес.

Спеціальна тимчасова слідча комісія Верховної Ради України – це тимчасовий колегіальний орган парламенту України, який утворюється з числа народних депутатів України з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій, а також спеціального прокурора і трьох спеціальних слідчих для розслідування обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину в межах процедури розгляду питання про усунення глави держави з поста в порядку імпічменту.

Депутатські фракції у Верховній Раді України – це об'єднання депутатів у парламенті на партійній основі.

Погоджувальна рада депутатських фракцій – це консультативно-дорадчий орган парламенту, до складу якого входять Голова Верховної Ради України, його Перший заступник і заступник, голови депутатських фракцій і депутатських груп (з правом ухвального голосу) та голови комітетів (з правом дорадчого голосу) і який створюється для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради України, зокрема підготовки розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань парламенту.

Найстаріший за віком депутат у Верховній Раді України наділений згідно зі ст. 79 Конституції України відповідним обсягом повноважень, зокрема, зачитує присягу перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріплюють цю присягу своїми підписами під її текстом.

Стаття 88 Конституції України передбачає загальний **перелік повноважень Голови Верховної Ради України**. Зокрема, ця посадова особа парламенту:

1) веде засідання Верховної Ради України;

2) організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України;

3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України;

4) представляє Верховну Раду України у відносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;

4) представляє Верховну Раду України у відносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;

5) організовує роботу Апарату Верховної Ради України.

Верховна Рада обирає першого заступника Голови Верховної Ради і заступника Голови Верховної Ради.

Важливу роль у конституційно-правовому регулюванні відіграють такі джерела, як парламентські регламенти. За умов двопалатного парламенту кожна з палат має власний регламент. Парламентський регламент як правова форма звичайно має вигляд єдиного акта, що ухвалюється за рішенням парламенту (палати) і не потребує підписання главою держави. Без участі глави держави здійснюється і офіційне оприлюднення регламенту[236].

Розділ ІІІ Регламенту Верховної Ради України, який називається «**Формування органів Верховної Ради України. Обрання, призначення та відкликання її посадових осіб**» детально врегульовує ці питання. Регламент Верховної Ради України затверджено Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI[237].

ДЕПУТАТСЬКІ ФРАКЦІЇ І ДЕПУТАТСЬКІ ГРУПИ. КОАЛІЦІЯ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ.

Частини 6 – 10 ст. 83 Конституції України визначають загальні вимоги щодо ***об'єднань народних депутатів*** у Верховній Раді України.

У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

---

[236] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 96.

[237] Закон України 10 лютого 2010 р. № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України» // Голос України від 17.02.2010, № 28.

Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією.

Тлумачення Конституційного Суду України щодо **формування коаліції** здійснено у Рішенні від 6 квітня 2010 р. № 11-рп/2010[238] .

Як зазначено у п. 3.4 (абз. 2, 3, 4 мотивувальної частини), «Згідно з Регламентом **народними депутатами України** у Верховній Раді України **формуються депутатські фракції** (частина перша статті 58). При цьому політична партія (виборчий блок) має право формувати у Верховній Раді України лише одну депутатську фракцію (частина друга статті 58 Регламенту), яка повинна налічувати не менше ніж 15 народних депутатів України (частина перша статті 59 Регламенту).

Реалізація повноважень Верховною Радою України зумовлена не тільки набуттям повноважень народними депутатами України, а й утворенням у Верховній Раді України коаліції. Коаліція формується за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій 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; до складу коаліції входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (частини шоста, сьома статті 83 Конституції України).

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України за Конституцією України **фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції є обов'язковими умовами її повноважності** (абзац другий підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008).

4. У частинах п'ятій, дев'ятій статті 83 Конституції України передбачено, що порядок роботи Верховної Ради України, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції встановлюються Основним Законом України та Регламентом Верховної Ради України. Тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції

[238] Рішення Конституційного Суду України 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 від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2010 р., № 3, стор. 44.

України в Рішенні Конституційного Суду України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 дано без урахування положень Регламенту, оскільки Тимчасовий регламент Верховної Ради України цим же Рішенням був визнаний таким, що не відповідає Конституції України, у зв'язку з прийняттям його не у формі закону України, а у формі постанови Верховної Ради України. Конституційне положення щодо встановлення засад формування коаліції Конституцією України і Регламентом реалізоване з набуттям чинності 17 лютого 2010 року Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861–VI, тому офіційне тлумачення відповідних положень Конституції України та Регламенту щодо формування коаліції має відбуватися у їх системному зв'язку.

Конституцією України (частинами шостою, сьомою статті 83) та Регламентом (статтями 61, 62) (ці статті втратили чинність – *прим. автор*.) встановлені такі **засади формування коаліції**: вона формується за результатами виборів народних депутатів України; формування здійснюється після проведення консультацій депутатськими фракціями; основою формування коаліції є узгодження депутатськими фракціями політичних позицій; за результатами консультацій укладається Угода про коаліцію; невід'ємною складовою такої Угоди є список народних депутатів України, які сформували коаліцію і чисельність яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, що засвідчено особистими підписами цих народних депутатів України; коаліція формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради України або протягом одного місяця з дня припинення діяльності попередньої коаліції; коаліція вважається сформованою з моменту офіційного оголошення про це головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради України на підставі поданих до Апарату Верховної Ради України необхідних документів.

Відповідно до цього стаття 61 Регламенту (ця стаття втратила чинність – *прим. автор*.) визначила **коаліцію** як *сформоване за результатами виборів і на основі узгоджених політичних позицій та на засадах, встановлених Конституцією України і Регламентом, об'єднання депутатських фракцій, народних депутатів України, до складу якого входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України*.

Утворення у Верховній Раді України коаліції має на меті добровільне об'єднання народних депутатів України у парламентську

більшість. **Ознаками коаліції** *є наявність депутатських фракцій, а також більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України*. Необхідність входження в коаліцію зазначеної кількості народних депутатів України підтверджується, зокрема, частиною десятою статті 83 Конституції України, згідно з якою «депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією». Відповідно до пункту 2 частини першої статті 66 Регламенту (стаття втратила чинність – *прим. автор*.) діяльність коаліції припиняється, якщо в ній залишається кількість народних депутатів України, менша, ніж це передбачено частиною шостою статті 83 Конституції України, тобто меншість від конституційного складу Верховної Ради України. Частина сьома статті 83 Конституції України передбачає формування коаліції не тільки після проведення чергових та позачергових виборів Верховної Ради України, а й після припинення діяльності коаліції. Це дає підстави для висновку, що за Конституцією України можлива зміна у Верховній Раді України однієї парламентської більшості на іншу в залежності від волі більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

5. Згідно з Основним Законом України держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частина четверта статті 15). Ці гарантії поширюються і на народних депутатів України (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98).

Конституційний Суд України виходить з того, що «діяльність Верховної Ради України є невід'ємною складовою частиною суспільного життя в Україні і має ґрунтуватися на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (частина перша статті 15 Конституції України)» (абзац сьомий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98).

Аналіз положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81 Конституції України дає підстави для висновку, що Основний Закон України не виключає, а Регламент (частина третя статті 59) передбачає можливість перебування у Верховній Раді України народного депутата України поза депутатською фракцією, зокрема у разі його невходження

або виходу зі складу депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку), за виборчим списком якої його обрано, до прийняття на підставі закону рішення вищим керівним органом відповідної політичної партії (виборчого блоку) про дострокове припинення його повноважень. Крім того, згідно з частиною четвертою статті 59 Регламенту народний депутат України, якого виключено зі складу депутатської фракції, є позафракційним. Відповідно до частини четвертої статті 60 Регламенту «депутатська фракція, склад якої стає меншим від необхідної мінімальної кількості народних депутатів, визначеної частиною першою статті 59 цього Регламенту, через 15 днів після дня настання такого факту оголошується Головою Верховної Ради України розпущеною».

Глава 11 Регламенту Верховної Ради України передбачає ***порядок формування депутатських фракцій (депутатських груп)*** у Верховній Раді України.

Відповідно до ст. 57 Регламенту Верховної Ради України депутатські фракції формуються на першій сесії Верховної Ради нового скликання до розгляду питань про обрання Голови Верховної Ради України, створення органів Верховної Ради. Якщо цього не відбулося, головуючий на пленарному засіданні оголошує перерву для їх формування. Перед наступним пленарним засіданням Апарат Верховної Ради надає народним депутатам інформаційні матеріали, які були подані до Апарату Верховної Ради за день до початку зазначеного пленарного засідання, про сформовані відповідно до вимог цього Регламенту депутатські фракції.

Стаття 58 цього Закону визначає *принципи формування депутатських фракцій*. Депутатські фракції формуються із числа народних депутатів, обраних за виборчими списками політичних партій та народних депутатів, які були висунуті політичною партією в одномандатних округах. При формуванні депутатської фракції до її складу також за умови додержання засад діяльності такої фракції можуть увійти народні депутати, обрані в одномандатних округах, які реєструвалися кандидатами у народні депутати шляхом самовисування, або народні депутати, які були висунуті політичною партією, що за результатами виборів не взяла участь у розподілі депутатських мандатів.

Політична партія має право формувати у Верховній Раді лише одну депутатську фракцію.

Принципи функціонування депутатської фракції повинні бути демократичними і не суперечити вимогам Конституції України, Зако-

ну України «Про статус народного депутата України» та Регламенту Верховної Ради.

Умови формування депутатських фракцій (депутатських груп) передбачає ст. 59 Регламенту Верховної Ради України.

Народний депутат може входити до складу *лише однієї депутатської фракції* (депутатської групи).

Голова Верховної Ради України, Перший заступник та заступник Голови Верховної Ради України ***не входять*** до складу депутатської фракції (депутатської групи).

Народний депутат, який не увійшов до складу депутатської фракції (у тому числі після оголошення депутатської фракції розпущеною), якого виключено чи який вийшов із складу депутатської фракції, є *позафракційним*.

Позафракційні народні депутати можуть входити до складу депутатських фракцій або об'єднуватися у *депутатську групу народних депутатів*. Кількість осіб у депутатській групі не може бути меншою, ніж кількість осіб у найменшій фракції, що сформована протягом першої сесії.

Депутатська група реєструється в Апараті Верховної Ради в порядку, встановленому статтею 60 цього Регламенту.

Зареєстрована *депутатська група має права депутатської фракції*.

Порядок реєстрації та припинення діяльності депутатських фракцій (депутатських груп)регламентується ст. 60 названого Закону.

Кожна *депутатська фракція (депутатська група) реєструється в Апараті Верховної Ради*. Умовою реєстрації є надходження до Апарату Верховної Ради підписаного особисто кожним народним депутатом, який увійшов до складу депутатської фракції (депутатської групи), повідомлення в електронній або паперовій формі про сформування депутатської фракції (депутатської групи). Повна та скорочена назва депутатської фракції має збігатися з назвою відповідної політичної партії. Повна та скорочена назва депутатської групи не повинна співпадати з назвами зареєстрованих депутатських фракцій (депутатських груп).

Після відповідного оформлення матеріалів про утворення депутатської фракції (депутатської групи) *головуючий на пленарному засіданні інформує народних депутатів про реєстрацію такої депутатської фракції* (депутатської групи), її кількісний склад, го-

лову депутатської фракції (депутатської групи) та заступників голови депутатської фракції (депутатської групи). Інформаційні матеріали про депутатську фракцію (депутатську групу) після її реєстрації надаються народним депутатам. У такому ж порядку повідомляється про зміни в складі депутатської фракції (депутатської групи).

Про вступ, вихід зі складу зареєстрованої депутатської фракції (депутатської групи) народний депутат повідомляє в електронній або паперовій формі головуючого на пленарному засіданні. Повідомлення в електронній або паперовій формі народного депутата про входження до складу тієї чи іншої депутатської фракції (депутатської групи) погоджується з головою цієї депутатської фракції (депутатської групи). Повідомлення про виключення із складу депутатської фракції (депутатської групи) робить головуючий на пленарному засіданні за поданням голови депутатської фракції (депутатської групи).

Депутатська фракція (депутатська група), *склад якої став меншим від мінімальної кількості народних депутатів*, визначеної частиною четвертою статті 59 Регламенту, через 15 днів після дня настання такого факту *оголошується* Головою Верховної Ради України *розпущеною*.

Стаття 60^{-1} Регламенту Верховної Ради України передбачає можливість створення **міжфракційного депутатського об'єднання**. Народні депутати можуть добровільно об'єднуватися у міжфракційні депутатські об'єднання без реєстрації, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення їх діяльності Апаратом Верховної Ради України. Міжфракційне депутатське об'єднання *не має прав депутатської фракції* (депутатської групи), передбачених цим Регламентом. Про створення міжфракційного депутатського об'єднання оголошує головуючий на пленарному засіданні за поданням керівника такого об'єднання.

Частину організаційних функцій у Верховній Раді України здійснює ***погоджувальна рада депутатських фракцій (депутатських груп)***. Порядок її створення, повноваження та порядок роботи визначає глава 14 Регламенту Верховної Ради України.

Статус Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) визначає ст. 73 названого Закону.

Погоджувальна рада створюється як *консультативно-дорадчий орган для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради*.

До складу Погоджувальної ради входять Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради

України, голови депутатських фракцій (голови депутатських груп) з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу. У разі відсутності голови депутатської фракції (голови депутатської групи) чи голови комітету за їх дорученням у засіданні Погоджувальної ради бере участь відповідно заступник голови депутатської фракції (заступник голови депутатської групи), перший заступник (заступник) голови комітету з правом відповідно ухвального чи дорадчого голосу.

Головує на засіданнях Погоджувальної ради Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України.

Народні депутати мають право бути присутніми на засіданнях Погоджувальної ради, брати участь у обговоренні питань, що розглядаються, вносити пропозиції щодо проектів порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань (статті 20, 24, 25 Регламенту).

У засіданнях Погоджувальної ради **мають право брати участь**:

а) суб'єкти права законодавчої ініціативи чи їх представники;
б) голова тимчасової спеціальної комісії, тимчасової слідчої комісії з правом дорадчого голосу, якщо на засіданні Погоджувальної ради розглядаються питання, віднесені до повноважень такої комісії;
в) відповідальні працівники Апарату Верховної Ради, які здійснюють організаційно-технічне забезпечення проведення Погоджувальної ради та пленарних засідань Верховної Ради.

Погоджувальна рада *проводить свою роботу у формі засідань*, як правило, в понеділок тижня пленарних засідань. Засідання Погоджувальної ради є правомочним *за умови присутності на ньому не менше половини її складу з правом ухвального голосу*.

Засідання Погоджувальної ради *скликаються* Головою Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Першим заступником чи заступником Голови Верховної Ради України або за ініціативою представників двох чи більше депутатських фракцій (депутатських груп) у разі необхідності.

Робота Погоджувальної ради здійснюється *гласно*, її засідання є відкритими, за винятком випадків прийняття рішення про проведення закритого засідання.

На кожному засіданні Погоджувальної ради ведеться протокол та стенограма засідання. Протокол засідання Погоджувальної ради підписує головуючий на засіданні.

Пропозиції Погоджувальної ради ухвалюються такою кількістю голосів членів Погоджувальної ради з правом ухвального голосу, яка у сумарному підрахунку голосів членів відповідних депутатських фракцій (депутатських груп) є достатньою для прийняття позитивного рішення при голосуванні питання у залі засідань.

Ухвалені пропозиції щодо порядку денного пленарних засідань направляються депутатським фракціям (депутатським групам), органам та особам, яких вони стосуються, не пізніше 18-ї години дня засідання Погоджувальної ради.

Погоджувальна рада:

1) узгоджує проект плану законопроектної роботи та рекомендує його Верховній Раді для затвердження;
2) розглядає та ухвалює пропозиції щодо проектів календарного плану роботи сесії, порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань;
3) погоджує кандидатів на посади голови комітету, першого заступника, заступника голови та секретаря комітету;
4) вносить Голові Верховної Ради України пропозицію щодо скликання позачергового пленарного засідання Верховної Ради та дати його проведення на вимогу трьох депутатських фракцій (депутатських груп) чи п'яти комітетів;
5) розглядає питання про вжиття заходів щодо забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях;
6) вносить пропозиції щодо проведення парламентських слухань;
7) розглядає інші пропозиції з організації роботи Верховної Ради відповідно до Регламенту Верховної Ради.

Глава 15 Регламенту Верховної Ради України присвячена вищим посадовим особам Верховної Ради України, голові, першому заступнику та заступнику голови Верховної Ради України.

Відповідно до ст. 74 зазначеного Закону, *Голова* Верховної Ради України *обирається* Верховною Радою *на строк її повноважень* з числа народних депутатів. Кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України пропонуються на пленарному засіданні Верховної Ради депутатськими фракціями (депутатськими групами), народними депутатами. Народний депутат може запропонувати для обрання свою кандидатуру. Після завершення внесення пропозицій щодо кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України Верховна Рада приймає рішення про перехід до обговорення цих кандидатур і може робити перерву в пленарному засіданні на визначений нею строк для по-

переднього обговорення запропонованих кандидатур у депутатських фракціях (депутатських групах).

До початку обговорення запропонованих кандидатур у депутатських фракціях (депутатських групах) Апарат Верховної Ради надає народним депутатам відомості про кожну з них. Перелік відомостей повинен бути однаковим для всіх кандидатів на посаду. Питання про обрання Голови Верховної Ради України не потребує підготовки в комітетах.

Стаття 75 Регламенту Верховної Ради України встановлює порядок обрання Голови Верховної Ради України.

Кандидати на посаду Голови Верховної Ради *України виступають на пленарному засіданні* в порядку внесення їх кандидатур з доповідями щодо програм своєї майбутньої діяльності – до 20 хвилин.

Після заслуховування доповідей кандидатів на посаду Голови Верховної Ради України *проводиться обговорення цих кандидатур*. Загальний час для обговорення кандидатур визначається Верховною Радою, але має становити не менше однієї години.

У виступах народних депутатів усі кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України обговорюються одночасно. Народні депутати мають право ставити запитання кандидатам на посаду Голови Верховної Ради України, висловлювати думку щодо їх програм, політичних, ділових та особистих якостей, агітувати за або проти кожного з них. Головуючий на пленарному засіданні з дотриманням черговості запису на виступ (ст. 33 Регламенту) надає рівні можливості промовцям для виступу на підтримку того чи іншого кандидата на посаду Голови Верховної Ради України.

Кожний *кандидат* на посаду Голови Верховної Ради України *в будь-який час може заявити про самовідвід*. Для цього головуючий на пленарному засіданні надає йому слово позачергово.

Рішення щодо кандидатур на посаду Голови Верховної Ради України *приймається шляхом відкритого поіменного голосування*.

Обраним Головою Верховної Ради України *вважається кандидат* на посаду, який *отримав більшість голосів народних депутатів від конституційного складу* Верховної Ради, *якщо бюлетені* для таємного голосування *одержали не менше двох третин народних депутатів від їх фактичної чисельності*.

Про обрання Голови Верховної Ради України **оформляється відповідна постанова Верховної Ради, яку підписує обраний Голова Верховної Ради України**.

Повноваження Голови Верховної Ради України починаються відразу після його обрання.

Статті 76 і 77 Регламенту Верховної Ради України передбачають підстави і процедуру ***відкликання Верховною Радою Голови Верховної Ради України з посади***.

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 унеможливлюють виконання ним своїх обов'язків. Дострокове припинення депутатських повноважень Головою Верховної Ради України має наслідком припинення його повноважень як Голови Верховної Ради України.

Пропозиції про відкликання Верховною Радою Голови Верховної Ради України з посади (крім відкликання за його особистою заявою) можуть вноситися:

1) народними депутатами на підставі висновку комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, у разі відсторонення Голови Верховної Ради України від ведення пленарних засідань три і більше разів протягом однієї чергової сесії;

2) не менш як однією третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради за їх підписами (підписні листи подаються в оригіналі).

При розгляді питання про відкликання з посади Верховною Радою Голови Верховної Ради України (крім відкликання за його особистою заявою), про дострокове припинення ним депутатських повноважень пленарне засідання веде Перший заступник (заступник) Голови Верховної Ради України або обраний Верховною Радою за процедурою (ad hoc) головуючий на пленарному засіданні з числа народних депутатів, який не підписав пропозицію про відкликання Голови Верховної Ради України. Питання про обрання (ad hoc) головуючого на пленарному засіданні не включається до порядку денного пленарного засідання, а вирішується Верховною Радою без попередньої підготовки в комітетах після обговорення за скороченою процедурою.

Рішення про включення до порядку денного сесії Верховної Ради питання про відкликання з посади Голови Верховної Ради України приймається на пленарному засіданні, наступному за днем внесення такої пропозиції. Одночасно Верховна Рада дає доручення Рахунковій

палаті провести фінансову перевірку виконання кошторису Верховної Ради в поточному році.

Голова Верховної Ради України готує звіт про свою роботу та про виконання кошторису Верховної Ради в поточному році. Цей звіт та висновок Рахункової палати надаються народним депутатам не пізніш як за два дні до розгляду питання на пленарному засіданні.

Питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади не потребує підготовки в комітетах.

У разі необхідності для збору чи перевірки інформації, що стосується питання відкликання з посади Голови Верховної Ради України, Верховна Рада створює тимчасову слідчу комісію без голосування про включення цього питання до порядку денного сесії.

Розгляд питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади за рішенням більшості народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради включається до порядку денного сесії Верховної Ради у визначений нею день, але не пізніш як на десятий день після включення цього питання до порядку денного сесії.

Загальний час щодо обговорення питання про відкликання Голови Верховної Ради України з посади визначається Верховною Радою.

Верховна Рада заслуховує доповідь представника народних депутатів, які ініціювали відкликання Голови Верховної Ради України з посади, і відповіді доповідача на запитання; співдоповідь представника тимчасової слідчої комісії (у разі її створення) і відповіді співдоповідача на запитання; звіт Голови Верховної Ради України про його діяльність на цій посаді – до 30 хвилин (а у разі припинення повноважень за особистою заявою звіт не обов'язковий) та його відповіді на запитання. Народні депутати мають право ставити запитання і брати участь у обговоренні питання. Головуючий на пленарному засіданні з урахуванням черговості запису на виступ надає рівні можливості для промовців, які виступають як за, так і проти особи, яка є Головою Верховної Ради України.

Рішення Верховної Ради про відкликання Голови Верховної Ради України з посади приймається шляхом відкритого поіменного голосування більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради і оформляється постановою Верховної Ради.

У разі якщо особиста заява Голови Верховної Ради України про його відкликання з посади не задовольняється Верховною Радою, він має право припинити виконання посадових обов'язків Голови Верховної Ради України через 15 днів після дня розгляду цього питан-

ня Верховною Радою. Після цього йому виплачується заробітна плата народного депутата і здійснюються виплати, пов'язані з виконанням депутатських повноважень відповідно до закону.

Повноваження Голови Верховної Ради України передбачає ст. 78 Регламенту Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України на виконання повноважень, визначених Конституцією України:

1) веде засідання Верховної Ради з дотриманням вимог Регламенту;
2) підписує акти, прийняті Верховною Радою, чим засвідчує відповідність їх змісту прийнятим рішенням;
3) забезпечує оприлюднення актів Верховної Ради, які не потребують наступного підписання Президентом України;
4) здійснює повноваження, передбачені статтею 94 Конституції України;
5) представляє Верховну Раду у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав і міжнародними організаціями;
6) вживає заходів для забезпечення безпеки і охорони Верховної Ради відповідно до закону;
7) вживає заходів щодо охорони та захисту народних депутатів;
8) веде засідання Погоджувальної ради;
9) забезпечує дотримання календарного плану роботи сесії та порядку денного пленарних засідань;
10) вживає заходів щодо забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях;
11) організовує розробку планів законопроектної роботи Верховної Ради;
12) організовує підготовку питань до розгляду на пленарних засіданнях;
13) здійснює контроль за своєчасним направленням і розглядом депутатських запитів;
14) видає розпорядження з питань відрядження народних депутатів, посадових осіб Верховної Ради і підписує відповідні документи;
15) розподіляє посадові обов'язки між Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України, контролює їх виконання ними;

16) визначає відповідно до предметів відання комітетів головний комітет з підготовки і попереднього розгляду проектів актів, внесених на розгляд Верховної Ради;
17) має право скликати і проводити засідання комітетів, тимчасових спеціальних комісій для розгляду визначених ним або Верховною Радою питань, якщо відповідний комітет або тимчасова спеціальна комісія несвоєчасно чи неналежно виконують свої функції, й повідомляє про це на найближчому пленарному засіданні;
18) порушує перед відповідними органами, посадовими особами питання про відповідальність осіб за невиконання ними вимог, встановлених цим Регламентом, законами України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верхов ної Ради України», про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України;
19) організовує роботу Апарату Верховної Ради та здійснює контроль за його діяльністю;
20) у разі необхідності скасовує розпорядження Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України та керівника Апарату Верховної Ради України;
21) пропонує Верховній Раді кандидатуру для призначення на посаду керівника Апарату Верховної Ради України;
22) забезпечує розробку проекту кошторису Верховної Ради на наступний рік;
23) не пізніш як через два місяці після закінчення бюджетного року забезпечує подання на розгляд Верховної Ради звіту про виконання кошторису Верховної Ради за минулий рік;
24) звертається до суду з позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі невиконання ним вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності;
25) виконує доручення Верховної Ради;
26) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України, законами України та цим Регламентом.

Розпорядження Голови Верховної Ради України можуть бути змінені, скасовані рішенням Верховної Ради, прийнятим більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Стаття 79 Регламенту Верховної Ради України передбачає процедуру обрання та відкликання з посад Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України. Верховна Рада обирає на строк її повноважень Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України з числа народних депутатів, кандидатури яких вносяться в порядку, передбаченому для внесення кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України (ст. 74 Регламенту).

КОМІТЕТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ відіграють найважливішу роль у діяльності парламенту, на що вказує **Конституційний Суд України** у своїх рішеннях.

Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів (частина перша статті 89 Конституції України). **Комітети є органами Верховної Ради України, які відповідальні перед нею і підзвітні їй**.

За своїм конституційним статусом комітети є органами, які забезпечують здійснення парламентом його повноважень. Отже, діяльність комітетів пов'язана з вирішенням питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України (абзац перший підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 березня 2003 року № 5-рп/2003[239]).

Комітети згідно з п. 4 ст. 13 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»[240] мають право обговорювати відповідно до предметів їх відання кандидатури посадових осіб, яких за Конституцією України Верховна Рада України обирає і призначає або надає згоду на призначення, та готувати до розгляду висновки щодо цих кандидатур.

Основний Закон України не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями, вони можуть лише сприяти Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парла-

[239] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Національного банку України про офіційне тлумачення положень статті 86, частини другої статті 89 Конституції України, частини другої статті 15, частини першої статті 16 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) від 5 березня 2003 року № 5-рп/2003 // Вісник Конституційного Суду України від 2003 р., № 1, стор. 35.

[240] Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР «Про комітети Верховної Ради України» // Голос України від 08.06.1995.

ментського контролю, виконуючи певні дії допоміжного (інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру. Наведене узгоджується з правовою позицією Конституційного Суду України, за якою комітети не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України (абзац сьомий пункту 8 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001[241]).

Глава 16 Регламенту Верховної Ради України унормовує порядок створення комітетів Верховної Ради України.

Як передбачає п. 12. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 26 квітня 2018 р. № 4-рп/2018[242], «Конституційний Суд України спирається на юридичну позицію, викладену у Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, за якою «однією зі стадій законодавчого процесу є внесення законопроекту до Верховної Ради України. Право законодавчої ініціативи відповідно до Конституції України мають Президент України, Кабінет Міністрів України та народні депутати України»; «реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів» (абзаци шостий, десятий пункту 2 мотивувальної частини). Згідно з частиною першою статті 89 Конституції України «Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів». Із наведеного випливає, що встановлене Конституцією України **функціональне призначення комітетів Верховної Ради**

[241] Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 // Офіційний вісник України від 06.04.2001 р., № 12, стор. 39, стаття 494, код акта 18176/2001.

[242] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" від 26 квітня 2018 р. № 4-рп/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 3, стор. 94.

України передбачає, зокрема, **здійснення ними законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту**. **Конституційний Суд України вважає, що розгляд законопроекту у Верховній Раді України без участі відповідного комітету Верховної Ради України слід вважати порушенням конституційної процедури розгляду закону в контексті частини першої статті 152 Конституції України**».

Відповідно до ст. 81 Регламенту Верховної Ради України, створення комітетів здійснюється з урахуванням вимог Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради.

Перелік комітетів затверджується у разі необхідності на першій сесії Верховної Ради нового скликання більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу.

Верховна Рада створює комітети у складі голів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів. Голови комітетів, перші заступники, заступники голів комітетів, секретарі, персональний склад членів комітетів обираються Верховною Радою більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу. Народний депутат може бути членом лише одного комітету.

Квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів *визначаються пропорційно* від кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою.

Облік квот пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп) у комітетах здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту.

Стаття 82 і 83 Регламенту Верховної Ради України передбачають порядок обрання та відкликання голів комітетів, перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів Верховної Ради.

Формування персонального складу комітетів Верховної Ради врегульовує ст. 84 Регламенту Верховної Ради України.

Члени комітетів обираються за списками кандидатів у члени всіх комітетів відкритим поіменним голосуванням без обговорення шляхом прийняття постанови Верховної Ради. Список персонального складу комітетів повинен містити назви всіх комітетів, назви депутатських фракцій (депутатських груп), прізвища, імена та по батькові кандидатів у члени комітету в алфавітному порядку в межах кожної депутатської фракції (депутатської групи), від якої їх висунуто.

Персональний склад усіх комітетів нового скликання визначається одночасно шляхом прийняття відповідної постанови Верховної Ради.

Народний депутат, який виявив бажання перейти до іншого комітету, може звернутися із відповідною заявою, погодженою з головою депутатської фракції (депутатської групи), до Голови Верховної Ради України, який направляє її для розгляду в комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, для розгляду заяви по суті і внесення пропозиції на розгляд Верховної Ради.

При вирішенні питань про зміну персонального складу комітетів приймається постанова про внесення змін до постанови Верховної Ради про обрання членів комітетів.

Глава 17 Регламенту Верховної Ради України передбачає підстави і порядок утворення тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

Стаття 85 зазначеного Закону вказує на порядок утворення ***тимчасової спеціальної комісії***.

Верховна Рада може прийняти рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою, крім випадку, передбаченого ч. 9 ст. 146 Регламенту Верховної Ради.

Тимчасова спеціальна комісія утворюється з числа народних депутатів, які дали на це згоду. Кількісний склад тимчасової спеціальної комісії формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп).

Не може бути обраний до складу тимчасової спеціальної комісії народний депутат, у якого в разі обрання виникне реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для підготовки і попереднього розгляду яких утворюється відповідна комісія. Народний депутат, кандидатура якого запропонована депутатською фракцією (депутатською групою) до складу тимчасової спеціальної комісії, зобов'язаний повідомити Верховну Раду про неможливість брати участь у роботі тимчасової спеціальної комісії за наявності зазначеної підстави.

Пропозиції щодо кількісного та персонального складу тимчасової спеціальної комісії подаються депутатськими фракціями (депутатськими групами) у п'ятиденний строк з дня направлення до них звернення ініціатора (ініціаторів) утворення тимчасової спеціальної комісії. У

складі тимчасової спеціальної комісії може бути представлено не менш як по одному народному депутату від кожної депутатської фракції (депутатської групи). Якщо депутатська фракція (депутатська група) не запропонувала у встановлений строк представників для роботи в тимчасовій спеціальній комісії, то комісія створюється без участі представників цієї депутатської фракції (депутатської групи).

Про утворення тимчасової спеціальної комісії Верховна Рада приймає постанову, в якій визначає:

1) назву тимчасової спеціальної комісії;

2) мету, завдання і коло питань, для підготовки і попереднього розгляду яких утворюється тимчасова спеціальна комісія;

3) кількісний і персональний склад тимчасової спеціальної комісії, голову тимчасової спеціальної комісії та заступника голови;

4) термін діяльності тимчасової спеціальної комісії (на заздалегідь визначений час або на час виконання відповідної роботи);

5) термін звіту тимчасової спеціальної комісії про виконану роботу, який не перевищує шести місяців з дня її утворення;

6) заходи щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення роботи тимчасової спеціальної комісії.

На посаду голови тимчасової спеціальної комісії не може бути обраний голова комітету. Народний депутат за погодженням з відповідною депутатською фракцією (депутатською групою) може бути одночасно членом одного комітету і тимчасової спеціальної комісії.

Секретар тимчасової спеціальної комісії обирається на першому засіданні тимчасової спеціальної комісії з числа її членів.

Голова тимчасової спеціальної комісії, заступник голови та секретар комісії не можуть бути членами однієї депутатської фракції (депутатської групи).

Строк повноважень тимчасової спеціальної комісії не може перевищувати одного року з дня її утворення.

Термін діяльності та підстави припинення повноважень тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради передбачає ст. 86 Регламенту Верховної Ради України.

Тимчасова спеціальна комісія утворюється на визначений Верховною Радою термін. У визначений термін, але не пізніш як через шість місяців з дня її утворення, тимчасова спеціальна комісія подає до Верховної Ради звіт про виконану роботу, а також підготовлені народними депутатами – членами цієї комісії відповідні проекти актів

Верховної Ради та інші матеріали, які надаються народним депутатам. Після обговорення результатів роботи тимчасової спеціальної комісії у відповідних комітетах та на пленарному засіданні Верховна Рада приймає рішення щодо завершення роботи такої комісії або доручає їй продовжити роботу і визначає для цього термін її діяльності.

Повноваження тимчасової спеціальної комісії вважаються припиненими в разі:

1) прийняття Верховною Радою закону, постанови або іншого акта, для підготовки якого створювалася ця тимчасова спеціальна комісія;

2) припинення повноважень Верховної Ради, якою утворено цю тимчасову спеціальну комісію.

Стаття 87 Регламенту Верховної Ради України передбачає створення ***тимчасових слідчих комісій Верховної Ради***.

Верховна Рада відповідно до ч. 4 ст. 89 Конституції України може утворювати тимчасові слідчі комісії. Питання про утворення тимчасової слідчої комісії включається до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради без голосування.

Порядок утворення, вимоги до персонального складу тимчасової слідчої комісії визначаються в порядку, передбаченому для утворення тимчасової спеціальної комісії (ч. 2 – 5, 7 та 8 ст. 85 Регламенту Верховної Ради), крім особливостей, встановлених ст. 87 Регламенту Верховної Ради України.

До складу тимчасової слідчої комісії не може входити народний депутат, який:

1) є родичем або свояком посадової, службової особи, яка працює в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, чи особи, яка входить до керівного органу об'єднання громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією, або посадової, службової особи, щодо якої повинно проводитися зазначене розслідування;

2) має самостійні або через членів сім'ї майнові цивільно-правові інтереси в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, об'єднанні громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією;

3) був або є учасником судового процесу, в якому учасником були або є державний орган, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, їх посадові, службові особи, а також об'єднання

громадян, окремі громадяни, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією;

4) до набуття повноважень народного депутата брав участь у ревізії, аудиторській чи іншій перевірці, результати якої стали підставою для створення тимчасової слідчої комісії;

5) матиме у разі обрання інший реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для розслідування яких створюється відповідна комісія.

Не може бути обраний до складу тимчасової слідчої комісії народний депутат, у якого в разі обрання виникне реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для розслідування яких утворюється вказана комісія.

Народний депутат, кандидатура якого запропонована депутатською фракцією (депутатською групою) до складу тимчасової слідчої комісії, зобов'язаний повідомити Верховну Раду про неможливість брати участь у роботі тимчасової слідчої комісії за наявності підстав, зазначених у ч. 3 ст. 87 цього Закону.

Секретар тимчасової слідчої комісії обирається на першому засіданні тимчасової слідчої комісії із числа її членів шляхом таємного або відкритого голосування більшістю народних депутатів від складу тимчасової слідчої комісії, затвердженого Верховною Радою.

Секретар тимчасової слідчої комісії більшістю народних депутатів від її складу може бути переобраний на засіданні тимчасової слідчої комісії, а голова та заступник голови тимчасової слідчої комісії – на пленарному засіданні Верховної Ради більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу.

Народний депутат за погодженням із відповідною депутатською фракцією (депутатською групою) може бути обраний членом лише однієї тимчасової слідчої комісії.

У разі ненадання тимчасовою слідчою комісією звіту Верховній Раді у визначений Верховною Радою термін повноваження такої комісії вважаються припиненими з наступного дня після дня закінчення терміну подання тимчасовою слідчою комісією звіту, про що оголошується Головою Верховної Ради України на пленарному засіданні Верховної Ради.

Висновки та наслідки роботи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради передбачає ст. 88 Регламенту Верховної Ради України.

Результати розслідування тимчасова слідча *комісія викладає в звіті*, який повинен містити висновки і пропозиції про:

1) факти й обставини, які стали підставами для проведення розслідування;

2) відомості чи обставини, встановлені тимчасовою слідчою комісією, і докази, якими це підтверджується;

3) відомості чи обставини, що не підтвердилися;

4) факти й обставини, які не були перевірені, і причини цього.

У пропозиціях тимчасової слідчої комісії зазначається, яким чином мають бути використані висновки тимчасової слідчої комісії в разі прийняття Верховною Радою рішення щодо них. Пропозиції тимчасової слідчої комісії викладаються у проекті постанови чи іншого акта Верховної Ради і вносяться на розгляд Верховної Ради народними депутатами - членами тимчасової слідчої комісії.

За результатами розгляду висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада може прийняти такі рішення:

1) взяти до відома висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії;

2) припинити повноваження тимчасової слідчої комісії;

3) продовжити роботу тимчасової слідчої комісії на визначений Верховною Радою строк, але не більше одного року з дня її утворення.

При розгляді висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії Верховна Рада в разі необхідності вирішує питання щодо:

1) направлення матеріалів тимчасової слідчої комісії Генеральному прокурору для їх вивчення та відповідного реагування;

2) направлення висновків тимчасової слідчої комісії Президенту України, Прем'єр-міністру України;

3) направлення висновків тимчасової слідчої комісії для реагування відповідному державному органу, органу місцевого самоврядування чи посадовій особі згідно із законом;

4) публікації висновків тимчасової слідчої комісії в газеті «Голос України».

Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії не є вирішальними для органів, які здійснюють кримінальне провадження.

Повноваження тимчасової слідчої комісії припиняються:

1) одночасно з прийняттям Верховною Радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії;

2) у разі ненадання тимчасовою слідчою комісією звіту Верховній Раді у визначений Верховною Радою термін (ч. 8 ст. 87 Регламенту Верховної Ради);

3) у разі припинення повноважень Верховної Ради відповідного скликання, якою утворено тимчасову слідчу комісію.

Верховна Рада заслуховує звіт про діяльність тимчасової слідчої комісії в будь-який час не пізніше встановленого терміну для її діяльності або на вимогу тимчасової слідчої комісії раніше цього терміну, але не більше двох разів за весь термін її діяльності.

7.3. Функції та повноваження Верховної Ради України

Парламент є повноважним, тобто може розпочати свою діяльність, *за умови*:

- обрання не менше двох третин від його конституційного складу (ч. 2 ст. 82 Конституції України);
- складення присяги народними депутатами України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України (ст. 79 Конституції України).

Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання (ч. 1 ст. 90 Конституції України).

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану (ч. 4 ст. 83 Конституції України).

Повноваження Верховної Ради України визначає ст. 85 Конституції України. До повноважень Верховної Ради України належить:

1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;

2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 Конституції;

3) прийняття законів;

4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;

6) затвердження загальнодержавних програм економічного, нау-

ково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією;

8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленому ст. 111 Конституції;

11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

13) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;

14) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону;

15) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

16) прийняття Регламенту Верховної Ради України;

17) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

19) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;

21) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

22) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

23) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

24) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

25) встановлення державних символів України;

26) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади;

27) призначення на посади третини складу Конституційного Суду України;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;

37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.

Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Можливість дострокового припинення повноважень Верховної Ради України визначена ч. 2 ст. 90 Конституції України. **Дострокове припинення повноважень парламенту – виняткове право глави держави. Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:**

1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції;

2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;

3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достро-

ково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України.

Функції Верховної Ради України – це основні напрямки діяльності українського парламенту, які розкриваються через повноваження, закріплені Конституцією України.

Питання про систему функцій Верховної Ради України до тепер дискусійне. Головними функціями Верховної Ради, на думку переважної більшості вчених, є: законодавча; представницька; установча; контрольна; бюджетно-фінансова; зовнішньополітична.

1. **ЗАКОНОДАВЧА ФУНКЦІЯ** Верховної Ради України – це найважливіший напрямок її діяльності. У системі поділу влади парламент має прерогативу в галузі правотворчості. Верховна Рада України в рамках своєї компетенції приймає закони з питань, що потребують законодавчого регулювання, не втручаючись при цьому у сферу компетенції інших органів, які здійснюють нормотворчу підзаконну діяльність. Здійснюючи законодавчу функцію, Верховна Рада України за допомогою закону надає своєму рішенню вищої юридичної сили, пов'язуючи ним виконавчу і судову владу.

Законодавчу компетенцію складають такі повноваження Верховної Ради України:

внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»;

- призначення всеукраїнського референдуму з питань про зміну території України;
- прийняття законів;
- затвердження Державного бюджету України та внесення до нього змін;
- визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- надання в установлений законом термін згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсації міжнародних договорів України.

2. **УСТАНОВЧА ФУНКЦІЯ** Верховної Ради України пов'язана з її участю у формуванні інших органів державної влади і місцевого самоврядування та визначенні правових основ їхньої діяльності. Зокре-

ма, Верховна Рада України призначає вибори Президента України та місцеві вибори, призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України тощо.

3. **КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ** Верховної Ради України полягає у здійсненні парламентського контролю, передусім за діяльністю Кабінету Міністрів України.

Одним з повноважень Верховної Ради України є **здійснення парламентського контролю** у межах, визначених Конституцією України та законом (пункт 33 частини першої статті 85 Основного Закону України).

За Конституцією України **парламентський контроль включає** контроль за виконанням Державного бюджету України (пункт 4 частини першої статті 85), за діяльністю Кабінету Міністрів України (пункт 13 частини першої статті 85), за використанням позик, одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, що не передбачені Державним бюджетом України (пункт 14 частини першої статті 85), та надання парламентом згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією України (абзаци четвертий, п'ятий пункту 8 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001[243] у справі про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України).

Контрольну компетенцію складають повноваження Верховної Ради України, що забезпечують реалізацію контрольної функції парламенту. Згідно з п. 33 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією, об'єктом якого є Президент України, виконавча влада, представницький орган Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування тощо. Відповідно, можна виділити ***контрольні повноваження парламенту щодо***:

1. *Президента України* вони здійснюються шляхом:

– заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

[243] Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 // Офіційний вісник України від 06.04.2001 р., № 12, стор. 39, стаття 494, код акта 18176/2001.

– усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленої ст. 111 Конституції України;

– прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриманого не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України.

2. *Кабінету Міністрів України* вони здійснюються шляхом:

– розгляду і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

– здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України;

– розгляд за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (наслідком прийняття такої резолюції є відставка Кабінету Міністрів України).

3. *Верховної Ради Автономної Республіки Крим* вони здійснюються шляхом:

– дострокового припинення повноважень Верхової Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює згідно зі ст. 101 Конституції України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

У фінансовій сфері Верховна Рада України здійснює такі контрольні повноваження:

– контролює виконання Державного бюджету України, риймає рішення щодо звіту про його виконання;

– затверджує рішення про надання Україною позик і економічної допомоги іншим державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від інших держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України;

– здійснює контроль за їх використанням.

Відповідно до ст. 98 Конституції України контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

До контрольних повноважень Верховної Ради можна також віднести **право народного депутата України звернутися на сесії Верховної Ради України із запитом** до органів Верховної Ради, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

ФУНКЦІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ. Повноваження у сфері зовнішньої політики, оборони та безпеки передбачають права Верховної Ради України:

- оголошувати за поданням Президента України стан війни і укладати мир;
- схвалювати рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;
- затверджувати загальну структуру, чисельність, визначати функції Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;
- ухвалювати рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;
- затверджувати протягом двох днів від моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях;
- про загальну або часткову мобілізацію;
- про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Верховна Рада України здійснює також **інші повноваження**, що їх згідно з Конституцією України віднесено до її відання, зокрема:

– утворення і ліквідацію районів, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

– затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;

– визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;

– заснування державних нагород, установлення військових звань, дипломатичних рангів та інших спеціальних звань тощо.

ОРГАНІЗАЦІЙНА ФУНКЦІЯ парламенту виявляється через такі **повноваження із самоорганізації роботи Верховної Ради України**, а саме:

+ обрання Голови Верховної Ради України, першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликання їх;

+ затвердження переліку комітетів Верховної Ради України та обрання голів цих комітетів;

+ створення тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій;

+ призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України;

+ затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату.

Позиції Конституційного Суду України щодо функцій Верховної Ради України викладено у численних рішеннях органу конституційної юрисдикції.

За частиною першою статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. У Висновку від 11 липня 2001 року № 3-в/2001[244] у справі про Римський Статут Конституційний Суд України вказав, що **згода на обов'язковість міжнародного договору (його ратифікація) здійснюється Верховною Радою України у формі закону**, **який за своєю правовою природою не відрізняється від інших законів України** (абзац третій підпункту 2.5 пункту 2 мотивувальної частини).

[244] Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут) від 11 липня 2001 року № 3-в/2001 // Офіційний вісник України від 27.07.2001 — 2001 р., № 28, стор. 104, стаття 1267, код акта 19454/2001.

Наведене дає підстави вважати, що закони про ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів України повинні прийматися в загальному порядку, встановленому для прийняття законів України.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008[245] наголошує на тому, що «**законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів**, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок – скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони» (абзаци третій, четвертий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

Як зазначено у п. 2.1. мотивувальної частини Рішення КСУ від 30 листопада 2010 р. № 22-рп/2010[246], «Згідно з Основним Законом України до повноважень Верховної Ради України належить **затвердження Державного бюджету України** (пункт 4 частини першої статті 85, частина перша статті 96) **виключно у формі закону** (пункт 1 частини другої статті 92, частина друга статті 95).

Окремої процедури розгляду, ухвалення і набрання чинності законом про Державний бюджет України, відмінної від процедури розгляду, ухвалення і набрання чинності іншими законами, у Конституції України не визначено, але встановлено деякі особливості щодо його змісту, якими обумовлені і певні вимоги до цієї процедури. Зокрема, проект закону про Державний бюджет України розробляє і подає до Верховної Ради України Кабінет Міністрів України разом із доповіддю

[245] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 // Офіційний вісник України від 06.06.2008 р., № 38, стор. 22, стаття 1272, код акта 43177/2008.

[246] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 14, 24, 64, пунктів 7-13 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про Державний бюджет України на 2010 рік" від 30 листопада 2010 р. № 22-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2011 р., № 1, стор. 5.

про хід виконання Державного бюджету України поточного року. Дія в часі закону про Державний бюджет України обмежується конкретним періодом – з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – іншим періодом (стаття 96, пункт 6 статті 116 Основного Закону України).

За змістом частини другої статті 95 Конституції України **тільки законом про Державний бюджет України повинні визначатися будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків**.

Структура і зміст закону про Державний бюджет України визначені частиною другою статті 38 Кодексу, а порядок подання та розгляду законопроектів, які впливають на дохідну чи видаткову частини бюджету, – статтею 27 Кодексу.

2.2. Конституційний Суд України неодноразово за зверненнями суб'єктів права на конституційне подання розглядав справи і приймав рішення щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів про Державний бюджет України чи їх окремих положень.

Зокрема, у Рішенні від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян) Конституційний Суд України встановив, що вимоги щодо змісту закону про Державний бюджет України містяться в частині другій статті 95 Конституції України, положення якої конкретизовано у статті 38 Кодексу; визначений частиною другою статті 95 Конституції України, частиною другою статті 38 Кодексу перелік правовідносин, які регулюються законом про Державний бюджет України, є вичерпним; зі змісту положень Конституції України та Кодексу вбачається, що **закон про Державний бюджет України як правовий акт, чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України – він стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, тому цим законом не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України** (абзаци четвертий, п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини).

Визнавши вказаним рішенням окремі положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» такими, що не відповідають Конституції України, Конституційний Суд України звернув увагу Верховної Ради України, Президента України, Кабінету

Міністрів України на необхідність додержання положень статей 1, 3, 6, 8, 19, 22, 95, 96 Конституції України, статей 4, 27, частини другої статті 38 Кодексу при підготовці, прийнятті та введенні в дію закону про Державний бюджет України (пункти 1, 4 резолютивної частини).

На зазначених положеннях Основного Закону України, Кодексу і наведених правових позиціях Конституційного Суду України ґрунтувалося його Рішення від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України, яким визнано неконституційними окремі положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (пункт 2 резолютивної частини). У цьому рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку, що **законом про Державний бюджет України не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві; у разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони** (абзаци третій, четвертий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини)».

Як передбачає п. 4. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 18 лютого 2020 р. № 2-р/2020[247], «Верховна Рада України, **приймаючи закони**, **не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України** (третє речення абзацу четвертого пункту 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року № 7-зп). Таким чином, **Верховна Рада України, приймаючи закони України на виконання відповідних норм Конституції України, повинна дотримуватись конституційно визначених меж, зокрема тих, що стосуються статусу, організації, функціонування, діяльності як відповідних органів, так і їх посадових осіб**.

Конституційний Суд України вважає, що органи державної влади, закріплені в Конституції України, мають особливий статус конституційних органів, тому ліквідація, зміна найменування, а також перегляд їх конституційно визначених функцій і повноважень у спосіб,

[247] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402-VIII від 18 лютого 2020 р. № 2-р/2020 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 1-2, стор. 159.

що істотно (докорінно) змінює їх конституційну природу, можливі лише після внесення змін до Основного Закону України у порядку, передбаченому його розділом XIII «Внесення змін до Конституції України»».

Як указує п. 5.2. мотивувальної частини Рішення КСУ (Другий сенат) від 21 липня 2021 р. № 4-р(II)/2021[248] , «Конституційний Суд України зазначав, що «метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є, 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»** (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016).

Аналізуючи норми Конституції України в аспекті визначення меж повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні – парламенту (Верховної Ради України), Конституційний Суд України висловив й інші юридичні позиції, зокрема й щодо частини другої статті 85 Конституції України, яка встановлює, що **Верховна Рада України здійснює повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання** (друге речення абзацу третього пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 2 березня 1999 року № 2-рп/99); **повноваження** органів державної влади визначаються Конституцією і законами України, а **Верховної Ради України з питань здійснення державної влади встановлюються лише Конституцією України** (перше речення абзацу другого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009).

5.3. Як уже зазначалось, згідно з оспорюваним приписом Закону № 580 «з дня опублікування цього Закону всі працівники міліції… вважаються такими, що попереджені у визначеному порядку про можливе майбутнє звільнення через скорочення штатів».

Таким чином, в оспорюваній нормі Закону № 580 Верховна Рада України визначила один зі складників спеціального порядку звільнення всіх працівників міліції – попередження про звільнення у спосіб опублікування Закону № 580. Такий спосіб попередження Бівалькевича Б.В. та інших працівників міліції про їх майбутнє звільнення, безперечно, відрізняється від способу попередження про звільнення, виз-

[248] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Бівалькевича Богдана В'ячеславовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 8 розділу XI "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про Національну поліцію" від 21 липня 2021 р. № 4-р(II)/2021 // Вісник Конституційного Суду України від 2021 р., № 4, стор. 129.

наченого Кодексом щодо інших працівників та Законом № 580 щодо поліцейських.

На думку Конституційного Суду України, пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 **має ознаки акта правозастосування у відносинах за участю Бівалькевича Б.В. та інших працівників міліції**. Проте з огляду на низку норм Основного Закону України у їх посутньому взаємозв'язку та юридичні позиції Конституційного Суду України **Верховна Рада України не є суб'єктом правозастосування та не повноважна ухвалювати акти такого виду за винятком випадків, що прямо визначені Конституцією України**.

Тобто **Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, що є нормативними актами, не може звільняти окремого працівника або певні категорії працівників та повідомляти їх про можливе майбутнє звільнення.** Звільнення особи можливе на підставі не закону, а лише індивідуального акта права, повноважень щодо ухвалення якого Верховна Рада України не має. Випадки, коли Верховна Рада України уповноважена звільняти та призначати окремих осіб у спосіб ухвалення індивідуальних актів права, визначені приписами Основного Закону України.

Таким чином, Конституційний Суд України доходить висновку, що пункт 8 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 580 ухвалено Верховною Радою України за межами її конституційних повноважень, а тому є таким, що суперечить частині другій статті 6, частині другій статті 19, частині другій статті 85 Конституції України».

У Конституції України передбачено, що Верховна Рада України може здійснювати повноваження з кадрових питань шляхом безпосереднього призначення (обрання) на посаду, звільнення з посади певних посадових осіб – Голови та інших членів Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови Національного банку України за поданням Президента України (пункти 16, 17, 18 частини першої статті 85) тощо, або шляхом надання згоди іншому органу на певні кадрові призначення чи звільнення, зокрема Президентові України щодо кандидатури на посаду Генерального прокурора України (пункт 25 частини першої статті 85, частина перша статті 122).

Оскільки повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України, наявність цих конституційних приписів дає підстави для висновку про неможливість наділення парламенту та його органів повноваженнями на-

давати згоду іншим органам державної влади на кадрові рішення, не передбачені в Конституції України.

Наведене узгоджується з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в підпункті 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009[249], відповідно до якої аналіз конституційних положень, які врегульовують питання діяльності комітетів, свідчить про відсутність у них повноваження погоджувати призначення на посади і звільнення з них посадових осіб, а також надавати згоду на створення і ліквідацію спеціальних підрозділів (абзац четвертий); **за Конституцією України до відання Верховної Ради України не належить вирішення питань щодо призначення на посади і звільнення з посад керівників підрозділів правоохоронних органів, відповідальних за боротьбу з організованою злочинністю і корупцією**; функція парламентського комітету щодо погодження призначення на посади і звільнення з посад керівників цих підрозділів виходить за межі повноважень Верховної Ради України (абзац сьомий); повноваження стосовно затвердження структури правоохоронних органів (створення та ліквідація окремих підрозділів) здійснює згідно з Конституцією України безпосередньо Верховна Рада України (абзац восьмий)».

7.4. Організаційно-правові форми діяльності Верховної Ради України

Організаційно-правові форми роботи Верховної Ради України включають:

Сесії:

– чергові;
– позачергові.

Засідання:

– комітетів;
– комісій;
– Апарату, його структурних підрозділів;

[249] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту "г" пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України від 2009 р., № 4, стор. 22.

– депутатських фракцій;
– Погоджувальної Ради.

Парламентські слухання.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Згідно зі ст. 82 Конституції України Верховна Рада України працює сесійно.

Сесії Верховної Ради складаються із засідань Верховної Ради, комітетів, тимчасових слідчих і спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями роботи народних депутатів у депутатських фракціях та з виборцями.

Засідання Верховної Ради можуть бути пленарними, урочистими, а також можуть проводитися у формі парламентських слухань.

Відкриття сесії Верховної Ради оголошується головуючим на початку її першого пленарного засідання, закриття – по завершенні останнього пленарного засідання. Кожна сесія Верховної Ради починається і завершується виконанням Державного гімну України.

Сесії Верховної Ради поділяються на чергові та позачергові.

Відповідно до Регламенту, *чергові сесії* Верховної Ради, крім першої сесії, починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року, а завершуються відповідно не пізніше 45 та 10 днів до початку наступної сесії. Верховна Рада може прийняти постанову про зміну строків завершення сесії.

Інформація про дату і час початку чергової сесії Верховної Ради, а також про місце і час реєстрації народних депутатів Апаратом Верховної Ради не пізніше трьох днів до початку роботи чергової сесії Верховної Ради доводиться до відома кожного народного депутата та публікується в газеті «Голос України».

Позачергові сесії Верховної Ради України скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу не менше третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України або на вимогу Президента України.

У разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада збирається на позачергову сесію не пізніше дводенного строку без скликання і працює до скасування воєнного чи надзвичайного стану. Голова Верховної Ради України, а вразі його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України, який виконує обов'язки Голови Верховної Ради України, визначає місце і час проведення засідання Верховної Ради, про що терміново повідомляється народним депутатам.

Верховна Рада України *збирається на першу сесію* не пізніше тридцятого дня після офіційного оголошення результатів виборів. *Перше засідання* Верховної Ради України *відкриває* найстарший за віком народний депутат України.

Верховна Рада проводить *засідання у будинку Верховної Ради* міста Києва, на вул. Грушевського, 5. За рішенням Верховної Ради, прийнятим більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради, її *засідання можуть проводитися в іншому місці*.

Засідання Верховної Ради *ведуться державною мовою*. Промовець, який не володіє державною мовою, може виступати іншою мовою. Переклад його виступу державною мовою, за необхідності, забезпечує Апарат Верховної Ради.

Засідання Верховної Ради *є відкритими і гласними*, крім випадків, установлених законодавством. *Закриті пленарні засідання* Верховної Ради для розгляду окремо визначених питань проводяться за рішенням Верховної Ради, прийнятим після скороченого обговорення більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. *Рішення* Верховної Ради *приймаються шляхом відкритого поіменного голосування*, крім випадків, коли проводиться таємне голосування шляхом подачі бюлетенів. *Голосування* на засіданнях Верховної Ради України *здійснюється народним депутатом України особисто*.

Конституція України не містить вичерпного переліку видів правових актів Верховної Ради України, обмежуючись у ст. 91 вказівкою, що такими є «закони, постанови та інші акти». Згідно з Регламентом *рішеннями Верховної Ради є акти* Верховної Ради: закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви.

У науковій літературі зазначений видовий перелік актів законодавчої влади доповнюють такими видами, як декларації, регламенти і нормативно-правові договори, а серед законів виділяють такі їх різновиди, як Конституція (Основний Закон), конституційні, звичайні, надзвичайні закони, а також кодекси.

Закон – це нормативно-правовий акт, що приймається органом законодавчої влади (Верховною Радою України) чи безпосередньо народом України (на всеукраїнському референдумі) з дотриманням вимог законодавчої процедури, який має вищу (стосовно до всіх інших

нормативно-правових актів) юридичну силу та регулює найважливіші суспільні відносини переважно загального характеру.

Постанова – ненормативний акт, за допомогою якого Верховна Рада України оформлює свої дії щодо самоорганізації (обрання керівних посадових осіб Верховної Ради, утворення комітетів та обрання їхніх голів), обрання, призначення, затвердження відповідних посадових осіб тощо.

Регламент – це нормативно-процесуальний акт у формі закону, що приймається Верховною Радою України, який визначає режим її діяльності (встановлює порядок та періодичність скликання і проведення сесій, засідань), процедуру створення та діяльність окремих її органів і посадових осіб.

Із практики Верховної Ради України відомі також такі акти, як *заяви, звернення та декларації*.

Заяви та звернення – це акти ненормативного характеру, які містять заклики до парламентів, інших вищих органів інших країн здійснити певні дії (або утриматися від здійснення певних дій) з метою підтримання миру, подальшого розвитку дво- та багатосторонніх відносин, усунення джерел ускладнення міжнародного становища в цілому чи двосторонніх відносин.

Із практики Верховної Ради України відомі також і звернення, що мають не міжнародний, а внутрішній характер, наприклад: Звернення до Українського народу учасників спеціального засідання Верховної Ради України 14 травня 2003 р. щодо вшанування пам'яті жертв голодомору 1932–1933 років.

Декларація – акт, який у загальній, принциповій формі передає основні властивості конституційно-правового регулювання, виражає наміри та зобов'язання учасників правових відносин.

Декларації, прийняті Верховною Радою (зокрема Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 р.), мають нормативний характер, але безпосереднє їх застосування, через загальний характер норм декларацій, ускладнено. Декларативні положення реалізуються, здебільшого, за допомогою конкретних приписів законів України.

Органи та посадові особи Верховної Ради України уповноважені приймати власні правові акти. Наприклад, розпорядження приймає Голова Верховної Ради України та його заступники, а рішення, висновки та рекомендації – комітети парламенту.

Конституційний Суд України також тлумачив положення Конституції України щодо актів парламенту.

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади приймає закони та інші акти в порядку, визначеному Конституцією і законами України. Відповідно до пункту 3 частини другої статті 88 Конституції України Голова Верховної Ради України підписує акти, прийняті Верховною Радою України. За правовою позицією Конституційного Суду України **акти Верховної Ради України – це рішення Верховної Ради України з питань, віднесених до її компетенції, тобто документи, що приймаються встановленою Конституцією України кількістю голосів народних депутатів України у формі законів, постанов тощо** (абзац шостий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003[250]).

Організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді здійснює Апарат Верховної Ради.

Конституційний Суд України також торкався у своїх рішеннях питань організаційно-правових форм діяльності Верховної Ради України.

Як зазначено у п. 2.3. мотивувальної частини Рішення КСУ від 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016[251], «Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (частина п'ята статті 83 Основного Закону України). Регламент Верховної Ради України повинен відповідати Конституції України; **організація і порядок діяльності Верховної Ради України визначаються виключно законами України** (частина

[250] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про направлення запиту до Президента України) від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003 // Урядовий кур'єр від 29.10.2003, № 203.

[251] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення "на наступній черговій сесії Верховної Ради України", яке міститься у статті 155 Конституції України від 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016 // Вісник Конституційного Суду України від 2016 р., № 6, стор. 9.

друга статті 8, пункт 21 частини першої статті 92 Основного Закону України).

Згідно з частиною першою статті 82 Конституції України **Верховна Рада України працює сесійно**.

У Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 у справі щодо повноважності Верховної Ради України Конституційний Суд України вказав, що «в Конституції України **терміни «сесія» й «сесійно» використовуються для характеристики функціонування Верховної Ради України стосовно її діяльності**. Положення частини першої статті 82 Конституції України, за яким **Верховна Рада України «працює сесійно», треба розуміти так, що вона працює не безперервно, а під час певних періодів – сесій, на які вона збирається у конституційно визначені строки, як правило, двічі на рік»** (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини).

В Основному Законі України стосовно Верховної Ради України застосовуються поняття «перша сесія» та «остання сесія» (частина третя статті 79, частина третя статті 82, частина четверта статті 83, частина друга статті 87). **Сесії Верховної Ради України кожного скликання мають нумерацію.**

Відповідно до статті 83 Основного Закону України чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року (частина перша); позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (частина друга). Отже, **у Конституції України визначено такі види сесій Верховної Ради України: чергова (ординарна), на якій робота парламенту проводиться у звичайному порядку, та позачергова (екстраординарна).**

Конституційний Суд України вважає, що використане у статті 155 Конституції України поняття «чергова сесія» необхідно розуміти як вид сесії Верховної Ради України, яка проводиться відповідно до частини першої статті 83 Основного Закону України. Таке конституційне регулювання внесення змін до Конституції України унеможливлює попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України і прийняття його як закону на позачерговій сесії Верховної Ради України».

7.5. Законодавчий процес

Основною функцією будь-якого парламенту є законотворча. Результатом цієї діяльності є прийняття законів.

Законодавчий процес – *це система взаємопов'язаних стадій процедури розробки, розгляду, прийняття, підписання, опублікування закону та набрання ним чинності*.

Виокремлюють такі с**тадії законодавчого процесу:**

1. Законодавча ініціатива.
2. Реєстрація та експертиза законопроекту.
3. Включення законопроекту до порядку денного.
4. Надання законопроекту народним депутатам.
5. Розгляд законопроекту Верховною Радою:
   1) у першому читанні;
   2) у другому читанні;
   3) у третьому читанні.
6. Прийняття закону.
7. Підготовка прийнятих законів до направлення на підпис Президента.
8. Промульгація закону.

Є й *інші точки зору* щодо етапів (стадій) законодавчого процесу.

1. Законодавча ініціатива.
2. Попередній розгляд та підготовка законопроекту в парламентських комітетах.
3. Розгляд та прийняття закону Верховною Радою.
4. Підписання закону Президентом України.
5. Опублікування закону.
6. Набрання чинності законом.

Згідно з ч. 1 ст. 93 Конституції України, право законодавчої ініціативи мають Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України. Право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до парламенту: проектів законів, постанов; проектів актів Верховної Ради; пропозицій до законопроектів; поправок до законопроектів.

Кожен законопроект після його реєстрації направляється Головою Верховної Ради України в комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету (з метою перевірки «фінансової» сторони

законопроекту), та в комітет, який визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту.

Законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань.

І. Під час *першого читання* відбувається обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу.

За наслідками розгляду законопроекту в першому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про:

1) прийняття законопроекту за основу з дорученням головному комітету підготувати його до другого читання;

2) відхилення законопроекту;

3) повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки на повторне перше читання;

4) опублікування законопроекту для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання.

ІІ. Основним призначенням *другого читання* є постатейне обговорення законопроекту.

Законопроект, підготовлений до другого читання, подається у вигляді порівняльної таблиці, яка має містити: текст законопроекту, прийнятого за основу; пропозиції та поправки до законопроекту; висновок головного комітету щодо внесених пропозицій, поправок; остаточну редакцію статей законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у другому читанні.

За результатами розгляду законопроекту в другому читанні приймається рішення про:

1) прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання;

2) прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому;

3) прийняття законопроекту в другому читанні за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання;

4) повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання.

ІІІ. Під час *третього читання* відбувається прийняття законопроекту в цілому.

У третьому читанні розглядаються і приймаються рішення щодо поправок, поданих після прийняття законопроекту в другому читанні. Розгляд законопроекту у третьому читанні включає: голосування щодо статей законопроекту, текст яких зазнав змін після їх прийняття у другому читанні; голосування щодо проекту постанови, внесеного народними депутатами-членами головного комітету, про схвалення підготовленого Кабінетом Міністрів України плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів стосовно введення в дію закону після прийняття законопроекту; голосування законопроекту в цілому.

За результатами розгляду законопроекту у третьому читанні Верховна Рада України може прийняти рішення про:

1) прийняття закону в цілому і направлення його на підпис Президенту України;

2) перенесення голосування щодо законопроекту в цілому у зв'язку із прийняттям рішення про перенесення розгляду законопроекту або до подання Кабінетом Міністрів України проектів актів, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається;

3) схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум;

4) відхилення законопроекту.

Прийнятий закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду (тобто застосовує право вето). У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний і офіційно оприлюднений.

Вето вважається подоланим, 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 підписати та офіційно оприлюднити закон, відносно якого подолане вето, 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.

За ч. 1 ст. 139 Регламенту Верховної Ради України, підписані Президентом України закони публікуються в газеті «Голос України» та у Відомостях Верховної Ради України, а також розміщуються на офіційному веб-сайті Верховної Ради. Публікація законів та інших актів Верховної Ради у цих друкованих засобах масової інформації є офіційною.

Відповідно до п. 1 Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/97, такими офіційними виданнями вважаються «Офіційний вісник України», «Урядовий кур'єр» та «Офіційний вісник Президента України».

Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Конституційний Суд України неодноразово приймав рішення, що стосуються тлумачення положень Конституції України щодо регламентації законодавчого процесу.

Конституційний Суд України у Рішенні від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009[252] вказав, що **навіть коли всі пропозиції Президента України відхилено і закон текстуально залишається незмінним, він має бути прийнятий повторно шляхом голосування народними депутатами України кількістю голосів, визначеною у частині четвертій статті 94 Конституції України. За таких обставин датою прийняття закону слід вважати дату його остаточного голосування за результатами повторного розгляду. Саме ця дата повинна бути вказана при оприлюдненні закону та його опублікуванні** (абзац четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

У п. 3.1. мотивувальної частини Рішення КСУ від 6 жовтня 2010 р. № 21-рп/2010[253] зазначено:

[252] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання", частин першої, другої статті 6, частин третьої, четвертої статті 44, пункту 3 частини першої, частини другої статті 45, частини другої статті 71, частини третьої статті 73 Закону України "Про Конституційний Суд України", частини шостої статті 52 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" (справа про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом) від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України від 2009 р., № 5, стор. 26.

[253] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України "Про засади запобігання та протидії корупції", "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення

«Конституційний Суд України при вирішенні цього питання виходить з того, що **стадії законодавчого процесу**, який, зокрема, **включає порядок внесення та розгляду законопроектів, прийняття законів та набрання ними чинності, визначені на конституційному рівні**.

Умови набрання чинності законами закріплено частиною п'ятою статті 94 Конституції України, за якою **закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування**. Головною метою цієї конституційної норми є недопущення набрання законом чинності до моменту його офіційного оприлюднення, чим забезпечується реалізація конституційних положень, відповідно до яких закони не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність осіб; ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (стаття 58 Конституції України).

Згідно з частинами другою, третьою статті 57 Основного Закону України **закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними**.

Конституційний Суд України неодноразово звертав увагу на забезпечення дотримання положень Конституції України, які унормовують законодавчий процес, і наголошував, що «**офіційне оприлюднення, опублікування закону є конституційно встановленою процедурою, необхідною для набрання ним чинності**» (абзац сьомий підпункту 4.1 пункту 4 Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009).

У цьому контексті Конституційний Суд України вважає, що положення частини п'ятої статті 94 Конституції України надають **право Верховній Раді України встановлювати строк набрання законами чинності не тільки через 10 днів після їх офіційного опублікування, а й з моменту, визначеного самим законом, зокрема з дати введення закону в дію. Тобто закони чи окремі їх положення можуть вводитися в дію після дня набрання ними чинності**.

корупційних правопорушень", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 р. № 21-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2010 р., № 6, стор. 7.

Системний аналіз цієї статті у взаємозв'язку з іншими нормами Конституції України свідчить, що введення закону в дію не з моменту набрання ним чинності, а з моменту окремо визначеного в ньому строку, з якого він застосовується, передбачено в розділі XV «Перехідні положення» Конституції України. Так, у пункті 11 цього розділу визначено, що частина перша статті 99 Конституції України вводиться в дію після введення національної грошової одиниці – гривні, а у пункті 9 – що прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію відповідних законів.

Таким чином, **Основним Законом України передбачено порядок і строки набрання законом чинності, а також введення в дію окремих його положень**. Виходячи з цього законодавець, враховуючи різні обставини, може встановити іншу дату введення закону в дію».

Пункт 2.2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 30 травня 2012 р. № 12-рп/2012[254] передбачає, що «У Конституції України закріплено загальні засади законодавчого процесу та, зокрема, **визначено суб'єктів права законодавчої ініціативи**. Відповідно до частини першої статті 93 Основного Закону України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.

У Рішенні від 17 травня 2001 року № 5-рп/2001 у справі про зміни до закону про бюджет Конституційний Суд України дав тлумачення частини першої статті 93 Конституції України, згідно з яким Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи (пункт 1 резолютивної частини). В абзаці другому пункту 2 мотивувальної частини цього рішення Конституційний Суд України констатував, що частина перша статті 93 Основного Закону України не передбачає

[254] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 202 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України", у редакції Закону України „Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України" (справа про законодавчу ініціативу) від 30 травня 2012 р. № 12-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 4, стор. 5.

відмінностей щодо змісту й обсягу наданого зазначеним суб'єктам права законодавчої ініціативи.

Крім того, у Рішенні від 13 січня 2009 року № 1-рп/2009 у справі про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України Конституційний Суд України вказав, що системний аналіз положень статей 52, 53, 54 Бюджетного кодексу України підтверджує, що ці норми не передбачають виключного права законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України; зазначені повноваження Кабінету Міністрів України не обмежують права інших суб'єктів, передбачених у статті 93 Конституції України, подавати до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до закону про Державний бюджет України (абзац другий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини).

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, яка міститься в Рішенні від 30 жовтня 1997 року № 5-зп у справі К.Г. Устименка, винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією України, а не іншими нормативними актами (пункт 4 резолютивної частини).

У Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп у справі про Рахункову палату Конституційний Суд України зазначив, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; **Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України** (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини), перерозподіл конституційної компетенції шляхом прийняття закону є можливим тільки шляхом внесення змін до Конституції України (абзац двадцять другий пункту 3 мотивувальної частини).

Конституція України не містить положень, які виключали б можливість народних депутатів України вносити на розгляд Верховної Ради України законопроекти про ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів України.

Законопроекти, які можуть подавати до Верховної Ради України лише окремі суб'єкти права законодавчої ініціативи, визначено в Основному Законі України. Згідно з частиною другою статті 96 Конституції України **проект закону про Державний бюджет України**

на наступний рік подає Кабінет Міністрів України. Відповідно до статті 154, частини першої статті 156 Конституції України **законопроекти про внесення змін до Конституції України можуть подавати до Верховної Ради України Президент України або не менш як третина чи дві третини народних депутатів України** від конституційного складу Верховної Ради України».

У п. 2. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 28 лютого 2018 р. № 2-рп/2018[255] зазначається, що «Вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з того, що **закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності** (частина перша статті 152 Конституції України).

Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, який має повноваження приймати закони. Прийняття законів є колективною (колегіальною) діяльністю народних депутатів України. Таке повноваження не може бути реалізовано жодним іншим органом державної влади в Україні.

Верховна Рада України повинна здійснювати свою діяльність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України (частина друга статті 6, частина друга статті 19, стаття 85 Конституції України).

Закони чи інші акти Верховна Рада України приймає лише за умови присутності на відповідному пленарному засіданні на момент голосування народних депутатів України у кількості не меншій, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення. **Закон вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від конституційного складу парламенту.** Зазначена вимога щодо необхідної кількості присутніх народних депутатів України та голосів «за» для прийняття відповідного акта парламенту не є абсолютною. **Конституція України встановлює вимоги щодо іншої кількості присутніх на пленарних засіданнях Верховної Ради України народних депутатів України та необхідної кількості голосів для прийняття таких рішень парламенту, як** подолання вето Президента України (частина четверта статті 94),

[255] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про засади державної мовної політики" від 28 лютого 2018 р. № 2-рп/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 2, стор. 102.

голосування під час окремих стадій процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (частини п'ята, шоста статті 111), внесення змін до Конституції України (статті 154, 155, частина перша статті 156), прийняття закону про державні символи України та порядок їх використання (частина шоста статті 20), утворення тимчасових слідчих комісій (частина третя статті 89), затвердження Конституції Автономної Республіки Крим (частина перша статті 135).

Основною формою діяльності Верховної Ради України є її пленарні засідання – періодичні зібрання народних депутатів України під час сесії парламенту, які відбуваються за встановленою процедурою, у визначений час та у визначеному місці. На пленарних засіданнях Верховна Рада України розглядає питання та приймає відповідні рішення, що належить до її компетенції, шляхом особистого голосування народних депутатів України.

Однією зі стадій законодавчого процесу є внесення законопроекту до Верховної Ради України. Право законодавчої ініціативи відповідно до Конституції України мають Президент України, Кабінет Міністрів України та народні депутати України.

Суб'єкти законодавчої ініціативи можуть вносити законопроекти, що стосуються будь-якого питання, крім тих законопроектів, подавати які мають право спеціально уповноважені Конституцією України суб'єкти законодавчої ініціативи (проект закону про Державний бюджет України, законопроект про внесення змін до Конституції України тощо).

Законопроекти, внесені на розгляд Верховної Ради України та визначені як невідкладні, розглядаються парламентом позачергово. Це означає, що невідкладні законопроекти повинні бути терміново включені до порядку денного й розглядатися у пріоритетному порядку на всіх стадіях законодавчого процесу. Такий розгляд не означає зміни процедури розгляду законопроектів, визначеної в Конституції України, а є пріоритетним щодо відповідного законопроекту.

Процедура розгляду проекту закону реалізується шляхом його внесення до парламенту, а на певних стадіях законодавчого процесу - шляхом внесення пропозицій до нього.

Реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів.

Закони та інші акти Верховної Ради України приймаються лише

на її пленарному засіданні. **Процес розгляду законопроекту на пленарних засіданнях** Верховної Ради України – це **обговорення законопроекту та голосування щодо нього**. Крім того, обговорюються пропозиції до проекту закону. Обов'язковою умовою прийняття рішень парламентом є особиста участь народного депутата України у голосуванні, що є проявом його особистого волевиявлення і не залежить від виду та способу голосування.

Особисте голосування народного депутата України означає його безпосереднє волевиявлення з питань, які розглядаються парламентом. Незалежно від способу ухвалення рішень парламентом особисте голосування народного депутата України передбачає його особисту участь у процесі голосування та дотримання ним встановлених Конституцією України вимог щодо **розпорядження народним депутатом України лише своїм правом голосу, заборони його делегувати, а також заборони примусу до передачі цього права**. Недотримання вказаних вимог суперечить природі представницького мандата народного депутата України, який є представником Українського народу у Верховній Раді України, і принципу рівності статусу народних депутатів України.

2.1. Аналіз Конституції України вказує на те, що **у її статтях 84, 91, 93, 94 закріплено основні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності**.

Так, право законодавчої ініціативи, передбачене у статті 93 Конституції України, безпосередньо кореспондується з конституційним обов'язком парламенту розглянути внесені проекти законів, пропозиції до них, а також прийняти чи відхилити їх шляхом особистого голосування народних депутатів України.

Процедура ухвалення проектів законів відповідно до частин другої, третьої статті 84 Конституції України безпосередньо пов'язана з обов'язком народних депутатів України особисто брати участь у голосуванні щодо законопроектів та пропозицій до них, внесених на розгляд Верховної Ради України.

Процедура розгляду та ухвалення парламентом законопроектів, розгляд пропозицій до законопроектів повинні ґрунтуватися на принципах, визначених Конституцією України. Недотримання цих принципів або нехтування ними порушує демократичні вимоги щодо конституційної процедури розгляду та ухвалення законопроектів, а також ставить під сумнів легітимність прийнятих законів».

Як передбачає п. 8. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 26 квітня 2018 р. № 4-рп/2018[256], «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України; повноваження народних депутатів України визначають Конституція та закони України; до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів (стаття 75, частина четверта статті 76, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

В **Основному Законі України встановлено, зокрема, такі процесуальні вимоги щодо ухвалення законів:** прийняття Верховною Радою України рішень виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування (частина друга статті 84); здійснення народним депутатом України голосування особисто на засіданнях парламенту (частина третя статті 84); прийняття Верховною Радою України законів, постанов та інших актів більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України (стаття 91). Із положень частини другої статті 6, частини другої статті 19 Основного Закону України випливає, що **Верховна Рада України може реалізовувати повноваження щодо ухвалення законів, постанов та інших актів лише у спосіб, встановлений цими конституційними нормами.**

9. Конституційний Суд України у Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 висловив юридичну позицію **щодо голосування народним депутатом України особисто** виходячи з того, що «**голосування у Верховній Раді України** в контексті частини другої статті 84 Конституції України – **це дія, якою на пленарному засіданні завершується обговорення проектів законів, постанов, інших актів та приймаються рішення Верховної Ради України** (стаття 91 Конституції України) і яка здійснюється народними депутатами України особисто» (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини); «**народний депутат України не має права передавати свої повноваження щодо здійснення голосування іншому народному депутату України.** Практика голосування одного народного депутата України за іншого не має юридичних підстав» (абзац шостий пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, ухвалення актів Верховної Ради України на її пленарних засіданнях, у тому числі законів, має здійснюватися шляхом особи-

[256] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" від 26 квітня 2018 р. № 4-рп/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 3, стор. 94.

стого голосування народними депутатами України. Ця конституційна вимога випливає також із тексту присяги народного депутата України та обумовлена представницькою природою депутатського мандата.

10. Згідно зі статтею 91 Конституції України «Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією». Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України «**закони, постанови та інші акти, які під час голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України були підтримані встановленою більшістю голосів від її конституційного складу, вважаються прийнятими**» (абзац п'ятий пункту 1 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Із наведеного випливає, що закони, постанови та інші акти на пленарному засіданні Верховна Рада України ухвалює більшістю від її конституційного складу за умови, якщо за них особисто проголосували не менше 226 народних депутатів України, крім випадків, передбачених Конституцією України».

7.6. Статус народного депутата України

Представницький характер парламенту відображений і в такому поширеному титулі його членів, як депутат. Термін «депутат» (лат. deputatus), з огляду на семантику, означає той факт, що член парламенту обраний (направлений, посланий) з метою здійснення політичного представництва народу. Здійснення членом парламенту або його нижньої палати відповідного представництва прямо підтверджують такі титули, як народний депутат (Таджикистан), депутат народу (Швейцарія), депутат Мадагаскара і народний депутат України. З урахуванням здійснення членом парламенту чи однієї з палат представництва саме народу, певною мірою виглядають проблемними вживані в частині основних законів терміни «депутат парламенту», «депутат палати» та інші подібні[257].

Загальна формула **статусу парламентарія** включає в себе кілька визначальних елементів:

а) характеристика діяльності парламентарія (вона здійснюється на професійній основі або ні, в інтересах усього народу або виключно для певної групи виборців тощо);

[257] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 362.

б) гарантії діяльності парламентарія;
в) права та обов'язки парламентарія;
г) відповідальність парламентарія за невиконання або неналежне виконання ним своїх обов'язків.

Правовий статус парламентаріїв визначається конституціями, конституційними і органічними законами, регламентами палат і звичаями та являє собою сукупність його прав і обов'язків.

Зарубіжна конституційна теорія й практика виходять із того, що ***депутат є професійним парламентарієм***. Тому правове становище парламентаріїв значною мірою визначається *принципом несумісності депутатського мандата ні з якою державною або іншою посадою, крім зазначених у законодавстві.* У різних країнах принцип несумісності визнається у різному обсязі.

За Конституцією України вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом (ч. 3 ст. 78); у разі невиконання вимоги стосовно такої несумісності повноваження народного депутата України припиняється достроково за рішенням суду (ч. 4 ст. 81).

Конституція України пов'язує **початок здійснення повноважень народним депутатом України з моментом складення присяги** та містить застереження щодо втрати депутатського мандата у разі відмови скласти присягу (ч. 3, 4 ст. 79). Присяга, яку складають народні депутати України перед вступом на посаду, вказує на те, що народний депутат України повинен «додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» (ч. 1 ст. 79 Конституції України).

Правовий статус народного депутата України встановлюється Конституцією України (статті 78–81), Законом України від 17 листопада 1992 р. «Про статус народного депутата України»[258], Регламентом Верховної Ради України та іншими актами.

У них закріплюються принципи статусу народного депутата України, строк його повноважень, права та обов'язки, гарантії депутатської діяльності.

Принципами статусу народного депутата України є:

- вільний депутатський мандат;
- здійснення повноважень народним депутатом на постійній основі;

[258] Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII «Про статус народного депутата України» // Голос України від 23.12.1992.

- несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності;
- рівноправність депутатів;
- депутатський індемнітет.

Строк повноважень народного депутата складає 5 років.

Повноваження народного депутата України можуть бути припинені й достроково:

- за рішенням Верховної Ради України;
- за рішенням Президента України;
- за рішенням суду.

Верховна Рада України приймає рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі:

- складення повноважень за його особистою заявою;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- визнання його судом недієздатним чи безвісно відсутнім;
- припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;
- смерті.

Народні депутати України є членами колегіального органу – Верховної Ради України, і основною формою їхньої роботи є участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів.

Працюючи у Верховній Раді та її органах, народний депутат реалізує такі ***основні права*:**

- ухвального голосу щодо всіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано;
- обирати і бути обраним до органів Верховної Ради України;
- пропонувати питання для розгляду Верховною Радою України або її органами;
- законодавчої ініціативи;
- вносити проекти постанов, інших актів;
- вносити до Верховної Ради України та її органів пропозиції;
- звертатись із запитами, брати участь у дебатах, вимагати відповіді на запит;
- виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій;
- об'єднуватись у депутатські групи (фракції) тощо.

Основні обов'язки народного депутата у Верховній Раді України та її органах:

- бути присутнім та брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано, виконувати їх доручення;
- інформувати Верховну Раду України та її відповідні органи про виконання їх доручень;
- додержуватися Регламенту Верховної Ради України;
- брати участь у контролі за виконанням законів та інших актів Верховної Ради України, рішень її органів.

Природа депутатського мандату – важливе практичне питання. Як зазначалося, майже в усіх розвинених країнах *депутати не зв'язані юридичними обов'язками щодо своїх виборців*. Вони вважаються представниками не відповідних виборчих округів, а всього народу (виборчого корпусу) в цілому, і *не можуть бути відкликані виборцями*. Тим самим їх ***мандат*** *не має імперативного характеру*, і його прийнято називати ***вільним***. Такий характер депутатського мандата зазвичай фіксується в конституціях.

Вільний мандат у зарубіжній конституційній теорії розглядається як такий, що найповніше забезпечує можливості депутатів займатися тими справами, які віднесені до компетенції загальнонаціонального представницького органу. Він надає їх діяльності політичного характеру і не зводить її до рівня роботи уповноважених із місцевих справ. З іншого боку, в умовах прийняття імперативного мандата встановлюється більш тісний зв'язок між парламентарями та їхніми виборцями. Проте значення останньої тези не варто переоцінювати. Відсутність імперативного мандата у депутатів парламенту зовсім не означає, що між ними та їхніми безпосередніми виборцями не існує прямих зв'язків. Ці зв'язки мають різноманітний і тривалий характер, а робота з виборцями займає багато часу як у парламентарів, так і їхніх помічників. Зрештою, від активності депутата у виборчому окрузі багато в чому залежить його подальша парламентська кар'єра.

Принцип вільного депутатського мандата полягає в тому, що парламентарій є представником усього народу (нації), ніхто не може відкликати його або давати обов'язкові накази. Беручи участь у здійсненні функцій парламенту, він пов'язаний нормами Конституції, відповідальністю перед власним сумлінням за те, яке рішення приймати щодо тих чи інших проблем, які обговорюються в парламенті.

До основних положень вільного депутатського мандата належать:

- мандат є загальним (тобто хоча депутати і можуть обиратися по виборчих округах, вони представляють усю націю);
- мандат – не імперативний, а факультативний (його здійснення вільне – від примусу, депутат не зобов'язаний робити щось конкретне, зокрема брати участь у парламентських засіданнях, не зобов'язаний враховувати думку своїх виборців);
- мандат не підлягає відкликанню;
- мандат за його здійснення не потребує схвалення дій мандатарія (презумпція відповідності волі депутатів волі народу не підлягає запереченню).

Тлумачення Конституційного Суду України щодо формування коаліції у рішенні від 6 квітня 2010 р. № 11-рп/2010[259] має важливе значення для реальності **гарантій діяльності народних депутатів.**

«Пункт 6 мотивувальної частини цього Рішення передбачає, що Конституція України, передбачивши **належність народних депутатів України до депутатських фракцій, не обмежила їх права самостійно визначатися при прийнятті рішень, у тому числі щодо входження до складу більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, яка формує коаліцію**. Наявність у народного депутата України такого права не залежить від позиції депутатської фракції щодо участі в коаліції. Цей висновок підтверджується, зокрема, тим, що частина друга статті 81 Конституції України, встановлюючи вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата України, не передбачає такої підстави, як виключення зі складу депутатської фракції народного депутата України.

Отже, представництво народними депутатами України Українського народу у Верховній Раді України, прийняття рішень парламентом лише шляхом особистого голосування народних депутатів України (частини друга, третя статті 84 Конституції України), виконання народними депутатами України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників (частина третя статті 79 Конституції України) та

[259] Рішення Конституційного Суду України 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 від 6 квітня 2010 р. № 11-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2010 р., № 3, стор. 44.

відсутність у частині другій статті 81 Конституції України положень про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі виключення його зі складу депутатської фракції – все це вказує на **всенародний характер представництва народних депутатів України у Верховній Раді України та наявність у них мандата на вільне його здійснення**.

Вільне здійснення такого представництва забезпечується встановленням конституційно-правових гарантій депутатської недоторканності, вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення народним депутатом України своїх повноважень. Зокрема, народний депутат України не несе юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп (частина друга статті 80 Конституції України); **голосування та позиція, висловлена народним депутатом України стосовно роботи Верховної Ради України та її органів, не може бути предметом розгляду у Верховній Раді України та її органах** (частина шоста статті 10 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Конституційний Суд України вважає, що в основу тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту у системному зв'язку з положеннями статей 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 79, 80, 81, частин п'ятої, сьомої, дев'ятої статті 83, статті 86 Конституції України, статей 60, 61 Регламенту (нині ці статті втратили чинність – *прим. автор*.) слід покласти **суверенне право Українського народу здійснювати владу, визнання народного депутата України повноважним представником Українського народу у Верховній Раді України**, надання йому мандата вільно здійснювати таке представництво і закріплення обов'язку діяти в інтересах усіх співвітчизників, встановлення процедури прийняття рішень у Верховній Раді України виключно шляхом вільного волевиявлення народних депутатів України. Це дає підстави для висновку, що **окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції, мають право брати участь у її формуванні, тобто входити до більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України**».

Конституційний Суд України у п. 2.6. мотивувальної частини Рішення Великої Палати від 21 грудня 2017 р. № 3-рп/2017[260] зазначає, що «**Народний депутат України є представником Українського народу у Верховній Раді України**, **обраним виборцями і уповноваженим здійснювати депутатські повноваження виходячи із загальнонародних інтересів**. **Основними складовими конституційно-правового статусу народного депутата України є його права, обов'язки та правові гарантії його діяльності**. Народний депутат України здійснює свої повноваження на постійній основі з моменту складення присяги. Зі змісту присяги народного депутата України та статей 79-81, 84 Основного Закону України випливає **принцип вільного депутатського мандата**, згідно з яким **народний депутат України бере на себе зобов'язання виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, тобто під час здійснення депутатських повноважень представляти увесь Український народ**.

Разом із тим **Конституція України передбачає можливість дострокового припинення депутатських повноважень** у разі невходження народного депутата України, обраного від партії (виборчого блоку партій), до складу депутатської фракції цієї партії (виборчого блоку партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції (пункт 6 частини другої статті 81). У цьому випадку повноваження народного депутата України припиняються достроково за рішенням вищого керівного органу відповідної партії (виборчого блоку партій) з дня прийняття такого рішення (частина шоста статті 81 Основного Закону України). **Дострокове припинення повноважень народного депутата України можливе лише на підставі закону, в якому мають бути визначені умови і порядок такого припинення**.

Таким чином, у той час як дострокове припинення депутатських повноважень можливе лише за наявності конституційно передбачених підстав, виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних

[260] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої статті 61, частини третьої статті 105 Закону України „Про вибори народних депутатів України", пункту 3 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення" Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про вибори народних депутатів України" щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі" (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) від 21 грудня 2017 р. № 3-рп/2017 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 1, стор. 46.

депутатів України допускається з будь-якої підстави, визнаної партією достатньою, або без встановлення підстав.

В умовах існування права дострокового припинення депутатських повноважень за рішенням вищого керівного органу партії можливість виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України за рішенням з'їзду (зборів, конференції) партії створює небезпеку надмірної залежності від партій як кандидатів у народні депутати України, висунутих партіями, так і народних депутатів України, обраних за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками від партій, а також призводить до посилення відмінностей між статусом народних депутатів України, обраних за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками від партій, та статусом народних депутатів України, обраних за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що **можливість виключення партією кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після встановлення результатів виборів народних депутатів України за рішенням її з'їзду (зборів, конференції)**, передбачена частиною дев'ятою статті 61, частиною третьою статті 105 Закону № 4061, **суперечить принципам народовладдя; правової визначеності та правомірних очікувань як складовим принципу верховенства права**; свободи політичної діяльності; вільних виборів та вільного волевиявлення виборців; вільного депутатського мандата (частина друга статті 5, частина перша статті 8, частина четверта статті 15, стаття 71, статті 79-81, 84 Конституції України). Зазначені положення Закону № 4061 порушують право громадян України вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38 Конституції України), **уможливлюють заперечення партією політичної волі виборців, втіленої у результатах голосування на виборах народних депутатів України, та суперечать засадам конституційного ладу України**».

Принципи здійснення повноважень народним депутатом України на постійній основі та несумісності депутатського мандата закріплені в ст. 78 Конституції України та в ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України».

Народний депутат України здійснює свої повноваження на постійній основі, а принцип несумісності депутатського мандата означає, що народний депутат України не має права:

- бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади;
- мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі;
- обіймати посаду міського, сільського, селищного голови;
- мати будь-яку, крім депутатської, оплачувану роботу, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час;
- залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, а також провадити адвокатську діяльність;
- входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

Принцип депутатської рівноправності знаходить свій вияв у праві народних депутатів України обирати і бути обраними до органів Верховної Ради та на парламентські посади, у праві законодавчої ініціативи, брати участь у дебатах тощо.

До умов, що забезпечують ефективність роботи депутатів і також визначають їхній статус, варто віднести індемнітет та імунітет парламентаріїв.

Поняття **депутатського індемнітету** означає, що член парламенту не несе юридичної відповідальності за свої висловлювання і голосування під час виконання обов'язків у представницькому органі. В теорії і практиці англомовних країн термін «індемнітет» замінений поняттям привілею свободи слова.

Депутатський індемнітет розглядається у *двох аспектах*:

- по-перше, як відсутність юридичної відповідальності народного депутата України за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп (ч. 2 ст. 80 Конституції України);
- по-друге, як винагорода народного депутата України за його парламентську діяльність.

Зазвичай, індемнітет поширюється на голосування (як під час пленарних засідань, так і під час роботи в комісії), висловлення позицій депутата в парламенті (усно чи письмово, на пленарному

засіданні, під час роботи в комісії або під час виконання завдань, пов'язаних із депутатською діяльністю), законопроекти та проекти постанов (резолюцій), письмові або усні запитання та інтерпеляції (запити) – дії, спрямовані на виконання отриманого за результатами виборів мандату.

Крім того, депутатський індемнітет *передбачає також* отримання депутатом винагороди за парламентську діяльність, включаючи покриття витрат на помічників, офіс, листування, поїздки тощо.

Тлумачення цих положень Конституції і законів України здійснив і Конституційний Суд України. «**Гарантії держави щодо свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частина четверта статті 15 Конституції України), поширюються і на народних депутатів України**» (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98[261]).

Стаття 80. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

{Стаття 80 в редакції Закону № 27-IX від 03.09.2019}

Конституційний Суд України у Рішенні Великої Палати від 20 грудня 2017 р. № 2-рп/2017[262] зазначає, що «…**сутність депутатського індемнітету в Україні полягає у захисті народного депутата України від переслідування за висловлювання і голосування під час виконання ним депутатських обов'язків у парламенті та у забезпеченні його права відстоювати свою позицію під час розгляду будь-яких питань у Верховній Раді України або її органах**.

Таким чином, Конституцією України визнане та гарантоване право на депутатський індемнітет, а отже, встановлені додаткові порівняно з особистою недоторканністю людини гарантії недоторканності представника Українського народу.

[261] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України "Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України" (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98 // Офіційний вісник України від 24.12.1998 р., № 49, стор. 41, стаття 1803, код акта 6468/1998.

[262] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України "Про вищу освіту" від 20 грудня 2017 р. № 2-рп/2017 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 1, стор. 7.

Конституційний Суд України наголошує, що ніхто, у тому числі Верховна Рада України, не може притягнути народного депутата України до відповідальності за висловлювання і голосування у парламенті та його органах.

Депутатський індемнітет має довічний характер, що виключає можливість переслідування народного депутата України у майбутньому навіть за умови припинення його депутатських повноважень. Це підтверджується юридичною позицією Конституційного Суду України, який вказав, що народний депутат України і після припинення депутатських повноважень не може бути притягнений до юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99).

Конституційний Суд України звертає увагу, що **депутатський індемнітет в Україні не має абсолютного характеру**, адже частиною другою статті 80 Конституції України передбачено відповідальність народного депутата України за образу чи наклеп. Проте Основним Законом України не встановлено жодних інших застережень стосовно голосування народного депутата України у парламенті та його органах. Тобто **право вільного голосу народного депутата України у Верховній Раді України та її органах є абсолютним, тому** він не може нести юридичної відповідальності за результати голосування».

Що ж до поняття ***депутатського імунітету***, то воно означає заборону арешту або притягнення до судової відповідальності депутата за всі його дії, включаючи дії, що здійснені ним не при виконанні парламентських обов'язків. Конституційний Суд України чітко визначив мету інституту депутатської недоторканості – забезпечення безперешкодного й ефективного здійснення народним депутатом України своїх функцій[263]. «Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий зміст» (Рішення КСУ від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99).

Конституційний Суд України у п. 3 Рішення Великої Палати від 20 грудня 2017 р. № 2-рп/2017[264] витлумачив цю юридичну гарантію таким чином:

[263] Барабаш Ю.Г., Бориславська О.М., Венгер В.М., Козюбра М.І., Мелешевич А.А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 52.

[264] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України "Про вищу освіту" від 20 грудня 2017 р. № 2-рп/2017 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 1, стор. 7.

«3. Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність (частина перша статті 80 Основного Закону України). Як вказав Конституційний Суд України, "депутатська недоторканність як елемент статусу народного депутата України є **конституційною гарантією** безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх повноважень і передбачає звільнення його від юридичної відповідальності у визначених Конституцією України випадках та особливий порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання, арешту, а також застосування інших заходів, пов'язаних з обмеженням його особистих прав і свобод» (підпункт 1.1 пункту 1 резолютивної частини Рішення від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003).

Частиною третьою статті 80 Конституції України передбачено депутатський імунітет - народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані (норми ст. 80 викладено в новій редакції – *прим. автор*.)».

Необхідно наголосити на тому, що депутатський імунітет не є особистим привілеєм депутата, а виступає гарантією від незаконного втручання в його діяльність та якомога ефективнішого виконання ним законотворчих функцій.

Однак з часом Конституційний Суд України визнав такою, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, конституційна ініціатива про скасування депутатської недоторканості в повному обсязі (висновок від 19 червня 2018 року № 2-в/2018[265]). Це дало підстави Верховній Раді України 3 вересня 2019 року внести зміни до Конституції, відповідно до яких з 1 січня 2020 року в народних депутатів України залишиться лише один імунітет, відповідно до якого вони не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, окрім відповідальності за образу чи наклеп (стаття 80 Конституції України)[266].

[265] Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 19 червня 2018 року № 2-в/2018 // Голос України від 26.06.2018, № 116.

[266] Барабаш Ю.Г., Борислявська О.М., Венгер В.М., Козюбра М.І., Мелешевич А.А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 385.

РОЗДІЛ 8.
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

8.1. Загальна характеристика статусу Президента України

Місце президента України в системі органів державної влади – важливе, як теоретичне, так і практичне питання.

Відповідно до ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені.

Інститут глави держави почав реально складатися у часи феодалізму, коли він виступав не тільки як верховний правитель, а й ототожнювався із самою державою. Глава держави – це особа або орган, який виступає конституційним органом влади, здійснює верховне представництво нації на міжнародній арені та внутрішньополітичному житті.

Сучасна модель організації верховної влади у переважній більшості держав світу передбачає наявність такого невід'ємного інституту, як глава держави.

Глава держави – *це посадова особа чи орган, який займає верховне місце в системі органів держави, є найвищим представником країни на території та поза її межами, символ єдності нації і держави.*

Сама назва цього органу вказує на його місце і роль у суспільстві та системі органів публічної влади. Важливість посади глави держави визначається хоча би тією обставиною, що формально ця посада вважається найвищою у ієрархії державних посад. Більше того, лише монарх чи президент мають ексклюзивне право виступати від імені держави та представляти її як усередині країни у її відносинах з іншими владними інституціями, так і на міжнародній арені. Крім того, загальновизнаною є практика наділення глави держави статусом верховного головнокомандувача збройних сил держави. Отже, можна констатувати, що наразі ключовими сферами відповідальності глави держави є

сфера міжнародних відносин та сфера національної безпеки й оборони, що, до речі, чітко прослідковується в положеннях Конституції України.

Нині в абсолютній більшості країн глава держави асоціюється з одноосібним органом державної влади. Зазвичай, розрізняють два види глави держави: *монарх* (король, князь, султан тощо) та *президент*. Перший є главою в державах з монархічною формою правління, другий – з республіканською. Крім того, існують нетипові глави держав, яких не можна віднести ані до перших, ані до других, як, наприклад, Голова Китайської Народної Республіки. Більше того, подекуди главою держави формально виступає не одна особа, а колегіальний орган (КНДР, Швейцарія). Існують гібридні моделі, наприклад, як у КНР та Боснії і Герцеговині. В Ірані президент, який є конституційним органом влади, керує державою спільно з духовним лідером країни – аятолою. В ОАЕ функціонує «колективний монарх», а в Малайзії главою держави виступає виборний монарх[267].

Існують дві її основні форми ***інституту президентури***: одноосібна (президент) і колегіальна (Державна рада на Кубі, хоча з прийняттям Конституції Куби 2019 р. там запроваджено інститут президента). В Ірані основні повноваження президентури розділені між Керівником держави і Президентом – це «двоголова президентура». У Китаї є глава держави (Голова республіки), але основні повноваження глави держави виконує Постійний комітет парламенту, а в Швейцарії повноваження колегіального глави держави і уряду суміщені.

Президент може мати різне становище в системі державної влади: бути лише главою держави (Україна), одночасно главою держави і главою виконавчої влади (Бразилія, США), главою держави і фактичним керівником уряду за наявності особливої посади адміністративного прем'єр-міністра (Франція).

Президент як глава держави втілює національну єдність, наступність державної влади, він є гарантом національної незалежності й територіальної цілісності, а іноді проголошується також арбітром, координатором діяльності державних органів тощо. Незалежно від форм правління президент є представником держави за її межами і всередині країни.

Відповідно до положень конституцій більшості сучасних республік президент наділяється недоторканністю, його не можна притягти до адміністративної та кримінальної відповідальності, а покарання мож-

[267] Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник. Київ: Ліра-К, 2016. С. 377.

ливе лише після усунення президента з посади (шляхом імпічменту) або добровільної відмови. Проте якщо президент добровільно йде у відставку, то він, як правило, домагається прийняття закону або угоди про його невідповідальність. У багатьох країнах до президента може бути пред'явлений цивільний позов.

Президент України займає особливе місце в системі органів державної влади і не належить виключно до жодної з гілок державної влади.

В Україні посаду Президента було введено законом у 1991 році, відповідно до якого його статус визначався як вищої посадової особи у системі державної влади. Запровадження посади Президента накладалося на не ревізований інститут вищого представницького органу влади – Верховну Раду. До прийняття Конституції України у 1996 р. Верховна Рада не була фактично парламентом. Відповідно до радянської концепції народовладдя влада народу конституювалася у представницькі ієрархічні інститути – ради народних депутатів, на верхівці якої і знаходилася Верховна Рада. Відповідно до концепції народовладдя всією повнотою влади володіла саме Верховна Рада, а від імені держави виступав формально колегіальний орган як своєрідний глава держави, – Президія Верховної Ради. Таким чином, з 1991 р. і до прийняття Конституції 1996 р. в Україні існувала проблема інституційного характеру – конкуренція повноважень Верховної Ради і нового інституту – Президента.

Конституційний Договір не усунув цю інституційну проблему, оскільки він не визначав статусу Президента як глави держави, а Верховної Ради як парламенту, наділеного законодавчою владою. Було збережено однакові джерело та ступінь легітимності цих органів влади – і Президент, і Верховна Рада обиралися прямими загальними виборами. Лише з прийняттям Конституції 1996 р. Президент набув статусу глави держави з одночасною відмовою від концепції суверенітету Верховної Ради.

Згідно з конституційним законом № 2222-IV змінено статус Президента України. Він обмежений у формуванні Уряду за рахунок розширення повноважень парламенту. Однак він отримав ширше коло підстав для розпуску парламенту.

Згідно з класичною теорією поділу влади президент розглядається як глава виконавчої влади. Однак більшість сучасних конституцій європейських країн обходять проблему конституційного закріплення

статусу президентів та визначення їх місця у системі поділу влади. Закладена французькою конституцією V Республіки модель перерозподілу владних повноважень між главою держави (президентом) та урядом (колегіальним органом, що очолює власне виконавчу владу) була запозичена більшістю постсоціалістичних держав, у тому числі й Україною.

Президент України – гарант додержання Конституції України. Президент України несе персональну відповідальність за узгоджену безперервну роботу механізмів захисту Конституції України, прав і свобод людини, вжиття заходів щодо ефективного функціонування всіх владних державних структур у конституційному режимі. Його повноваження обмежені п'ятирічним строком. У разі вчинення президентом державної зради або іншого злочину він може бути усунений зі свого поста Верховною Радою України в порядку процедури імпічменту. Акти Президента України можуть бути визнані недійсними за рішенням Конституційного Суду України. Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд. Вибори президента проводяться на альтернативній основі.

Конституційно-правовий інститут глави держави складають норми і принципи, що визначають:

1) місце і роль глави держави у державному механізмі та його взаємовідносини з іншими органами держави;
2) порядок заміщення цієї посади;
3) повноваження глави держави;
4) його відповідальність за державну зраду та порушення конституції.

Президент України як конституційний орган влади, арбітр, резервна влада. Президент є конституційним органом влади, оскільки його статус визначений насамперед Конституцією, на що неодноразово вказував Конституційний Суд України. Однак все ж існує дискусія про правомірність регулювання правового статусу Президента на рівні закону. Конституція з цього приводу вказує на те, що законом регулюється порядок обрання Президента та порядок діяльності спеціальної тимчасової слідчої комісії, яка здійснює розслідування у порядку імпічменту.

У вітчизняній літературі прийнято вважати що Президент України не входить ні до однієї гілки влади (Ю. Тодика), а як глава держави посідає положення над законодавчою, виконавчою і судовою гілками

влади (В. Погорілко). Так, проф. В. Погорілко визначає статус Президента таким чином: «Президент як глава держави втілює національну єдність, наступність державної влади, він є гарантом національної незалежності і територіальної цілісності, а іноді проголошується також арбітром, координатором діяльності державних органів тощо»; «загальною рисою статусу президента для напівпрезидентських держав є прагнення поставити президента над традиційними гілками влади, всіма інститутами держави... в самостійній якості як арбітра, координатора».

Уперше концепція президента-арбітра знайшла відображення у положеннях ст. 5 чинної Конституції Франції, за якими президент «забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних властей і наступництво держави». Прикметно, що, на думку відомого французького вченого М. Дюверже, серед конституційно встановлених повноважень президента немає таких, які б відповідали загальному поняттю арбітражу[268].

Концепція президента-арбітра визнана за змістом більшості конституцій, прийнятих в інших країнах зі змішаною республіканською формою державного правління, хоча сам термін «арбітраж» і прямі похідні від нього у відповідних основних законах фіксуються не завжди[269].

Згідно ще з одним підходом Президент входить у систему контрольно-наглядової влади поряд із прокуратурою, омбудсманом, Рахунковою палатою.

Сутність природи влади Президента України полягає в тому, що у випадку кризи він бере на себе відповідальність і приймає всі необхідні правові заходи на підставі ст. 102 Конституції, спираючись на інституційну основу – ухвалення рішень на засіданні Ради національної безпеки і оборони (ст. 107 Конституції).

Президент України як глава держави. Істотними елементами конституційного статусу Президента України є те, що глава держави є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102). Для здійснення своїх функцій Президент може створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (п. 28 ст. 106 Конституції).

---

[268] Duverger M. La monarchie republ- icaine. Paris, 1974. P. 147.

[269] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 215, 216.

Як глава держави Президент України володіє резервною владою. За своїм призначенням він покликаний доповнювати діяльність парламенту та уряду у випадку, якщо вони неефективно або неналежним чином здійснюють свої повноваження. Такі прерогативи глава держави повинен застосовувати у крайніх випадках, коли, дійсно, всі засоби, якими володіють парламент і уряд, не забезпечують здійснення їх функцій і повноважень. Обставини застосування резервної влади з боку Президента є винятковими – стан війни, зовнішня агресія, тривала парламентська чи урядова кризи, які не дозволяють цим органам діяти належним чином і приймати рішення. У такому разі Президент може діяти виключно у рамках права, тобто ухвалення указів відповідно до власної компетенції, які повинні бути попередньо розглянуті на засіданні РНБО. У якості резервної влади Президент може також вживати заходів щодо забезпечення ефективної взаємодії органів публічної влади.

Недоторканність Президента України (ч. 1 ст. 105 Конституції України). Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень. Конституція не розкриває зміст недоторканності Президента і очевидним є необхідність законодавчого регулювання цього питання. Конституційний Суд України у підпункті 1.1. п 1 резолютивної частини Рішення від 10 грудня 2003 р. № 19-рп/2003[270] дав тлумачення цих положень Конституції: «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». Таким чином, **Президент несе насамперед політичну і моральну відповідальність за політичний курс**, який він здійснює.

Главу держави *можливо притягнути до відповідальності за процедурою імпічменту*, яка поєднує ознаки політичної та юридичної відповідальності. Цю процедуру врегульовано Законом України від 10 вересня 2019 р. № 39-IX «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)»[271]. За положеннями ст. 1 згаданого

[270] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпічменту Президента України від 10 грудня 2003 р. № 19-рп/2003 // Урядовий кур'єр від 18.12.2003, № 239.

[271] Закон України від 10 вересня 2019 р. № 39-IX «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» // Голос України від 24.09.2019 , № 182.

Закону, усунення Президента України з поста в порядку імпічменту є способом притягнення Президента України до конституційної відповідальності. Імпічмент є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого Верховна Рада України у разі вчинення державної зради або іншого злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста. Імпічмент регулюється Конституцією України, цим Законом, Регламентом Верховної Ради України, а у випадках, передбачених цим Законом, – іншими законами України.

Представницький мандат Президента України (ст. 102 Конституції). Президент обирається прямими і загальними виборами, що визначає найвищу ступінь його легітимності – він **представляє народ України**. Напевно, в зв'язку із цим Президент наділений повноваженнями призначати всеукраїнський референдум за народною ініціативою (ст. 72) та про внесення змін до Конституції (ст. 156). Це відкриває простір для використання Президентом плебісцитарних процедур в обхід законодавчих. На зовнішньополітичній арені Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, визначає зовнішньополітичний курс держави. Зокрема, Президент вносить кандидатуру міністра зовнішніх справ на затвердження парламентом, веде переговори та укладає міжнародні договори.

При здійсненні свого представницького мандату глава держави забезпечує взаємодію органів публічної влади. Президент вправі проводити консультації в ході формування Уряду, визначенні засад зовнішньої і внутрішньої політики, звертатися із щорічними посланнями до Верховної Ради, узгоджувати свій політичний курс із Кабінетом Міністрів України шляхом проведення засідань РНБО тощо. Президент є уособленням держави та її моральним авторитетом.

Порядок обрання та вступу на пост Президента України.

Вибори Президента здійснюються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 103 Конституції України). Відповідно до свого статусу Президент володіє представницьким мандатом.

Президентом України може бути обраний громадянин України, який:

1) на день виборів досяг тридцяти п'яти років;
2) має право голосу;
3) володіє державною мовою;

4) проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років.

Вибори Президента України. Право висування кандидата на пост Президента України належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії, а також самовисуванням.

Етапи виборчого процесу Президента України:

- висування та реєстрація кандидатів на пост Президента України;
- утворення окружних та дільничних виборчих комісій;
- проведення передвиборної агітації;
- утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;
- складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- голосування у день виборів Президента України;
- підрахунок голосів виборців, встановлення підсумків голосування і результатів виборів Президента України та їх офіційне оголошення;

У разі необхідності виборчий процес може включати також такі етапи:

- повторне голосування;
- підрахунок голосів виборців, встановлення підсумків повторного голосування і результатів виборів Президента України та їх офіційне оголошення.
- припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій.

Виборчий процес завершується офіційним оприлюдненням Центральною виборчою комісією результатів виборів Президента України або офіційною публікацією подання Центральної виборчої комісії до Верховної Ради України щодо призначення повторних виборів Президента України.

Новообраний Президент України вступає на пост не пізніш як через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів. **Новообраний Президент України набуває повноважень з моменту складення присяги Українському народові на урочистому засіданні Верховної Ради України**.

Мандат Президента України. Президент обирається на посаду строком на п'ять років. Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки поспіль. Таке обмеження спрямовано

на те, щоб уникнути можливості узурпації влади з боку однієї особи. Більш тривале перебування однієї особи на посаді Президента України може призвести до звуження повноважень інших конституційних органів влади та концентрації державної влади у Президента.

Питання про строки перебування на посаді Президента вже було предметом розгляду в Конституційному Суді України. Вивчаючи питання про можливість балотуватися на президентські вибори у 2004 р. Президента Л. Кучму, Суд у п. 1 резолютивної частини Рішення від 25 грудня 2003 р. № 22-рп/2003[272] зазначив, що «В аспекті конституційних подань положення частини третьої статті 103 Конституції України, за яким одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд, треба розуміти так, що це положення поширюється лише на осіб, яких обирають на пост Президента України після набуття чинності Конституцією України 1996 року. Особа, яку вперше було обрано Президентом України за чинною Конституцією України в 1999 році, має право балотуватися на чергових виборах Президента України у 2004 році». Це означає, що до прийняття Конституції 1996 р. визначали інший статус Президента. Тому Л. Кучма був вперше обраний у розумінні Конституції 1996 р. лише у 1999 р.

Несумісність мандата президента. Відповідно до ч. 4 ст. 103 Конституції України Президент 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.

Припинення повноважень Президента та заміщення його вакансії (ст. 108 Конституції України). Повноваження Президента, як правило, припиняються по закінченні терміну п'яти років. Президент виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента. Разом з тим можливе **дострокове припинення повноважень** Президента за наявності передбачених Конституцією випадків, а також із додержанням конституційно визначеної процедури імпічменту.

1. *Відставка Президента* – це добровільне припинення ним своїх повноважень. Заява Президента про відставку має проголошуватись ним особисто.

[272] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) від 25 грудня 2003 р. № 22-рп/2003 // Урядовий кур'єр від 21.01.2004, № 11.

2. *Неможливості виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я* як підстава дострокового припинення його повноважень має встановлюватись на відкритому пленарному засіданні Верховної Ради України. Цей факт має підтверджуватись рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу. Підставою для прийняття такого рішення Верховною Радою України є письмове подання Верховного Суду за зверненням Верховної Ради та медичний висновок. Тобто сам по собі медичний висновок не є підставою для дострокового припинення повноважень Президента. Необхідне ще й письмове подання Верховного Суду, яке містить юридичну оцінку медичного висновку.

3. *Імпічмент Президента* є політико-юридичною відповідальністю і здійснюється за спеціальною процедурою, врегульованою ст. 111 Конституції України.

4. *Смерть Президента* тягне за собою оголошення вакансії посади Президента.

У випадку дострокового припинення повноваження Президента або його смерті, повноваження Президента здійснює Голова Верховної Ради України. На період до обрання і вступу на пост нового Президента він не може здійснювати повноваження, передбачені пп. 2, 6 – 8, 10 – 13, 22, 24, 25, 27, 28 ст. 106 Конституції України.

Позицію щодо конституційно-правового статусу Президента України висловив і Конституційного Суду України.

У п. 2.2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 15 травня 2014 р. № 5-рп/2014[273] вказано, що «Відповідно до статті 102 Конституції України **Президент України є главою держави і виступає від її імені, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина**.

В Основному Законі України встановлено строк, на який обирається Президент України (частина перша статті 103), врегульовано питання щодо призначення і проведення чергових та позачергових виборів Президента України (пункт 7 частини першої статті 85, частина п'ята статті 103).

[273] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 101 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положень частин першої, п'ятої статті 103 Конституції України у системному зв'язку з пунктом 16 розділу XV „Перехідні положення" Конституції України (справа про строк, на який обирається Президент України) від 15 травня 2014 р. № 5-рп/2014 // Вісник Конституційного Суду України від 2014 р., № 3, стор. 16.

У частині першій статті 103 Конституції України визначено, що **Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Згідно з частиною п'ятою цієї статті чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України; у разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень. Президент України, обраний на позачергових виборах, складає присягу у п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів** (частина четверта статті 104 Конституції України).

Таким чином, виходячи з Основного Закону України главу держави може бути обрано як на чергових, так і на позачергових виборах. 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».

8.2. Функції та конституційні повноваження Президента України

Ядро конституційно-правового статусу Президента становлять норми Конституції України, які визначають *функції* та *повноваження* глави держави.

Функції та повноваження, що належать згідно з Конституцією України виключно Президенту складають *прерогативу глави держави*.

Основні функції Президента як глави держави визначені в ст. 102 Конституції України. Так, **Президент є гарантом** державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Компетенція Президента України – це сукупність визначених Конституцією предметів відання та повноважень, якими Президент України наділяється з метою забезпечення реалізації його функцій як глави держави.

Повноваження Президента України – це конкретні права та обов'язки глави держави з вирішення питань, віднесених до його відання.

Як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, Президент наділяється особливими повноваженнями. Він забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; очолює Раду національної безпеки і оборони 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 тощо.

Здійснюючи функцію гаранта додержання Конституції України, Президент наділений правом законодавчої ініціативи, що дозволяє йому порушувати питання щодо реалізації конституційних положень, приведення чинного законодавства відповідно до Конституції України. Президент користується виключним правом вносити до Верховної Ради законопроект про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України та призначати Всеукраїнський референдум для затвердження цих змін.

Забезпечуючи додержання Конституції України, Президент може накладати вето на закони, прийняті Верховною Радою, направляє до Конституційного Суду України звернення щодо встановлення конституційності законів та інших актів Верховної Ради, скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим.

Виступаючи гарантом прав і свобод людини та громадянина, Президент реалізує свою конституційну функцію шляхом здійснення свого *права законодавчої ініціативи*. Видає *укази,* які передбачають захист прав і свобод людини та громадянина, окремих категорій населення; приймає в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану; оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо.

Повноваження президента для зручності аналізу можна систематизувати за такими групами (С. Агафонов):

1) у сфері державного будівництва;
2) у сфері нормотворчої діяльності;
3) у сфері забезпечення конституційної законності;
4) у галузі оборони і національної безпеки;
5) у сфері реалізації гарантій щодо забезпечення прав і свобод громадян;
6) у сфері зовнішньої політики і міжнародних відносин.

Повноваження Президента України у сфері **державного будівництва** умовно можна поділити на такі групи:

– ***установчі*** повноваження щодо створення, реорганізації та ліквідації органів державної влади (наприклад, п. 23 ч. 1 ст. 106 Конституції України передбачав повноваження Президента України утворювати суди у визначеному законом порядку. Пункт 23 ч. 1 ст. 106 Конституції виключено на підставі Закону № 1401-VIII від 02.06.2016 р. і Президент втратив ці повноважнння);

– ***номінаційні*** повноваження щодо *формування персонального складу державних органів*.

Відповідно до ст. 106 Конституції Президент України:

– призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;

– вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України після одержання такої пропозиції;

– вносить до Верховної Ради України подання про призначення міністра оборони України, міністра закордонних справ України;

– призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;

– призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;

– призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

– вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади голови Служби безпеки України;

– призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань;

– призначає на посади третину складу Конституційного Суду України;

– ***процедурні*** повноваження щодо *процедур формування органів державної влади*.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією України.

У сфері **нормотворчої** діяльності Президенту України належать наступні повноваження:

– право законодавчої ініціативи (ч. 1 ст. 93 Конституції України);

– повноваження щодо підписання та обнародування законів (промульгація) (ст. 94, п. 29 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

– право призначати та проголошувати всеукраїнський референдум (п. 6 ч. 1ст. 106 Конституції України).

У сфері забезпечення **конституційної законності** Президент України має право:

– звертатися до Конституційного Суду України (ч. 2 ст. 150 Конституції України);

– зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

– скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

– скасовує відповідно до закону рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України (ч. 8 ст. 118 Конституції України);

– має право «вето» (ч. 2 ст. 94 Конституції України).

У сфері **оборони та національної безпеки** Президент України:

– є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України;

– призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань;

– здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

– очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 18 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

– вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни у разі збройної агресії проти України;

– приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань (п. 19 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

- приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її

місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України).

У сфері **забезпечення прав і свобод громадян**, у широкому значенні з ними пов'язані всі повноваження глави держави. У вузькому розумінні до цих повноважень належать:

– ухвалення рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України;

– надання притулку в Україні;

– здійснення помилування (п. 26, 27 ч. 1 ст. 106 Конституції України).

У сфері **зовнішньої політики та міжнародних відносин** Президент України:

– представляє державу в міжнародних відносинах;

– здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави;

– веде переговори та укладає міжнародні договори України;

– ухвалює рішення про визнання іноземних держав;

– призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;

– приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав (п. 3-5 ч. 1 ст. 106 Конституції України).

Президент України здійснює також інші повноваження, визначені Конституцією України й не може передавати їх іншим особам або органам.

Державна діяльність Президента України реалізується через спеціальні нормативно-правові акти: укази і розпорядження. Як передбачає ч. 3 ст. 106 Конституції, Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Акти Президента України видаються ним самостійно або на основі згоди парламенту України або Кабінету Міністрів України.

За будь-якої форми державного правління участь глави держави у здійсненні виконавчої влади необхідно характеризувати в контексті *інституту контрасигнування* (контрасигнатури), або *скріплення*, який походить ще з часів феодалізму[274].

Частина четверта статті 106 Конституції України, в редакції Законів № 742-VII від 21 лютого 2014 р., № 1401-VIII від 2 червня 2016 р., передбачає, що акти Президента України, видані в межах повноважень,

[274] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 185.

передбачених пунктами 5, 18, 21 цієї статті, скріплюють підписами Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання. Йдеться про реалізацію повноважень Президента України щодо призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав; введення рішень Ради національної безпеки і оборони України; прийняття у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

Контрасигнування не можна сприймати спрощено і пов'язувати лише з відсутністю у глави держави вагомих владних можливостей. Як свідчить практика, такий зв'язок не завжди наявний у тих парламентських республіках, де президент реально уповноважений у сфері виконавчої влади і бере участь у її здійсненні[275]. Головне ж призначення контрасигнування полягає в тому, щоб покласти політичну відповідальність за рішення (акти) глави держави на уряд та його конкретних членів. Водночас контрасигнування фактично засвідчує визнання з боку уряду законності й доцільності видання актів глави держави. Існує й інше трактування контрасигнування, за яким воно є формою своєрідного взаємоконтролю глави держави і уряду, здійснюваного у процесі відповідного правотворення[276].

Указ Президента України – це правовий акт, адресований до невизначеного кола юридичних та фізичних осіб, державних органів та організацій. Укази Президента України можуть бути нормативними і ненормативними. До останніх належать, наприклад, укази про призначення конкретної особи на відповідну посаду. Прикладом нормативного указу Президента України може бути Указ «Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами» від 4 березня 1998 р., Указ «Про захист прав власників земельних часток (паїв)» від 21 квітня 1998 р. та ін. *Розпорядження Президента України* – це акт індивідуально-організаційного характеру.

[275] Корнієнко П.С. Президент України в системі органів правозахисної діяльності. Часопис Київського університету права. 2019. №1. С. 89-92.

[276] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 185 – 186.

8.3. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки та оборони України та інших органів і установ при Президентові України

Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Рада національної безпеки і оборони заснована Указом Президента України від 30 серпня 1996 р. «Про Раду національної безпеки і оборони України». Правовий статус Ради Національної безпеки та оборони визначається Конституцією України та Законом України «Про Раду національної безпеки та оборони України» від 5 березня 1998 р.[277]

Відповідно до ч. 3 ст. 107 Конституції України, Головою Ради національної безпеки та оборони за посадою є Президент України. Таке положення є логічним з огляду на те, що саме глава держави конституційно визначений як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України. (п. 17 ч. 1 ст. 106, ст. 102 Конституції). У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110 і 111 Конституції України виконання обов'язків Голови Ради національної безпеки і оборони України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України. До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, міністр оборони України, голова Служби безпеки України, міністр внутрішніх справ України, міністр закордонних справ України. Членами Ради національної безпеки і оборони України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади, а також інші особи, визначені Президентом України.

Функціями Ради національної безпеки і оборони України є:

1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;

2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах

[277] Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР «Про Раду національної безпеки та оборони України» // Голос України від 03.04.1998.

воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

З метою реалізації покладених на неї функцій Рада національної безпеки та оборони наділена широким колом *повноважень*. Зокрема, до них належать:

1) прийняття рішення щодо: визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах;

2) розробка проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони;

3) удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері;

4) визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України; питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; невідкладних заходів із розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

5) координація виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених в дію указами Президента України, і поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції; та інші повноваження, віднесені до її компетенції Конституцією та Законом України «Про Раду національної безпеки та оборони України».

Основною *організаційною формою діяльності* Ради національної безпеки та оборони України є її *засідання*, на яких члени голосують особисто. Делегування ними обов'язку бути присутніми на засіданні іншим особам не допускається.

Таким чином, Рада національної безпеки та оборони України є допоміжним органом при Президентові України зі спеціальною компетенцією, діяльність якого дає можливість главі держави повно

й ефективно забезпечувати правовий режим національної безпеки та оборони.

Ще одним важливим органом є ***Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим***, діяльність якого передбачено ст. 139 Конституції України, ч. 4 ст. 5 Конституції Автономної Республіки Крим та Законом України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» від 2 березня 2000 р.[278] Представництво є державним органом, утвореним відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України. Представництво утворюється главою держави і безпосередньо йому підпорядковується. Представництво очолює Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим.

Відповідно до п. 28 ч. 1 ст.106 Конституції України, Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень **консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби**. Основною ознакою органів, що входять до складу апарату Президента України, є їх допоміжний характер. Такі органи не наділені державно-владними повноваженнями і не несуть конституційно-правової відповідальності, на відміну від глави держави. Особливості діяльності таких органів визначаються *участю їх у здійсненні повноважень Президента*. Кількість допоміжних структур періодично змінюється залежно від потреб Президента України. Оскільки вони вирішують різні завдання та виконують різні функції, розрізняються за своїм призначенням, а отже, необхідна чітка класифікація цих державних установ.

Конституційний Суд України у п. 4.2. Рішення від 7 квітня 2004 р. № 9-рп/2004[279] тлумачачи положення Конституції встановив, що «За Конституцією України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, органи якої

[278] Закон України від 2 березня 2000 р. № 1524-III «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» // Голос України від 18.04.2000.

[279] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту "а" пункту 2 статті 5, статті 8, абзаців першого, другого пункту 2 статті 23 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю", указів Президента України "Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю" та "Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю" (справа про Координаційний комітет) від 7 квітня 2004 р. № 9-рп/2004 // Урядовий кур'єр від 28.04.2004, № 80.

здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (стаття 6).

Всі 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 (стаття 19 Конституції України). Повноваження Верховної Ради України, як і повноваження Президента України, визначаються Конституцією України (статті 85, 106).

Президент України є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (стаття 102 Конституції України), забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (пункт 1 частини першої статті 106 Конституції України). Для здійснення своїх конституційних повноважень Президент України може створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (пункт 28 частини першої статті 106 Конституції України. **Завданням таких органів є сприяння Президентові України в реалізації його конституційних повноважень**.

Верховна Рада України згідно з Конституцією України не наділена повноваженнями створювати при Президентові України будь-які органи, це є виключною компетенцією Президента України.

Аналіз зазначених норм Конституції України дає підстави для висновку, що положення підпункту "а" пункту 2 статті 5 Закону, яким передбачено **створення Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України як державного органу із спеціальним статусом, є неконституційним** як таке, що суперечить статтям 19, 85 Конституції України. Оскільки визнається неконституційним створення такого державного органу при Президентові України, то відповідно визнаються неконституційними повністю положення статті 8 та положення про те, що Верховна Рада України заслуховує "доповіді Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю", яке міститься в абзацах першому, другому пункту 2 статті 23 Закону».

Допоміжні структури при Президентові України, крім Ради національної безпеки та оборони України та представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, **створюються на підставі**

окремих положень, які затверджує Президент України. Це зумовлено тим, що глава держави може приймати рішення про створення допоміжних структур ситуативно, відповідно до актуальних завдань суспільного розвитку. За родовою ознакою «забезпечення діяльності Президента України» координаційні, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби умовно можна поєднати терміном «допоміжні структури при Президентові України (допоміжні структури)», оскільки координаційні, консультативні, дорадчі функції різних органів і служб спрямовані на надання Президентові організаційної, правової, консультативної, інформаційної, експертно-аналітичної та іншої допомоги (Н. Коваль). Конституційна природа цих органів безпосередньо пов'язана з конституційним статусом Президента України, його функціями і повноваженнями.

Допоміжні структури систематизуються за порядком їх створення; за критерієм часу допоміжні органи при Президентові України поділяються на постійні, які створюються без обмеження у часі, та тимчасові, робота яких завершується після виконання поставлених перед ними Президентом України завдань; за предметом їх діяльності – на загальні та спеціальні; за сферами діяльності і повноваженнями Президента України; за поділом між функціональним здійсненням обов'язків допоміжними органами – адміністрація, секретаріат, офіс, ради, комісії, комітети, координаційні центри, асамблея, робочі групи, служби, управління, фонди, науково-дослідні інститути; залежно від суб'єктного складу тощо. Ця класифікація допоміжних структур при Президентові України не є вичерпною у зв'язку з постійними змінами у суспільстві, які відбуваються через об'єктивні причини.

У згаданій системі органів надзвичайно важливу роль відіграє Офіс Президента України. Положення про Офіс Президента України затверджено Указом Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019[280].

Офіс Президента України є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України.

Основними завданнями Офісу є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень.

[280] Положення про Офіс Президента України. Затверджено Указом Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019 // Офіційний вісник України від 05.07.2019 р., № 51, стор. 17, стаття 1734, код акта 94966/2019.

Офіс відповідно до покладених на нього завдань:

1) здійснює експертний аналіз політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, готує за його результатами для подання на розгляд Президентові України пропозиції з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на забезпечення додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету, територіальної цілісності України;

2) забезпечує підготовку пропозицій щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави та вносить їх на розгляд Президентові України;

3) бере участь в опрацюванні пропозицій щодо здійснення Президентом України керівництва у сферах національної безпеки та оборони України, виконання ним повноважень Голови Ради національної безпеки і оборони України, здійснення контролю за сектором безпеки і оборони;

4) здійснює в установленому порядку експертизу прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України, готує пропозиції щодо підписання законів або застосування щодо них права вето;

5) опрацьовує і подає на підпис Президентові України проекти указів, розпоряджень Президента України, інших документів;

6) забезпечує підготовку проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи; готує пропозиції щодо визначення Президентом України законопроектів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України;

7) забезпечує підготовку проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, оприлюднює такі послання;

8) забезпечує в установленому порядку взаємодію Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян (у тому числі політичними партіями, професійними спілками), підприємствами, установами, організаціями, сприяє підвищенню ефективності такої взаємодії;

9) забезпечує офіційне оприлюднення підписаних Президентом

України законів України, а також указів і розпоряджень Президента України;

10) здійснює підготовку проектів указів Президента України про призначення на посаду судді, а також проектів законів щодо утворення, реорганізації і ліквідації судів;

11) здійснює підготовку проектів конституційних подань, звернень Президента України до Конституційного Суду України та пропозицій щодо позиції Президента України у справах, які розглядаються Конституційним Судом України;

12) здійснює представництво в судах України інтересів Президента України та створених ним для виконання своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб;

13) здійснює самопредставництво Президента України, створених ним консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, їх посадових і службових осіб у судах України на усіх стадіях судового процесу;

14) опрацьовує внесені в установленому порядку пропозиції з кадрових питань, що належать до повноважень Президента України;

15) забезпечує опрацювання та подання в установленому порядку на розгляд Президента України пропозицій щодо присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, нагородження державними нагородами, встановлення президентських відзнак та нагородження ними;

16) здійснює аналіз актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій та за наявності підстав вносить Президентові України пропозиції щодо забезпечення приведення їх у відповідність із Конституцією та законами України, актами Президента України або зупинення їх дії, скасування;

17) забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень Президента України;

До *складу Офісу* входять:

- Керівник Офісу Президента України;
- заступники Керівника Офісу Президента України;
- Керівник Апарату Офісу Президента України;
- Перший помічник Президента України;
- радники Президента України;

– радники – уповноважені Президента України;
– Прес-секретар Президента України;
– представники Президента України;
– Кабінет Президента України;
– Кабінет Керівника Офісу Президента України;
– служби;
– директорати;
– департаменти.

Заслуговує на увагу такий орган, як ***Комісія з правової реформи***. Відповідно до Указу Президента України від 21 червня 2019 р. № 421/2019[281] в редакції Указу № 811/2019 від 07.11.2019 р. утворено Комісію з питань правової реформи як *консультативно-дорадчий орган при Президентові України*.

Установлено, що *основним завданням Комісії* з питань правової реформи є сприяння подальшому розвитку правової системи України на основі конституційних принципів верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини і громадянина, з урахуванням міжнародних зобов'язань України.

Визначено *пріоритетними напрямами роботи Комісії* з питань правової реформи підготовку та подання Президентові України пропозицій щодо внесення змін до Конституції України і законів України, спрямованих на забезпечення реалізації конституційних норм і принципів, а саме пріоритетності захисту фундаментальних прав і свобод людини і громадянина, удосконалення територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, подальший розвиток законодавства про організацію судової влади та здійснення правосуддя, удосконалення законодавства про кримінальну відповідальність та кримінального процесуального законодавства України, реформування органів правопорядку, а також створення умов для реінтеграції в єдиний конституційний простір України тимчасово окупованих територій України та населення, що на них проживає.

Повноваження всіх допоміжних структур при Президентові України різняться між собою, що об'єктивно зумовлено відмінністю їх функцій, однак при цьому вони мають спільне та єдине призначення – забезпечення здійснення Президентом України своїх повноважень. Варто зауважити, що залежно від різних факторів допоміжні структури при

[281] Указ Президента України від 21 червня 2019 р. № 421/2019 «Про Комісію з питань правової реформи» // https://www.president.gov.ua/documents/4212019-27629

Президентові України можуть створюватися зі статусом юридичної особи або без такого статусу. В Україні немає єдиного нормативного акта, що комплексно визначає інституційні та організаційно-правові засади функціонування допоміжних структур при Президентові

РОЗДІЛ 9.
ВИКОНАВЧА ВЛАДА В УКРАЇНІ. КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ТА ІНШІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

9.1. Органи виконавчої влади та їх система

Відповідно до теорії поділу влади, виконавча влада є однією з трьох самостійних і незалежних гілок державної влади. Ефективне функціонування виконавчої влади, створення оптимальної системи її органів, що здійснюють державне управління у різних сферах і галузях суспільного життя, є запорукою успішної діяльності будь-якої сучасної держави. Масштаби функціонування виконавчої влади є найбільшими у державі. До сфери її безпосереднього відання належать величезні правові, інформаційні, економічні, технічні, ідеологічні, організаційні та інші ресурси. Виконавчою владою охоплюється найширша сфера відносин у державі.

Виконавча влада – це система державних органів та їх посадових осіб, які реалізують виконавчо-розпорядчі функції на політичному та адміністративному рівнях.

Виконавча влада – це самостійна гілка державної влади, на яку покладається здійснення постійного управління різними сферами та забезпечення виконання Конституції України, законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Виконавча влада визначається як одна із гілок влади у державі за теорією поділу влади; сукупність повноважень і функцій з управління державою; система державних органів і посадових осіб, що здійснюють ці повноваження та функції.

Конституційно-правовий інститут виконавчої влади складає сукупність принципів і норм, а також практику їх застосування, що визначають:

а) місце і роль виконавчої влади у системі державної влади;

б) завдання та зміст функцій, що притаманні цій владі;

в) її носіїв, їхню компетенцію та механізм реалізації;
г) зміст правової форми діяльності її суб'єктів;
ґ) особливості управління суб'єктами виконавчої влади окремими сферами суспільного життя.

За своєю сутністю виконавча влада є сукупністю повноважень з управління державними справами. Конституційно-правовий інститут виконавчої влади становить сукупність норм, що визначають систему і статус суб'єктів управління державними справами. Конституційне регулювання організації і функціонування виконавчої влади здійснюється у значно менших обсягах, а ніж законодавчої влади. Основний обсяг правового регулювання відносин у сфері виконавчої влади здійснюється нормами адміністративного права.

У вітчизняній конституційно-правовій та адміністративно-правовій науці не знайдено єдиних підходів до визначення сутності та змісту поняття «виконавча влада». Така ситуація пояснюється процесом переходу в Україні від колишнього радянського державного та адміністративного права (які не визнавали теорії розподілу влади) до конституційно-правової системи демократичної, правової та світської держави.

Виконавча влада відрізняється від законодавчої тим, що її органи, насамперед уряд, забезпечують повсякденну життєдіяльність суспільства, їх діяльність пов'язана із щоденним задоволенням матеріальних і духовних потреб людей. Навіть у разі відправлення уряду у відставку, він продовжує діяти до того часу, поки не буде сформовано новий уряд.

Виконавча влада *є найсильнішою* у будь-якій державі з огляду на наявність у її розпорядженні матеріальних, фінансових, інформаційних і силових ресурсів. Роль уряду та інших органів виконавчої влади в державі значною мірою залежать від форми державного правління, форми державного устрою, розкладу партійно-політичних сил у суспільстві і насамперед у парламенті, взаємовідносин уряду з іншими вищими органами державної влади і нерідко істотно відрізняється від відповідних конституційних приписів.

Конституції встановлюють насамперед суб'єктів виконавчої влади. За загальним правилом *суб'єктами виконавчої влади* є глава держави, уряд, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації).

Сутність виконавчої влади зумовлює її особливості. Однією з найважливіших особливостей виконавчої влади є її *централізація*, що

виявляється у підпорядкуванні одних органів іншим і концентрації владних функцій в руках глави уряду або глави держави. У законодавчій і судовій гілках державної влади відсутнє підпорядкування одних органів іншим. У руках глави держави виконавча влада юридично і фактично зосереджується в абсолютній та дуалістичній монархіях і в президентській республіці. Конституції усіх президентських республік визначають президента як главу держави і главу виконавчої влади. За змішаної республіканської форми правління президент, зазвичай, не визнається конституцією главою виконавчої влади. Незалежно від конституційних визначень за президентсько-парламентарного різновиду змішаної республіканської форми правління, президент фактично очолює виконавчу владу. У країнах з парламентарними формами правління глава держави рідко визнається главою виконавчої влади. Попри конституційні визначення, за парламентарних форм правління виконавчу владу очолює глава уряду.

Главі виконавчої влади підпорядковуються місцеві органи виконавчої влади, що діють в адміністративно-територіальних одиницях держави. З централізацією пов'язана така особливість виконавчої влади, як *формування її органів шляхом призначення*. Глава уряду, як колегіального органу, майже завжди призначається главою держави, парламентом або спільно парламентом і главою держави. Обрання глави уряду шляхом загальних виборів трапляється рідко (Ізраїль). Члени уряду призначаються главою держави або парламентом (за відсутності альтернативних кандидатур обрання парламентом тих чи інших посадових осіб фактично є їх призначенням). Керівники місцевих органів виконавчої влади призначаються урядом або главою держави.

Ще однією особливістю виконавчої влади є *здійснення її на засадах поєднання єдиноначальності і колегіальності*. Уряди є колегіальними органами виконавчої влади, центральні і місцеві органи виконавчої влади діють на засадах єдиноначальності. Рішення уряду приймаються на його засіданнях усіма членами уряду. Єдиноначальність органу виконавчої влади означає, що владні повноваження органу здійснюються одноособово його керівником – міністром, головою державного комітету, керівником іншого центрального органу, головою місцевої державної адміністрації. Керівник персонально несе всю повноту відповідальності за результати роботи органу перед урядом і, за деяких форм державного правління, главою держави.

У механізмі виконавчої влади необхідно виділяти **два крила**: *політичне крило – уряд та технократичне крило – адміністративні*

органи (адміністрацію). Відмінність уряду від адміністрації полягає в тому, що уряд формується політичним шляхом за результатами парламентських виборів, на нього покладено функції реалізації політики нації і він несе солідарну відповідальність за її ефективну реалізацію. Адміністрація складається з корпусу професійних чиновників і державних службовців, які призначаються на посади на конкурсній, а інколи на патронатній основі на визначений законом термін, здійснюють виключно управлінські функції і несуть дисциплінарну відповідальність згідно із законодавством про державну службу.

Поняття уряду необхідно відрізняти від адміністрації. Головна їх різниця полягає в тому, що адміністративні органи не здійснюють політичну діяльність, тобто не визначають основні напрями своєї діяльності. Природа функціонування адміністрації полягає у здійсненні управлінської діяльності, яка передбачає наявність професійного апарату – ієрархічну систему кар'єрних посадових осіб, чиновників і державних службовців. Але водночас адміністрація перебуває у тісному зв'язку із урядом.

Виконавча влада у системі державної влади є розгалуженою системою органів та посадових осіб, які здійснюють функції управлінської діяльності.

Під **управлінською діяльністю** можна розуміти:

а) в організаційному розумінні – це спільність носіїв та їх ієрархія, оскільки вони походять від держави і здійснюють управління у матеріальному значенні;

б) у матеріальному значенні – це прийняття в якості об'єкта адміністративних завдань, що визначається позитивно у законодавстві або негативно (тобто заборона здійснення законодавчих повноважень та функцій правосуддя);

в) у формальному значенні – вся діяльність, що здійснюється органами виконавчої влади, незалежно від того чи є вона управлінням у матеріальному розумінні (те, що підпадає під всі функції державної влади).

Особливостями управлінської діяльності виконавчої влади є те, що вона:

а) здійснюється у процедурній формі, тобто через систему процедур адміністративного управління;

б) здійснення управління спеціальним корпусом фахівців, державними службовцями, які посідають у суспільстві специфічне місце і утворюють особливу професійну групу;

в) поєднує у собі публічно-правові та приватноправові начала, оскільки державні службовці вступають трудові та адміністративні правовідносини із органами влади, в яких вони працюють, а з іншого боку, органи і посадові особи приймають владні рішення, що мають публічно-правовий характер;

г) вона втілюється у правових актах органів і посадових осіб виконавчої влади;

д) правові акти та дії органів і посадових осіб виконавчої влади підлягають судовому контролю на предмет додержання принципів верховенства права, законності, прав і свобод людини та громадянина.

Систему органів державної виконавчої влади в Україні становлять органи різних рівнів:

1) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади;
2) центральні органи виконавчої влади: міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;
3) обласні державні адміністрації;
4) Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;
5) районні державні адміністрації;
6) районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі;
7) територіальні органи міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (управління, департаменти, відділи тощо).

За порядком діяльності органи державної виконавчої влади поділяються на: *колегіальні* (Кабінет Міністрів України) та *єдиноначальні* (міністерства, місцеві державні адміністрації); за характером компетенції бувають *загальної* (Кабінет Міністрів України), *галузевої* (Міністерство освіти і науки України) та *міжгалузевої (спеціальної) компетенції* (Антимонопольний комітет України, Державна податкова служба України); назви мають такі: *кабінет, рада, міністерство, державний комітет, департамент, казначейство, служба, комітет, комісія, фонд, адміністрація, агентство, управління, відділ тощо.*

Основними функціями виконавчої влади є соціально-політична, правозастосовча, правоохоронна, функція координації, державного регулювання, контролю і нагляду та інші. Якщо характеризувати виконавчу владу по горизонталі, то в системі виконавчої влади уряд забезпечує координацію діяльності міністерств та відомств, певною мірою впливає на діяльність місцевих державних адміністрацій.

Отже, виконавча влада є відносно самостійною формою єдиної державної влади України, вона має притаманні лише їй функції, які здійснюються системою органів виконавчої влади на підставі визначеного правового механізму реалізації законів та інших нормативно-правових актів за допомогою державного управління з метою реалізації прав і свобод людини і громадянина.

9.2. Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади

У системі органів виконавчої влади особлива роль належить уряду країни. Слово «уряд» знайоме і зрозуміле кожній людині й не потребує особливого розшифрування. Однак дати визначення цього поняття все ж непросто, тому що на відміну, скажімо, від парламенту, який у будь-якій державі є органом, який видає закони, поняття «уряд» неоднозначне. Складність полягає в тому, що за різних форм правління цим словом позначаються зовсім не рівнозначні органи (за їх владними повноваженнями, способом формування і місцем у системі державного механізму).

За загальновживаним тлумаченням цього слова, *уряд* – це центральний орган, який здійснює загальне керівництво державними (публічними) справами і відповідає перед народом за свою діяльність.

У найпоширенішому розумінні **уряд** – *це вищий колегіальний орган виконавчої влади загальної компетенції, який очолює державну адміністрацію та здійснює загальнонаціональне управління.*

Кабінет Міністрів України (уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Відповідно до ст. 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. **Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією**.

За положеннями п. 15 ст. 106 Конституції України ***Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України*** з мотивів

невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, таким чином здійснюючи контрольну функцію стосовно цього державного органу.

Відповідно до п. 12 ст. 85 Конституції України ***Верховна Рада України уповноважена на*** 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***, а відповідно до п. 13 цієї статті ***на здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України*** відповідно до цієї Конституції та закону.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (ч. 3 ст. 113 Конституції України).

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України **за пропозицією коаліції депутатських фракцій** у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на **виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України**, схваленої Верховною Радою України (ст. 114 Конституції України).

Стаття 115 Конституції України врегульовує взаємовідносини

Уряду і Парламенту. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України **мають право заявити** Верховній Раді України **про свою відставку**. ***Відставка*** Прем'єр-міністра України, ***прийняття*** Верховною Радою України ***резолюції недовіри*** Кабінету Міністрів України мають наслідком **відставку всього складу** Кабінету Міністрів України. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені Конституцією.

Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, *продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого* Кабінету Міністрів України.

Для більшості країн характерний розрив між юридичним і фактичним статусом уряду. Узагальненість і абстрактність конституційної регламентації дає можливість концентрувати саме в органах виконавчої влади основні повноваження при збереженні формальних принципів, встановлених конституцією.

Серед найважливіших **функцій уряду** можна виділити такі:

1. *Виконання законів*. За теорією поділу влади, виконавча влада належить уряду. Він мусить забезпечити точне і неухильне дотримання законів, прийнятих парламентом.

2. *Управління державним апаратом*. Уряд здійснює роботу з кадрами державних службовців, а також працівників державного сектору економіки, соціальної сфери, спрямовує і контролює їх діяльність. Ця функція здійснюється через міністерства, відомства, департаменти тощо. Уряд виступає як керівний центр щодо різних ланок державного апарату в цілому.

3. *Нормотворча діяльність*. Уряд видає різні нормативні акти на основі законів у зв'язку з необхідністю втілення їх у життя. Ця діяльність здійснюється урядом за уповноваженням парламенту. Уряд не втручається у сферу предметної компетенції парламенту. Такі акти мають підзаконний адміністративний характер. В інших випадках уряд видає нормативні акти з прямих або непрямих приписів парламенту, втручаючись у його компетенцію. Але це відбувається внаслідок того, що парламент делегує (передає) свої повноваження уряду. Подібні нормативні акти в даному разі не мають підзаконного характеру, а

мають таку ж юридичну силу, як і парламентські акти (закони). Така практика існувала й в Україні, коли Прем'єр-міністром був Л. Кучма, уряд якого видавав нормативні акти у вигляді **декретів** (наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7-93 «Про державне мито»).

4. *Контроль за законодавчою діяльністю парламенту*. Уряд має право законодавчої ініціативи й активно впливає на законодавчий процес. У парламентських формах правління уряд є головним джерелом законодавчої ініціативи та здійснює керівництво партійними фракціями; у президентських республіках позапарламентський спосіб формування уряду дещо послаблює цю сторону діяльності уряду, що компенсується правом вето глави держави, яке він активно використовує.

5. *Підготовка, внесення і виконання бюджету*. Складання прибуткової і видаткової частин бюджету здійснюють різні ланки виконавчої влади. Законопроект вноситься урядом для затвердження парламентом. Внесення поправок, доповнень і змін у проект бюджету можливе, але враховується позиція уряду.

6. *Здійснення зовнішньої політики*. Уряд керує здійсненням зовнішньої політики держави. Він визначає напрями діяльності тих органів, за допомогою яких здійснюються зовнішньополітичні функції держави. Формування дипломатичного і консульського апарату, керівництво розвідувальними органами, укладення договорів, участь у переговорах – усе це здійснюється безпосередньо урядом. Хоча в Україні це здійснюється переважно Президентом України, оскільки міністр закордонних справ є так би мовити його «креатурою», оскільки призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

7. *Надзвичайні повноваження*. Умови здійснення урядом надзвичайних повноважень досить чітко викладені у конституціях або містяться у спеціальних законах про надзвичайний стан.

Отже, **до найважливіших повноважень уряду належать**:

1) виконання законів;
2) формування державного апарату виконавчої влади і керівництво його діяльністю (міністерствами, відомствами);
3) розроблення і виконання бюджету;
4) реалізація зовнішньої політики;
5) охорона правопорядку;
6) право законодавчої ініціативи;

7) прийняття поточних нормативних актів, що конкретизують законодавство й інші повноваження.

Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України, як Уряду України, обумовлює **дві** його **основні функції**:

1) керівництво та спрямовування виконавчо-розпорядчої діяльності в різних сферах життя держави і суспільства;

2) спрямовування і координація діяльності органів виконавчої влади, контроль за їх діяльністю.

Компетенція уряду – це сукупність юридично встановлених функцій і повноважень органу виконавчої влади стосовно предмета його відання.

Відповідно до положень ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України:

1) *забезпечує* державний суверенітет і економічну самостійність України, *здійснення* внутрішньої і зовнішньої політики держави, *виконання* Конституції і законів України, актів Президента України;

2) *забезпечує* реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;

3) *вживає заходів* щодо *забезпечення* прав і свобод людини і громадянина;

4) *забезпечує проведення* фінансової, цінової, інвестиційної та податкової *політики*; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

5) *розробляє* і *здійснює* загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

6) *забезпечує* рівні *умови розвитку* всіх форм власності; *здійснює управління* об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) *розробляє проект* закону про Державний бюджет України і *забезпечує виконання* затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, *подає* Верховній Раді України *звіт* про його виконання;

8) *здійснює заходи* щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

9) *організовує* і *забезпечує* здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

10) *спрямовує* і *координує* роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

11) *утворює*, *реорганізовує* та *ліквідовує* відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

12) *призначає* на посади та *звільняє* з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;

13) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»[282] діяльність Уряду спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Стаття 117 Конституції України передбачає, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає **постанови** і **розпорядження**, які є обов'язковими до виконання. *Акти* Кабінету Міністрів України *підписує* Прем'єр-міністр України. Нормативно-правові *акти* Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних *органів виконавчої влади підлягають реєстрації* в порядку, встановленому законом.

Важливе значення для характеристики правового статусу урядів мають питання їх юридичної відповідальності за виконання своїх повноважень. Розрізняють **два види конституційно-правової відповідальності**:

1) *політична відповідальність уряду* – це політико-правова відповідальність уряду та окремих його членів перед парламентом (гла-

[282] Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» // Голос України від 01.03.2014, № 39 /Спецвипуск /.

вою держави) за здійснюваний ним політичний курс та управлінську діяльність. Залежно від існуючої форми державного правління уряд політично відповідає або перед парламентом (за парламентської і змішаної форми державного правління), або перед главою держави (за змішаної і президентської форми державного правління), або одночасно перед парламентом і главою держави (за змішаної форми державного правління);

2) *юридична відповідальність уряду* – це відповідальність окремих членів уряду за вчинення ними правопорушення під час виконання своїх посадових обов'язків. Характерною ознакою такої відповідальності є те, що вона завжди індивідуальна, тобто до відповідальності притягаються лише окремі вищі посадові особи, а не уряд у цілому. Іншою її особливістю є те, що зазначена відповідальність має місце за різних форм державного правління.

Конституційний Суд України у низці своїх рішень розтлумачив основні положення Конституції України щодо статусу, функцій та повноважень Кабінету Міністрів України.

За 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) (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008[283]).

Пункт 3.8. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019[284] передбачає:

[283] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів" (справа про земельні аукціони) від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України від 2009 р., № 1, стор. 29.

[284] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг" (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 4, стор. 129.

«У Конституції України встановлено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113), спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (пункт 9 статті 116), керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (частина третя статті 113), здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (пункт 10 статті 116), та в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження (частина перша статті 117).

Таким чином, **повноваження Кабінету Міністрів України, на відміну від повноважень Верховної Ради України і Президента України, можуть визначатись не лише Конституцією України, а й законами України.** Відповідно до Конституції України **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** (пункт 12 частини першої статті 92, частина друга статті 120). **Водночас будь-яке повноваження Кабінету Міністрів України або іншого органу виконавчої влади не може визначатися законом усупереч конституційним приписам».**

Повноваження Кабінету Міністрів України у соціальній сфері важлива частина повноважень, які здійснюються цим державним органом.

У п. 3. мотивувальної частини Рішення КСУ від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012[285] зазначено, що «Згідно з частиною першою статті 46 Конституції України громадяни мають **право на соціальний захист, з яким кореспондується обов'язок держави щодо його забезпечення. Реалізація цього обов'язку здійснюється органами державної влади відповідно до їх повноважень.**

У Конституції України закріплено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти

[285] Рішення Конституційного Суду України 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 від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 2, стор. 25.

лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який розробляє проект закону про Державний бюджет України на наступний рік і подає його до Верховної Ради України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, звітує перед Верховною Радою України про його виконання (частина друга статті 96, частина перша статті 97, частина перша статті 113, пункт 6 статті 116 Основного Закону України). **Ефективне здійснення Кабінетом Міністрів України цих повноважень є основою для вжиття ним заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина**, **проведення політики у сфері соціального захисту, фінансової та податкової політики** (пункти 2, 3 статті 116 Конституції України).

Така політика базується на передбачених у законодавстві державних соціальних стандартах та державних соціальних гарантіях. Згідно з Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» державні соціальні стандарти – це встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій; державні соціальні гарантії – це встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами (абзаци другий, третій статті 1).

Таким чином, державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії можуть бути визначені як законами України, так і іншими нормативно-правовими актами, зокрема актами Кабінету Міністрів України.

У Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 Конституційний Суд України також зауважив, що **невід'ємною складовою правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення є визначення правового механізму та державних органів, на які покладається обов'язок виконання соціальної політики держави у цій сфері**.

Конституційний Суд України виходить з того, що **надання Верховною Радою України права Кабінету Міністрів України встановлювати у випадках, передбачених законом, порядок та розміри соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок кош-**

тів Державного бюджету України, пов'язується з його функціями, визначеними в пунктах 2, 3 статті 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.

Таким чином, в аспекті конституційного подання положення частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 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».

9.3. Центральні органи виконавчої влади

Виконавчу владу реалізує низка державних органів, які у своїй сукупності становлять систему органів виконавчої влади. Носієм цієї влади в масштабах усієї країни є уряд та центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ).

Конституційно-правові основи створення і функціонування центральних органів виконавчої влади складають Конституція України, закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р.[286] та «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р.[287], постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, а також укази Президента України.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» не містить поняття центрального органу виконавчої влади. У науці конституційного права **центральний орган виконавчої влади** визначають як *державний орган, що входить до системи органів державної виконавчої влади, який забезпечує впровадження у життя державної політики у відповідній галузі чи сфері на всій території України,*

[286] Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» // Голос України від 01.03.2014, № 39 / Спецвипуск/.

[287] Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» // Голос України від 09.04.2011, № 65.

здійснює керівництво дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за стан її розвитку і безпосередньо підконтрольний та підвідомчий Кабінету Міністрів України або за рішенням Кабінету Міністрів України іншому центральному органу виконавчої влади.

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними, що обумовлено безпосередньою спрямованістю виконавчо-розпорядчої діяльності. Найбільш важливими критеріями класифікації ЦОВВ є територіальний масштаб діяльності, обсяг і характер компетенції, порядок вирішення підвідомчих питань, предмет спрямованості компетенції, становище та місце в системі органів.

Центральні органи виконавчої влади можна класифікувати за наступними критеріями:

1. *Залежно від територіального масштабу діяльності:*
а) центральні (Міністерство внутрішніх справ України);
б) органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим;
в) міжтериторіальні (митні органи);
г) місцеві (територіальні органи міністерств);
2. *За обсягом і характером компетенції:*
а) загальної компетенції (Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації);
б) галузевої компетенції (Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти і науки України);
в) спеціальної компетенції (міжгалузеві) (Міністерство фінансів України);
3. *За способом прийняття рішень:*
а) єдиноначальні (міністерства, комітети тощо);
б) колегіальні (Рада Міністрів АРК);
4. *Залежно від предмета спрямованості компетенції:*
а) органи управління економічною сферою;
б) органи управління соціально-культурною сферою;
в) органи управління адміністративно-політичною сферою;

Центральними органами виконавчої влади є органи діяльність яких поширюється на всю територію України. Такі органи реалізують загальне або галузеве управління, здійснюють спеціальний (функціональний) вплив на об'єкти незалежно від їх місцезнаходження на території України. До них належать: міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції та інші центральні органи виконавчої влади.

Ознаки центральних органів виконавчої влади:

1) ці органи входять до системи органів виконавчої влади;

2) зазначені органи у своїй діяльності представляють інтереси всієї держави, а не окремих територій; їх компетенція з відповідного кола питань поширюється на всю територію країни;

3) за своїм призначенням центральні органи виконавчої влади забезпечують або сприяють формуванню і втіленню в життя державної політики у відповідних сферах управління, здійснюють керівництво дорученими їм сферами і несуть відповідальність за стан їх розвитку перед Кабінетом Міністрів України;

4) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізовуються та ліквідовуються відповідно до закону Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра у межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9-1 ст. 116 Конституції України);

5) центральні органи переважно діють за принципом єдиноначальності, який означає, що владні повноваження цього органу здійснюються одноособово його керівником – міністром або іншим керівником центрального органу виконавчої влади. Він персонально несе всю повноту відповідальності за результати роботи ЦОВВ безпосередньо перед Урядом та Верховною Радою України;

6) рішення центрального органу набувають юридичної сили, коли вони оформлені як правові акти, що видані ним у межах своїх повноважень на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів і Президента України.

Центральні органи виконавчої влади можуть мати функціональний (поліфункціональний) або галузевий (міжгалузевий) характер. Так, прикладом *функціонального ЦОВВ* можуть слугувати Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство фінансів України, а *поліфункціонального* – Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Натомість прикладом *галузевого ЦОВВ* можуть слугувати Міністерство енергетики України, а *міжгалузевого* – Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України.

Важливою особливістю побудови та функціонування органів виконавчої влади є організаційні зв'язки структурних одиниць системи, що виявляються в розпорядництві, підконтрольності, підзвітності та координації.

Розпорядництво одного органу управління відносно інших виявляється, насамперед, в обов'язковості для них його наказів. У свою чергу, воно обумовлене підпорядкованістю тих чи інших органів тому, хто розпоряджається.

Підконтрольність означає, що вся діяльність органів або її частина перевіряються вищими органами або органом, спеціально створеним для здійснення контролю чи нагляду.

Підзвітність виражається в обов'язку органу інформувати про свою роботу вищий орган, який, керуючись даними звітів, оцінює діяльність підзвітного в цілому чи за окремими напрямками.

Координація виявляється в об'єднанні координуючим органом підпорядкованих або підконтрольних йому органів для виконання певних завдань.

Система органів виконавчої влади визначається Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442[288].

Систему ЦОВВ становлять:

1) міністерства;
2) ЦОВВ зі спеціальним статусом;
3) інші ЦОВВ:
   а) служби;
   б) агентства;
   в) інспекції.

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Аналізуючи зарубіжний досвід слід відмітити, що практично в усіх державах-учасницях Європейського Союзу *в основі публічної адміністрації* знаходиться міністерська система, яка будується, як правило, з урахуванням галузевого і програмного принципів, з тим щоб охопити найважливіші сфери державного управління і основні напрями суспільного розвитку. Галузевий принцип дозволяє створити професійний спеціалізований управлінський апарат у тих сферах

[288] Постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 // Урядовий кур'єр від 16.09.2014, № 169.

суспільного життя, які уряд вважає постійним об'єктом правового регулювання; дає можливість згрупувати розрізнені інститути в єдину систему в рамках однієї управлінської сфери. Міністерства планують і організують роботу відповідної галузі управління, керують роботою підпорядкованих підприємств, установ, організацій, здійснюють контроль за діяльністю всіх суб'єктів права у підвідомчій галузі.

Для досягнення відповідних цілей міністерство повинно мати керівний центр в особі міністра, кваліфікований управлінський персонал і матеріальні можливості, що передбачаються у бюджеті. **Сукупність трьох складових частин міністерської ланки** – *міністр*, *персонал* і *бюджет* – приводить до руху, власне, сам орган державного управління, дозволяє йому ефективно функціонувати, реалізовувати закріплені за ним повноваження (Н. Нижник, О. Машков).

Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабінету Міністрів України. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

1) забезпечення нормативно-правового регулювання;

2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;

3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;

4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України;

5) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;

6) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов

Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України *видає накази, які підписує міністр*.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – це орган, який має визначені Конституцією та законодавством України *особливі завдання та повноваження*. Щодо даного органу може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, а також призначення і звільнення керівників, вирішення інших питань. Даний орган очолює голова.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» до таких органів належать: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (ст. 24 Закону).

Іншими центральними органами виконавчої влади згідно з ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» є:

1) ***служби*** – у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам;

2) ***агентства*** – у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;

3) ***інспекції*** – у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Кожен центральний орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Вони наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх **компетенції**, яка являє собою певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, що вирішуються міністерством, визначається у положенні про відповідне міністерство; відомством – у положенні про відповідне відомство).

Напрямки діяльності (функції) ЦОВВ можна згрупувати наступним чином:

1. Перша група пов'язана з розробленням державних програм та реалізацією державної політики. Це, зокрема, участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами, розроблення механізмів її реалізації, прогнозування розвитку економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах; участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; розроблення цільових перспективних програм, опрацювання комплексу заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; реалізація державної стратегії розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей); забезпечення у межах своєї компетенції реалізації державної політики; складання макроекономічних та міжгалузевих балансів.

2. Друга група завдань включає питання економічного розвитку та системи оподаткування, а саме: внесення у встановленому порядку пропозицій про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях; розроблення відповідних фінансово-економічних та інших нормативів, механізмів їх упровадження, затвердження галузевих стандартів; укладення державних замовлень наукових досліджень комплексного характеру; здійснення функцій управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства; розроблення пропозицій про визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки.

3. Третю групу завдань становлять питання, пов'язані зі здійсненням міжнародної та зовнішньоекономічної діяльності. Це вжиття заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності; захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку; участь у підготовці міжнародних договорів України; укладення міжнародних договорів міжвідомчого характеру.

На центральний орган виконавчої влади може бути покладено ***виконання одного або кількох завдань***:

1) надання адміністративних послуг;

2) здійснення державного нагляду (контролю);

3) управління об'єктами державної власності;

4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Діяльність ЦОВВ має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, оскільки вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону. Але, реалізуючи свою компетенцію, виконуючи положення законів та нормативно-правових і розпорядчих актів інших державних органів, органи виконавчої влади мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань та приймати підзаконні нормативні акти. Отже, **в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності органи управління діють юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативно-виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру**.

Основний обсяг компетенції центральних органів тісно пов'язаний з тим, що кожен такий орган відповідно до його профілю бере безпосередню участь у формуванні та реалізації конкретних напрямів державної політики або щодо конкретних об'єктів державного управління і регулювання. **Переважна частина центральних органів виконавчої влади бере участь у реалізації економічної і соціальної політики держави**.

Значне місце у змісті компетенції центральних органів посідає діяльність щодо забезпечення державних інтересів в умовах формування ринкової економіки. Зокрема, відповідні центральні органи: видають у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення окремих видів підприємницької діяльності; здійснюють у межах повноважень, визначених законодавством, функції з управління об'єктами державної власності, що належать до їх відання; беруть участь у реалізації програм приватизації.

Значну увагу ЦОВВ приділяють виконанню відповідних загальнодержавних функцій. Наприклад, вони забезпечують виконання завдань мобілізаційної підготовки населення та мобілізаційної готовності держави; беруть участь у здійсненні заходів щодо забезпечення обороноздатності держави.

Кожен центральний орган виконавчої влади організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань,

що належать до його відання, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

Для успішного здійснення покладених на них завдань і функцій центральним органам виконавчої влади надані досить ***широкі повноваження*** щодо внутрішньо-організаційного забезпечення роботи. Зокрема, вони мають право: одержувати від інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, статистичні дані для виконання покладених на них завдань; скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до їх відання; залучати спеціалістів центральних та інших органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, за погодженням з їх керівниками, для розгляду питань, що належать до їх відання; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників утворених ними місцевих органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до їх сфери відання.

Основними структурними підрозділами центрального органу виконавчої влади є керівництво (керівник і його заступники), державний секретар, патронатні служби, територіальні органи, колегія та інші консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи міністерства.

Структури міністерств та інших ЦОВВ є досить подібними й відрізняються лише відсутністю в інших ЦОВВ посад державних секретарів.

Апарат міністерства – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань. Апарат міністерства очолює *державний секретар* міністерства.

Апарат міністерства складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів. Структуру апарату міністерства затверджує міністр.

Керівник центрального органу виконавчої влади має право формувати власну *патронатну службу*. Ця служба як особистий апарат керівника спрямована на підготовку для нього необхідних матеріалів, організацію його контактів із громадськістю та засобами масової інформації. Водночас патронатна служба виконує роль сполучної ланки між керівником і колективом службовців – апаратом центрального органу виконавчої влади, а також між певним керівником та іншими керівниками центральних органів виконавчої влади.

Територіальні органи міністерства утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідовуються, реорганізовуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи міністерства утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

9.4. Місцеві органи виконавчої влади

Органами виконавчої влади України місцевого або територіального рівня є, по-перше, органи виконавчої влади загальної компетенції, місцеві державні адміністрації обласного та районного рівнів, які підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. По-друге, до цього рівня належать органи спеціалізованої (галузевої та функціональної) компетенції, які безпосередньо підпорядковані як центральним органам виконавчої влади, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади.

Організація місцевих органів виконавчої влади являє собою систему, до складу якої входять: Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві (обласні, районні, міські у містах Києві та Севастополі, районні у місті Києві) державні адміністрації, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Їх діяльність регулюють Конституція Автономної Республіки Крим, закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України – місто-герой Київ», акти відповідних центральних органів виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій врегульовано Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р.[289]

Місцеві державні адміністрації діють на засадах:

[289] Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» // Голос України від 12.05.1999.

– відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;
– верховенства права;
– законності;
– пріоритетності прав людини;
– гласності;
– поєднання державних і місцевих інтересів.

Виконавчу владу на місцях доцільно розглядати у двох аспектах (Ю.С. Кіцул):

у суто юридичному (вузькому) розумінні як:

– право і можливість органів державного управління на місцях функціонувати в межах своїх повноважень, видавати правові акти, здійснювати організаційну роботу тощо;

– право і можливість посадової особи органу місцевої виконавчої влади ухвалювати рішення, які вона реалізує через підлеглих працівників (весь персонал) під контролем і відповідальністю цієї посадової особи.

у політичному розумінні як:

– політичну категорію;

– підсистему державної виконавчої влади, що утворює разом з іншими виконавчими органами вищого рівня єдину управлінську структуру і ухвалює управлінські рішення під їх впливом.

Аналіз конституційних положень свідчить, що в межах відповідної території **місцеві державні адміністрації забезпечують**:

– виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

– законність і правопорядок;

– додержання прав і свобод громадян;

– виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – програм їх національно-культурного розвитку;

– підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

– подання звіту про виконання відповідних бюджетів і програм;

– взаємодію з органами місцевого самоврядування;

– реалізацію інших наданих державою та делегованих відповідними радами повноважень.

Основною ланкою цієї системи є *обласні* та *районні* державні адміністрації, голови яких, відповідно до ч. 4 ст. 118 Конституції України, призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ч. 9, 10 ст. 118 Конституції України Президент приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації у разі висловлення йому недовіри збоку місцевої (обласної або районної) ради.

Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні й підконтрольні йому. Голови обласних держадміністрацій інформують Президента і Кабінет Міністрів України й щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне й інше становище на відповідній території.

У зв'язку з тим, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, *Київська* та *Севастопольська міські держадміністрації* підпорядковані безпосередньо Кабінету Міністрів України, є підзвітними і підконтрольними Президентові України.

Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих держадміністрацій підзвітні й підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

Відповідно до п.п. 1.1. і 1.2. резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. № 21-рп/2003[290]:

«1.1. **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

[290] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України "Про державну службу", статей 12, 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ", статей 8, 10 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", статті 18 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) від 25 грудня 2003 р. № 21-рп/2003 // Голос України від 13.01.2004, № 5.

Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – Кабінету Міністрів України.

1.2. Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації. Як голова Київської міської державної адміністрації **Київський міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів Україн**и.

На посадову особу, яка є Київським міським головою і одночасно головою Київської міської державної адміністрації, не поширюються вимоги про граничний вік перебування на державній службі».

Обласні держадміністрації в межах своїх повноважень *спрямовують діяльність районних держадміністрацій* і *здійснюють контроль* за їх діяльністю. Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень спрямовує й контролює діяльність районних державних адміністрацій. Голови районних держадміністрацій зобов'язані регулярно інформувати про свою діяльність голів обласних держадміністрацій, а в Автономній Республіці Крим – її Раду міністрів, щорічно та на вимогу звітувати перед ними.

Разом з тим, *якщо* відповідні районні чи обласні *ради делегували частину своїх повноважень* місцевим держадміністраціям, то останні при здійсненні таких повноважень є *підзвітними й підконтрольними* також і цим *радам*.

Склад місцевої державної адміністрації формує її голова. До складу місцевої держадміністрації входять її голова, його перший заступник, заступники, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів. У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідної місцевої держадміністрації, її голова визначає структуру держадміністрації, утворює відділи, управління та інші структурні підрозділи галузевої, міжгалузевої та внутрішньогалузевої компетенції. Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України. Голова місцевої державної адміністрації затверджує штатний розпис державної адміністрації та положення про її структурні підрозділи.

На виконання Конституції України, 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, **голова** місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень **видає розпорядження**, а **керівники** структурних підрозділів – **накази**.

Правові акти місцевих державних адміністрацій мають таку саму природу, що й акти уряду. Однак в ієрархії правових актів вони знаходяться нижче від урядових актів. По суті, правові акти МДА приймаються з метою здійснення державної політики на місцях з урахуванням соціально-політичних, економічних, національно-культурних, демографічних особливостей регіонів. *Нормативно-правові акти* МДА підлягають державній реєстрації в органах юстиції і з цього моменту набирають чинності, якщо самими актами не встановлено інший термін введення їх у дію. Акти, що стосуються прав та обов'язків громадян, мають загальний характер, підлягають обов'язковому оприлюдненню. Не доведені до відома населення, акти є не чинними.

Акти місцевих державних адміністрацій *ненормативного характеру*, прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту прийняття, якщо самими актами не встановлено інший термін введення їх у дію. Ці акти доводяться до відома виконавців, а при потребі – оприлюднюються.

Розпорядження голови держадміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, можуть бути скасовані Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої держадміністрації вищого рівня або в судовому порядку. Тобто Президент України і Кабінет Міністрів України *мають право скасувати акти* голови місцевої держадміністрації будь-якого (обласного, міст Києва та Севастополя, районного) рівня, а голова обласної держадміністрації – розпорядження голів районних державних адміністрацій, які йому підзвітні й підконтрольні.

До відання місцевих державних адміністрацій належить вирішення питань:

1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій;

2) бюджету, фінансів та обліку;

3) управління майном, приватизації та підприємництва;

4) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;

5) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;

6) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;

7) зовнішньоекономічної діяльності;

8) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;

9) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві держадміністрації здійснюють також ті повноваження місцевого самоврядування, які делеговані їм відповідними обласними чи районними радами. Делегування радами своїх повноважень має супроводжуватися передачею держадміністраціям фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Законодавство надає місцевим державним адміністраціям значні **контрольні повноваження**. У межах, визначених Конституцією і законами України, вони здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

1) збереженням і раціональним використанням державного майна;

2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;

3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;

4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;

5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;

6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;

7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;

8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;

9) інші повноваження, передбачені законодавством.

Органами державної виконавчої влади на місцях є також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади**,** що не входять до системи місцевих державних адміністрацій і не підпорядковані їм. До них належать територіальні управління Укрзалізниці, управління та відділи Міністерства внутрішніх справ в областях, районах, містах, районах міст, на транспорті, управління Служби безпеки України в областях, військові комісаріати Міністерства оборони України тощо. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Особливістю організації місцевої державної виконавчої влади в Україні є те, що частина її повноважень здійснюється органами місцевого самоврядування. Це так звані делеговані повноваження органів місцевого самоврядування. Держава фінансує здійснення цих повноважень, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Це такі повноваження, як контроль за використанням і охороною землі, водойм, надр, лісів; реєстрація права власності на землю; реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності; контроль за додержанням проектів будівництва; реєстрація статутів добровільних об'єднань громадян тощо.

На такі органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, як Рада міністрів, міністерства і республіканські комітети Автономної Республіки Крим, також покладається здійснення не лише власних виконавчих функцій і повноважень, але й державних функцій і повноважень, делегованих законами України.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3

СИСТЕМА ГАРАНТУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

РОЗДІЛ 10. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

10.1. Конституційна юстиція в Україні. Поняття та види конституційного контролю

Статус Конституційного Суду, як окремого органу державної влади, врегульовано в окремому Розділі XII Конституції України. Відповідно до нього, Конституційний Суд є конституційним органом спеціалізованої компетенції і визначається як єдиний орган конституційної юрисдикції. Це означає, що Конституційний Суд наділений самостійними повноваженнями і жодний орган влади не може втручатися у його діяльність.

Конституційний Суд України є судовим органом влади, але не входить до складу судової системи. Тим самим цей орган не є додатковою, суперревізійною інстанцією щодо рішень судів загальної юрисдикції, зокрема і щодо рішень Верховного суду. **Конституційний Суд розглядає саме конституційно-правові спори**. Тому у вчених немає єдиної думки щодо природи цього органу влади.

У літературі зустрічається характеристика органів конституційної юрисдикції як органів із захисту конституції, конституційного контролю, конституційної юстиції (правосуддя). Інші вчені вважають, що Конституційний Суд як орган правосуддя, «стоїть у межах своєї компетенції над судами загальної юрисдикції». Безпосередньо Конституційний Суд України сформулював доктрину, що **він є органом конституційного контролю**.

Варто розмежовувати поняття конституційна юстиція та конституційний контроль.

У широкому розумінні конституційний контроль обґрунтований доктриною як діяльність специфічного роду уповноважених державних органів, однак жодний державний орган не здійснює конституційного контролю у власному розумінні цього слова.

Інші вчені говорять про конституційне правосуддя, визначаючи конституційну юстицію як діяльність судових органів, що полягає у розгляді справ, предметом яких є конституційно-правові питання, пов'язані із забезпеченням дотримання конституції державними органами, насамперед парламентом, і в прийнятті по них рішень, що тягнуть правові наслідки[291].

Функція захисту конституційних прав і свобод здійснюється органами конституційної юрисдикції шляхом використання трьох основних форм їхньої діяльності: за допомогою абстрактного, конкретного й індивідуального контролю відповідності конституції та закріпленим у ній правам і свободам людини і громадянина законів та інших нормативних актів, а також судових і адміністративних рішень.

Конституційний контроль – будь-яка форма перевірки на відповідність (несуперечність) конституції актів і дій органів публічної влади, а також громадських об'єднань, що здійснюють публічні функції або створені для участі в здійсненні публічної влади.

Від конституційного контролю необхідно відрізняти *конституційний нагляд.* Це система відносин, при якій наглядовий орган може лише звернути увагу піднаглядного органу на його помилку і тільки призупинити дію його акта, але скасувати або виправити акт має можливість тільки сам піднаглядний орган.

Конституційний контроль, являючи собою специфічний засіб охорони і захисту Конституції, виступає як спеціалізований механізм, система забезпечення Конституції як нормативно-правового акта вищої юридичної сили, різновид контролю як відповідної функції (І. Сліденко). Конституційний контроль, таким чином, може бути визначений як діяльність компетентних органів публічної влади щодо реалізації принципу верховенства Конституції і підтримки режиму конституційності за допомогою своїх специфічних методів (М. Вітрук).

Конституційний контроль пов'язаний з владою органу, наділеного правом скасовувати акти, що не відповідають Основному Закону.

[291] Федоренко В.Л. Конституційне право України: підручник. Київ.: Ліра-К, 2016. С. 476.

І в цьому аспекті конституційний контроль може бути визначений як влада, надана відповідному органу, контролювати і у разі необхідності установлювати відповідність або невідповідність Конституції актів, прийнятих різноманітними органами публічної влади, і особливо законів, прийнятих представницькими органами (В. Маклаков).

Конституційний контроль можливий лише там, де діє писане право, у тому числі писані конституції, положення яких мають вищу юридичну силу порівняно з будь-якими іншими національними та місцевими правовими актами.

Контролю щодо несуперечності конституційним (основним) законам, підлягають звичайні закони, прийняті на референдумі, внутрішньодержавні договори, акти виконавчої влади, акти місцевого самоврядування. Проводиться також перевірка відповідності національних законів міжнародним договорам.

Отже, контроль – це перевірка на відповідність конституції дій органів чи посадових осіб – парламенту, президента, уряду, верховного суду чи інших органів влади.

Органи конституційного контролю. Залежно від конституційних рішень такими органами можуть бути: а) глава держави, парламент, уряд, суди загальної юрисдикції, адміністративні суди; б) спеціалізовані органи конституційного контролю, до яких входять або судові (наприклад, конституційна юстиція в багатьох європейських країнах), або квазісудові органи (наприклад, Конституційна Рада у Франції та інших країнах).

Конституційний контроль, здійснюваний президентом, парламентом, урядом і подібними до них органами, називається іноді *політичним*, тому що зазначені органи здійснюють політичну діяльність.

Судовий конституційний контроль являє собою діяльність компетентних судових та/або спеціалізованих судових органів щодо перевірки, оцінки, визначення відповідності законів, інших нормативно-правових актів Конституції і вирішення питання про їх застосування або щодо їх конституційності, яка здійснюється у формі судочинства і спрямована на забезпечення правової охорони Конституції, встановлених нею основ конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, конституційної законності (Б. Єбзєєв, М. Савенко).

Для позначення судового конституційного контролю використовують й іншу категорію — «конституційна юстиція». За такого

підходу може скластися враження, що йдеться про синонімічні терміни, хоча під конституційною юстицією передусім розуміють орган, наділений відповідною компетенцією (юрисдикцією), який і провадить відповідне судочинство, тобто здійснює правосуддя (у даному випадку конституційне) (А. Мулланурoв).

Тому більш коректним видається визначення ***конституційної юстиції*** як наділеного конституційною компетенцією (юрисдикцією) судового органу, виключною прерогативою якого є здійснення конституційного контролю у формі конституційного судочинства. Спеціалізовані *судові органи конституційного контролю* часто мають також інші повноваження – реалізують конституційну відповідальність вищих посадових осіб держави, виступають виборчими судами, дають офіційне тлумачення конституції тощо.

Юридичній науці відомі *дві основні моделі* спеціалізованого конституційного контролю – американська і європейська.

Американська система конституційного контролю. У цій системі неконституційність законів та інших актів перевіряють суди загальної юрисдикції, розглядаючи конкретні справи (конкретний наступний контроль). Якщо суд визнає, що закон неконституційний, і справа дійде до верховного суду, рішення останнього у питанні про конституційність закону є обов'язковим для всіх судів. Неконституційний закон втрачає судовий захист і юридичну силу (Аргентина, США, Японія). У деяких країнах контроль здійснює лише верховний суд.

Європейська система конституційного контролю. Передбачає заснування спеціальних судових або квазісудових органів конституційного контролю: Конституційний суд в Італії, Конституційний Трибунал у Польщі, Федеральний конституційний суд у Німеччині. Зазначений конституційний орган є незалежним від інших гілок влади, правом якого є скасування нормативних актів, що суперечать конституції держави.

Види конституційного контролю:

1. *Попередній* – акт перевіряється до набрання ним чинності. *Наступний* – поширюється на чинні, офіційно опубліковані закони.

2. *Внутрішній* – проводиться органом, що видає акт. *Зовнішній* – проводиться іншим органом внутрішнього контролю, має консультативний характер. Цей вид контролю найчастіше є наступним.

3. *Консультативний* – рішення за цим контролем має моральну, а не юридичну силу, юридично воно нікого не зобов'язує й не зв'язує.

Постановний – рішення загальнообов'язкове: якщо воно відповідає актові певної конституції, жодні претензії до такого акта в цьому плані більше не приймаються, але якщо акт оголошений неконституційним, то він втрачає юридичну силу.

4. *Обов'язковий* – акт обов'язково піддається конституційному контролю, зазвичай попередньому. *Факультативний* – здійснюється лише у разі заявленої ініціативи уповноваженого суб'єкта.

5. *Абстрактний* – означає перевірку конституційності акта або норми поза зв'язком із якою-небудь справою. *Конкретний контроль* здійснюється тільки у зв'язку з якимись певними справами, найчастіше з судовою справою, при вирішенні якої, підлягають застосуванню певні норми чи акти, оскаржувані з точки зору конституційності.

6. *Повний* – охоплює всю систему суспільних відносин, урегульованих конституцією. *Частковий* – поширюється лише на певні сфери суспільних відносин –права людини і громадянина, федеративні відносини.

7. *Формальний* – перевіряє дотримання конституційних умов і вимог, що ставляться до видання акта. *Матеріальний* – має справу зі змістом акта і відповідністю цього змісту положенням конституції.

Питання сутності та видів конституційного контролю були предметом розгляду Конституційним Судом України.

У п. 3.3. мотивувальної частини Рішення КСУ від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010[292] вказано, що «Згідно з частиною першою статті 152 Конституції України **закони за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності**.

Конституційний Суд України у Рішенні від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 у справі про повноваження Конституційного Суду України дійшов висновку, що **Конституційний Суд України повинен здійснювати наступний конституційний контроль** і щодо закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності, оскільки відсутність судового контролю за процедурою його

[292] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2010 р., № 5, стор. 36.

розгляду та ухвалення, визначеною у розділі XIII Конституції України, може мати наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини)».

Як передбачає п. 14. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 26 квітня 2018 р. № 4-рп/2018[293], «Конституційний Суд України в Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 звернув увагу на **порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення закону України, які «мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття Закону»** (абзац одинадцятий пункту 4 мотивувальної частини). Враховуючи наведену юридичну позицію, Конституційний Суд України вважає, що **системний, грубий характер порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення нормативного акта, а також істотний вплив цього порушення на остаточний результат його ухвалення є підставою для визнання цього акта неконституційним**».

10.2. Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції України

В Україні запроваджено європейську модель конституційного контролю, яка передбачає здійснення контролю спеціалізованим судовим органом – Конституційним Судом України, що не входить ні до системи судів загальної юрисдикції, ні до судової гілки влади загалом. Проте саме завдяки контрольній діяльності органу конституційної юрисдикції стає ефективнішою правова основа діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, як нормативної основи сучасних політико-правових перетворень.

Важливим у визначенні Конституційного Суду України як судового органу є також те, що основні принципи його діяльності збігаються або можуть бути порівняні з відповідними ознаками діяльності судів загальної юрисдикції. Разом з тим, існують принципові відмінності за

[293] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" від 26 квітня 2018 р. № 4-рп/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 3, стор. 94.

характером діяльності Конституційного Суду України, з одного боку, і судів загальної юрисдикції – з іншого. Необхідно врахувати відому формулу «загальний суд – це суд факту, конституційний суд – суд права», яка є визначальною при встановленні сутнісних характеристик загальної і конституційної юрисдикцій[294].

Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України.

Тривалий час, окрім Конституції України, конституційно-правовий статус Конституційного Суду України визначався Законом України від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України», Регламентом Конституційного Суду України та низкою власних рішень.

2 червня 2016 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»[295], яким конституційно-правовий статус Конституційного Суду України було суттєво змінено. З метою належної імплементації зазначених конституційних змін було прийнято Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України»[296], яким детально визначено порядок організації та діяльності Конституційного Суду України, статус суддів цього суду, підстави і порядок звернення до конституційного суду, процедура розгляду ним справ та порядок виконання рішень Конституційного Суду України.

Відповідно до конституційних змін 2016 р. Конституційний Суд виведено за межі системи судоустрою України, що нібито мало покласти кінець тривалій науковій дискусії про правову природу та місце цього суду в системі органів державної влади України. Однак і дотепер місце Конституційного суду України в системі державних органів чітко не визначено. Основні думки з цього приводу такі:

1. Конституційний Суд виконує функцію конституційного контролю в межах визначеної Конституцією судової гілки влади (хоча

[294] В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 70.

[295] Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» // Голос України від 29.06.2016. № 118.

[296] Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» // Голос України від 02.08.2017. № 141.

формально діяльність цього органу регламентована Розділом XII Конституції України), хоча і є специфіка органу конституційної юстиції порівняно із судами загальної юрисдикції, що дозволяє зробити висновок про визначення на теоретичному рівні статусу Суду як «квазі-органу» правосуддя, який входить, хоча це і не закріплено на конституційному рівні, до контрольно-наглядової гілки влади України. Відповідно, в контексті такого підходу, послідовно обґрунтовується позиція про те, що поряд із законодавчою, виконавчою і судовою владою існує четверта гілка влади – контрольна, яку здійснюють окремі види органів, зокрема, Рахункова палата Верховної Ради України (В. Гергелійник).

2. Незважаючи на особливості, що відрізняють Конституційний Суд від судів загальної юрисдикції, він визначається як складова єдиної судової системи, єдиний орган конституційної юрисдикції, який здійснює конституційне судочинство шляхом розгляду і вирішення по суті справ конституційної юрисдикції.

3. Визначальною підставою заперечення судової природи Конституційного Суду виступає здійснення ним компетенційної діяльності, сутністю якою є конституційний контроль. Вихідною тезою такого підходу залишається намагання виразити зміст усієї судової влади, її владних повноважень через специфіку лише однієї функції судових органів або форми судової діяльності. Втім зведення усіх функцій судів лише до функції правосуддя, так само як ототожнення самого явища судової влади з правосуддям, видається невиправданим, адже «воно є ширшим за змістом і більш загальним за природою» (В. Шаповал).

В Ухвалі Верховного Суду від 03 лютого 2021 р. у справі № 9901/20/21[297] про відсторонення Президентом України судді Конституційного Суду України, зокрема, зазначено: «Окрім вказаної вище позиції Верховного Суду, суддя-доповідач звертає увагу на позицію Великої Палати Верховного Суду, викладену в постанові від 14 березня 2018 року у справі №П/800/120/14 (провадження №11-1заі17), в якій **вказано на політичний характер формування Конституційного Суду України та відмінність статусу цього органу від судів загальної юрисдикції**, а також на практику застосування пункту 1 частини другої статті 19 КАС України цим Судом, сформованою, зокрема, в постановах Великої Палати Верховного Суду від 27 лютого 2019 року у справі № 9901/798/18; від 7 серпня 2019 року у справі № 9901/304/19;

[297] https://verdictum.ligazakon.net/document/94603069

від 13 листопада 2019 року у справі № 9901/331/19; від 8 квітня 2020 року у справі № 9901/40/20; від 30 вересня 2020 року у справі № 9901/95/20 та від 11 листопада 2020 року у справі №9901/266/20».

Відстоюючи тезу про функціональний плюралізм судової влади, вважаємо, шо виведення Конституційного Суду за межі системи судоустрою України не перетворює його на квазісудовий орган і не виключає його ідентифікації як органу судової влади. У науковому і експертному середовищі не викликало сумнівів, що в Україні у 1996 р. було запроваджено європейську (концентровану) модель конституційної юстиції, яка насамперед передбачає утворення єдиного спеціалізованого судового або квазісудового органу, виключною прерогативою якого є здійснення конституційного контролю. Головна відмінність судових та квазісудових органів полягає у тому, що **у квазісудових органах зазвичай використовується закрита, заснована на письмовому провадженні, процедура, тому вони не розглядають індивідуальних конституційних скарг** (В. Маклаков).

Принципово важливим критерієм вирізнення саме судових органів конституційного контролю виступає відсутність права ініціювати здійснення такого контролю за власною ініціативою. Тому, оскільки конституційними змінами 2016 р. не було запроваджено іншої моделі конституційної юстиції, залишається справедливою **ідентифікація Конституційного Суду як юрисдикційного судового органу, що посідає відокремлене місце в системі органів державної влади**, зумовлене його **особливим функціональним призначенням – забезпеченням верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України**.

10.3. Порядок формування, склад, функції та повноваження Конституційного Суду України

Розділ XII «Конституційний Суд України» Конституції України визначає засади формування, склад, функції та повноваження Конституційного Суду України. Більш детально окремі питання діяльності цього державного органу визначає Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України». Цей Закон визначає порядок організації та діяльності Конституційного Суду України, статус суддів Конституційного Суду України, підстави і порядок звернення до нього, процедуру розгляду ним справ і виконання його рішень.

Стаття 147 Конституції України передбачає, що Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції. Діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків.

За положеннями ст. 148 Конституції України, **до складу Конституційного Суду України входять вісімнадцять суддів Конституційного Суду України**. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України. *Відбір* кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України здійснюється *на конкурсних засадах* у визначеному законом порядку.

Стаття 10-1 Закону України «Про Конституційний Суд України» визначає конкурсні засади відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду.

Відповідно до ч. 2 ст. 10-1 цього Закону, відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду на конкурсних засадах щодо осіб, яких призначає Президент України, здійснює конкурсна комісія, яку створює Президент України. Положення про проведення конкурсу для відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України щодо осіб, яких призначає Президент України затверджено Указом Президента України від 17 серпня 2021 р. № 365/2021[298].

Підготовку питання щодо розгляду на конкурсних засадах кандидатур на посаду судді Конституційного Суду у Верховній Раді України здійснює комітет, до предмета відання якого належать питання правового статусу Конституційного Суду України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України.

Підготовку питання щодо розгляду на конкурсних засадах кандидатур на посаду судді Конституційного Суду з'їздом суддів України здійснює Рада суддів України.

Правовий статус судді Конституційного Суду України передбачають ст. 148 – 149^{-1} Конституції України.

[298] Указ Президента України від 17 серпня 2021 р. № 365/2021 «Питання конкурсу для відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України щодо осіб, яких призначає Президент України» // Урядовий кур'єр від 19.08.2021. № 160.

Суддею Конституційного Суду України 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 та є правником із визнаним рівнем компетентності. Суддя Конституційного Суду України 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 Конституційного Суду України **призначається на дев'ять років без права бути призначеним повторно**. **Суддя Конституційного Суду України набуває повноважень з дня складення ним присяги на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду**.

Стаття 148-1 Конституції України передбачає гарантії діяльності Конституційного Суду та його суддів. Держава забезпечує фінансування та належні умови для діяльності Конституційного Суду України. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на діяльність Суду з урахуванням пропозицій його Голови. Розмір винагороди судді Конституційного Суду України встановлюється законом про Конституційний Суд України.

Незалежність і недоторканність судді Конституційного Суду України гарантуються Конституцією і законами України (ст. 149 Конституції України). *Вплив на суддю* Конституційного Суду України у будь-який спосіб *забороняється*. *Без згоди* Конституційного Суду України судді Конституційного Суду України *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 Конституційного Суду України не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв'язку з ухваленням Судом рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Держава забезпечує особисту безпеку судді Конституційного Суду України та членів його сім'ї.

Повноваження судді Конституційного Суду України припиняються у разі:

1) закінчення строку його повноважень;

2) досягнення ним сімдесяти років;

3) припинення громадянства України або набуття ним громадянства іншої держави;

4) набрання законної сили рішенням суду про визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним;

5) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього за вчинення ним злочину;

6) смерті судді Конституційного Суду України.

Підставами для звільнення судді Конституційного Суду України з посади є:

1) неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я;

2) порушення ним вимог щодо несумісності;

3) вчинення ним істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Суду або виявило його невідповідність займаній посаді;

4) подання ним заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду України Суд ухвалює щонайменше двома третинами від його конституційного складу (ст. 149^{-1} Конституції України).

У п. 2.4. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 2 грудня 2019 р. № 11-р/2019[299] зазначено, що «Конституційний Суд України виходить із того, що **принцип незалежності Конституційного Суду України полягає у самостійному та без будь-якого стороннього впливу здійсненні органом конституційної юрисдикції своїх повноважень та нерозривно пов'язаний з конституційно-правовими гарантіями незалежності суддів Конституційного Суду України**.

Так, стаття 149 Основного Закону України визначає, що незалежність і недоторканність судді Конституційного Суду України гарантуються Конституцією і законами України (частина перша); вплив на суддю Конституційного Суду України у будь-який спосіб забороняється (частина друга); суддю Конституційного Суду України не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв'язку з ухваленням Конституційним Судом України рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (частина четверта); держава забезпечує особисту безпеку судді Конституційного Суду України та членів його сім'ї (частина п'ята).

[299] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 151-2 Конституції України від 2 грудня 2019 р. № 11-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 1-2, стор. 9.

Незалежність суддів Конституційного Суду України також забезпечується особливим порядком їх призначення на посади, звільнення з посад та припинення повноважень. Без згоди Конституційного Суду України суддю Конституційного Суду України 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 (частина третя статті 149 Конституції України). Рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду України Конституційний Суд України ухвалює щонайменше двома третинами від його конституційного складу (частина третя статті 149^{-1} Конституції України).

Конституцією України до повноважень Конституційного Суду України також віднесено обрання Конституційним Судом України на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України зі свого складу Голови Конституційного Суду України шляхом таємного голосування (частина восьма статті 148 Основного Закону України)».

Представницькі, організаційні, розпорядчі функції здійснюють Голова Суду, заступник Голови Суду, секретарі колегій.

Конституційний Суд України на спеціальному пленарному засіданні Суду обирає зі свого складу Голову шляхом таємного голосування лише на один трирічний строк. Голова Суду має заступника, який виконує за його дорученням окремі повноваження. Заступника Голови Суду обирають на спеціальному пленарному засіданні Суду за пропозицією Голови Суду лише на один трирічний строк таємним голосуванням. За відсутності Голови Суду його обов'язки виконує заступник Голови Суду, а за відсутності обох – старший за віком Суддя.

Голова Суду очолює Суд та організовує його діяльність. Ця посадова особа:

1) здійснює загальне керівництво організацією роботи Суду та Секретаріату Суду;

2) скликає засідання, спеціальні пленарні засідання Суду, засідання, пленарні засідання Великої палати;

3) головує на засіданнях, спеціальних пленарних засіданнях Суду, засіданнях, пленарних засіданнях Великої палати;

4) входить до одного із сенатів і головує на його засіданнях;

5) здійснює розпорядження бюджетними коштами на утримання і забезпечення діяльності Суду відповідно до затвердженого Судом

кошторису та контролює ефективність використання цих коштів Секретаріатом Суду;

6) виконує інші повноваження, передбачені цим Законом та Регламентом.

Голова Суду представляє Суд у відносинах з органами державної влади, іншими державними органами України, органами місцевого самоврядування юридичними особами всіх форм власності, а також з органами іноземних держав і міжнародних організацій.

До організаційної структури Суду у статусі його органів також входять Велика палата, два сенати та шість колегій. Важливо вказати, що вказані органи у межах визначених законом повноважень щодо конституційного провадження *діють як Суд*.

Велика палата, Сенат, Колегія мають статус органів Суду.

Велика палата – орган Суду у складі всіх суддів Суду, який здійснює конституційно визначені компетенційні повноваження Суду, в тому числі розглядає питання відповідності Конституції України законів України (їх окремих положень) за конституційними скаргами у разі відмови Сенату від розгляду справи на розсуд Великої палати у випадках, визначених Законом. До повноважень Великої палати також належить вирішення процедурних питань, що виникають під час конституційного провадження згідно із Законом.

Велика палата діє *у складі всіх суддів* Конституційного Суду і розглядає питання щодо:

1) відповідності Конституції України (конституційності) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційного тлумачення Конституції України;

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

4) відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

5) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, встановлених статтями 111 і 151 Конституції України;

6) відповідності законопроєкту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

7) порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;

8) відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України;

9) відповідності Конституції України (конституційності) законів України (їх окремих положень) за конституційними скаргами у разі відмови Сенату від розгляду справи на розсуд Великої палати у випадках, визначених цим Законом.

Згідно із Законом «Про Конституційний Суд України» до повноважень Великої палати також належить вирішення процедурних питань, що виникають під час конституційного провадження.

Сенат – орган Суду, що, як правило, діє *у складі дев'яти суддів* Суду і розглядає питання щодо відповідності Конституції України законів України (їх окремих положень) за конституційними скаргами, а також інші питання, визначені законом. Персональний склад сенатів формується на спеціальному пленарному засіданні Суду шляхом жеребкування і затверджується постановою Суду. Стосовно Голови Суду та заступника Голови Суду жеребкування не проводиться.

Сенат *є повноважним* за умови участі в ньому щонайменше 6 суддів Конституційного Суду.

На засіданнях сенатів *головує*, відповідно, Голова Конституційного Суду та заступник Голови Конституційного Суду, а у разі їх відсутності – старший за віком суддя, що входить до складу відповідного Сенату. Сенат *розглядає* питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів України (їх окремих положень) *за конституційними скаргами*, а також інші питання, визначені цим Законом.

Колегія – орган Суду *у складі трьох суддів* Суду, до повноважень якого належить *вирішення питань щодо відкриття* конституційного провадження у справі *за* конституційним *поданням*, конституційним *зверненням*, конституційною *скаргою*. Колегія *більшістю голосів від її складу* постановляє *ухвалу* про *відкриття* конституційного провадження у справі або про *відмову у відкритті* конституційного провадження у справі.

Суд на спеціальному пленарному засіданні шляхом жеребкування утворює *в межах сенатів колегії* в порядку, встановленому Регламентом. Один і той самий суддя не може входити на постійній основі до складу кількох колегій. Суд затверджує персональний склад Колегії

постановою. Якщо Колегія неповноважна за складом, до її складу тимчасово залучають суддю з іншої Колегії в порядку, встановленому Регламентом.

Якщо Колегія постановила ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням або за конституційним зверненням, секретар Колегії вносить пропозицію Голові Суду скликати засідання Великої палати для розгляду питань, пов'язаних із конституційним провадженням.

Якщо Колегія постановила ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням або за конституційним зверненням, секретар Колегії передає конституційне подання або конституційне звернення на розгляд Великої палати для вирішення питання щодо відкриття конституційного провадження у справі.

Якщо Колегія постановила ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою, секретар Колегії вносить пропозицію головуючому відповідного Сенату скликати його засідання для розгляду питань, пов'язаних із конституційним провадженням.

Якщо Колегія неодностайно постановила ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою, секретар Колегії передає конституційну скаргу на розгляд Сенату для вирішення питання про відкриття конституційного провадження у справі.

Одностайно постановлена ухвала Колегії про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою є остаточною.

У складі Суду також діють ***постійні комісії*** – допоміжні органи, що створюються з числа суддів Суду для вирішення питань організації його внутрішньої діяльності.

Організаційне, аналітичне, юридичне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Суду здійснює ***Секретаріат Суду***, який очолює керівник Секретаріату. Останнього за поданням Голови Суду призначає на посаду та звільняє з посади Суд на своєму засіданні.

У складі Секретаріату Суду діють *служба судових розпорядників* та *патронатна служба судді* Конституційного Суду. Положення про Секретаріат, його структуру і штатний розпис затверджує Суд на своєму засіданні за поданням керівника Секретаріату.

При Суді функціонує *Науково-консультативна рада*, утворена з числа висококваліфікованих фахівців у сфері права для підготовки наукових висновків з питань діяльності Суду, що потребують наукового забезпечення.

Суд також має свій архів, бібліотеку, офіційне видання «Вісник Конституційного Суду України», прес-службу, приймальню громадян тощо.

Суд діє відповідно до повноважень, визначених Конституцією України. Порядок організації і діяльності Суду, порядок конституційного провадження, процедура розгляду справ та виконання рішень і висновків установлюється Законом України «Про Конституційний Суд України». **Організацію внутрішньої роботи** Суду та відповідні правила процедури розгляду ним справ установлює **Регламент Конституційного Суду України**. Регламент Конституційного Суду України ухвалений на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України Постановою Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 р. № 1-пс/2018[300]. Конституційний Суд України може ухвалювати й *інші акти, що регламентують організацію його роботи*.

Стаття 150 Конституції України передбачає, що **до повноважень Конституційного Суду України належить**:

1) *вирішення питань про відповідність* Конституції України (конституційність):

законів та інших правових актів Верховної Ради України;

актів Президента України;

актів Кабінету Міністрів України;

правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) *офіційне тлумачення* Конституції України;

3) *здійснення інших повноважень*, передбачених Конституцією України.

Питання, передбачені пунктами 1, 2 частини першої цієї статті, розглядаються за конституційними поданнями: Президента України; щонайменше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

[300] Регламент Конституційного Суду України: Ухвалений на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України Постановою Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 р. № 1-пс/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 2, стор. 14.

Відповідно до ст. 151 Конституції України Конституційний Суд України:

– *за зверненням* Президента України, або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України *надає висновки про відповідність* Конституції України чинних *міжнародних договорів* України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.

– за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України *надає висновки* про відповідність Конституції України (конституційність) *питань*, які пропонуються для винесення *на всеукраїнський референдум* за народною ініціативою.

– за зверненням Верховної Ради України Конституційний Суд України *надає висновок* щодо *додержання конституційної процедури* розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Стаття 151^{-1} Конституції України вказує на те, що Конституційний Суд України вирішує *питання про відповідність* Конституції України (конституційність) *закону* України *за конституційною скаргою особи*, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано.

Аналіз положень Конституції і Закону України «Про Конституційний Суд», а також практики Конституційного Суду надає можливість виокремити такі **юрисдикційні форми здійснення владних повноважень**:

1) контроль за конституційністю нормативно-правових актів;
2) контроль за конституційністю принципів та норм міжнародного права;
3) розгляд спорів про компетенцію;
4) надання офіційного тлумачення Конституції України;
5) захист прав і свобод людини і громадянина;
6) розгляд справ, пов'язаних із процедурою проведення референдуму, реалізації права народної ініціативи;
7) контроль за порушенням Конституції України.

Тлумачення Конституційним Судом України своїх повноважень, досить цікаве юридичне явище, яке має практичне значення.

У п. 2.1. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 2 грудня 2019 р. № 11-р/2019[301] зазначено, що «Україна є демократична, правова держава (стаття 1 Конституції України); 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 (стаття 8 Основного Закону України); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Конституцією України визначено, що **Конституційний Суд України є незалежним, самостійним органом з виключними конституційними повноваженнями. Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції посідає особливе місце в системі органів державної влади, виконуючи специфічну функцію – здійснення конституційного контролю з метою забезпечення верховенства Конституції України.**

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України; діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків (стаття 147 Конституції України).

Відповідно до статті 150 Основного Закону України до повноважень Конституційного Суду України належить:

1) вирішення питань *про відповідність Конституції України* (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (за конституційними поданнями: Президента України; щонайменше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим);

[301] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 151-2 Конституції України від 2 грудня 2019 р. № 11-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., / № 1-2 /, стор. 9.

2) *офіційне тлумачення* Конституції України (за конституційними поданнями: Президента України; щонайменше сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим);

3) *здійснення інших повноважень*, передбачених Конституцією України.

До інших повноважень Конституційного Суду України, про які йдеться у пункті 3 частини першої статті 150 Основного Закону України, Конституція України відносить:

– надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України (пункт 28 частини першої статті 85);

– надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент (рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України) (частина шоста статті 111);

– вирішення за зверненням Президента України питання щодо конституційності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (частина друга статті 137);

– надання за зверненням Президента України, або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (частина перша статті 151);

– 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 (частина друга статті 151);

– надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (частина третя статті 151);

– вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи (стаття 151^{-1});

– надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (стаття 159).

Відповідно до Основного Закону України **Конституційний Суд України також вирішує питання щодо обрання на спеціальному пленарному засіданні** Конституційного Суду України **Голови** Конституційного Суду України (частина восьма статті 148), **надання згоди на затримання** судді Конституційного Суду України або утримування 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 (частина третя статті 149), а також ухвалює рішення **про звільнення з посади** судді Конституційного Суду України щонайменше двома третинами від його конституційного складу (частина третя статті 149^{-1}).

Конституційний Суд України зазначає, що в Основному Законі України передбачено **здійснення Конституційним Судом України його виключних конституційних повноважень** з ухвалення актів щодо питань, пов'язаних зі **здійсненням конституційного провадження,** а також актів з питань, пов'язаних із **забезпеченням належної організації діяльності** Конституційного Суду України та **реалізацією конституційно-правових гарантій незалежності і недоторканності суддів** Конституційного Суду України (обрання Голови Конституційного Суду України, надання згоди на затримання судді Конституційного Суду України або утримування його під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, звільнення з посади судді Конституційного Суду України)».

Аналіз наведених компетенційних повноважень Суду засвідчує, що окрім, власне, конституційного контролю Суд також здійснює й інші функції, серед яких передусім виокремлюють ***функцію офіційного тлумачення*** Конституції України, ***функцію забезпечення принципу поділу влади*** (арбітражну функцію), а також ***функцію захисту конституційних прав і свобод особи*** (правозахисну функцію) (Ж. Овсепян).

Саме із останньою функцією пов'язані чи не найбільш значущі конституційні нововведення 2016 р. в частині повноважень Суду. Йдеться про запровадження в Україні інституту **конституційної скарги**, сутність якої загалом полягає у безпосередньому ініціюванні, насамперед фізичною особою, перевірки Судом конституційності

нормативного або індивідуального акта, в тому числі акта (рішення) суду, що порушує гарантовані конституцією держави її права та свободи (М. Гультай). При цьому відповідно до статті 151 Конституції України *запроваджено нормативну (часткову) конституційну скаргу*, що закріплює право особи ініціювати встановлення конституційності законів України (їх окремих положень), застосованих в остаточному судовому рішенні в її судовій справі. За допомогою конституційної скарги передусім захищається публічний інтерес, оскільки вона надає Суду можливість контролю за дотриманням конституції усіма державними органами, чим сприяє спрямуванню діяльності держави в правовій площині. В основу права на конституційну скаргу покладено принцип обмеження державної влади фундаментальними правами та свободами, і це дає змогу стверджувати, що цей фундаментальний конституційний принцип має конкретне правниче значення в країнах розвинутої демократії (С. Шевчук).

10.4. Правова охорона Конституції України: суб'єкти, форма звернення та порядок розгляду справ у Конституційному Суді

Правовою формою охорони Конституції України Конституційним Судом України є конституційне судочинство.

Конституційне судочинство *– це порядок розгляду конституційних спорів у Конституційному Суді, який втілюється у послідовності стадій залежно від особливостей конституційного провадження з окремих категорій справ.*

Відповідно до Конституції та з урахуванням системи загальних принципів гарантування конституційного ладу можна вивести наступні *принципи конституційного судочинства* в Україні:

1) принцип колегіальності;
2) принцип публічності;
3) принцип доступності правового захисту;
4) принцип диспозитивності;
5) принцип субсидіарності;
6) принцип рівності сторін;
7) принцип змагальності;
8) принцип повного, всебічного та об'єктивного розгляду справи;

9) принцип безпосередності та неупередженості судового розгляду;
10) принцип мови судочинства;
11) принцип обґрунтованості рішень та висновків суду;
12) принцип обов'язковості рішень та висновків суду.

Підвідомчість Конституційного Суду України – це певне коло спорів конституційно-правового характеру, які вирішує даний орган влади згідно з визначеною законом процедурою. Підвідомчість конституційної юрисдикції також обумовлена практикою Конституційного Суду по самообмеженню власної юрисдикційної діяльності. Так, згідно зі статтею 150 Основного Закону України та Рішенням Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 р. № 15-рп/2001[302] у справі щодо прописки **юрисдикція Конституційного Суду України поширюється на чинні нормативно-правові акти** (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини).

Суд, як юрисдикційний судовий орган, здійснює компетенційні повноваження виключно за зверненням визначених Конституцією та Законом України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» суб'єктів, які можуть класифіковані залежно від предмета і форми звернення.

Так, письмове клопотання щодо визнання акта (його окремих положень) неконституційним або офіційного тлумачення Конституції України є **конституційним поданням** і має відповідати вимогам, встановленим ст. 51 Закону України «Про Конституційний Суд України». Суб'єктами права на звернення до Суду із конституційним поданням є виключно Президент України, щонайменше сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Письмове клопотання про надання висновку щодо інших компетенційних повноважень Суду є **конституційним зверненням** і має відповідати вимогам, встановленим ст. 53 Закону України «Про Конституційний Суд України». Суб'єктами права на конституційне звернення є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет

[302] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) від 14 листопада 2001 р., № 15-рп/2001 // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01/print

Міністрів України або щонайменше сорок п'ять народних депутатів України.

Письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі є **конституційною скаргою**, що має відповідати вимогам, встановленим ст. 55 Закону України «Про Конституційний Суд України». Суб'єктом права на конституційну скаргу є фізична особа або юридична особа приватного права, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України.

Секретаріат Суду здійснює попередню перевірку прийнятності звернень. Якщо конституційна скарга за формою не відповідає вимогам зазначеного Закону, керівник Секретаріату повертає її суб'єкту права на конституційну скаргу. Однак повернення конституційної скарги не перешкоджає повторному зверненню до Конституційного Суду з дотриманням вимог Закону.

Підставами для відмови у відкритті конституційного провадження у справі є:

1) звернення до Суду неналежним суб'єктом;

2) неналежність до повноважень Суду питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні, конституційній скарзі;

3) невідповідність конституційного подання чи конституційного звернення вимогам, передбаченим зазначеним Законом;

4) неприйнятність конституційної скарги;

5) втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України, крім випадків, передбачених ч. 2 ст. 8 зазначеного вище Закону;

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, якщо їх постановлено на підставі пунктів 1, 2.

Справи, **конституційне провадження** щодо яких відкрито, Суд розглядає в порядку **письмового або усного** провадження.

Письмове провадження є основною формою розгляду справ у Суді. Форму провадження визначає Сенат, Велика палата.

У справі, яку Суд розглядає в порядку письмового провадження, окремі питання можуть розглядатися в порядку усного провадження.

Аналіз положень Закону України «Про Конституційний Суд України» дозволяє виокремити стадії конституційного провадження у справах конституційної юрисдикції. Стадії конституційного провадження характеризують діяльність Суду та учасників провадження, яка спрямована на забезпечення певного проміжного результату при розгляді тієї чи іншої справи.

Стадіями конституційного провадження є:

- відкриття конституційного провадження;
- підготовка матеріалів справи до слухання;
- розгляд справи у пленарному засіданні;
- ухвалення рішення;
- виконання рішення.

Розгляд справ на пленарних засіданнях Великої палати Конституційного Суду, Сенату Конституційного 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.

Закон України «Про Конституційний Суд України» передбачив, що **строк конституційного провадження не повинен перевищувати шість місяців**. Водночас для справ щодо конституційності законопроекту про внесення змін до Конституції України, справ щодо конституційності актів Кабінету Міністрів України за зверненням Президента України, а також щодо яких Сенат, Велика палата *визнали* конституційне провадження *невідкладним* строк конституційного провадження *не може перевищувати один календарний місяць*. Обчислення строків конституційного провадження ведеться з дня постановления ухвали про відкриття конституційного провадження у справі, а у разі відмови Сенату від розгляду справи на розсуд Великої палати – з дня постановления відповідної ухвали Сенату.

Підстави для прийняття Конституційним Судом України відповідних рішень містить Конституція України. Так, наприклад, у п. 5. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ

від 16 липня 2019 р. № 10-р/2019[303] зазначено, що «З огляду на зміст частини першої статті 152 Конституції України Конституційний Суд України неодноразово підкреслював, що **критерієм визнання актів неконституційними може стати, зокрема, порушення саме тих процесуальних вимог їх розгляду, ухвалення або набрання чинності, які встановлені Конституцією України**, а не іншими нормативними актами (рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018). Неконституційним може бути визнаний лише той нормативний акт Верховної Ради України, під час прийняття чи схвалення якого (або набрання ним чинності) було **порушено процедурні вимоги, що встановлюються безпосередньо Конституцією України, а не іншими нормативними актами, зокрема Регламентом Верховної Ради України** (Ухвала Конституційного Суду України від 17 вересня 2015 року № 41-у/2015)».

Про це Конституційний Суд України зазначав і в інших попередніх рішеннях. Виходячи зі змісту частини першої статті 152 Конституції України Конституційний Суд України наголошує, що **критерієм визнання актів неконституційними,** зокрема, може стати порушення саме тих процесуальних вимог їх розгляду, ухвалення або набрання чинності, які встановлені Конституцією України, а не іншими правовими актами (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000[304]). Конституційний Суд України також вважає, що **конституційний контроль** стосовно дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності правовими актами **здійснюється з урахуванням принципу юридичної визначеності, який, зокрема, вимагає щодо норм права «передбачуваності** (прогнозованості) та стабільності» (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017[305]).

[303] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про освіту" від 16 липня 2019 р. № 10-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 5, стор. 64.

[304] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р." (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.) від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000 // Офіційний вісник України від 04.08.2000 р., № 29, стор. 195, стаття 1232, код акта 16315/2000.

[305] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України "Про вищу освіту" від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017 // Вісник Конституційного Суду України від 2018 р., № 1, стор. 7.

10.5. Акти Конституційного Суду України: види, порядок ухвалення та виконання актів суду

Здійснюючи надані Конституцією та Законом України «Про Конституційний Суд України» компетенційні та самоорганізаційні повноваження, орган конституційної юрисдикції приймає відповідні правові акти, природа яких викликає жваву дискусію.

Правові акти Конституційного Суду України можна поділити на дві самостійні групи: а) акти регламентного характеру та б) інтерпретаційні акти. Такий поділ актів органу конституційної юстиції випливає із положення Конституційного Суду України у механізмі поділу влад та його функціональних завдань із забезпечення верховенства Конституції як Основного Закону на всій території України.

І. *Акти регламентного характеру Конституційного Суду України.* До такого роду актів належать: Регламент Конституційного Суду; Положення про Секретаріат, про Постійні комісії, про Архів, про Бібліотеку; акти організаційного характеру, що приймаються на засіданнях Конституційного Суду України.

ІІ. *Рішення і висновки Конституційного Суду.* Основними юридичними актами, що відображають реалізацію владних повноважень Конституційного Суду, виступають інтерпретаційні акти. Це обумовлено інтелектуальною діяльністю Суду щодо з'ясування змісту конституційних норм та винесенню остаточного рішення у справі згідно з визначеною законом процедурою. Тому в літературі вирізняють інтерпретаційні акти Конституційного Суду процесуального характеру та акти офіційного тлумачення Конституції України.

Інший поділ актів Конституційного Суду – це їх поділ на процесуальні та непроцесуальні акти.

До **непроцесуальних актів Суду**, які не пов'язані із конституційним провадженням, належать постанови з приводу організаційних, фінансових, кадрових та інших питань внутрішньої діяльності. Непроцесуальні акти Суду є правовою формою здійснення ним своїх *самоорганізаційних повноважень*.

Процесуальні акти Суду, до яких належать рішення, висновки, ухвали та забезпечувальні накази, є актами органу конституційної юрисдикції, пов'язані із конституційним провадженням у відповідних справах конституційної юрисдикції. Процесуальні акти є, відповідно,

правовою формою здійснення Судом своїх компетенційних повноважень.

Так, для вирішення питань, пов'язаних із відкриттям, відмовою у відкритті, закриттям провадження у справі, іншими процесуальними діями, клопотаннями, процедурою розгляду справ конституційної юрисдикції, відповідні органи Суду постановляють ***ухвали***.

У виняткових випадках, з метою запобігання незворотним наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення, Велика палата може при розгляді конституційної скарги з власної ініціативи вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги, видавши ***забезпечувальний наказ***, який є виконавчим документом. Забезпечувальний наказ втрачає чинність з дня ухвалення рішення або постановлення ухвали про закриття конституційного провадження у справі.

Рішення Суду ухвалюються Великою палатою або Сенатом за результатами розгляду по суті справ конституційної юрисдикції. При цьому Сенат ухвалює рішення виключно за результатами розгляду справ за конституційними скаргами, тоді як Велика палата – за результатами розгляду справ 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 у разі відмови Сенату в розгляді справи за конституційною скаргою на розсуд Великої палати.

Стаття 89 Закону України «Про Конституційний Суд України» передбачає вимоги до рішення Суду.

1. Рішення Суду містить:

1) вступну частину із зазначенням:
   а) найменування рішення, дати і місця його ухвалення, номера;
   б) органу, який його ухвалив;
   в) складу суддів Конституційного Суду, які розглядали справу;
   г) переліку учасників конституційного провадження;

2) описову частину із зазначенням:
   а) вимог конституційного подання, конституційної скарги;
   б) повної назви, дати ухвалення, порядкового номера акта, конституційність якого оспорюється, назви органу або посадової особи, які ухвалили акт, що є предметом розгляду в Суді;

3) мотивувальну частину із зазначенням положень Конституції України, відповідно до яких Суд обґрунтовує своє рішення;

4) резолютивну частину із зазначенням:

а) акта (його окремих положень), що його Суд визнав конституційним чи неконституційним, – у справі щодо конституційності акта (його окремих положень);

б) офіційного тлумачення положення Конституції України, щодо якого було подано конституційне подання, – у справі щодо офіційного тлумачення Конституції України;

в) того, що рішення Суду є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено;

г) джерела, в якому рішення Суду має бути опубліковано.

2. Під час розгляду справи щодо конституційності акта про набрання міжнародним договором чинності для України Суд у резолютивній частині вказує на юридичні наслідки для України у разі визнання акта неконституційним.

3. Якщо Суд, розглядаючи справу за конституційною скаргою, визнав закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, але одночасно виявив, що суд застосував закон України (його положення), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України, то Конституційний Суд вказує на це у резолютивній частині рішення.

Цікавим є положення п. 3 ч. 1 ст. 89 щодо мотивування рішень Конституційного Суду України положеннями Конституції України.

Виникає питання: чи може КСУ мотивувати свої рішення положеннями інших актів, окрім Конституції України?

На наш погляд, вирішуючи це питання необхідно звернутись до положень ч. 2 ст. 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Уявляється, що визначення в Конституції України того як це має відбуватися: «…у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», зобов'язує Конституційний Суд використовувати для обґрунтування своїх рішень виключно той спосіб, який передбачив п. 3 ч. 1 ст. 89 Закону України «Про Коституційний Суд України», тобто тільки положення Конституції України.

На томість, особливо останні рішення КСУ переповнені посиланнями на практику ЄСПЛ. Для прикладу звернемося до п. 2.2.1.

Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 6 квітня 2022 р. № 2-р(II)/2022[306], який за змістом можна розцінювати як частину мотивувальної частини цього рішення:

«2.2.1. Здійснюючи перевірку того, чи існують обмеження щодо реалізації особою права на судовий захист у тому обсязі, як його гарантовано частиною першою статті 55 Конституції України, внаслідок застосування судами цивільної юрисдикції частини сьомої статті 454 Кодексу, відповідно до якої суд повертає заяву, подану після закінчення строку, установленого частиною п'ятою цієї статті Кодексу, Конституційний Суд України зазначає таке.

Зміст права на судовий захист, установленого частиною першою статті 55 Конституції України, слід визначати, серед іншого, з урахуванням змісту права на справедливий суд, гарантованого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція) та витлумаченого Європейським судом із прав людини.

У рішенні у справі *Delcourt v. Belgium* Європейський суд із прав людини зазначив, що «в демократичному суспільстві у світлі розуміння Конвенції право на чинення справедливого правосуддя посідає настільки значне місце, що звужувальне тлумачення пункту 1 статті 6 (ст. 6-1) не відповідало б меті та призначенню цього припису» [рішення від 17 січня 1970 року (заява № 2689/65), § 25].

Європейський суд із прав людини констатував, що пункт 1 статті 6 Конвенції містить гарантії справедливого судочинства, одним із аспектів яких є доступ до суду, а також, що «рівень доступу, наданий національним законодавством, має бути достатнім для забезпечення особи «правом на суд» з огляду на принцип правовладдя в демократичному суспільстві. Для того, щоб право на доступ до суду було ефективним, особа повинна мати чітку практичну можливість оскаржити чин [акт], що становить втручання в її права» [рішення у справі *Bellet v. France* від 4 грудня 1995 року (заява № 23805/94), § 36].

Водночас Європейський суд із прав людини наголосив, що право на суд, одним з аспектів якого є право на доступ до суду, не є абсолютним, воно за своїм змістом може підлягати обмеженням, особливо щодо умов прийнятності скарги на рішення; однак такі обмеження не можуть

[306] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Марго Поліни Олександрівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 частини п'ятої, частини сьомої статті 454 Цивільного процесуального кодексу України від 6 квітня 2022 р. № 2-р(II)/2022 // Вісник Конституційного Суду України від 2022 р. № 1-2, стор. 60.

обмежувати реалізацію цього права в такий спосіб або до такої міри, щоб саму суть права було порушено; ці обмеження мають відповідати легітимній меті, має бути розумний ступінь домірності між використаними засобами й поставленими цілями [рішення у справі *Мушта проти України* від 18 листопада 2010 року (заява № 8863/06), § 37]».

Абзац 17 п. 2.1. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 8 червня 2022 р. № 3-р(II)/2022[307], який за змістом можна розцінювати як частину мотивувальної частини цього рішення, взагалі **містить посилання на практику державного органу іншої країни**:

«Конституційний Суд України, характеризуючи конституційний принцип презумпції невинуватості як універсальну гіпотезу стосовно непричетності особи до вчинення кримінального правопорушення, поділяє позиції Конституційного Суду Литовської Республіки щодо розуміння вказаного принципу, за якими „принцип презумпції невинуватості <…> це основоположний принцип чинення правосуддя у кримінальному судочинстві, одна з найважливіших гарантій чинення правосуддя в демократичній державі, підпорядкованій правовладдю, важлива гарантія прав і свобод людини <…> презумпцію невинуватості не можна тлумачити суто лінгвістично, тобто як таку, що стосується виключно чинення правосуддя у кримінальному провадженні; презумпція невинуватості, визначена в контексті інших приписів Конституції, має ширший зміст, тому її не можна пов'язувати лише з кримінально-правовими відносинами; особливо важливо, щоб державні органи та їх посадові особи дотримувалися презумпції невинуватості, щоб останні утримувалися від поводження з особою як зі злочинцем доки особу не буде визнано винною у вчиненні злочину рішенням суду, що набрало законної сили, та відповідно до процедури, встановленої законом» (абзаци другий, третій підпункту 2.3 пункту 2 розділу II мотивувальної частини Постанови від 27 червня 2016 року № КТ19-№ 10/2016)».

Таку ж мотивацію можна знайти й у п. 3 Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 6 квітня 2022 р. № 2-р(II)/2022[308],

[307] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Кротюка Олександра Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 частини першої статті 284 Кримінального процесуального кодексу України (справа щодо презумпції невинуватості) від 8 червня 2022 р. № 3-р(II)/2022 // Вісник Конституційного Суду України від 2022 р. № 3-4, стор. 8.

[308] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Марго Поліни Олександрівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 частини п'ятої, частини сьомої статті 454 Цивільного процесуального кодексу України від 6 квітня 2022 р. № 2-р(II)/2022 // Вісник Конституційного Суду України від 2022 р. № 1-2/, стор. 60.

який за структурою, визначеною ст. 89 Закону України «Про Коституційний Суд України», можна розцінювати як мотивувальну частини цього рішення:

«3. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Згідно з частинами першою, другою статті 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

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 (частина перша статті 26 Конституції України).

Гарантована Конституцією України рівність усіх людей у їхніх правах і свободах означає потребу забезпечення їм рівних юридичних 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 (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

У Доповіді про правовладдя Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) визначено, що елементами правовладдя є, зокрема, заборона дискримінації та рівність перед приписами права (§ 41), а також зазначено, що «‚<.. .> будь-яке невиправдане неоднакове ставлення за приписами права заборонено, і всі особи мають гарантований однаковий і дієвий захист від дискримінації за будь-якою ознакою – на грунті раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших поглядів, національного або соціального походження, власності, за становим походженням або за іншим статусом» (§ 64); «рівність перед приписами права означає, що кожна людина підпорядковується тим самим нормативним актам і одна особа або група осіб не можуть мати особливих юридичних привілеїв» (§ 65) (CDL-AD(2011)003rev).

Венеційська Комісія у тій частині спеціального Дослідження «Мірило правовладдя», яка стосується різноманітних аспектів право-

владдя, зазначила, що «Законодавство повинне охороняти принцип рівності: воно має трактувати однорідні ситуації однаково, а відмінні ситуації - по-різному та гарантувати рівність щодо будь-якої підстави стосовно потенційної дискримінації“ (CDL-AD(2016)007, пункт II.D.3.70)».

Висновки Суду надаються виключно Великою палатою за результатами розгляду по суті всіх інших справ конституційної юрисдикції.

Суд ухвалює рішення та надає висновки на закритій частині пленарного засідання Сенату, Великої палати поіменним голосуванням суддів Суду, які розглядали справу. Рішення у справі за конституційною скаргою є ухваленим, якщо за це проголосували щонайменше дві третини суддів Суду, які розглядали справу в Сенаті. Рішення є ухваленим Великою палатою, а його висновок – наданим, якщо за це проголосували щонайменше десять суддів Суду.

Рішення і висновки Суду *підписують окремо судді* Суду, які голосували на їх підтримку і які голосували проти. При цьому **судді** Суду **не мають права утримуватися від голосування** або **підписання**.

Суддя Суду, який підписав рішення, висновок, ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або про закриття конституційного провадження, може викласти ***окрему думку*** в письмовій формі, що додається до відповідного акта Суду та без зволікання оприлюднюється на офіційному веб-сайті Суду. Окрема думка може бути висловлена суддею Суду не тільки у разі, якщо він голосував проти того чи іншого акта, а і якщо він голосував «за», але залишився у меншості при голосуванні з будь-якого іншого питання чи мотивування прийнятої позиції.

Рішення та висновки Суду, що мають відповідати вимогам, визначеним статтями 89 та 90 Закону України «Про Конституційний Суд України», є остаточними і не можуть бути оскаржені. У рішенні, висновку Суд може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов’язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку. Суд також може вимагати від відповідних органів письмове підтвердження виконання рішення, додержання висновку. За невиконання рішень та недодержання висновків Суду настає відповідальність згідно із законом.

Юридичні позиції Конституційного Суду України: поняття та значення. Від рішень та висновків Суду потрібно відділяти викладені у цих та інших процесуальних актах позиції органу конституційної

юрисдикції, що *являють собою сукупність наданих Судом в контексті системного розуміння і тлумачення Конституції України аргументів, які концентровано відображають юридичну основу прийнятих актів*. Відповідно до статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» Суд викладає юридичні позиції у мотивувальній та/або резолютивній частині рішення, висновку. Юридичні позиції можуть міститися в ухвалах про відмову у відкритті конституційного провадження у справі та про закриття конституційного провадження у справі, постановлених Сенатом чи Великою палатою.

Суд може розвивати і конкретизувати юридичні позиції у своїх наступних актах, змінювати юридичні позиції в разі суттєвої зміни нормативного регулювання, яким він керувався при висловленні таких позицій, 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 актах Суду. Серед правових явищ (правових норм, принципів, правоположень, прецедентів тощо) **юридичні позиції** Конституційного Суду України посідають самостійне місце і **можуть розглядатися як джерела права**.

Конституційний Суд України неодноразово висловлював свої позиції щодо правової природи актів, які він приймає.

Обов'язок виконання рішення Конституційного Суду України є вимогою Конституції України, яка має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів (пункти 3, 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000[309] у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду України).

Це виключає можливість органу державної влади, у тому числі парламенту, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб відтворювати положення правових актів, визнаних Конституційним Судом України неконституційними, крім випадків, коли положення Конституції України, через невідповідність

[309] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України "Про чинність Закону України "Про Рахункову палату", офіційного тлумачення положень частини другої статті 150 Конституції України, а також частини другої статті 70 Закону України "Про Конституційний Суд України" стосовно порядку виконання рішень Конституційного Суду України (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України) від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 // Офіційний вісник України від 05.01.2001 р. № 51, стор. 80, стаття 2226, код акта 17435/2000.

яким певний акт (його окремі положення) було визнано неконституційним, у подальшому змінені в порядку, передбаченому розділом XIII Основного Закону України.

Як зазначається у п. 6. мотивувальної частини Рішення КСУ від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010[310], «Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії (стаття 8 Конституції України). Основний Закон держави гарантує суверенітет України, її територіальну цілісність, права і свободи людини і громадянина, неприпустимість їх скасування або звуження змісту та обсягу, забезпечення правового порядку в Україні, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (статті 2, 19, 21, 22).

Підставою для втрати чинності законом у цілому або його окремими положеннями є, зокрема, визнання закону, його окремих положень такими, що втратили чинність, єдиним органом законодавчої влади – Верховною Радою України, або визнання їх такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні – Конституційним Судом України.

Частина друга статті 152 Конституції України передбачає, що **закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність**. Керуючись вказаною нормою, Конституційний Суд України при ухваленні Рішення від 24 грудня 1997 року № 8-зп зазначив, що «**закони, інші правові акти мають юридичну силу до визнання їх неконституційними окремим рішенням органу конституційного контролю**» (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини)».

Пункт 2.1. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 10 грудня 2018 р. № 13-р/2018[311] передбачає: «В Україні визнається

[310] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2010 р., № 5, стор. 36.

[311] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень шостого речення частини першої статті 13 Закону України "Про психіатричну допомогу" від 10 грудня 2018 р. № 13-р/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р. № 1, стор. 114.

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 (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Конституцією України встановлено, що рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151^{-2}); закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша статті 152).

За юридичними позиціями Конституційного Суду України «**рішення Конституційного Суду України** незалежно від того, визначено в них порядок і строки їх виконання чи ні, є обов'язковими до виконання на всій території України. Органи державної влади, органи Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, посадові та службові особи, громадяни та їх об'єднання, іноземці, особи без громадянства повинні утримуватись від застосування чи використання правових актів або їх положень, визнаних неконституційними. Рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади. Обов'язок виконання рішення Конституційного Суду України є вимогою Конституції України (частина друга статті 150), яка має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів (частина друга статті 8)… Проте **додаткове визначення у рішеннях, висновках Конституційного Суду України порядку їх виконання не скасовує і не підміняє загальної обов'язковості їх виконання**» (абзаци другий, третій, шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000); «закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, не можуть бути прийняті в аналогічній редакції, оскільки рішення Конституційного Суду України є «обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені» (частина друга статті 150 Конституції України). **Повторне запровадження правового регулювання, яке Конституційний Суд України визнав неконституційним, дає підстави стверджувати про порушення конституційних приписів,**

згідно з якими закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Основного Закону України)» (абзац другий пункту 7 мотивувальної частини Рішення від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016).

Положення статті 150 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року, витлумачені у зазначених рішеннях Конституційного Суду України, передбачали, що рішення Конституційного Суду України з питань відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України «є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені».

Така юридична природа рішень Конституційного Суду України відображена в положеннях статті 151-2 Основного Закону України./…/

2.4. У Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 Конституційний Суд України визначив, що «до моменту законодавчого врегулювання питання забезпечення судового контролю за госпіталізацією до психіатричного закладу недієздатної особи на прохання або за згодою її опікуна за рішенням лікаря-психіатра така госпіталізація можлива лише за рішенням суду» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини).

Згідно з Основним Законом України рішення Конституційного Суду України є обов'язковими та остаточними, тому після їх опублікування викладені в них юридичні позиції Конституційного Суду України, перебуваючи у нормативній єдності з витлумаченими в цих рішеннях положеннями Конституції України, стають безпосередніми регуляторами суспільних відносин, зокрема визначають зміст та обсяг конституційних прав і свобод.

Отже, правове регулювання відносин щодо госпіталізації недієздатної особи без її усвідомленої згоди до психіатричного закладу здійснювалося на підставі положень частин першої, другої статті 29, частини першої статті 55 Основного Закону України з урахуванням Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, яким **встановлено заборону на таку госпіталізацію без рішення суду.** Це правове регулювання існувало понад два роки, до 10 червня 2018 року, коли почав діяти Закон № 2205, та передбачало обов'язковий судовий контроль над втручанням у право відповідної категорії недієздатних осіб на свободу та особисту недоторканність,

тобто конкретну юридичну гарантію реалізації прав людини на судовий захист, свободу та особисту недоторканність, передбачених частиною першою статті 29, частиною першою статті 55 Конституції України.

2.5. Конституційний Суд України зазначає, що в Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 визнав невідповідність статтям 29, 55 Основного Закону України положення третього речення частини першої статті 13 Закону в первинній редакції (Закон України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року № 1489-III) щодо недобровільної госпіталізації недієздатної особи до психіатричного закладу без рішення суду.

На цій підставі Конституційний Суд України не розглядає порушене в конституційному поданні питання щодо перевірки на відповідність Конституції України подібних за змістом (у частині недобровільної госпіталізації недієздатної особи до закладу з надання психіатричної допомоги без рішення суду) положень шостого речення частини першої статті 13 Закону і вважає, що вони також не відповідають вимогам частин першої, другої статті 29, частини першої статті 55 Конституції України.

2.6. **Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення шостого речення частини першої статті 13 Закону суперечать частині другій статті 8 Конституції України, оскільки встановлюють правове регулювання суспільних відносин, яке було визнано неконституційним.**

Зазначені положення Закону не відповідають також частинам першій, другій статті 29, частині першій статті 55 Основного Закону України, оскільки передбачають госпіталізацію недієздатної особи до закладу з надання психіатричної допомоги без рішення суду.

3. **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** (частина друга статті 152 Основного Закону України).

4. Конституційний Суд України відповідно до частини першої статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку.

Конституційний Суд України підтверджує юридичну позицію, викладену ним у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, та встановлює такий порядок виконання цього Рішення: до законодавчого врегулювання питання забезпечення судового контролю за госпіталізацією недієздатної особи, яка за станом свого здоров'я не здатна висловити прохання або надати усвідомлену письмову згоду, до закладу з надання психіатричної допомоги така госпіталізація можлива лише за рішенням суду».

У п. 2.2. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 2 грудня 2019 р. № 11-р/2019[312] зазначено, що «**Згідно зі статтею 151-2 Конституції України рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені**.

Обов'язковість, остаточність та неможливість оскарження ухвалених Конституційним Судом України актів за наслідками розгляду справ **пов'язані з виключними повноваженнями органу конституційної юрисдикції**.

Конституційний Суд України у своїх юридичних позиціях зазначав, що перерозподіл конституційної компетенції є можливим тільки шляхом внесення змін до Конституції України відповідно до розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України (абзац двадцять другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 грудня 1997 року № 7-зп); винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією України, а не іншими нормативними актами (пункт 4 резолютивної частини Рішення від 30 жовтня 1997 року № 5-зп); зміна визначених Конституцією України повноважень Конституційного Суду України може здійснюватися лише шляхом внесення змін до Конституції України (абзац дев'ятий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008).

Наведене вказує на беззаперечність рішень (актів незалежно від форми) Конституційного Суду України за наслідками конституційних проваджень, неможливість їх зміни чи скасування в частині або в цілому. Незгода з такими рішеннями (актами) не дозволяє жодному органу публічної влади ставити під сумнів

[312] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 151-2 Конституції України від 2 грудня 2019 р. № 11-р/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р. № 1-2 , стор. 9.

їх зміст. Недодержання цих вимог є посяганням на передбачені частиною другою статті 147 Конституції України, зокрема, такі засади діяльності Конституційного Суду України, як незалежність та обов'язковість ухвалених ним рішень і висновків.

Конституційний Суд України зазначає, що положення розділу XII «Конституційний Суд України» Конституції України, які мають системний і взаємопов'язаний характер, не конкретизують форм (видів) актів для вирішення усіх питань, які належать до виключних повноважень Конституційного Суду України.

Нормами статті 151 Конституції України, яка міститься у цьому розділі, а також положеннями статті 159 Конституції України визначено лише випадки, коли Конституційний Суд України ухвалює рішення у формі висновку (надає висновок).

Водночас Конституція України не вказує, у яких випадках при реалізації його інших виключних конституційних повноважень Конституційний Суд України ухвалює «рішення». Це дозволяє констатувати, що **термін «рішення»,** який застосовується у статті 151^{-2} Конституції України, **є загальним (родовим) поняттям, яке охоплює всі інші акти, окрім таких, як «висновки», що їх ухвалює Конституційний Суд України з питань його виключних конституційних повноважень**.

Крім зазначеного, це підтверджується тим, що, по-перше, **рішення як вид актів Конституційного Суду України не пов'язані виключно з реалізацією Конституційним Судом України повноважень, передбачених пунктами 1, 2 частини першої статті 150 Конституції України** (вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших відповідних актів; офіційне тлумачення Конституції України), як це мало місце за статтею 150 Конституції України в редакції до внесення змін Законом № 1401; по-друге, про такий вид акта, як «рішення» Конституційного Суду України, йдеться у положеннях Конституції України, які регламентують вирішення питань, не пов'язаних зі здійсненням конституційного провадження (частина третя статті 149^{-1} Конституції України).

2.3. Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово висловлював юридичні позиції щодо обов'язковості рішень, висновків Конституційного Суду України, ухвалених ним з питань, пов'язаних зі здійсненням конституційного провадження (за наслідками розгляду справ), остаточності та неможливості їх оскарження, зокрема:

– **висновок Конституційного Суду України** матиме значення гарантії додержання встановленого порядку внесення змін до Конституції України та стабільності Конституції України тільки за умови його обов'язковості для Верховної Ради України (абзац дев'ятий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 9 червня 1998 року № 8-рп/98);

– рішення Конституційного Суду України незалежно від того, визначено в них порядок і строки їх виконання чи ні, є обов'язковими до виконання на всій території України; органи державної влади, органи Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, посадові та службові особи, громадяни та їх об'єднання, іноземці, особи без громадянства повинні утримуватись від застосування чи використання правових актів або їх положень, визнаних неконституційними; рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади; обов'язок виконання рішення Конституційного Суду України є вимогою Конституції України, яка має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів; додаткове визначення у рішеннях, висновках Конституційного Суду України порядку їх виконання не скасовує і не підміняє загальної обов'язковості їх виконання (абзаци другий, третій, шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000);

– **закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, не можуть бути прийняті в аналогічній редакції, оскільки рішення Конституційного Суду України є «обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені»; повторне запровадження правового регулювання, яке Конституційний Суд України визнав неконституційним, дає підстави стверджувати про порушення конституційних приписів, згідно з якими закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй** (абзац другий пункту 7 мотивувальної частини Рішення від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016).

Слід зазначити, що такі **юридичні позиції Конституційний Суд України** висловлював на підставі положень статті 150 Конституції України в редакції до внесення змін Законом № 1401, яка встановлювала, що обов'язковими до виконання на території України, остаточними

і такими, що не можуть бути оскаржені, є рішення Конституційного Суду України, ухвалені ним з питань, передбачених цією статтею. У зазначеній статті Конституції України в редакції до внесення змін Законом № 1401 передбачалось, що до повноважень Конституційного Суду України належить: вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Законом № 1401 було викладено у новій редакції частину другу статті 150 Конституції України і доповнено Конституцію України статтею 151-2, яка встановила, що «рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені».

Конституційний Суд України у Висновку у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 січня 2016 року № 1-в/2016 зазначив, що **норма статті 151^{-2} Конституції України «рівною мірою поширює характеристики обов'язковості, остаточності та неоскаржуваності на рішення та висновки Конституційного Суду України, що узгоджується із принципом обов'язковості ухвалених Конституційним Судом України рішень і висновків,** який визначається у статті 147 Основного Закону України» (абзац третій підпункту 3.21 пункту 3 мотивувальної частини).

Досліджуючи порушені у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з того, що стаття 151^{-2} Конституції України не встановлює, що обов'язковими, остаточними і такими, що не можуть бути оскаржені, є лише рішення Конституційного Суду України, ухвалені з питань, пов'язаних зі здійсненням конституційного провадження. За змістом вказаної та інших статей розділу XII «Конституційний Суд України» Конституції України такими є усі рішення Конституційного Суду України, ухвалені ним з питань, які належать до його виключних конституційних повноважень.

2.4. /…/ Аналізуючи положення частини восьмої статті 148, частини третьої статті 149, частини третьої статті 149-1 Основного Закону України у взаємозв'язку з положеннями частини другої

статті 147 Конституції України, згідно з якими одним з принципів діяльності Конституційного Суду України є обов'язковість ухвалених ним рішень і висновків, Конституційний Суд України зазначає, **що рішення, ухвалені ним у межах виключних конституційних повноважень, є обов'язковими для усіх органів публічної влади, їх посадових осіб.** Конституція України не наділяє будь-який інший орган публічної влади повноваженнями щодо обрання Голови Конституційного Суду України, позбавлення судді Конституційного Суду України недоторканності та звільнення його з посади, а також не встановлює можливості делегувати повноваження іншим органам публічної влади.

Отже, обрання Голови Конституційного Суду України, надання згоди на затримання судді Конституційного Суду України або утримування під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, звільнення з посади судді Конституційного Суду України з підстав, передбачених частиною другою статті 149^{-1} Конституції України, належить до повноважень Конституційного Суду України **як єдиного уповноваженого Основним Законом України органу на прийняття рішень із зазначених питань**. Рішення органу конституційної юрисдикції безвідносно до їх юридичної форми є результатом реалізації Конституційним Судом України виключних конституційних повноважень, тому вони є обов'язковими і не можуть бути оскаржені.

Викладене дає підстави для висновку, що відповідно до приписів статті 151^{-2} Конституції України **не можуть бути оскаржені будь-які рішення Конституційного Суду України незалежно від їх юридичної форми (виду), ухвалені ним як з питань, пов'язаних зі здійсненням ним конституційного провадження, так і питань, пов'язаних із забезпеченням належної організації діяльності Конституційного Суду України та реалізацією конституційно-правових гарантій незалежності і недоторканності суддів Конституційного Суду України**. Це зумовлюється особливим конституційним статусом Конституційного Суду України, юридичною природою його рішень, а також надзвичайною важливістю покладених на нього функцій та завдань, пов'язаних із забезпеченням верховенства Конституції України.

Однак **Конституційний Суд України може переглянути індивідуальні акти, ухвалені ним з підстав, передбачених частиною другою статті 149^{-1} Конституції України**. Такий перегляд має

здійснюватися з дотриманням вимог, встановлених частиною третьою статті 149[-1] Конституції України для ухвалення таких актів.

У п. 1. резолютивної частини Рішення Великої Палати КСУ від 2 грудня 2019 р. № 11-р/2019 зазначено, що «В аспекті порушеного у конституційному поданні питання положення статті 151[-2] Конституції України слід розуміти так, що **рішення Конституційного Суду України безвідносно до їх юридичної форми, ухвалені з питань його виключних конституційних повноважень, не можуть бути оскаржені**».

РОЗДІЛ 11.
СУДОВА ВЛАДА, ПРОКУРАТУРА ТА ІНШІ ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ

11.1. Судова влада в системі державної влади в Україні

Існує декілька підходів до тлумачення поняття «судова влада». Відповідно до першого, судову владу визначають як сукупність судових установ, тобто як владу державного органу – суду. Такий підхід називається *організаційним*, оскільки пов'язаний із характеристикою судової системи, принципами її організації, правовим статусом суддів, місцем суду в системі інших державних органів. Другий підхід зветься *функціональним*. За ним судова влада визначається як сукупність повноважень суду з відправлення правосуддя, тобто діяльність суду щодо розгляду й вирішення у визначеній законом процесуальній формі справ, що мають юридичні наслідки. Третій підхід (*організаційно-функціональний*) поєднує два перших і визначає судову владу як систему створених згідно із законом органів, наділених виключними повноваженнями щодо розгляду юридично значущих справ, що мають юридичні наслідки, із застосуванням спеціальної процедури.

Судова влада, відповідно до теорії розподілу влади, є самостійною незалежною сферою публічної влади і є сукупністю повноважень із здійснення правосуддя, тлумачення норм права, з відповідними контрольними повноваженнями спеціально уповноважених органів – судів.

Найбільш суттєвою її особливістю є те, що вона, як випливає з наведеної дефініції, може бути реалізована лише спеціальними державними органами – *судами*, які входять до складу судової системи відповідної країни.

Крім загальних ознак, притаманних будь-якій владі, судова влада характеризується й певними ознаками, які належать лише їй і визначають її власну специфіку:

1. *Об'єктивність.* Право є об'єктивним критерієм правомірності дій судової влади, оскільки воно зосереджує систему цінностей, підвладних сфері реалізації судової влади. Приймаючи рішення, судді обов'язково аргументують його, посилаючись на правову норму.

2. *Легітимність*. Легітимність передбачає не лише відповідність судової влади вимогам закону, а й свідчить про ступінь довіри суспільства судовій владі, його згоду на неї, готовність до виконання її рішень.

3. *Нормативність.* Соціальна сфера, у якій функціонує судова влада, і процес реалізації нею своїх владних повноважень, їх зміст і форма здійснення закріплені в нормах матеріального і процесуального права. Судова влада сприяє поновленню порушеного права суб'єкта, тим самим захищає суб'єктивне право. Разом із тим вона здійснюється лише у процесуальній формі, визначає зміст і порядок реалізації цієї влади. Порушення встановленої законом процедури є передумовою визнання такої діяльності суду неправомірною.

4. *Особлива предметна сфера.* Предметна сфера функціонування судової влади має виключний характер. Судову владу залучають до дії лише в умовах розгляду юридичної справи, тобто за умов, якщо: а) хоча б два суб'єкти знаходяться у стані спору; б) спір виник щодо відносин, які регулюються правом. Сторони звертаються до суду з проханням виступити безстороннім арбітром у розв'язанні їх справи. Будь-який конфлікт, що має правову природу, може стати предметом розгляду судової влади. Деякі правові конфлікти вирішуються в адміністративному, дисциплінарному або іншому порядку поза межами дії суду.

5. *Ситуативний характер.* Судова влада функціонує лише за умови звернення до неї суб'єктів права. За своєю ініціативою суд не розпочинає розгляд юридичних справ, тобто судова влада «пробуджується» актом звернення до суду і функціонує на час розгляду справи.

Основною специфічною *формою діяльності суду* є *правосуддя*, тобто вирішення на підставі чинного права із застосуванням особливої процесуальної форми конкретних справ і спорів, які виникають унаслідок різних конфліктів у суспільстві між людьми, між людиною і державою, між різними структурами держави. Фактично, судовій владі належить роль арбітра у спорах про право.

Принципами судової влади є норми найбільш загального, керівного характеру, що визначають місце судової влади в системі

єдиної державної влади, побудову її основних інститутів та спрямовані на реалізацію завдань, що стоять перед судовою владою. Принципи діють у межах єдиної цілісної взаємопов'язаної і взаємозалежної системи, тому порушення одного з них тягне за собою порушення інших.

Система принципів судової влади поділяється на три *підсистеми*:

а) інституціональну (загальні принципи судової влади);

б) функціональну (принципи відправлення судочинства);

в) організаційну (принципи організації системи судових органів, або принципи судоустрою).

Ці підсистеми хоча й пов'язані між собою, але утворюють самостійні галузеві підсистеми, кожна з яких відрізняється сферою поширення і призначенням. Принципи, що складають ці підсистеми взаємопов'язані і взаємозалежні, нормативно закріплені на конституційному й законодавчому рівнях.

Інституціональні принципи фіксують загальні відносини, що виникають при запровадженні інституту судової влади в суспільстві, окреслюють її місце в системі поділу влади й загальні засади взаємовідносин з іншими державними та приватними інститутами.

До інституціональних принципів судової влади належать: а) паритетність; б) справедливість; в) верховенство права; г) законність; ґ) здійснення судової влади виключно судом; д) доступність, незалежність і самостійність; е) безсторонність; є) процедурність.

Функціональні принципи судової влади стосуються відносин, що виникають при судовому розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних та інших справ. Але на відміну від таких специфічних принципів, на яких будується окремий процес судочинства, функціональні принципи розкривають загальні засади здійснення й реалізації повноважень судової влади, характерні для будь-якого процесу розгляду судової справи і для всіх видів судочинства.

До функціональних принципів судової влади, які становлять основні засади провадження судової діяльності, належать: а) державна мова судочинства; б) гласність і відкритість судочинства; в) колегіальний та одноособовий розгляд судових справ; г) участь народу в здійсненні судової влади; ґ) справляння судочинства на засадах рівності сторін; д) змагальність; е) презумпція невинуватості; є) забезпечення обвинуваченому, підозрюваному, підсудному права на захист; ж) право на оскарження судового рішення; з) обов'язковість судового рішення.

Організаційні принципи звернені до відносин, що виникають не з приводу розгляду й вирішення конкретного виду судової справи, а з приводу організації судової системи, структури її органів, статусу суддів, тобто у зв'язку з організаційними відносинами.

До організаційних принципів судової влади належать основні засади побудови судової системи та статусу суддів – носіїв судової влади, а саме: а) єдність судової системи і статусу суддів; б) територіальність, спеціалізація та інстанційність у побудові судової системи; в) незалежність, недоторканність, незмінюваність і професіоналізм суддів.

Чітке дотримання всієї системи принципів забезпечує повний, усебічний та об'єктивний розгляд кримінальних, цивільних, господарських, адміністративних та інших справ і тим самим виконання завдань судової влади.

Розділ VIII Конституції України «Правосуддя» закріплює правові основи діяльності судової влади.

Стаття 124 Конституції України, в редакції Закону № 1401-VIII від 02 червня 2016 р., передбачає, що **правосуддя в Україні здійснюють виключно суди**.

Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.

Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи.

Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору.

Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних.

Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду.

До змін внесених у ст. 124 Конституції України Законом № 1401-VIII від 02.06.2016 р. Основний Закон та законодавство в частині правосуддя містили дещо інші підходи:

1. Судова влада в Україні здійснюється Конституційним Судом України і судами загальної юрисдикції шляхом відправлення правосуддя в рамках відповідних судових процедур на засадах правової держави та верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8, частина третя статті 124 Конституції України, стаття 1 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

2. Судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом; судову владу реалізовують професійні судді (частини перша, друга статті 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453–VI з наступними змінами.

Конституційний Суд України також неодноразово звертався до питань місця і ролі судової влади у системі державної влади.

Конституційний Суд України неодноразово зазначав, що **порядок діяльності судових органів, повноваження та кількість судових інстанцій, склад суду при відправленні правосуддя тощо на основі конституційних засад судоустрою і судочинства визначаються виключно законом** згідно з пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України (абзац четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003[313]).

За своїм змістом **судочинство включає в себе, зокрема, підсудність, тобто встановлення повноважень судів системи судів загальної юрисдикції та процесуальних строків, строків звернення, оскарження до суду рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб** (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 червня 2004 року № 13-рп/2004[314]).

Пункт 2.1. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 11 червня 2020 р. № 7-р/2020[315] вказує, що «Конституцією України встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права

[313] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 частини другої статті 18, статей 32, 33, 34, 35, 36, 37, підпункту 5 пункту 3 розділу VII "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про судоустрій України" (справа про Касаційний суд України) від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003 // Урядовий кур'єр від 20.12.2003, № 241.

[314] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого Постановою Верховної Ради України "Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України" (справа про Дисциплінарний статут прокуратури) від 22 червня 2004 року № 13-рп/2004 // Урядовий кур'єр від 07.07.2004, № 125.

[315] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України від 11 червня 2020 р. № 7-р/2020 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 4, стор. 7.

(частина перша статті 8); **державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на** законодавчу, виконавчу та **судову** (частина перша статті 6).

Конституційний Суд України у Рішенні від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016 зазначив, що «**метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є, 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**» (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Згідно з Основним Законом України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); 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 (частина друга статті 19); права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55); правосуддя в Україні здійснюють виключно суди; делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються (частини перша, друга статті 124); суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (частина четверта статті 126).

Системний аналіз положень статей 6, 8, 19, частини першої статті 55, статей 124, 126 Конституції України дає підстави вважати, **що суспільні відносини у сфері правосуддя перебувають під конституційним захистом з тим, щоб не допустити дій, що суперечать меті правосуддя, та запобігти постановленню судового рішення, яке за своєю суттю не може бути актом правосуддя».**

11.2. Загальна характеристика судової системи

Побудова судової системи у різних країнах залежить від конкретних умов історичного розвитку судочинства, розміру самої держави, особливостей правової системи. Проте завжди і всюди основне завдання судової системи – безпосереднє здійснення правосуддя.

«Незалежна судова система потребує відповідної економічної основи. Саме держава повинна забезпечувати судову владу належними ресурсами в достатній кількості для того, щоб запобігти будь-якому впливу, як з боку виконавчої, так і з боку законодавчої влади. Навіть якщо держава потерпає від нестачі фінансових ресурсів, судді та суди, як фундаментальна частина держави, повинні отримувати їхню частину доступного фінансування в повному обсязі настільки, наскільки це можливо» (висновки «Економіка, юрисдикція та незалежність» (Перша експертна комісія Міжнародної Асоціації Суддів, Монтевідео, 21-24 листопада 2005 року).

У сучасних демократичних державах здійснення основних повноважень судової влади покладається на суди різних категорій (загальної компетенції, спеціалізовані, адміністративні, конституційні), а також іноді на так звані квазісудові органи.

Сукупність усіх органів судової влади в державі, що здійснюють правосуддя, утворює судову систему. Основними елементами судової системи є суди, які пов'язані між собою організаційними і функціональними зв'язками. Організаційний зв'язок регулюється, насамперед, конституцією, законодавством про судоустрій, а функціональний – процесуальним законодавством (цивільним, кримінальним, адміністративним тощо).

Важливим кроком у розвитку системи судоустрою стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р., а також нової редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів»[316].

Прийняті зміни до Конституції України серед іншого передбачили:

– скасування інституту «призначення судді на посаду вперше» та передбачення, що судді обіймають посади безстроково;

– підвищення вікового та професійного цензів до кандидатів на посаду судді;

– встановлення нового порядку формування Вищої ради правосуддя, відповідно до якого більшість у її складі становлять судді, обрані суддями;

– встановлення порядку, відповідно до якого суди утворюються та ліквідовуються законом;

– звуження меж імунітету судді від абсолютного до функціонального;

[316] Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» // Голос України від 16.07.2016, № 132-133.

– закладення передумов для оновлення суддівського корпусу тощо.

Судова система України *– це сукупність усіх судів, яка побудована відповідно до їх компетенції, завдань і цілей та ґрунтується на конституційних засадах правосуддя.*

Відмінною ознакою судової системи України є те, що вона є системою унітарної держави, яка, на відміну від федеративних держав, які мають систему як федеральних судів, так і судів окремих суб'єктів федерації (штатів, земель, областей і країв), має єдину судову систему, яка не передбачає поділу предмета юрисдикції між судами за ознакою належності до різних внутрішньодержавних утворень.

Другою відмінною ознакою судової системи України є *моноцентризм* системи судів загальної юрисдикції, який замінив існуючий понад десять років біцентризм, коли підсистему загальних судів очолював Верховний Суд України, а підсистему господарських (тоді арбітражних) – рівний йому за статусом Вищий господарський (тоді арбітражний) суд України; тепер Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України.

Система судоустрою України визначається Законом України від 2 червня 2016 р. «Про судоустрій і статус суддів». Відповідно до ст. 17 цього Закону, судоустрій будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності, що відповідає положенням ст. 125 Конституції України.

Принцип територіальності вимагає чіткого визначення місця розташування суду і території, на яку поширюється його юрисдикція. Тобто він забезпечує територіальне розташування компетенції однорідних судів і тим самим визначає межі судового округу (дільниці). Принцип територіальності не тягне за собою автоматичної прив'язки судового округу (дільниці) до території певної адміністративно-територіальної одиниці.

Принцип спеціалізації є одним із факторів забезпечення розгляду справи компетентним судом, який уповноважений здійснювати правосуддя. Тобто поряд із судами загальної юрисдикції у багатьох країнах у рамках єдиної судової системи діє також мережа спеціалізованих судів, до яких належать адміністративні, трудові, сімейні, ювенальні (у справах неповнолітніх), податкові, фінансові, екологічні й деякі інші суди. Існування зазначених судів дозволяє ретельніше проводити правове дослідження конкретних справ із залученням різних фахівців.

Зазначений принцип означає спеціалізацію в межах суду загальної юрисдикції одного чи декількох суддів на розгляді певної категорії

справ або утворення окремого суду, який наділений повноваженнями здійснювати правосуддя лише за певною, чітко визначеною категорією справ. Одним із головних критеріїв спеціалізації є предмет суперечливих правовідносин і властива йому відповідна процесуальна процедура.

Принцип інстанційності означає право на оскарження судового рішення, основними формами якого є апеляція і касація. Тобто за апеляційного або касаційного порядку рішення суду може бути переглянуто судом вищої інстанції. Під судовою інстанцією розуміється судовий орган у цілому або його структурний підрозділ, що виконує певну процесуальну функцію при здійсненні правосуддя.

Судова система має гарантувати належний доступ до правосуддя, що відповідає положенням частини другої статті 19 Конституції України та статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.

За пунктом 1 статті 6 Конвенції кожен при вирішенні питання щодо прав та обов'язків має право на справедливий і відкритий розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, визначеним законом. На розвиток наведеного положення Європейський суд з прав людини у рішенні від 25 лютого 1993 р. у справі «Добертен проти Франції» зазначив, що за пунктом 1 статті 6 Конвенції **держави-учасниці Ради Європи повинні організувати свою судову систему у такий спосіб, щоб їх суди і трибунали виконували кожен свою функцію, притаманну їм**.

Стаття 125 Конституції України, в редакції Закону України № 1401-VIII від 2 червня 2016 р., закріплює зазначені вище основоположні підходи до побудови судової системи. *Судоустрій* в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом.

Суд утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України.

Відповідно до закону можуть діяти *вищі спеціалізовані суди*.

З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють *адміністративні суди*.

Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Найбільш детально питання судоустрою регламентує Закон України «Про судоустрій і статус суддів», в якому міститься окремий

Розділ II «Судоустрій». Глава 1 цього розділу передбачає організаційні основи судоустрою.

Стаття 17 зазначеного Закону передбачає таку с**истему судоустрою**:

1. Судоустрій будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності.

2. Найвищим судом у системі судоустрою є Верховний Суд.

3. Систему судоустрою складають:

1) місцеві суди;

2) апеляційні суди;

3) Верховний Суд.

Для розгляду окремих категорій справ відповідно до цього Закону в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди.

4. Єдність системи судоустрою забезпечується:

1) єдиними засадами організації та діяльності судів;

2) єдиним статусом суддів;

3) обов'язковістю для всіх судів правил судочинства, визначених законом;

4) єдністю судової практики;

5) обов'язковістю виконання на території України судових рішень;

6) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності судів;

7) фінансуванням судів виключно з Державного бюджету України;

8) вирішенням питань внутрішньої діяльності судів органами суддівського самоврядування.

У ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено **спеціалізацію судів**:

1. Суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

2. У випадках, визначених законом, а також за рішенням зборів суддів відповідного суду може запроваджуватися спеціалізація суддів з розгляду конкретних категорій справ.

3. У місцевих загальних судах та апеляційних судах діє спеціалізація суддів із здійснення кримінального провадження щодо неповнолітніх.

4. Судді (суддя), уповноважені здійснювати кримінальне провадження щодо неповнолітніх, обираються з числа суддів відповідного суду зборами суддів цього суду за пропозицією голови суду або за пропозицією будь-якого судді цього суду, якщо пропозиція голови

суду не була підтримана, на строк не більше трьох років і можуть бути переобрані повторно.

5. Кількість суддів, уповноважених здійснювати кримінальне провадження щодо неповнолітніх, визначається окремо для кожного суду зборами суддів цього суду.

6. Суддею, уповноваженим здійснювати кримінальне провадження щодо неповнолітніх, може бути обрано суддю зі стажем роботи суддею не менше десяти років, досвідом здійснення кримінального провадження в суді і високими морально-діловими та професійними якостями. У разі відсутності в суді суддів з необхідним стажем роботи суддя, уповноважений здійснювати кримінальне провадження щодо неповнолітніх, обирається з числа суддів, які мають найбільший стаж роботи на посаді судді.

7. Судді, уповноважені здійснювати кримінальне провадження щодо неповнолітніх, не звільняються від виконання обов'язків судді відповідної інстанції, проте здійснення ними таких повноважень ураховується при розподілі судових справ та має пріоритетне значення.

Стаття 19 вказаного Закону визначає п**орядок утворення і ліквідації суду**:

1. Суд утворюється і ліквідовується законом.

2. Проект закону про утворення чи ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

3. Місцезнаходження, територіальна юрисдикція і статус суду визначаються з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності.

4. *Підставами* для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою.

5. Утворення суду може відбуватися шляхом створення нового суду або реорганізації (злиття, поділу) судів.

6. Кількість суддів у суді визначає Державна судова адміністрація України за погодженням з Вищою радою правосуддя з урахуванням судового навантаження та в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів.

7. Максимальна кількість суддів Верховного Суду встановлюється цим Законом.

8. Суд є юридичною особою, якщо інше не визначено законом.

Таким чином, **систему судоустрою України** утворюють: місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд. Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою.

Для розгляду окремих категорій справ, відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів», у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди.

Місцевими загальними судами в Україні є 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.

Апеляційні суди в Україні діють як суди апеляційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суди першої інстанції, з розгляду цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

У системі судоустрою діють *вищі спеціалізовані суди* як суди першої інстанції з розгляду окремих категорій справ. Вищими спеціалізованими судами є:

1) Вищий суд з питань інтелектуальної власності;

2) Вищий антикорупційний суд.

Вищі спеціалізовані суди розглядають справи, які віднесені до їх юрисдикції процесуальним законом. У складі вищого спеціалізованого суду можуть утворюватися судові палати.

Найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом, є *Верховний Суд.*

У складі Верховного Суду діють:

1) Велика Палата Верховного Суду;
2) Касаційний адміністративний суд;
3) Касаційний господарський суд;
4) Касаційний кримінальний суд;
5) Касаційний цивільний суд.

Конституційний Суд України прийняв низку рішень у частині роз'яснення положень Конституції, що стосуються діяльності судової системи.

Відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України **питання судоустрою, судочинства і статусу суддів повинні визначатися виключно законами України**. Зазначена норма має імперативний характер, вказує на конституційно встановлений спосіб вирішення питань судоустрою і статусу суддів саме шляхом прийняття закону. Прийнявши Закон «Про судоустрій і статус суддів», Верховна Рада України реалізувала своє конституційне повноваження визначати судоустрій і статус суддів, у тому числі порядок зайняття суддівських посад, у передбачений Конституцією України спосіб, що відповідає вимогам частини другої статті 19 Основного Закону України.

Конституційний Суд України зазначив, що система судів загальної юрисдикції закріплена в Конституції України. Ситуація змінилася після внесення змін до ст. 125 Конституції Законом України № 1401-VIII від 02.06.2016 р., яка тепер не передбачає системи судів загальної юрисдикції. Зокрема, у Рішенні від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003[317] Конституційний Суд України вказував, що «за змістом положень частин другої, третьої, четвертої статті 125 Конституції України (зараз вона у новій редакції – *прим. автор*.) ними визначена *система судів загальної юрисдикції*, названі всі її ланки: Верховний Суд України, інші види судів – вищі спеціалізовані, апеляційні, місцеві» (абзац перший підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України дійшов висновку, що згідно з частиною першою статті 125 Конституції України **вищі суди повноважні забезпечувати за законом касаційне оскарження та перегляд рішень судів відповідних юрисдикцій**, і в Рішенні від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010[318] зауважив, що конституційний статус Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції (абзац четвертий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини).

[317] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 частини другої статті 18, статей 32, 33, 34, 35, 36, 37, підпункту 5 пункту 3 розділу VII "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про судоустрій України" справа про Касаційний суд України) від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003 // Урядовий кур'єр від 20.12.2003, № 241.

[318] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "найвищий судовий орган", "вищий судовий орган", "касаційне оскарження", які містяться у статтях 125, 129 Конституції України від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2010 р. № 3, стор. 7.

Пункт 3.2. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 9 вересня 2010 р. № 19-рп/2010[319] розкриває **конституційні основи законодавчої реалізації принципу спеціалізації**.

«Відповідно до частини другої статті 3 Конституції України головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, за свою діяльність держава відповідає перед людиною. Забезпечення прав і свобод потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004). До таких механізмів належить структурована **система судів і види судового провадження**, встановлені державою. Судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина.

В Україні систему судів утворено згідно з положеннями статей 6, 124, 125 Конституції України **із застосуванням принципу спеціалізації з метою забезпечення найбільш ефективних механізмів захисту прав і свобод людини у відповідних правовідносинах**.

За приписом частини першої статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен при вирішенні питання щодо його прав та обов'язків має право на справедливий і відкритий розгляд незалежним і безстороннім судом, встановленим законом. У розвиток вказаного положення Європейський суд з прав людини в Рішенні від 25 лютого 1993 року у справі «Доббертен проти Франції» зазначив, що частина перша статті 6 Конвенції змушує держави-учасниці організувати їхню судову систему в такий спосіб, щоб їхні суди і трибунали виконували кожну зі своїх функцій (пункт 44), притаманну відповідній судовій установі.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур (частина друга статті 1), в системі судів загальної юрисдикції (частина перша статті 3) діють спеціалізовані

[319] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами" від 9 вересня 2010 р. № 19-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України від 2010 р. № 5. стор. 25.

суди (частини друга, третя статті 17, стаття 18), до яких належать господарські, адміністративні суди (частини друга, третя статті 21, частина третя статті 26, частина друга статті 31). **Головними критеріями судової спеціалізації визнається предмет спірних правовідносин і властива для його розгляду процедура. Процесуальними кодексами України встановлено неоднакову процедуру судового провадження щодо різних правовідносин**.

На підставі положень Конституції України про судову спеціалізацію (частина перша статті 125) і про гарантування кожному права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55) в Україні утворено **окрему систему судів адміністративної юрисдикції**. Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень визначено як безпосереднє завдання адміністративного судочинства (частина перша статті 2 КАС України). **Адміністративне судочинство** як спеціалізований вид судової діяльності стало тим конституційно і законодавчо закріпленим механізмом, що збільшив можливості людини для здійснення права на судовий захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Системний аналіз вказаних норм Конституції та законів України дає підстави стверджувати, що **розмежування юрисдикційних повноважень між загальними і спеціалізованими судами підпорядковано гарантіям права кожної людини на ефективний судовий захист**. За таким підходом усі публічно-правові спори, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, належать до адміністративної юрисдикції і за компетенцією мають бути розглянуті адміністративними судами (пункти 1, 2, 7 статті 3, частина перша статті 17 КАС України). Це стосується також підсудності спорів, пов'язаних із соціальними виплатами, у яких за позовом фізичної особи відповідачем є суб'єкт владних повноважень.

Отже, додержання конституційного принципу спеціалізації при прийнятті законів щодо організації і діяльності судів України є конституційним обов'язком законодавця.

3.3. **Конституційний принцип спеціалізації**, відповідно до якого утворено систему адміністративних судів, зумовив впровадження властивого йому порядку судочинства. Цей порядок у порівнянні з

цивільним судочинством має відмінності в процесуальних правах і обов'язках як осіб, які беруть участь у справі, так і суду в зборі та дослідженні доказів, що має забезпечити процесуальні можливості захисту прав, свобод та інтересів позивача у спорі із суб'єктом владних повноважень».

Як зазначено у п. 3.2. мотиваційної частини Рішення КСУ від 12 липня 2011 р. № 9-рп/2011[320], «Згідно з частиною першою статті 17, частиною другою статті 19 Закону **система судів** загальної юрисдикції **будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності, за цими ж принципами визначаються місцезнаходження, територіальна юрисдикція та статус суду**.

Як стверджують автори клопотань, встановлена Законом система судоустрою не відповідає визначеним Конституцією України організаційно-правовим засадам її побудови, оскільки в Основному Законі України не передбачено принципу інстанційності.

Конституційний Суд України враховує частину першу статті 125 Конституції України, згідно з якою система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації.

Принцип територіальності забезпечує територіальне розмежування компетенції судів загальної юрисдикції і зумовлений потребою доступності правосуддя на всій території України.

Принцип спеціалізації полягає у створенні відповідних спеціалізованих судів для здійснення цивільного, кримінального, адміністративного, господарського судочинства.

За правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003 (справа про Касаційний суд України), **побудова системи судів загальної юрисдикції узгоджується зі стадіями судочинства, відповідними формами провадження (зокрема, в апеляційній і касаційній інстанціях)** (абзац четвертий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

З огляду на зазначене Конституційний Суд України наголошує, що під **принципом інстанційності** слід розуміти таку організацію

[320] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 54 народних депутатів України та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про судоустрій і статус суддів", Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України (щодо принципу інстанційності в системі судів загальної юрисдикції) від 12 липня 2011 р. № 9-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2011 р., № 6, стор. 107.

судової системи, яка забезпечує право на перегляд рішення суду нижчої інстанції судом вищої.

Аналіз положень частин другої, третьої, четвертої статті 125, пункту 8 частини третьої, частини четвертої статті 129 Конституції України дає можливість Конституційному Суду України зробити висновок, що в ній передбачено не тільки принципи територіальності і спеціалізації, але й принцип інстанційності щодо побудови системи судів загальної юрисдикції.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що Верховна Рада України, закріпивши в Законі цей принцип, діяла на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Отже, положення частини першої статті 17, частини другої статті 19 Закону не суперечать приписам частини другої статті 8, частини першої статті 125 Основного Закону України».

Пункт 4.1. мотивувальної частини Рішення КСУ від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011[321] також уточнює деякі деталі реалізації конституційного принципу **спеціалізації в діяльності судів**.

«Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3 Конституції України). Для здійснення такої діяльності органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи наділені публічною владою, тобто мають реальну можливість на підставі повноважень, встановлених Конституцією і законами України, приймати рішення чи вчиняти певні дії. Особа, стосовно якої суб'єкт владних повноважень прийняв рішення, вчинив дію чи допустив бездіяльність, має право на захист.

Утвердження правової держави, відповідно до приписів статті 1, другого речення частини третьої статті 8, статті 55 Основного Закону України, полягає, зокрема, у гарантуванні кожному судового

[321] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 1, стор. 84.

захисту прав і свобод, а також у запровадженні механізму такого захисту. Конституційний Суд України у своїх рішеннях послідовно підкреслював значущість положень статті 55 Конституції України щодо захисту кожним у судовому порядку своїх прав і свобод від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів влади, посадових і службових осіб, а також стосовно неможливості відмови у правосудді (пункт 1 резолютивної частини Рішення від 25 листопада 1997 року № 6-зп, пункт 1 резолютивної частини Рішення від 25 грудня 1997 року № 9-зп).

Відносини, що виникають між фізичною чи юридичною особою і представниками органів влади під час здійснення ними владних повноважень, є публічно-правовими і поділяються, зокрема, на правовідносини у сфері управлінської діяльності та правовідносини у сфері охорони прав і свобод людини і громадянина, а також суспільства від злочинних посягань. Діяльність органів влади, у тому числі судів, щодо вирішення спорів, які виникають у публічно-правових відносинах, регламентується відповідними правовими актами.

4.2. Рішення, прийняті суб'єктами владних повноважень, дії, вчинені ними під час здійснення управлінських функцій, а також невиконання повноважень, встановлених законодавством (бездіяльність), можуть бути оскаржені до суду відповідно до частин першої, другої статті 55 Конституції України. Для реалізації кожним конституційного права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності вказаних суб'єктів у сфері управлінської діяльності в Україні утворено систему адміністративних судів.

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (частина перша статті 2 КАС України). До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (частина друга статті 2 КАС України). Вичерпний перелік публічно-правових справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів, визначено

в частині третій статті 17 КАС України, а саме справи: що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень; щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції (пункти 1, 2, 3, 4).

Отже, КАС України регламентує порядок розгляду не всіх публічно-правових спорів, а лише тих, які виникають у результаті здійснення суб'єктом владних повноважень управлінських функцій і розгляд яких безпосередньо не віднесено до підсудності інших судів.

4.3. Завданнями кримінального судочинства є охорона прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які беруть у ньому участь, а також швидке і повне розкриття злочинів, викриття винних та забезпечення правильного застосування закону з тим, щоб кожний, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності і жоден невинний не був покараний (стаття 2 КПК України). Положення КПК України регламентують діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, яка стосується сфери публічно-правових відносин, що виникають внаслідок злочинних посягань, відповідальність за які встановлено в нормах кримінального права.

За статтею 97 КПК України прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя зобов'язані: приймати заяви і повідомлення про вчинені або підготовлювані злочини, в тому числі і в справах, які не підлягають їх віданню (частина перша); не пізніше триденного строку прийняти одне з таких рішень: порушити кримінальну справу, відмовити в порушенні кримінальної справи, направити заяву або повідомлення за належністю (частина друга); вжити всіх можливих і необхідних заходів реагування у зв'язку з такими заявами і повідомленнями (частини третя, четверта, п'ята).

У статтях 110, 234, 236 КПК України йдеться про оскарження в суді рішень чи дій органів дізнання, слідчого, прокурора, які вони постановили чи вчинили уже під час провадження у кримінальній справі. Суб'єкти, визначені в цих нормах, є носіями спеціальних владних процесуальних повноважень і тому виконують функції, обумовлені завданнями кримінального судочинства.

Здійснюючи перевірку заяв і повідомлень про злочини, прокурор, слідчий, орган дізнання діють до порушення кримінальної справи, однак вдаються до тих же способів і прийомів, що й під час збирання

доказів у кримінальній справі. Отже, правовідносини, що мають місце під час розгляду заяв про злочини, за своєю правовою природою є кримінально-процесуальними. Тому перевірка скарг на рішення, дії чи бездіяльність вказаних суб'єктів владних повноважень має відбуватися у тому ж процесуальному порядку і тим же судом, на який відповідно до закону покладені повноваження щодо перевірки й оцінки доказів у кримінальній справі, тобто судом із розгляду кримінальних справ. До того ж імперативний припис пункту 2 частини третьої статті 17 КАС України виключає юрисдикцію адміністративних судів щодо справ, які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства.

Зазначене обумовлює висновок, що компетентним національним судом, до юрисдикції якого належить розгляд скарг щодо прийняття рішень, вчинення дій або допущення бездіяльності суб'єктом владних повноважень стосовно заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини, є суд, який спеціалізується на розгляді кримінальних справ.

5. Конституційним Судом України в Рішенні від 25 листопада 1997 року № 6-зп сформульовано правову позицію, за якою удосконалення законодавства в контексті статті 55 Конституції України має бути поступовою тенденцією, спрямованою на розширення судового захисту прав і свобод людини, зокрема судового контролю за правомірністю і обґрунтованістю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (пункт 2 мотивувальної частини). Ця правова позиція кореспондується з положеннями статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо ефективного засобу юридичного захисту від порушень, вчинених особами, які здійснюють свої офіційні повноваження. Реалізація права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності вказаних суб'єктів має відповідати також вимозі стосовно доступності правосуддя, про що зазначено у міжнародних правових документах – Загальній декларації прав людини (стаття 8), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (стаття 14), Конвенції (стаття 6), Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 29 листопада 1985 року (пункт 4).

Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендаціях від 28 червня 1985 року R (85) 11 стосовно положення потерпілого в рамках кримінального права і кримінального процесу приписує державам-членам приділяти більше уваги потребам потерпілого на всіх етапах кримінального про-

цесу, а в Рекомендаціях від 12 травня 2004 року Rec (2004) 6 щодо вдосконалення національних засобів правового захисту зазначає, що права та свободи, гарантовані Конвенцією, мають захищатися передусім на національному рівні.

Положення частин другої, третьої статті 110, частин п'ятої, шостої статті 234, частин другої, третьої статті 236 КПК України унормовують судовий розгляд скарг на рішення і дії органів дізнання, слідчого, прокурора, які були прийняті і вчинені в межах уже порушеної кримінальної справи. Однак у статті 97 КПК України визначено діяльність суб'єктів владних повноважень у разі надходження заяв і повідомлень про злочини на стадії, яка передує порушенню кримінальної справи.

Конституційний Суд України у Рішенні від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001 зазначив, що **право на судовий захист належить до основних, невідчужуваних прав і свобод людини і громадянина** та відповідно до частини другої статті 64 Конституції України **не може бути обмежене навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану** (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини), а недосконаліть інституту судового контролю за досудовим слідством не може бути перепоною для оскарження актів, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної влади (абзац шостий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини). Системний аналіз положень КПК України, зокрема тих, які визначають його завдання та унормовують порядок оскарження рішень чи дій суб'єктів владних кримінально-процесуальних повноважень, дає підстави для висновку про **можливість оскарження до суду не тільки рішень і дій прокурора, слідчого, органу дізнання, але й їхньої бездіяльності**.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що з метою реалізації положень статті 55 Конституції України та недопущення обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина **у разі оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності прокурора, слідчого, органу дізнання стосовно заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини такі скарги суди повинні розглядати аналогічно до порядку оскарження до суду рішень і дій прокурора, слідчого, органу дізнання, встановленого КПК України**».

11.3. Поняття, ознаки та принципи здійснення правосуддя

Судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя.

Правосуддя *– самостійна галузь державної діяльності, яку здійснює суд шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях в особливій, встановленій законом, процесуальній формі цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ.*

Метою правосуддя є захист конституційного ладу, прав і свобод громадян, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності.

Така діяльність відбувається у відповідній формі судочинства – встановленого законом порядку здійснення правосуддя. Загалом в Україні можна виділити п'ять основних **форм судочинства**:

1) ***конституційне*** – регулює порядок ухвалення рішень та надання висновків у справах щодо: конституційності законів та інших правових актів; відповідності Конституції України міжнародних договорів; додержання конституційної процедури усунення Президента України з посади в порядку імпічменту; офіційного тлумачення Конституції. Здійснюється Конституційним Судом України відповідно до процедури, передбаченої Законом України «Про Конституційний Суд України»;

2) ***кримінальне*** – визначає діяльність органів досудового розслідування, прокуратури і суду, а також інших суб'єктів, що залучаються до сфери кримінального судочинства, під час кримінального провадження. Здійснюється відповідно до Кримінального процесуального кодексу України загальними судами;

3) ***господарське*** – визначає порядок судового вирішення справ у спорах, що виникають під час укладання, зміни, розірвання і виконання господарських договорів, а також у спорах про визнання недійсними актів; справ про банкрутство; справ за заявами органів Антимонопольного комітету України, Рахункової палати з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції. Здійснюється господарськими судами відповідно до положень Господарського процесуального кодексу України;

4) ***адміністративне*** – закріплює порядок вирішення справ у спорах, однією зі сторін яких є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, або інший

суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства або на виконання делегованих повноважень. Здійснюється адміністративними судами згідно з вимогами Кодексу адміністративного судочинства України;

5) ***цивільне*** – визначає порядок судового вирішення цивільних, сімейних, трудових, житлових справ, і справ окремого провадження. Здійснюється загальними судами відповідно до положень Цивільного процесуального кодексу України.

Принципи (засади) здійснення судочинства або відправлення правосуддя передбачає ст. 129 Конституції України. Суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права.

Основними засадами судочинства є:

1) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;

2) забезпечення доведеності вини;

3) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;

4) підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором;

5) забезпечення обвинуваченому права на захист;

6) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;

7) розумні строки розгляду справи судом;

8) забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення;

9) обов'язковість судового рішення.

Законом можуть бути визначені також інші засади судочинства.

Питанням тлумачення конституційних принципів судочинства Конституційний Суд України також приділяв увагу.

Конституція України гарантує здійснення судочинства судами на засадах, визначених у частині другій статті 129 цієї Конституції, які забезпечують неупередженість здійснення правосуддя судом, законність та об'єктивність винесеного рішення тощо. **Ці засади**, як наголосив Конституційний Суд України в абзаці першому підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2011 року № 13-рп/2011[322], **є конституційними гарантіями права кожного на судовий захист**.

[322] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням військової частини А 1080 щодо офіційного тлумачення положення пункту 28 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України від 2 листопада 2011 року № 13-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 1, стор. 12.

Пункт 2.2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 25 квітня 2012 р. № 11-рп/2012[323] передбачає, що «**Судочинство в Україні ґрунтується на основних засадах**, визначених частиною третьою статті 129 Конституції України, зокрема рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом; змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; забезпеченні апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом (інша редакція) (пункти 2, 4, 8). Щодо господарського судочинства зазначені засади своє втілення і розвиток дістали у розділах І, XII та XII[1] Кодексу. Принципи рівності перед законом і судом та змагальності визначені у статтях 4[-2], 4[-3] розділу І "Загальні положення" Кодексу, є загальними і застосовуються у всіх інстанціях господарського судочинства. Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом, закріплений у розділах XII, XII[-1] Кодексу, якими врегульовано процедуру перегляду рішень господарських судів в апеляційному та касаційному порядку».

Принципи правосуддя закріплені Конституцією України, а також випливають з її положень, виражають основоположні правові ідеї, які визначають організацію і діяльність органів судової влади. Статтею 129 Конституції України визначено основні засади судочинства. Однак лише цим конституційним переліком принципи організації та діяльності судової влади не вичерпуються, оскільки вони визначені й іншими положеннями Конституції. Серед цих принципів можна умовно виокремити ***принципи організації судової влади*** та ***принципи судочинства***, тобто принципи матеріального і процесуального судового права.

Незалежність суддів. Це один із найголовніших принципів ефективності діяльності суду. Він має два рівні – зовнішній і внутрішній. *Зовнішній рівень* включає політичну і соціально-економічну незалежність. При цьому важливо наголосити, що реальна незалежність суду абсолютно виключає будь-який вплив політичних партій, громадських рухів та їх лідерів на судову владу (ст. 126 Конституції). *Внутрішній рівень* незалежності судової влади зумовлює, з одного боку, власне діяльність суду у здійсненні правосуддя, а з іншого – статутні гарантії суддів. Судді зобов'язані не надавати жодних пояс-

[323] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Шаповалова Олексія Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 20 частини першої статті 106, частини першої статті 111-13 Господарського процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України від 25 квітня 2012 р. № 11-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 3, стор. 53.

нень по суті справ, які розглядаються або перебувають у провадженні, а також не можуть надавати їх кому б то не було для ознайомлення інакше як у випадках і порядку, передбачених процесуальним законом.

Європейський Суд з прав людини як елементи незалежності суду розглядає такі гарантії: 1) функціональна, персональна та організаційна незалежність від інших органів держави (особливо від виконавчих) та від партій; 2) неупередженість суддів, яке виражається у зовнішньому вираженні підходу судді/суддів при розгляді справи та винесенні рішення; 3) вибір суддів на строк виконання їхніх обов'язків; 4) орган влади повинен володіти реальними повноваженнями на прийняття рішень (а не вирішувати лише консультативні функції), щоб на основі правових норм приймати рішення з питань, що належать до його компетенції; 5) здійснювати свої повноваження у порядку належної правової процедури із забезпеченням елементарних процесуальних принципів (публічність, особиста участь у слуханнях, рівність учасників процесу, гарантія справедливого судового слухання тощо).

Неприпустимість привласнення судових функцій іншими органами влади. Правосуддя здійснюється виключно судами і ця функція не може бути делегована нікому або бути привласненою (ч. 1 ст. 124 Конституції України). Навіть в умовах воєнного і надзвичайного стану є неприпустимим утворення надзвичайних чи особливих судів. Конституційна заборона створення таких судів (ч. 6 ст. 125 Конституції) служить нормативною перепоною створення умов для масової практики порушення прав людини.

В Україні діють лише Конституційний Суд та загальні суди. У Автономній Республіці Крим не може бути утворено власного конституційного суду, а загальні суди автономії входять у судову систему України. Між Конституційним Судом України та загальними судами існує функціональний зв'язок, оскільки Конституційний Суд за поданням Верховного суду здійснює перевірку конституційності правових актів, що підлягають застосуванню при вирішенні конкретної справи (інцидентний контроль норм).

Здійснення правосуддя законними і належними судами (ст. 124, 125, 127, ч. 2 ст. 129 Конституції України). Розгляд справ у суді здійснюється суддями. Згідно з Основним Законом правосуддя здійснюється лише професійними суддями та представниками народу – присяжними, – які призначаються у встановленому законом порядку. Неприпустимість здійснення функцій судової влади іншими органами, окрім судів, є основою принципу законного суду.

Під терміном *«належний суд»* мається на увазі певний правомочний склад суду. Така вимога визначається з метою забезпечення розгляду справи неупередженим складом суду та регулювання *інституту відводу* неналежного судді. Склад суду може бути одноособовим або колегіальним, що може залежати від категорії справи та її складності. Важливе значення має визначення складу суду, оскільки суддя не може розглядати справу, що стосується його родичів і близьких. Важливими є неприпустимість маніпулювання складом суду та здійснення стороннього впливу на суд іншими способами.

Законність суду (ч. 1 ст. 68 Конституції України). Принцип законності у правосудді спрямований на беззастережне виконання та додержання законів усіма учасниками суспільних відносин, на забезпечення такої поведінки громадян і діяльності державних органів, що відповідають вимогам норм права. У процесуальних кодексах чітко регламентовано провадження усіх допустимих, з точки зору закону, процесуальних дій і прийняття процесуальних рішень. При цьому учасники процесу повинні неухильно додержуватись вимог не лише процесуального, а й матеріального (кримінального, цивільного, адміністративного та ін.) законів.

Рівність учасників процесу перед законом і судом. Рівність перед законом полягає в однаковому застосуванні положень, закріплених у законодавстві, стосовно всіх осіб. Принцип рівності означає недопущення дискримінації за будь-якою ознакою.

Забезпечення рівних можливостей у доведенні до суду своєї правової позиції, право на участь у формуванні доказів у справі та надання оцінки їх у ході слухання є важливою процесуальною гарантією для ухвалення судом обґрунтованого рішення. Тому сторонам у справі гарантується рівний доступ до матеріалів справи, право ознайомлюватися з ними та робити копії деяких з них, якщо це має істотне значення для правильного вирішення справи судом.

Принцип гласності і повного фіксування процесу технічними засобами. Гласність здійснення правосуддя означає відкритість та усність судового процесу, а також доступність суду для публіки або заінтересованих осіб. Відповідно до принципу гласності у судовому засіданні заслуховуються показання свідків, зачитуються письмові докази, демонструються докази, які зафіксовані за допомогою технічних засобів (матеріали аудіо- або відеозапису тощо), вирішується питання про допустимість доказів тощо. Усна форма процесу сприяє більш по-

вному і всебічному дослідженню судом матеріалів справи, з'ясуванню правових позицій сторін та ухваленню обґрунтованого рішення. Усний процес також встановлює гарантії більш швидкого розгляду справи судом.

Принцип диспозитивності. Цей принцип означає свободу сторін самостійно, на свій розсуд визначити фактичну і правову сторону справи. Диспозитивність полягає у можливостях сторін самостійно визначати лінію поведінки у процесі, іншими словами, вільно визначати тактику та стратегію у ході розгляду справи в суді. Сторона у справі може вільно обирати захисника в процесі. Сторони самостійно визначають власну правову позицію, які докази і матеріали необхідно надати для вивчення судом. Сторони можуть укласти у справі мирову угоду, яку затверджує суд.

Забезпечення повного, об'єктивного та всебічного розгляду справи. В ході процесу суд зобов'язаний безпосередньо, всебічно і повно вивчати матеріали у справі. При цьому він повинен з'ясовувати питання, чи отримані докази законним шляхом. Це має важливе значення, оскільки докази, отримані незаконним шляхом, повинні визнаватися неналежними. Суд не може класти такі докази в основу свого рішення.

Зміст цього принципу має різне значення у публічному та приватному праві. У *публічному праві* приватній особі достатньо заявити про те, що правові акти або дії органу влади заподіяли шкоду її суб'єктивним правам та інтересам, захищеним законом. У свою чергу, на сторону, яка наділена владними повноваженнями, покладено тягар доводити, що її акти та дії не наносили шкоди правам та інтересам приватної особи. У *приватному праві* тягар доказування розподіляється рівномірно – сторони повинні доводити лише ті обставини, на які вони посилаються в обґрунтування власної правової позиції у справі.

Принцип забезпечення підтримання державного обвинувачення в суді. Важливою гарантією забезпечення законності при розслідуванні кримінальних справ є прокурорський контроль за додержанням належної процедури. Тому органічною є функція прокурора, покликаного підтримувати державне обвинувачення. У судовому розгляді прокурор користується рівними правами з іншими учасниками процесу. Функція обвинувачення виконується прокурором протягом усього розгляду справи, незалежно від зайнятої ним позиції, в тому числі й тоді, коли він відмовляється від обвинувачення.

Принцип забезпечення права на захист. Доступність правової допомоги є важливою процесуальною гарантією права на чесне і

справедливе судочинство. Право на правову допомогу здійснюється стороною у процесі на власний розсуд, тобто особа вільно обирає захисника. Особа може відмовитися від захисту і захищатися самостійно.

Стаття 131-2 Конституції України вказує на те, що для **надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура**. Незалежність адвокатури гарантується. Засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються законом. **Виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення**. Законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена.

Принцип умотивованості й обґрунтованості судових рішень. Будь-яке судове рішення повинно бути обґрунтованим. Особа повинна знати, на підставі якого правового акта суд виніс рішення. Судове рішення повинно бути *зрозумілим*, тому до нього встановлюється вимога *вмотивованості*. У цьому випадку суд робить оцінку правової позиції сторін, висновків експертів, показанням свідків та спеціалістів, наводить аргументи на користь власної правової позиції, яка покладається в основу судового рішення. Є порушенням принципу верховенства права випадки, коли суд лише формально посилається на положення законодавчих актів, не наводячи переконливих аргументів, чому саме на цих положеннях закону він приймає своє рішення. При прийнятті рішення суд повинен у встановлені законом строки офіційно оприлюднити та у встановленому порядку довести до відома сторін у справі. При цьому суд повинен роз'яснити сторонам порядок і строки оскарження свого рішення, вказавши суд вищого рівня, до якого можна оскаржити його рішення із зазначенням найменування та місця його знаходження.

Гарантії права на оскарження судових рішень. З цих міркувань Верховний Суд не вправі розглядати справи по першій інстанції, оскільки немає більше судової інстанції, до якої можна оскаржити його рішення. Право на оскарження судових рішень є важливою процесуальною гарантією дотримання прав людини, оскільки такий механізм дозволяє виправити суддівські помилки або скасувати необґрунтоване і невмотивоване судове рішення, постановлене з порушенням закону.

Принцип обов'язковості судових рішень. Виконання судових рішень є необхідною умовою для забезпечення права особи на чесний і справедливий суд, а також це свідчить про авторитет судової влади. Забезпечення виконання судових рішень покладається на державну виконавчу службу, яка належить до системи органів юстиції. Це також забезпечується юридичною відповідальністю за невиконання судових рішень.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово розкривав суть конституційних принципів здійснення правосуддя та побудови сучасної судової системи.

У Рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 2002 року № 15-рп/2002[324] зазначено, що «Зі змісту частини другої статті 124 Конституції України щодо **поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, які виникають у державі**, випливає, що **кожен із суб'єктів правовідносин у разі виникнення спору може звернутися до суду за його вирішенням і таке право не може бути обмежене законом, іншими нормативно-правовими актами. Встановлення законом або договором досудового врегулювання спору за волевиявленням суб'єктів правовідносин не є обмеженням юрисдикції судів і права на судовий захист**» (абзаци третій, восьмий пункту 3 мотивувальної частини, перше речення пункту 1 резолютивної частини).

Механізм ефективного судового захисту обумовлює у необхідних випадках **застосування процедури примусового виконання рішень суду**. Конституційний Суд України у Рішенні від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003[325] у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого та прокурора зауважив, що «**правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах**» (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини).

[324] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю "Торговий Дім "Кампус Коттон клаб" щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) від 9 липня 2002 року № 15-рп/2002 // Вісник Конституційного Суду України від 2002 р., № 4, стор. 17.

[325] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003 // Вісник Конституційного Суду України від 2003 р., № 1, стор. 24.

Як зазначив Конституційний Суд України в Рішенні від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004[326], **забезпечення прав і свобод потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод** (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

У Рішенні від 30 червня 2009 року № 16-рп/2009[327] Конституційний Суд України зазначив, що метою судового контролю є своєчасне забезпечення захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина, та наголосив, що **виконання всіма суб'єктами правовідносин приписів, викладених у рішеннях суду, які набрали законної сили, утверджує авторитет держави як правової** (абзац перший підпункту 3.2 пункту 3, абзац другий пункту 4 мотивувальної частини).

Пункт 3.2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 2 листопада 2011 р. № 13-рп/2011[328] також розкриває конституційний принцип права на оскарження судового рішення:

«Конституція України закріпила основні засади судочинства (частина третя статті 129). Ці засади є конституційними **гарантіями права на судовий захист, зокрема шляхом забезпечення перевірки судових рішень в апеляційному та касаційному порядках**, крім випадків, встановлених законом (пункт 8 частини третьої статті 129 Конституції України)».

Пункт 4.1. мотивувальної частини Рішення КСУ від 8 грудня 2011 р. № 16-рп/2011[329] вказує, що «Частиною третьою статті 129

[326] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про особливості застосування Закону України "Про вибори Президента України" при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року" (справа про особливості застосування Закону України "Про вибори Президента України") від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004 // Урядовий кур'єр від 30.12.2004, № 250.

[327] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин сьомої, дев'ятої, пункту 2 частини шістнадцятої статті 236-8 Кримінально-процесуального кодексу України від 30 червня 2009 року № 16-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України від 2009 р., № 5, стор. 6.

[328] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням військової частини А 1080 щодо офіційного тлумачення положення пункту 28 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України від 2 листопада 2011 року № 13-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 — 2012 р. № 1. стор. 12.

[329] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю "Пріма-Сервіс" ЛТД щодо офіційного тлумачення положення пункту 7 частини третьої статті 129 Конституції України та за конституційним поданням 54

Конституції України **визначено основні засади судочинства**, які відповідно до правової позиції Конституційного Суду України **є конституційними гарантіями права на судовий захист** (абзац перший підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2011 року № 13-рп/2011).

До основних засад судочинства належить, зокрема, повне фіксування судового процесу технічними засобами (пункт 7 (зараз пункт 6) частини третьої статті 129 Конституції України). **Наведений конституційний припис покладає на суд обов'язок здійснювати повне фіксування судового процесу технічними засобами, оскільки саме за умови такого фіксування судового процесу гарантується конституційне право кожного на судовий захист, а також забезпечуються законність та інші основні засади судочинства**.

Відповідно до частини третьої статті 124 Основного Закону України судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. (Тепер у ч. 1 ст. 124 Конституції України зазначається, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди – *прим. автор*.).

Суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення (частина перша статті 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Конституційний Суд України вважає, що положення пункту 7 (зараз пункт 6 – *прим. автор*.) частини третьої **статті 129 Конституції України передбачає фіксування технічними засобами судових засідань, у яких відбуваються розгляд справи по суті та її вирішення судом першої інстанції, а також розгляд і вирішення справи судами апеляційної та касаційної інстанції**»./…/

Абзац 3 п. 4.2 цього Рішення вказує на те, що «На підставі частини третьої статті 8 Основного Закону України положення пункту 7 (зараз пункт 6 – *прим. автор*.) частини третьої статті 129 Конституції України щодо повного фіксування судового процесу технічними засобами **є нормою прямої дії**, що, як зазначав Конституційний Суд України у

народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини шостої статті 12, частини першої статті 41 Кодексу адміністративного судочинства України, частини другої статті 197 Цивільного процесуального кодексу України, а також частини восьмої статті 81-1 Господарського процесуального кодексу України (справа про фіксування судового процесу технічними засобами) від 8 грудня 2011 р. № 16-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р. № 1, стор. 31.

Рішенні від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008, **застосовується безпосередньо** (абзац другий підпункту 6.1 пункту 6 мотивувальної частини)».

А п. 3. мотивувальної частини Рішення КСУ від 25 квітня 2012 р. № 11-рп/2012[330] передбачає, що «Зміни способу та порядку виконання рішення є однією з процесуальних гарантій захисту та відновлення захищених судом прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Зі змісту та призначення інституту зміни способу та порядку виконання рішення, ухвали, постанови вбачається, що він є ефективним процесуальним засобом, який спрямований на гарантування виконання судового рішення. За практикою Європейського суду з прав людини **право на виконання судового рішення є складовою права на доступ до суду**, передбаченого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, для цілей якої виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розцінюватися як невід'ємна частина судового розгляду (Рішення у справі «Шмалько проти України» від 20 липня 2004 року).

Невиконання судового рішення загрожує сутності права на справедливий розгляд судом. Конституційний Суд України в абзаці одинадцятому підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 березня 2011 року № 2-рп/2011, посилаючись на позицію Європейського суду з прав людини, зазначив, що **право на справедливий судовий розгляд може бути обмежене державою, якщо це обмеження не завдає шкоди самій суті права**./…/

Пункт 3.2. мотивувальної частини Рішення КСУ від 25 квітня 2012 р. № 11-рп/2012 вказує, що «**Право на оскарження судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій є складовою конституційного права особи на судовий захист**. Воно гарантується визначеними Конституцією України основними засадами судочинства, які є обов'язковими для всіх форм судочинства та судових інстанцій, зокрема забезпеченням апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом (пункт 8 частини третьої статті 129).

Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом

[330] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Шаповалова Олексія Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 20 частини першої статті 106, частини першої статті 111-13 Господарського процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України від 25 квітня 2012 р. № 11-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України від 2012, № 3, стор. 53.

інтересів людини і громадянина (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2007 року № 11-рп/2007).

Конституційний принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом, гарантує право звернення до суду зі скаргою в апеляційному чи в касаційному порядку, яке має бути забезпечене, за винятком встановленої законом заборони на таке оскарження.

Зазначене узгоджується з правовою позицією, висловленою Конституційним Судом України у Рішенні від 27 січня 2010 року № 3-рп/2010, згідно з якою положення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України слід розуміти так, що у цивільному процесі апеляційному оскарженню підлягають ухвали за винятком випадків, коли таке оскарження заборонено законом (абзац сьомий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що окремо від рішення місцевого господарського суду можуть бути оскаржені в апеляційному та касаційному порядку ухвали місцевого господарського суду і постанови апеляційної інстанції як про зміни способу та порядку виконання рішення, ухвали, постанови, так і про відмову у змінах способу та порядку їх виконання».

Пункт 2.1. мотивувальної частини Рішення Другого сенату КСУ від 15 травня 2019 р. № 2-р(II)/2019[331] передбачає:

«Відповідно до Конституції України 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 (частина друга статті 3); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини перша, друга статті 55); обов'язковість судового рішення є однією з основних засад судочинства (пункт 9 частини другої статті 129); суд ухвалює рішення

[331] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України „Про виконавче провадження" (щодо забезпечення державою виконання судового рішення) від 15 травня 2019 р. № 2-р(II)/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 3, стор. 27.

іменем України, судове рішення є обов'язковим до виконання; держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку (частини перша, друга статті 129-1).

Конституційний Суд України послідовно наголошує у своїх рішеннях на з**обов'язанні держави забезпечувати конституційні права і свободи:**

– «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» (абзац четвертий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012);

– «держава, виконуючи свій головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини (частина друга статті 3 Конституції України) – повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, але й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією. З цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини» (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Конституційний Суд України вказував, що **судовий захист прав і свобод людини і громадянина необхідно розглядати як вид державного захисту прав і свобод людини і громадянина, і саме держава бере на себе такий обов'язок відповідно до частини другої статті 55 Конституції України** (абзац п'ятнадцятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002); право на судовий захист є гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя (абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018). Отже, як випливає з наведеного, держава повинна повною мірою забезпечити реалізацію гарантованого статтею 55 Конституції України права кожного на судовий захист.

Конституційний Суд України неодноразово підкреслював, що **виконання судового рішення є невід'ємною складовою права кожного**

на судовий захист і охоплює, зокрема, визначений у законі комплекс дій, спрямованих на захист і поновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2012 року № 18-рп/2012); **невиконання судового рішення загрожує сутності права на справедливий розгляд судом** (перше речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012); право на судовий захист є конституційною гарантією прав і свобод людини і громадянина, а обов'язкове виконання судових рішень - складовою права на справедливий судовий захист (абзац п'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 червня 2013 року № 5-рп/2013).

Конституційний Суд України наголошує, що забезпечення державою виконання судового рішення як невід'ємної складової права кожного на судовий захист закладено на конституційному рівні у зв'язку із внесенням Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII змін до Конституції України та доповненням її, зокрема, статтею 129^{-1}, частиною другою якої передбачено, що **держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку.**

Аналіз статей 3, 8, частин першої, другої статті 55, частин першої, другої статті 129^{-1} Конституції України у їх системному зв'язку, наведених юридичних позицій Конституційного Суду України дає підстави стверджувати, що обов'язкове виконання судового рішення є необхідною умовою реалізації конституційного права кожного на судовий захист, тому **держава не може ухилятися від виконання свого позитивного обов'язку щодо забезпечення виконання судового рішення** задля реального захисту та відновлення захищених судом прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави. Позитивний обов'язок держави щодо забезпечення виконання судового рішення передбачає створення належних національних організаційно-правових механізмів реалізації права на виконання судового рішення, здатних гарантувати здійснення цього права та обов'язковість судових рішень, які набрали законної сили, що неможливо без їх повного та своєчасного виконання.

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 (перше речення абзацу третього підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Конституційний Суд України, розвиваючи свою юридичну позицію щодо визначення обов'язкового виконання судових рішень складовою права на справедливий судовий захист, яка була сформульована з урахуванням положень пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), бере до уваги практику застосування Європейським судом з прав людини положень вказаної статті Конвенції в аспекті розуміння позитивного обов'язку держави щодо забезпечення виконання судового рішення.

З практики Європейського суду з прав людини вбачається, що визначене статтею 6 Конвенції **право на суд було б ілюзорним, якби правова система держави допускала, щоб остаточне обов'язкове судове рішення не виконувалося на шкоду одній зі сторін;** і саме на державу покладено позитивний обов'язок створити систему виконання судових рішень, яка була б ефективною як у теорії, так і на практиці, і гарантувала б їх виконання без неналежних затримок; водночас ухиленням від виконання цього обов'язку є перекладення державою відповідальності за фінансове забезпечення організації виконавчого провадження на особу, на користь якої ухвалене судове рішення; ефективний доступ до суду включає право на те, щоб рішення суду було виконане без невиправданих затримок; держава і її державні органи відповідальні за повне та своєчасне виконання судових рішень, які постановлені проти них (§ 43 рішення у справі «Shmalko v. Ukraine» від 20 липня 2004 року, § 84 рішення у справі «Fuklev v. Ukraine» від 7 червня 2005 року, § 64 рішення у справі «Apostol v. Georgia» від 28 листопада 2006 року, §§ 46, 51, 54 рішення у справі «Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine» від 15 жовтня 2009 року).

Європейський суд з прав людини вказав, що визнання владою заявника відповідальним за ініціювання виконавчих проваджень стосовно судового рішення на його користь і нехтування нею його фінансовим станом були надмірним обтяженням і призвели до обмеження його права на доступ до суду такою мірою, що знівелювало сутність цього права (§ 65 рішення у справі «Apostol v. Georgia» від 28 листопада 2006 року).

Конституційний Суд України, беручи до уваги статті 3, 8, частини першу, другу статті 55, частини першу, другу статті 129-1 Кон-

ституції України, свої юридичні позиції щодо визначення виконання судового рішення складовою конституційного права на судовий захист, вважає, що держава, створюючи належні національні організаційно-правові механізми реалізації права на виконання судового рішення, повинна не лише впроваджувати ефективні системи виконання судових рішень, а й забезпечувати функціонування цих систем у такий спосіб, щоб доступ до них мала кожна особа, на користь якої ухвалене обов'язкове судове рішення, у разі, якщо це рішення не виконується, у тому числі державним органом.

Конституційний Суд України наголошує, **що визначений у законі порядок забезпечення державою виконання судового рішення має відповідати принципам верховенства права та справедливості, гарантувати конституційне право на судовий захист; невиконання державою позитивного обов'язку щодо забезпечення функціонування запроваджуваної нею системи виконання судових рішень призводить до обмеження конституційного права на судовий захист та нівелює його сутність».**

11.4. Правовий статус суддів

Статусу суддів у конституціях зарубіжних країн, у розділах, які стосуються судової організації, як правило, приділяється найбільша увага. Статус суддів (магістратів) регулюють також і спеціальні закони. Це пов'язано із тим, що суддям належать особливі повноваження, в тому числі й щодо вирішення людських доль. До суддів, як правило, висуваються високі вимоги як професійного плану (як правило, наявність вищої юридичної освіти і певний стаж роботи на юридичних посадах), так і моральні (це не лише відсутність судимості, а й бездоганна, незаплямована репутація), а також вимоги щодо певного життєвого досвіду (як правило, підвищений вік для обіймання посади суддів).

У конституціях, як правило, сформульовані *загальні принципи правового статусу суддів*. До таких принципів віднесені: призначуваність, незмінність, незалежність суддів та суддівська несумісність.

У більшості країн суддівський корпус формується шляхом призначення. *Принцип призначення* покликаний, на відміну від принципу виборності, забезпечувати професіоналізм судової діяльності. Оскільки під час обрання суддівський корпус формується громадянами і навіть представницькими органами, як правило, при цьому діє політичний чинник.

Незмінність. Як правило, конституції не вказують, на який термін призначаються судді (проте досить рідко зустрічається призначення на певний строк, що мало місце й в Україні до судової реформи 2016 р.). Як правило, незмінність поєднується з такими поняттями, як «безстроковість» та «пожиттєвість». Пожиттєвість означає, що кар'єра судді закінчується із досягненням певної вікової межі. Новітні конституції, як правило, встановлюють, що судді не можуть бути усунуті з посади, звільнені у відставку, окрім випадків і при дотриманні гарантій, передбачених законом.

Незалежність – один із найширших принципів конституційно-правового статусу суддів, який, як правило, закріплюється через таку формулу: «Судді – незалежні й підкоряються лише закону». Економічною гарантією незалежності судді є високий рівень заробітної плати та визначений законом порядок фінансування судів.

Принцип несумісності забороняє суддям і всім, хто утворює корпус магістратів, одночасно займати інші державні та громадські посади, а також займатися іншою оплачуваною (крім викладацької та наукової) діяльністю. У судових установах виключаються родинні зв'язки.

Судовий імунітет – ще одна із гарантій незалежності суддів – означає, що суддя не може бути притягнутий до дисциплінарної й, більше того, до кримінальної відповідальності за свої рішення у конкретних справах, за винятком випадків, передбачених законом.

Суддівське самоврядування. Завдання органів суддівського самоврядування полягає у представництві і захисті інтересів суддів, у вирішенні кадрових питань та питань дисциплінарної відповідальності. Такі органи можуть здійснювати інспектування судів, пропонувати кандидатури для призначення на суддівські посади або навіть самі призначають суддів.

В Україні **правовий статус суддів** визначається Конституцією та Законом України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів».

Конституція України детально визначає статус суддів в Україні.

Відповідно до положень ст. 126 Конституції України, н**езалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України**.

Вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється.

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 ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

Суддя обіймає посаду безстроково.

Підставами для звільнення судді є:

1) неспроможність виконувати повноваження за станом здоров'я;

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 займаній посаді;

4) подання заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням;

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.

Повноваження судді припиняються у разі:

1) досягнення суддею шістдесяти п'яти років;

2) припинення громадянства України або набуття суддею громадянства іншої держави;

3) набрання законної сили рішенням суду про визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним;

4) смерті судді;

5) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді за вчинення ним злочину.

Держава забезпечує особисту безпеку судді та членів його сім'ї.

За ст. 127 Конституції України, п**равосуддя здійснюють судді**. У визначених законом випадках правосуддя здійснюється за участю присяжних.

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.

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, доброчесним 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.

Стаття 128 Конституції України передбачає, що п**ризначення 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.

Голову Верховного Суду обирає на посаду та звільняє з посади шляхом таємного голосування Пленум Верховного Суду в порядку, встановленому законом.

Конституційно-правовий статус Вищої ради правосуддя визначено ст. 131 Конституції України.

Вища рада правосуддя:

1) вносить подання про призначення судді на посаду;

2) ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності;

3) розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора;

4) ухвалює рішення про звільнення судді з посади;

5) надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою;

6) ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя;

7) вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів;

8) ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого;

9) здійснює інші повноваження, визначені цією Конституцією та законами України.

Вища рада правосуддя складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох – обирає *з'їзд суддів України* з числа суддів чи суддів у відставці, двох – призначає Президент України, двох – обирає Верховна Рада України, двох – обирає з'їзд адвокатів України, двох – обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох – обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Порядок обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя визначається законом. Закон України «Про Вищу раду правосуддя»[332] був прийнятий 21 грудня 2016 року.

Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою.

Строк повноважень обраних (призначених) членів Вищої ради правосуддя становить чотири роки. Одна й та ж особа не може обіймати посаду члена Вищої ради правосуддя два строки поспіль.

Член Вищої ради правосуддя не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади (крім посади Голови Верховного Суду), виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої.

Член Вищої ради правосуддя має належати до правничої професії та відповідати критерію політичної нейтральності.

Законом можуть бути передбачені додаткові вимоги до члена Вищої ради правосуддя.

Вища рада правосуддя набуває повноважень за умови обрання (призначення) щонайменше п'ятнадцяти її членів, серед яких більшість становлять судді.

Відповідно до закону **в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення** добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів.

Конституційний Суд України приділив дуже багато уваги питанням правового статусу суддів та гарантій їх діяльності.

Конституційний Суд України у Рішенні від 21 травня 2002 року № 9-рп/2002[333] вказав, що ознайомлення (без права витребування нерозглянутої справи) не означає перевірку судової справи по суті і не є втручанням у процес здійснення правосуддя (абзац п'ятий пункту 6 мотивувальної частини).

[332] Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» // Голос України від 04.01.2017. № 1.

[333] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої і четвертої статті 1, абзацу другого пункту 8 частини першої статті 18, частини першої статті 25, пунктів 1, 2, 4 частини першої статті 30, частини першої статті 31, частини першої статті 32, пункту 2 частини другої статті 33, пункту 2 частини другої та частини третьої статті 37, статей 38 і 48 Закону України "Про Вищу раду юстиції" (справа про Закон України "Про Вищу раду юстиції") від 21 травня 2002 року № 9-рп/2002 // Вісник Конституційного Суду України від 2002 р., № 3, стор. 4.

«**Незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу, конституційним принципом організації та функціонування судів і професійної діяльності суддів. Незалежність суддів полягає передусім у їхній самостійності, непов'язаності при здійсненні правосуддя будь-якими обставинами та іншою, крім закону, волею**» (абзац перший підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004[334]).

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у пункті 2 резолютивної частини Рішення від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу, «положення частини другої статті 126 Конституції України «**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**».

Конституційний Суд України у Рішенні від 5 квітня 2011 року № 3-рп/2011[335] наголосив: «**Професійні судді виконують конституційну функцію – здійснення правосуддя, чим обумовлений їх спеціальний правовий статус**. При його визначенні законодавець повноважний установлювати спеціальні вимоги для зайняття таких посад» (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини).

Пункт 2.4. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 11 червня 2020 р. № 7-р/2020[336] вказує, що «За частиною четвертою

[334] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України "Про статус суддів" (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 // Урядовий кур'єр від 15.12.2004, № 239.

[335] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини четвертої статті 26, частини третьої статті 31, частини другої статті 39 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" (справа про стаж для зайняття посади судді в апеляційних, вищих спеціалізованих судах та Верховному Суді України) від 5 квітня 2011 року № 3-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2011 р., № 3, стор. 6.

[336] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України від 11 червня 2020 р. № 7-р/2020 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 4, стор. 7.

статті 126 Основного Закону України **суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку**.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Доповіді стосовно незалежності судової влади, схваленій на 82-му пленарному засіданні, яке відбулось 12-13 березня 2010 року, встановлюючи межі «**функційного імунітету суддів**», **визначила його як імунітет від кримінального переслідування за діяння, вчинені під час виконання своїх функційних обов'язків судді, за винятком умисних злочинів, зокрема отримання хабаря** (пункт 61).

Отже, суддю може бути притягнуто до кримінальної відповідальності лише у випадку, коли правопорушення вчинено умисно, має місце свавільне зловживання повноваженнями судді, що перешкоджає здійсненню правосуддя чи переслідує нелегітимні цілі (заподіяння шкоди іншим особам або суспільним інтересам тощо), прикриваючись виконанням вимог закону.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що **будь-яке кримінальне обвинувачення щодо судді має ґрунтуватися на приписах кримінального закону, що є достатньо чіткими, зрозумілими, однозначними та передбачними, за умови встановлення гарантій, які забезпечують незалежність судді при здійсненні правосуддя**.

2.5. Згідно з Конституцією України до основних засад судочинства віднесено, зокрема, **обов'язковість судового рішення** (пункт 9 частини другої статті 129); судове рішення є обов'язковим до виконання (частина перша статті 129^{-1}).

У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № CM/Rec (2010) 12 зазначено, що «рішення суддів не можуть підлягати будь-якому перегляду поза межами апеляційних процедур, закладених у законодавстві»; «за винятком рішень про амністію, помилування або подібних заходів, виконавча влада та законодавча влада не повинні ухвалювати рішення, що скасовують судові рішення» (§ 16, §17 додатка до Рекомендації).

Отже, **для перегляду судового рішення в законі встановлюються відповідні процедури судочинства, які передбачають оскарження судового рішення та надання йому юридичної оцінки компетентним судом. Конституція України не наділяє інші органи державної влади повноваженнями щодо перевірки судового**

рішення в позасудовому порядку та оцінки його як «неправосудного».

Конституційний Суд України вважає, що **остаточне судове рішення не може бути переглянуто, крім встановлених процесуальними законами випадків його перегляду відповідним судом, що виключає можливість оцінювати таке рішення слідчим, прокурором при вчиненні ними дій, які мають наслідком притягнення судді до кримінальної відповідальності**.

2.6. Ефективна реалізація права на судовий захист залежить від багатьох чинників системи судоустрою та судочинства, зокрема від забезпечення гарантій незалежності суддів під час здійснення правосуддя.

Незалежність і недоторканність судді гарантують Конституція та закони України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється; суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права (частини перша, друга статті 126, частина перша статті 129 Основного Закону України).

Конституційний Суд України наголошував, що «закріплення на конституційному рівні положення, відповідно до якого **правосуддя в Україні здійснюють виключно суди**, та положення щодо **незалежності суддів** створює найважливішу гарантію додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина» та «спрямоване на **створення ефективного механізму виконання покладених на судову владу завдань**, які полягають, насамперед, у захисті прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні верховенства права та конституційного ладу в державі» (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018).

У Рекомендації, з посиланням на статтю 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, зазначено, що «метою забезпечення незалежності судової влади є гарантування кожній особі основоположного права на розгляд справи справедливим судом лише на законній підставі та без будь-якого стороннього впливу» (§ 3 додатка до Рекомендації).

Встановлення кримінальної відповідальності за постановлення «завідомо неправосудного» судового рішення створює ризики та можливості для впливу на суддів внаслідок нечіткості та неоднозначності диспозиції статті 375 Кодексу.

Конституційний Суд України вважає, що виходячи з гарантованого Конституцією України принципу незалежності суддів оспорювані

положення Кодексу, якими визначено **діяння, що є злочинами, суб'єктом яких є суддя, має бути сформульовано законодавцем так, щоб державний орган, будь-яка посадова особа були не в змозі використати їх як спосіб впливу на суддю та втручання у здійснення ним правосуддя.**

Конституційні приписи щодо незалежності суддів нівелюються внаслідок юридичної невизначеності статті 375 Кодексу.

З огляду на наведене Конституційний Суд України вважає, що стаття 375 Кодексу суперечить принципові верховенства права, а саме такому його елементові, як юридична визначеність, та не узгоджується з принципами незалежності суддів, обов'язковості судового рішення, а отже, суперечить частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 126, частині першій, пункту 9 частини другої статті 129 Конституції України».

Гарантії незалежності професійної діяльності суддів неодноразово були предметом розгляду Конституційного Суду України, який **сформулював низку юридичних позицій** з цього питання. Так, зокрема, Конституційний Суд України у п. 3.3. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 4 грудня 2018 р. № 11-рп/2018[337] зазначив:

– «однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів» (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99);

– «гарантії незалежності судді, включаючи заходи щодо його правового захисту, матеріального і соціального забезпечення, передбачені цим Законом, поширюються на всіх суддів України і не можуть бути скасовані чи знижені іншими нормативними актами. Це положення узгоджується з вимогами статті 130 Конституції України» (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002);

– «особливий порядок фінансування судів і діяльності суддів є однією з конституційних гарантій їх незалежності і спрямований на забезпечення належних умов для здійснення незалежного правосуддя» (абзац дев'ятий пункту 7 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005);

[337] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, десятої статті 133 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" у редакції Закону України "Про забезпечення права на справедливий суд" від 4 грудня 2018 р. № 11-рп/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 1, стор. 79.

– «визначені Конституцією та законами України гарантії незалежності суддів є невід'ємним елементом їх статусу, поширюються на всіх суддів України та є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом» (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013);

– «конституційний статус суддів, які здійснюють правосуддя, та суддів у відставці передбачає їх належне матеріальне забезпечення, яке повинне гарантувати здійснення справедливого, незалежного, неупередженого правосуддя» (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016).

Стаття 130. Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя.

Розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій.

{Стаття 130 в редакції Закону № 1401-VIII від 02.06.2016}

Конституційний Суд України у Рішенні від 24 червня 1999 року № 6-рп/99[338] у справі про фінансування судів вказав, що важливим механізмом забезпечення особливого порядку фінансування судів є встановлений частиною першою статті 130 Конституції України **обов'язок держави забезпечувати таке фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів, які б обмежили будь-який вплив на суд та забезпечили гарантування судової діяльності на основі принципів і приписів Конституції України** (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини).

Пункт 3.1. мотивувальної частини Рішення Великої Палати КСУ від 4 грудня 2018 р. № 11-рп/2018[339] вказує на конституційні основи статусу суддів та гарантії їх діяльності: «У Конституції України закріплено, що Україна є демократична, правова держава (стаття 1); держав-

[338] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" (справа про фінансування судів) від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 // Офіційний вісник України від 30.07.1999 р., № 28, стор. 169, стаття 1432, код акта 9118/1999.

[339] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, десятої статті 133 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" у редакції Закону України "Про забезпечення права на справедливий суд" від 4 грудня 2018 р. № 11-рп/2018 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 1, стор. 79.

на влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8).

За Основним Законом України права і свободи людини і громадянина захищаються судом (частина перша статті 55); правосуддя в Україні здійснюють виключно суди та судді (частина перша статті 124, частина перша статті 127); незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється; суддя обіймає посаду безстроково; вичерпний перелік підстав для звільнення судді або припинення його повноважень передбачено Конституцією України (частини перша, друга, п'ята, шоста, сьома статті 126); держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (стаття 130).

Наведені положення Конституції України вказують на те, що вона визначає засадничі підходи до забезпечення незалежності і недоторканності суддів, а отже, ставить їх на найвищий щабель захисту – конституційний рівень. Законами України може бути розширений обсяг гарантій незалежності і недоторканності суддів, який має бути достатнім для здійснення ними своєї діяльності неупереджено, об'єктивно, безсторонньо та незалежно.

Закріплення на конституційному рівні положення, відповідно до якого правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, та положення щодо незалежності суддів створює найважливішу гарантію додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина. Таке закріплення спрямоване на створення ефективного механізму виконання покладених на судову владу завдань, які полягають, насамперед, у захисті прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні верховенства права та конституційного ладу в державі.

Конституційний Суд України у Рішенні від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013 у справі щодо змін умов виплати пенсій і щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці зазначив, що положення Конституції України стосовно незалежності суддів «пов'язані з принципом поділу державної влади та обумовлені необхідністю забезпечувати основи конституційного ладу, права людини, гарантувати самостійність і незалежність судової гілки влади» (абзац другий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Отже, захищеність суддів на рівні Конституції України є найважливішою гарантією незалежності судової влади, неупередженого, об'єктивного, безстороннього та незалежного виконання суддями своїх обов'язків щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права та конституційного ладу в державі.

3.2. Правосуддя в Україні здійснюють виключно суди; юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення (частини перша, третя статті 124 Конституції України).

Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (стаття 130 Основного Закону України).

Судді здійснюють правосуддя шляхом реалізації судової влади в межах повноважень, якими вони наділені відповідно до Основного Закону України та закону про судоустрій. Судді виконують свої обов'язки на професійній основі, мають однаковий юридичний статус, основу якого становлять спільні елементи, незалежно від місця суду в системі судоустрою чи від адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді. Однаковість юридичного статусу усіх суддів обумовлена, зокрема, наявністю єдиного порядку набуття статусу судді, сукупністю прав та обов'язків судді, єдністю юридичних гарантій, які надають суддям можливість бути неупередженими, об'єктивними, безсторонніми та незалежними. Із набуттям статусу судді пов'язане й набуття передбачених Конституцією та законами України гарантій незалежності, на чому неодноразово наголошував Конституційний Суд України у своїх рішеннях.

Так, зокрема, у Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 Конституційний Суд України зазначив, що «незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу» (абзац перший підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

У міжнародних документах з питань статусу та незалежності суддів, зокрема у Монреальській універсальній декларації про незалежність правосуддя (Перша світова конференція з незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік), Основних принципах незалежності судових органів (схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року), Рекомендаціях щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових

органів (прийнятих резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалених резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року), Європейському статуті судді (ухваленому Європейською Асоціацією Суддів у 1993 році), Європейській хартії щодо статусу суддів (10 липня 1998 року), Всесвітній (Універсальній) хартії судді (схваленій Міжнародною Асоціацією Суддів 17 листопада 1999 року, Тайбей (Тайвань), звернуто увагу на необхідність усіма можливими національними та міжнародними органами гарантувати незалежність суддів, у тому числі і здійснювати належне матеріальне забезпечення суддів. **«Незалежна судова система потребує відповідної економічної основи. Саме держава повинна забезпечувати судову владу належними ресурсами в достатній кількості для того, щоб запобігти будь-якому впливу, як з боку виконавчої, так і з боку законодавчої влади.** Навіть якщо держава потерпає від нестачі фінансових ресурсів, судді та суди, як фундаментальна частина держави, повинні отримувати їхню частину доступного фінансування в повному обсязі настільки, наскільки це можливо» (висновки «Економіка, юрисдикція та незалежність» (Перша експертна комісія Міжнародної Асоціації Суддів, Монтевідео, 21-24 листопада 2005 року).

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України вважає, що Конституція України закріплює однаковий юридичний статус суддів через систему гарантій забезпечення їх незалежності, яка є невід'ємною складовою їхнього статусу. Встановлена система гарантій незалежності суддів не є їхнім особистим привілеєм, вона пов'язана з набуттям статусу судді, має юридичне призначення, спрямоване на захист прав і свобод людини і громадянина через здійснення правосуддя незалежним і безстороннім судом (суддею)».

Правовий механізм добору кандидатів, установлений Законом, забезпечує об'єктивне оцінювання не лише їх професійних, а й особистих і моральних якостей.

У пункті 10 Основних принципів незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 року та 13 грудня 1985 року, закріплено, що особи, відібрані для судових посад, повинні мати високі моральні якості і здібності, а також відповідну добору кваліфікацію в галузі права. У Бангалорських принципах поведінки суддів від 19 травня 2006 року, схвалених Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 27 липня 2006 року № 2006/23, зазначено, що довіра суспільства до судової системи, а також до авторитету судової системи в питаннях моралі,

чесності та непідкупності судових органів посідає першочергове місце в сучасному демократичному суспільстві.

Як зазначається в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010) 12, «**оплата праці суддів повинна відповідати їх професії та виконуваним обов'язкам, а також бути достатньою, щоб захистити їх від дії стимулів, через які можна впливати на їхні рішення**. Мають існувати гарантії збереження належної оплати праці на випадок хвороби, відпустки по догляду за дитиною, а також гарантії виплат у зв'язку з виходом на пенсію, які мають відповідати попередньому рівню оплати їх праці» (пункт 54).

Вимоги щодо наявності стажу для просування особи на посаді судді кореспондують з вимогами пункту 13 Основних принципів незалежності судових органів, схвалених резолюціями № 40/32 та № 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року, в яких зазначено, що підвищення суддів на посаді там, де є така система, слід здійснювати на основі об'єктивних факторів, зокрема здібностей і досвіду. Тобто встановлення такої вимоги, як стаж роботи на посаді судді, є об'єктивним критерієм для зайняття посади судді в апеляційних, вищих спеціалізованих судах та Верховному Суді. Вказана вимога обумовлена особливим характером процесуальної діяльності цих судів і не порушує принципу рівності громадян України в їх конституційних правах, що відповідає положенню частини п'ятої статті 127 Конституції України стосовно встановлення законодавцем додаткових кваліфікаційних вимог до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та їх професійного рівня, об'єктивно виправдане, обґрунтоване та справедливе і не може вважатися дискримінаційним. Тому це обмеження стосується тільки конституційно визначеного спеціального статусу професійного судді і не впливає на зміст його прав і свобод (їх скасування чи обмеження) як людини і громадянина, що гарантуються, зокрема, частиною третьою статті 22 Конституції України, згідно з якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Конституційний Суд України в Рішенні від 18 квітня 2000 року № 5-рп/2000[340] зазначив, що **встановлення Конституцією**

[340] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 5 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" (справа про віковий ценз) від 18 квітня 2000 року № 5-рп/2000 // Офіційний вісник України від 11.08.2000 р., № 30, стор. 160, стаття 1286, код акта 16364/2000.

України та законами України певних кваліфікаційних вимог не порушує конституційного принципу рівності, адже всі громадяни, які відповідають конкретним кваліфікаційним вимогам, мають право займати відповідні посади (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини).

У п. 3.1. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 р. № 18-рп/2011[341] зазначено, що «Гарантії незалежності суддів закріплені, зокрема, у частині четвертій статті 47 Закону «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якою незалежність судді забезпечується окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом, належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді (пункти 7, 8).

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, а також фізичні і юридичні особи та їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність судді і не посягати на неї; **при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу визначених Конституцією України гарантій незалежності судді** (частини п'ята, шоста статті 47 Закону).

Конституційний Суд України зазначав, що невід'ємною складовою статусу суддів є їх незалежність, яка забезпечується, у тому числі, гарантуванням фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, їх правового і соціального захисту (підпункт 1.1 пункту 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004).

Про необхідність додержання незалежності судових органів та суддів наголошено у таких міжнародно-правових актах, як Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї ООН 40/32 від 29 листопада 1985 року та 40/146 від 13 грудня 1985 року, Процедури ефективного здійснення Основних принципів незалежності судових органів, затверджені 24 травня 1989 року Резолюцією 1989/60 Економічної і Соціальної Ради ООН, Європейська хартія про закон про статус суддів від 10 липня 1998 року,

[341] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо офіційного тлумачення поняття "щомісячне довічне грошове утримання", що міститься у підпункті "е" підпункту 165.1.1 пункту 165.1 статті 165 Податкового кодексу України від 14 грудня 2011 р. № 18-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р., № 1, стор. 77.

Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № 12 (2010) та додаток до неї. У цьому додатку визначено, що оплата праці суддів повинна відповідати їх професії та виконуваним обов'язкам, а також бути достатньою, щоб захистити їх від дії стимулів, через які можна впливати на їхні рішення; мають існувати гарантії збереження належної оплати праці на випадок хвороби, відпустки по догляду за дитиною, а також гарантії виплат у зв'язку з виходом на пенсію, які мають відповідати попередньому рівню оплати їх праці; для захисту оплати праці суддів від зменшення слід прийняти спеціальні законодавчі положення (пункт 54 розділу VI).

Хартією передбачено, що **рівень винагороди може залежати від стажу, характеру обов'язків, виконання яких доручається професійним суддям, і від важливості покладених на них завдань** (пункт 6.2)».

Пункт 1. резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 р. № 18-рп/2011[342] передбачає, що в аспекті конституційного подання поняття «**щомісячне довічне грошове утримання**», що міститься у підпункті «е» підпункту 165.1.1 пункту 165.1 статті 165 Податкового кодексу України, в системному зв'язку з положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI з наступними змінами означає неоподатковану грошову виплату як судді, який, маючи право на відставку, продовжує працювати на посаді судді та одержує її з Державного бюджету України у вигляді щомісячного грошового утримання, що **є складовою правового статусу судді і однією з гарантій його незалежності**, так і судді у відставці, який одержує таку виплату з Пенсійного фонду України за рахунок коштів Державного бюджету України».

[342] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо офіційного тлумачення поняття "щомісячне довічне грошове утримання", що міститься у підпункті "е" підпункту 165.1.1 пункту 165.1 статті 165 Податкового кодексу України від 14 грудня 2011 р. № 18-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України від 2012 р. № 1, стор. 77.

11.5. Конституційно-правові основи визначення статусу прокуратури України та інших правоохоронних органів

Місце і роль прокуратури є предметом дискусії у вітчизняній літературі. Прокуратуру разом із Конституційним Судом, Рахунковою палатою та омбудсманом відносять або до контрольно-наглядової влади, або визначають як самостійну гілку державної влади.

У зарубіжних країнах питання про статус прокуратури вирішується по різному: в країнах англо-американської правової сім'ї та деяких країнах Європи (Польща, Франція) у складі міністерства юстиції функціонують підрозділи, що виконують окремі функції прокуратури. У країнах романо-германської правової сім'ї прокуратура входить до системи судової влади (Австрія, Іспанія, Італія, Німеччина) або діє як спеціалізований органи (Росія, Білорусь).

Конституцію України було доповнено статтею 131^{-1} згідно із Законом № 1401-VIII від 02.06.2016 р., відповідно до якої в Україні **діє прокуратура**, яка 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. Таким Законом є Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII «Про прокуратуру»[343]. Цей Закон визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України.

Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону, прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

[343] Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII «Про прокуратуру» // Голос України від 25.10.2014. № 206.

Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України.

Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та ж особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль.

Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом.

Конституційний Суд України прийняв декілька рішень, які стосувалися роз'яснень конституційного статусу та повноважень прокуратури.

Пункт 2.2. мотивувальної частини Рішення Другого Сенату КСУ від 5 червня 2019 р. № 4-р(II)/2019[344] передбачає:

«У Конституції України **визначено органи державної влади, які за своїми повноваженнями та/або функціональним призначенням є єдиними в державі, їх найменування та порядок формування (зокрема, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя, Національний банк України, Рахункова палата), а також органи, які належать до певної системи і можуть бути кількісно і якісно змінені (утворені, реорганізовані, ліквідовані) відповідно до Конституції України (зокрема, суди, органи виконавчої влади). Тобто Основним Законом України передбачено обов'язковість існування одних органів державної влади і можливість утворення інших, визначено суб'єктів і порядок формування органів державної влади, сферу їхніх повноважень.**

Закріплення в Конституції України повноважень органу державної влади, його кількісного складу, порядку формування, суб'єктів призначення/обрання та звільнення його членів та/або керівника тощо унеможливлює зміну засад діяльності такого органу інакше ніж шляхом внесення змін до Основного Закону України.

Конституційний Суд України наголошує, що Конституція України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні правом встановлювати у своїх актах

[344] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства "Запорізький завод феросплавів" щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України" від 5 червня 2019 р. № 4-р(II)/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 4, стор. 50.

повноваження конституційно визначених органів державної влади чи делегувати їх іншим державним органам виходячи за межі тих, що передбачені конституційними нормами.

Це узгоджується з юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп у справі про Рахункову палату, зі змісту якого вбачається, що Верховна Рада України як орган законодавчої влади не має права забрати чи обмежити конституційні повноваження Рахункової палати (органу, визначеного Основним Законом України), передати їх будь-яким іншим органам або ж взяти на себе їх здійснення; зазначені положення, однак, не стосуються повноважень Верховної Ради України як органу, який відповідно до статті 155 Конституції України має повноваження вносити зміни до Конституції України, зокрема до статті 98 (абзац восьмий пункту 1 мотивувальної частини).

Згідно зі статтею 131-1 Конституції України в Україні діє прокуратура, яка здійснює: підтримання публічного обвинувачення в суді; 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; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (частина перша); організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частина друга).

Таким чином, **Конституцією України встановлено вичерпний перелік повноважень прокуратури, визначено характер її діяльності і в такий спосіб передбачено її існування і стабільність функціонування. Наведене гарантує неможливість зміни основного цільового призначення вказаного органу, дублювання його повноважень/функцій іншими державними органами, адже протилежне може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень.**

Отже, **орган законодавчої влади** за частиною другою статті 131-1, пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України в**изначає лише організацію та порядок діяльності прокуратури,** а тому повноваження прокуратури, у тому числі щодо представництва інтересів держави в суді, встановлені Основним Законом України, не можуть бути передані законом будь-яким іншим державним органам.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII **функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами; делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається**.

Конституційний Суд України також зазначає, що стосовно повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді в Основному Законі України міститься застереження «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом». Про такі випадки йдеться, зокрема, у частині третій статті 23 Закону № 1697, за якою **«прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави,** якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу» (абзац перший). На думку Конституційного Суду України, це обумовлюється **недопущенням свавільного втручання прокуратури у здійснення господарської та статутної діяльності юридичних осіб, досягнення цілей функціонування учасника відповідних правовідносин, виконання ним договірних зобов'язань тощо. При цьому на прокуратуру покладається обов'язок щодо обґрунтування необхідності такого втручання.**

З урахуванням наведеного Конституційний Суд України вважає, що Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні правом делегувати конституційні повноваження прокуратури як конституційно визначеного державного органу іншим органам поза межами, встановленими конституційними нормами.

Отже, Верховна Рада України, делегувавши конституційні повноваження прокуратури, вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України, чим порушила вимоги статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19 Основного Закону України».

Пункт 2.1. мотивувальної частини Рішення КСУ від 26 березня 2020 р. № 6-р/2020[345] передбачає:

[345] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України від 26 березня 2020 р. № 6-р/2020 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 3, стор. 59.

«В Україні діє прокуратура, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді, 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, представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом; організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частини перша, друга статті 131^{-1} Конституції України).

Конституційний Суд України у Рішенні від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001 зазначив, що стале забезпечення фінансування, зокрема, органів прокуратури, робота якої тісно пов'язана з діяльністю судів, є однією з конституційних гарантій реалізації прав і свобод громадян, їх судового захисту (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини). Потреба у належному матеріальному забезпеченні прокурорів випливає з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними функцій держави, є гарантією незалежності їх діяльності у ефективному судовому захисті прав громадян.

У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо **ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя,** ухваленій на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Rec (2000)19 зазначено, що **«у країнах, у яких прокуратура є незалежною від уряду, держава має вжити ефективних заходів для того, щоб гарантувати закріплення в законі суті й обсягу незалежності прокуратури»** (пункт 14).

Отже, незалежність прокурорів не є прерогативою або наданим привілеєм, а є гарантією справедливого, неупередженого та ефективного здійснення ними своїх повноважень (своєї діяльності).

2.2. За Конституцією України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Виключно законами України визначаються, зокрема, організація і діяльність прокуратури (пункт 14 частини першої статті 92, частина друга статті 131^{-1} Основного Закону України). Оскільки норми Основного Закону України, якими передбачено перелік питань, що регулюються виключно законами України, мають імперативний характер, то всі рішення мають бути ухвалені у формі закону.

Закон, як передбачено у його преамбулі, визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України. **Однією із засад, на яких ґрунтується діяльність прокуратури, визначено незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків** (пункт 5 статті 3 Закону).

Згідно із частиною першою статті 16 Закону незалежність прокурора забезпечується, зокрема, забороною незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора (пункт 3); установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури (пункт 4); належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора (пункт 5).

Здійснюючи функції прокуратури, прокурор керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України (частина друга статті 16 Закону). Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання **зобов'язані поважати незалежність прокурора** та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення (абзац перший частини п'ятої статті 16 Закону).

Статтею 87 Закону встановлено особливості забезпечення функціонування прокуратури, які полягають у тому, що держава забезпечує фінансування та належні умови функціонування прокуратури і діяльності прокурорів; забезпечення функціонування системи прокуратури передбачає: визначення у Державному бюджеті України видатків на фінансування прокуратури не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення нею повноважень відповідно до закону; законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування прокуратури; гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів.

Статтею 89 Закону визначено засади фінансування прокуратури: фінансування прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі у випадках, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги,

зареєстрованими в установленому порядку; функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюються Офісом Генерального прокурора. Відповідно до статті 90 Закону фінансування прокуратури здійснюється згідно з кошторисами і щомісячними розписами видатків, затвердженими Генеральним прокурором, у межах річної суми видатків, передбачених Державним бюджетом України на поточний бюджетний період.

Відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо **ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя**, ухваленої на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Rec (2000)19 «держава повинна вжити заходів, щоб такі необхідні умови для служби, як заробітна плата, строк перебування на посаді і пенсія регулював закон, з урахуванням важливості роботи прокурорів та відповідного віку виходу на пенсію» (підпункт «г» пункту 5).

За Бордоською декларацією «Судді та прокурори у демократичному суспільстві», ухваленою спільно Консультативною Радою європейських суддів та Консультативною Радою європейських прокурорів 8 грудня 2009 року, «для забезпечення незалежного статусу прокурорів необхідно, зокрема, щоб умови оплати їх праці забезпечувалися гарантіями, передбаченими законом» (пункт 8).

Конституційний Суд України відповідно до своїх юридичних позицій, за якими метою нормативного регулювання, зокрема питань соціального захисту працівників прокуратури, є уникнення втручання інших органів влади в діяльність прокуратури; питання пенсійного забезпечення прокурорів має визначати Верховна Рада України законом, а не Кабінет Міністрів України підзаконним актом (абзаци шостий, восьмий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019).

Таким чином, **однією з необхідних передумов незалежної діяльності прокуратури, неупередженого, об'єктивного, безстороннього виконання прокурорами своїх функцій є заходи щодо їх юридичного захисту, належного рівня матеріального та соціального забезпечення прокурорів, які мають бути гарантовані таким чином, щоб не допустити тиску, що може спричинити вплив на прийняті ними рішення**. Це може бути реалізовано лише шляхом визначення відповідним законом України належних умов для функціонування

прокуратури та системи фінансування, у тому числі регулювання заробітної плати прокурора для забезпечення неупередженості при реалізації встановлених Конституцією та законами України повноважень.

Отже, заробітна плата прокурорів, як елемент організації та порядку діяльності прокуратури в розумінні статті 131-1 Основного Закону України, має визначатися виключно законом, а тому положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, є таким, що суперечить частині другій статті 131-1 Основного Закону України».

У п. 2.3. мотивувальної частини Рішення Другого сенату КСУ від 18 червня 2020 р. № 5-р(II)/2020[346] зазначено, що **«Одним із найвагоміших наслідків конституційної реформи 2016 року стосовно організації державної влади в Україні є те, що з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII інститут прокуратури втратив відокремлений статус у структурі державної влади.** Той характер, що його було надано прокуратурі за приписами Конституції України 1996 року, Венеційська Комісія свого часу назвала «самостійною (четвертою) підпорою державної влади, що попередньо була властивою Радянській системі» (Висновок щодо законопроєкту про конституційні зміни стосовно прокуратури, CDL-AD(2006)029, § 10). Натомість за новим українським конституційним правопорядком прокуратуру як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування, структурно вмонтовано в загальну систему правосуддя. На це вказує, зокрема, стаття 131-1 Конституції України. Таку спрямованість конституційної реформи обумовлювала потреба в усуненні з українського конституційного правопорядку залишків радянської системи влади з тим, щоб перетворити прокура-

[346] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення" Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення" від 2 березня 2015 року № 213-VIII від 18 червня 2020 р. № 5-р(II)/2020 // Вісник Конституційного Суду України від 2020 р., № 4, стор. 62.

туру радянського зразка (інституційним елементом якої за приписом пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України в редакції до внесення змін Законом № 1401-VIII була, зокрема, функція «нагляду за додержанням і застосуванням законів», відома як «функція загального нагляду») на такий інститут національної юридичної системи, що відповідав би європейським стандартам відповідно до взятого Україною зобов'язання ще при вступі до Ради Європи у 1995 році – «змінити роль і функції прокуратури (зокрема щодо здійснення загального нагляду за законністю) шляхом видозмінення цього інституту в орган, сумісний зі стандартами Ради Європи» (Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 вересня 1995 року № 190(1995), § 11.6). Вибір України на користь того, щоб незалежна служба кримінального переслідування стала частиною судової влади, заздалегідь отримав схвальну оцінку Венеційської Комісії (Висновок щодо законопроєкту про конституційні зміни стосовно прокуратури, CDL-AD(2006)029, § 13).

Проте не лише структурне положення статті 131-1 Конституції України визначає нове місце прокуратури в системі державної влади України. Те, що **прокуратура належить до української системи правосуддя, опосередковано випливає також із того припису Конституції України, відповідно до якого саме в системі правосуддя згідно із законом утворюються та діють органи та установи, що провадять стосовно суддів і прокурорів рівнозначно – їх добір, професійну підготовку, оцінювання та розгляд справ щодо їх дисциплінарної відповідальності** (частина десята статті 131). Річ у тім, що прокурор, діючи від імені суспільства загалом, як і суддя, діючи від імені держави, при виконанні своїх професійних обов'язків на посаді має чинити справедливо й безсторонньо. **Прокуророві, подібно судді, не належить виконувати професійні обов'язки за наявності приватного інтересу**. **На прокурора, як і на суддю, поширюються певні обмеження, обумовлені потребою забезпечити його безсторонність і доброчесність**. У Бордоській декларації «Судді та прокурори в демократичному суспільстві», що її 8 грудня 2009 року ухвалили спільно Консультативна Рада європейських суддів [Висновок № 12(2009)] і Консультативна Рада європейських прокурорів [Висновок № 4(2009)], зокрема, зазначено: «Інтерес суспільства полягає в тому, щоб правовладдя було забезпечене в спосіб чинення справедливого, безстороннього й дієвого правосуддя. Прокурорам і суддям на-

лежить забезпечувати, щоб на всіх стадіях провадження індивідуальні права й свободи було гарантовано, а суспільний порядок – захищено» (§ 1); «належне виконання відмінних, але таких, що доповнюють одна одну, ролей суддів і прокурорів є неодмінною гарантією чинення правосуддя в справедливий, безсторонній і дієвий спосіб» (§ 3); «**статус прокурорів має бути гарантовано приписами права якомога вищого рівня, подібно до того, як це здійснено стосовно суддів**» (§ 6). Із професійних обов'язків прокурора випливає потреба в доборі на цю посаду таких осіб, що відповідають особливим кваліфікаційним вимогам. Вимоги до осіб, які мають намір обійняти посаду прокурора, мають бути подібними до тих, що їх висунуто до кандидатів на посаду професійного судді. Подібність професії прокурора за правилами, що застосовуються до професії судді, має поширюватись і на запровадження механізмів та процедур у питаннях професійної підготовки, оцінювання, призначення, кар'єрного зростання, дисциплінарної відповідальності, звільнення прокурорів тощо. У цьому аспекті Венеційська Комісія зазначала: «Є цілком очевидним, що система, за якої прокурори нарівні з суддями чинять відповідно до найвищих стандартів доброчесності й безсторонності, надає більшого захисту людським правам, ніж система, що покладається лише на суддів» (Доповідь про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: частина II - служба обвинувачення, CDL-AD(2010)040, § 19).

На підставі збігу елементів діяльності прокурорів та суддів як осіб, що їх єднає належність до правничої професії, можна говорити також і про потребу в застосуванні спільного (єдиного) підходу для вирішення питань їх винагороди. Щодо цього Венеційська Комісія зазначала: «Для дієвої та справедливої системи кримінального правосуддя неодмінним, як і для суддів, є те, щоб винагорода відповідала важливості тих завдань, які вона виконує. Достатня винагорода є також потрібною для того, щоб зменшити ризики корупції з боку прокурорів» (Доповідь про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: частина II – служба обвинувачення, CDL-AD(2010)040, § 69)».

Поняття «**правоохоронні органи**» набуло широкого вжитку після прийняття Конституції України 1996 р., ч. 3 ст. 17 якої поклала забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України на «відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом». Таким чином, конституційного значення надано такій функції правоохоронних органів, як забезпечення державної безпеки і захисту, проте їх

основна функція – забезпечення правопорядку в суспільстві та державі, захист прав і свобод людини від правопорушень – конституційного закріплення взагалі не отримала. Змінами до Конституції України від 2 червня 2016 р. в текст Основного Закону впроваджено новий термін – «**органи правопорядку**», який застосовується *поряд* з дефініцією – «правоохоронні органи», що сприяє правовій невизначеності.

Не може допомогти з визначенням поняття правоохоронних органів і чинне законодавство України. Так, наприклад, у ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»[347] до правоохоронних органів відносяться органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Але «закритий» перелік правоохоронних органів у чинному законодавстві України відсутній.

В інших випадках визначення поняття правоохоронного органу надається через розкриття характеру здійснюваної ними функції. Проте навряд чи «здійснення правоохоронної функції» як критерій виділення правоохоронних органів може бути результативно застосований, оскільки такі функції в тій чи іншій мірі притаманні майже всім державним органам, насамперед, органам виконавчої влади.

За ст. 1 Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію»[348], **Національна поліція України (поліція)** – це центральний орган виконавчої влади, який *служить суспільству шляхом* забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Відповідно до ст. 1 Закону України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII «Про Службу безпеки України»[349], **служба безпеки України** – державний орган спеціального призначення *з правоохоронними функціями*, який забезпечує державну безпеку України.

[347] Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» // Голос України від 02.03.1994.

[348] Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» // Голос України від 06.08.2015. № 141-142 /

[349] Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII «Про Службу безпеки України» // Голос України від 13.05.1992.

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України від 28 січня 2021 р. № 1150-IX «Про Бюро економічної безпеки України»[350], **Бюро економічної безпеки України** – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави. Відповідно до покладених завдань Бюро економічної безпеки України виконує *правоохоронну*, аналітичну, економічну, інформаційну та інші *функції*.

Частина 1 ст. 1 Закону України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України»[351], **Національне антикорупційне бюро України** є *державним правоохоронним органом*, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Конституційний статус переважної більшості правоохоронних органів не визначено. Однак щодо окремих органів, зокрема, Національного антикорупційного бюро України, Конституційний Суд України приймав рішення і давав характеристику його правового статусу.

Пункт 2.3. мотивувальної частини Рішення Другого Сенату КСУ від 5 червня 2019 р. № 4-р(II)/2019[352] передбачає:

«У статті 1 Закону визначено статус Бюро: Бюро є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових (абзац перший).

Відповідно до статті 2 Закону правову основу діяльності Бюро становлять Конституція України, міжнародні договори України, Закон та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти.

Бюро – державний правоохоронний орган, який належить до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції,

[350] Закон України від 28 січня 2021 р. № 1150-IX «Про Бюро економічної безпеки України» // Голос України від 24.03.2021. № 54.

[351] Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» // Голос України від 25.10.2014, № 206.

[352] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства "Запорізький завод феросплавів" щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України" від 5 червня 2019 р. № 4-р(II)/2019 // Вісник Конституційного Суду України від 2019 р., № 4, стор. 50.

завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці; законодавець наділив Бюро правом за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України (абзац другий частини першої статті 1, пункт 13 частини першої статті 17 Закону). Таке право Бюро, з огляду на покладені обов'язки, реалізує виключно в інтересах держави.

Конституційний Суд України зазначає, що оспорюваним положенням Закону Бюро наділено повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до статті 131-1 Конституції України.

Конституційний Суд України вважає, що до системи прокуратури України як суб'єкта у сфері протидії корупції згідно з частиною п'ятою статті 8 Закону № 1697 входить **Спеціалізована антикорупційна прокуратура,** на яку покладаються, зокрема, функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом № 1697 і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями (пункт 3). **Тобто в системі органів прокуратури України створено спеціалізований підрозділ, який забезпечує представництво інтересів держави в суді саме у сфері боротьби з корупцією.**

Таким чином, положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону, згідно з яким Бюро надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України», суперечить вимогам положень статей 6, 8, 19, 131-1 Конституції України».

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 4.
КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

РОЗДІЛ 12.
ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

12.1. Поняття, форми та основні принципи територіального устрою

Територія – одна з основних ознак держави, що визначає простір, на який поширюється суверенітет і влада держави. Під територією розуміють не тільки сухопутну її частину, а й водний і повітряний простір над ними.

Тому *державна територія* – це геофізичний простір, на який поширюється суверенітет держави. Статус державної території визначений міжнародним правом, а щодо конкретної країни – ще й національним (внутрішньодержавним) правом. У межах державної території діє правовий режим, який є наслідком територіального верховенства держави. Поза її межами перебуває так звана міжнародна територія, статус якої визначений виключно міжнародним правом[353].

Територія є не тільки просторовою сферою верховенства держави, а й об'єктом її публічних правомочностей. Держава встановлює правовий режим власної території, здійснює її оборону, вирішує питання адміністративно-територіального устрою з метою поєднання державного владарювання з відповідно організованим населенням тощо. Водночас не виключається право публічної або приватної власності на землю та інші ресурси, що є матеріальною складовою державної території. Частиною першою ст. 13 Конституції України встановлено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її

[353] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 141.

континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу[354].

У світі немає такої держави, територія якої не поділялася б на певні частини. Навіть найменші країни мають поділ своєї території. Територіальний устрій дає відповідь на питання про те, як організована територія держави, з яких частин вона складається, який їх правовий статус, як будуються взаємовідносини центральних органів з місцевими.

Адміністративно-територіальний устрій – це організація державної території способом її поділу на відокремлені частини – адміністративно-територіальні одиниці. У теорії і на практиці як синонім нерідко вживається термін «адміністративно-територіальний поділ». Адміністративно-територіальний устрій притаманний практиці переважної більшості держав. Виняток складають лише ті, територія яких за геофізичними параметрами є незначною. В Європі це деякі так звані держави-карлики (Ватикан, Монако, Сан-Марино)[355].

Територіальний устрій необхідний для здійснення найрізноманітніших державних функцій. Насамперед відповідно до територіального устрою будується система державних органів та самоврядних органів на місцях. Він також сприяє збалансованому розвитку всієї території, створенню сприятливих умов для задоволення матеріальних, соціальних та культурних потреб громадян тощо.

Територіальний устрій України – *це внутрішній її поділ на певні територіальні частини (автономію, області, райони, громади (міста, селища, села)) та відносини держави в цілому з її складовими частинами щодо управління цими частинами.*

Територіальному устрою присвячений IX розділ Конституції України. Норми цього розділу є одним із найважливіших правових інститутів конституційного права України. Сутність територіального устрою України відбивається в його принципах, які визначені в Конституції України (ст. 132). До них належать: єдність та цілісність державної території; поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів.

Сутність *принципу єдності та цілісності територіального устрою* полягає в тому, що територія України становить єдине ціле, що її

[354] Там само, С. 141 – 142.

[355] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 143.

складові частини перебувають у нерозривному взаємному зв'язку, що на ній чинними є тільки закони України. Цей принцип встановлений у ст. 2 Конституції України, у якій зазначається: «Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною».

Принцип *поєднання централізації й децентралізації* в здійсненні державної влади означає, що в Україні має бути така організація території, яка відповідала б інтересам держави і окремих регіонів. Тобто суть цього принципу полягає в оптимальному співвідношенні між централізацією влади і децентралізацією функцій державного регулювання самоврядних територій. Тож необхідно розмежувати функції між державою і місцевим самоврядуванням.

Принцип *збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів* сприяє розвитку всіх частин держави (міст, селищ та інших населених пунктів) з урахуванням соціально-економічних чинників, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурно-історичних традицій. Суть цього принципу полягає в рівномірному економічному і соціальному розвитку всієї території країни.

З територіальним устроєм безпосередньо пов'язана форма державного устрою. Форми державних зв'язків бувають різні. Сучасні держави за формою устрою поділяються на унітарні (прості) та федеративні (складні).

Окрім традиційних форм державно-територіального устрою, якими є унітарна держава та федерація, є ще регіоналістичні держави (Іспанія, Італія). В основі територіальної організації публічної влади регіоналістичних держав лежить модель *місцевої автономії*, за якою територіальні одиниці держави мають значний ступінь самостійності, зокрема політичної. *Регіоналістична держава* заснована на моделі місцевої автономії держави, у якій законодавча компетенція й повноваження у сфері виконавчої влади розділені між загальнонаціональним рівнем публічної влади та найбільшими територіальними одиницями *(регіонами)*[356].

Унітарна держава – це держава, яка є єдиною, тобто до складу якої не входять інші держави. Її територія становить єдине ціле, а поділяється вона лише на адміністративно-територіальні одиниці. Унітарна держава має спільні для всієї країни органи влади (такі як

[356] Барабаш Ю.Г., Бориславська О.М., Венгер В.М., Козюбра М.І., Мелешевич А.А. Конституційне право: підруч. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2021. С. 52.

парламент, уряд, верховний суд), функції яких поширюються на всю територію. В унітарних державах діє, як правило, єдина система законодавства.

Україна, відповідно до ст. 2 Конституції України, є унітарною державою. Водночас у її складі є Автономна Республіка Крим. Проте сам факт наявності автономії у складі держави ніколи не був обов'язковою ознакою федерації.

Держава здійснює свою юрисдикцію у певних територіальних межах. При цьому виникають питання, як буде здійснюватися ця влада на рівні територіальних колективів, які склалися спонтанно в силу історичних, економічних, географічних, демографічних, політичних чи етнічних чинників. Такі чинники сприяють формуванню територіальних спільнот, які володіють невід'ємними і невідчужуваними правами вільно розвиватися. Тому територіальні колективи вправі домагатися від публічної влади забезпечити гарантії їх вільного розвитку, зокрема права самостійно вирішувати питання місцевого значення, що служить правовою основою *легітимації місцевої влади*. З іншого боку, сукупність таких територіальних колективів утворюють націю, що вимагає від центральної влади піклуватися про публічний інтерес шляхом визнання місцевих урядів або запровадження агентів держави на місцях – губернаторів, адміністрації, префектів тощо.

Залежно від ступеня децентралізації запроваджується адміністративно-територіальний поділ країни, заснований на відносинах самоврядування, автономії чи федералізму. Вжитий у Конституції термін «**територіальний устрій**» визначає лише *територіальні рамки організації публічної влади в Україні*. Окрім того, існує необхідність забезпечення виконання фіскальних завдань на місцях, узгоджувати місцеві та загальнонаціональні інтереси, визначати механізм перерозподілу владних повноважень, взаємовідносин між центральною та місцевою владами, здійснення судового контролю за правовими актами місцевої влади тощо.

Нерідко конституційна регламентація адміністративно-територіального устрою зведена до встановлення його загальних рівнів або ланок. Водночас лише в Конституції України є перелік усіх адміністративно-територіальних одиниць найвищого рівня, зокрема областей (ч. 2 ст. 133). Прикметно, що відповідні переліки містили конституції УРСР 1937 і 1978 рр. З другого боку, закріплення такого

переліку об'єктивно слугує цілям стабільності щодо територіальної організації держави[357].

Політико-територіальна організація публічної влади – це сукупність правових принципів норм та відповідна практика взаємовідносин між державою та територіальними колективами, заснованими на визначенні ступеня децентралізації і деконцентрації публічної влади.

Цей інститут конституційного права є важливим елементом форми публічної влади і визначає порядок публічного управління на місцях. **Конституційний інститут політико-територіальної організації публічної влади** складають правові норми, які врегульовують:

1) визначення території і кордонів держави, адміністративного устрою країни;

2) ступеня децентралізації і деконцентрації публічної влади та статусу територіальних колективів;

3) розмежування компетенції між державою та її складовими частинами;

4) механізм зворотних зв'язків між державою та її складовими частинами, адміністративного та судового контролю за актами місцевих органів влади.

Конституційний Суд України також сформулював своє бачення конституційних основ територіального устрою України.

Як зазначено у п. 4.3. мотивувальної частини Рішення КСУ від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014[358], «Згідно зі статтею 132 Конституції України **територіальний устрій України** ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Зазначені конституційні принципи організації територіального устрою обумовлені формою державного устрою України як **унітарної держави**./…/

[357] Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: моногр. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. С. 145.

[358] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим „Про проведення загальнокримського референдуму" (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014 // Вісник Конституційного Суду України від 2014 р., № 2, стор. 21.

Конституційний Суд України наголошує, що принципи цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону, поширення суверенітету України на всю її територію встановлені Конституцією України. Звуження меж існуючого кордону України, виведення будь-якого суб'єкта адміністративно-територіального устрою України з її складу, зміна конституційно закріпленого статусу адміністративно-територіальної одиниці, зокрема Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, як невід'ємної складової частини України шляхом проведення місцевого референдуму суперечать зазначеним конституційним принципам.

4.4. Питання про зміну території України вирішуються виключно всеукраїнським референдумом (стаття 73 Конституції України). Призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених вказаною статтею Конституції України, належить до повноважень Верховної Ради України (пункт 2 частини першої статті 85 Основного Закону України). Організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України (пункт 20 частини першої статті 92 Конституції України).

Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання (стаття 134 Конституції України). Перелік питань, які належать до відання Автономної Республіки Крим, та питань, з яких вона здійснює нормативне регулювання, встановлений статтями 137, 138 Конституції України.

Конституційний статус Автономної Республіки Крим узгоджується з Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР, за якою головні повноваження і функції місцевої влади визначаються конституцією або законом; **місцева влада в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери її компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу** (пункти 1, 2 статті 4)».

12.2. Система адміністративно-територіального устрою України

Адміністративно-територіальний устрій – *це обумовлений завданнями та функціями держави і проведений з урахуванням природно-історичних, економічних, національних та інших особливостей поділ території держави на окремі частини, згідно з яким будується система місцевого самоврядування, інших державних і недержавних органів з метою забезпечення їх практичної діяльності.*

Згідно зі ст. 133 Конституції України, до системи адміністративно-територіального устрою держави входять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Конституційний Суд України навів низку важливих понять, що стосуються територіального устрою України.

Так, Конституційний Суд У країни у Рішенні від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001[359] (справа про адміністративно-територіальний устрій) установив, що **адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування** (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини).

Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (частина перша статті 133 Конституції України). Відповідно до частини другої статті 133 Основного Закону України Автономна Республіка Крим та місто Севастополь входять до складу України як окремі суб'єкти адміністративно-територіального устрою України. Місто Севастополь не входить до складу Автономної Республіки Крим, має спеціальний статус, який визначається законом України».

[359] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "район" та "район у місті", які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття "організація управління районами в містах", яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ", а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України від 03.08.2001 р., № 29, стор. 162, стаття 1327, код акта 19478/2001.

Територіальні колективи в Україні конституюються згідно з принципом унітаризму як територіальні громади, субрегіони та регіони – райони, області, міста, міста зі спеціальним статусом – місто Севастополь, місто-столиця Київ і Автономна Республіка Крим.

Зараз в Україні існують система і категорії адміністративно-територіальних одиниць, які за соціально-територіальними ознаками поділяються на ***населені пункти*** (міста, села, селища) та ***регіони*** (області та райони). Унікальною за правовим статусом адміністративно-територіальною одиницею в Україні є Автономна Республіка Крим.

Система адміністративно-територіального поділу України побудована на базі координації та субординації, створення структурних рівнів (ланок). Для сучасної системи адміністративно-територіального устрою України характерні ***три структурні рівні***: *вища ланка* – Автономна Республіка Крим, область, міста зі спеціальним статусом (Київ і Севастополь); *середня ланка* – район, місто обласного підпорядкування; *низова ланка* – місто районного підпорядкування, селище (селище міського типу), село, сільрада, селищна рада.

Субрегіональний рівень територіальної організації публічної влади складають райони, міста обласного підпорядкування, а *регіональний* – області, міста Київ і Севастополь та Автономна Республіка Крим.

Конституція України не вживає терміну «регіон». Основний Закон визначає лише засади адміністративно-територіального устрою, встановлюючи перелік областей та видів регіонів, субрегіонів та поселень (ч. 1 ст. 133 Конституції України). Встановлення конституційного переліку назв областей дещо нагадує конституційне регулювання засад федерального устрою, оскільки визначення у Конституції переліку регіонів властиве саме для федерацій.

Інші питання територіального устрою віддані на розсуд законодавчого регулювання. Однак, для зміни конституційної структури адміністративно-територіального устрою необхідно вжити низку заходів – зокрема, вирішати у порядку голосування на референдумі про зміну статусу тих чи інших адміністративних одиниць, внести зміни до Конституції. Як мінімум йдеться про таких суб'єктів як Автономна Республіка Крим, області, столиця – місто-герой Київ та місто Севастополь.

Територіальна організація публічної влади ускладнена ще й тим, що в Україні окремі територіальні громади нагадують своєрідну «матрьош-

ку». Зокрема наводяться дані, що в межах адміністративних кордонів 83 міст загальнодержавного, обласного і республіканського значення перебувають 36 міст, 218 селищ міського типу, 91 селище та 157 сіл.

У системі адміністративно-територіального устрою *найбільшими одиницями* є Автономна Республіка Крим та області.

Адміністративно-територіальні одиниці, які мають чітко виражений регіональний характер (регіони), – це райони та області.

Область – адміністративно-територіальна одиниця у межах території України, що характеризується певними історичними, економічними, екологічними, географічними, демографічними особливостями.

Уперше в Україні області були утворені в 1932 році. Перелік областей та міст, що мають спеціальний статус, міститься в ч. 2 та 3 ст. 133 Конституції України. До складу України входять ***24 області***: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська.

Території областей поділяються на райони. На території області розташовуються міста, що підпорядковуються безпосередньо обласним органам. Зазвичай області іменуються за назвою обласного центру (за винятком Закарпатської та Волинської областей).

Найбільшими за територією є Одеська область – 33,3 тис. кв. км, Дніпропетровська, Чернігівська – 31,9 і Харківська – 31,4 тис. кв. км; найменшими: Чернівецька – 8,1 тис. кв. км, Закарпатська – 12,8 і Тернопільська – 13,8 тис. кв. км області. За кількістю населення найбільшими є такі області: Донецька (до окупації частини території) – 4841,1 тис. чол., Дніпропетровська – 3567,6, Харківська – 2914,2 тис. чоловік.

Важливе місце в системі адміністративно-територіального устрою України належить районам. Ця ланка пов'язує обласні й республіканські органи з міськими, селищними та сільськими радами, підприємствами, організаціями тощо. Кожен із районів є економічно цілісним комплексом зі своєю соціальною інфраструктурою.

Район – частина території області переважно з агропромисловим характером, економічною, транспортною системою, спрямованою на забезпечення зв'язків між населеними пунктами, що розташовані на його території. До таких населених пунктів відносяться села, селища, міста районного значення.

Нині в Україні відбувається територіальна реформа на рівні районів. В Україні загалом було **490 районів**. Отже функціонувало й стільки ж районних рад та районних державних адміністрацій. Завдання, функції та повноваження у цих державних органів та органів місцевого самоврядування – однакові, однак навантаження на ці організаційні структури дуже різниться через їх різний розмір і кількість населення у районах. Наприклад, в Україні було 6 районів з населенням до 10 тисяч людей, у 9 районах проживало більше 100 тисяч людей, у 3 районах – понад 150 тисяч. При однакових функціях – обсяг роботи різний, відповідно й штатна чисельність працюючих у них службовців – різна. Також 26 районів були вже повністю покриті спроможними громадами, 173 райони на 50% і більше були покриті громадами. Переважна більшість повноважень перейшла саме до громад від органів влади районного рівня. Тобто система управління середньої і низової ланки була не збалансована. Тому Уряд і Парламент мали вирішувати питання реорганізації влади на районному рівні. І зробити це необхідно було, як і планувалося, до чергових місцевих виборів, що проходили 25 жовтня 2020 року.

17 липня 2020 р. Верховна Рада України прийняла Постанову № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів»[360]. Згідно з цим правовим актом, тепер в Україні **136 районів**. Попередні 490 районів Верховна Рада України ліквідувала.

Реорганізація районів розпочалася з грудня 2020 р., після того, як набув чинності закон про розмежування повноважень і ресурсів між районами та громадами. Очікувалося, що буде і перехідний період до середини 2021 р., щоб процес зміни адміністративно-територіального устрою був максимально непомітним для людей, а якість і доступність послуг, що надавалися на районному рівні, не знизилася.

Населені пункти поділяються на міські та сільські.

В Україні є **два міста** – Київ та Севастополь – **зі спеціальним статусом** (ч. 3 ст. 133 Конституції України), який визначається законами України. 15 січня 1999 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ»[361]. Закон про місто Севастополь поки що не прийнятий. Більш детально про ці територіальні одиниці мова піде у наступному питанні.

[360] Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів» // Голос України від 18.07.2020, № 122.

[361] Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ» // Урядовий кур'єр від 28.01.1999.

Важливого значення набувають міста обласного і районного підпорядкування. У них містяться об'єкти промислового виробництва, науки, культурно-освітні установи та інші об'єкти, без яких неможливе функціонування міст. В Україні всього 461 місто.

Міста поділяються за значенням на міста районного, обласного, республіканського (Автономна Республіка Крим) значення та міста із спеціальним статусом.

До категорії *міст районного значення* належать міста на території яких розміщені промислові підприємства, комунальне господарство, житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів і підприємств тощо.

До категорії *міст обласного* та *республіканського значення* належать міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинену промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд. До цієї категорії можуть бути зараховані також населені пункти, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне, історичне, оборонне значення, перспективу економічного розвитку, а також населені пункти, які включені до культурних зон, і на їх території розташовані санаторії, стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, туристичні бази, інші осередки відпочинку.

У містах можуть створюватися райони та інші складові частини цих населених пунктів. Райони у містах є також адміністративно-територіальними одиницями, які можуть утворюватись на певних умовах. Території населених пунктів (міст, селищ, сіл) можуть також поділятися на окремі мікрорайони та інші мікроструктури: вулиці, квартали, житлові масиви, дільниці тощо. Ці складові є територіальною основою для *створення органів самоорганізації населення*.

Пункти 1 і 2 резолютивної частини Рішення КСУ від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001[362] розмежовують поняття «район», як складової частини міста та області:

[362] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "район" та "район у місті", які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття "організація управління районами в містах", яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ", а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України від 03.08.2001р., № 29, стор. 162, стаття 1327, код акта 19478/2001.

«1. Під термінами **“район**”, що використовується в пункті 29 частини першої статті 85 Конституції України, і “**район у місті**”, що вживається в частині першій статті 133, частині п’ятій статті 140, частині першій статті 142 Конституції України і відповідно в абзаці третьому статті 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, частині першій статті 2 Закону України “Про столицю України - місто-герой Київ”, **треба розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом**.

Згідно з пунктом 29 частини першої статті 85 Конституції України **до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах**.

2. Під поняттям “організація управління районами в містах”, що міститься в частині п’ятій статті 140 Конституції України, в системному зв’язку з її статтями 142, 143 треба розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України.

Так само необхідно розуміти поняття “організація управління районами в місті Києві”, що вживається в частині першій статті 11 Закону України “Про столицю України - місто-герой Київ”, за винятком повноважень приймати рішення щодо неутворення районних рад у місті, які відповідно до цього Закону (статті 6, 7, 8, 9) є обов’язковою складовою системи місцевого самоврядування в місті Києві».

До **сільських населених пунктів** належать села, тобто населені пункти зі сталим складом населення, переважна частина якого зайнята в сільськогосподарському виробництві та лісовому господарстві.

Інституційна основа організації публічної влади базового рівня – ***територіальні громади***. Первинним об’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об’єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині

органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності. Нормативне визначення територіальної громади надається в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[363] – це жителі, об'єднанні постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

12.3. Адміністративно-територіальні одиниці зі спеціальним статусом

Конституцією і законами України передбачається можливість встановлення спеціального правового статусу, крім Автономної Республіки Крим, ще й для окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема для міст Києва та Севастополя, а також визначення режиму певних територій чи зон. Це зумовлено особливостями історичного, економічного, культурного, національного, географічного чи іншого розвитку певних міст, областей, районів, регіонів або обумовлюється впливом природних явищ чи техногенних аварій та катастроф (наприклад, встановлено правовий режим територій, забруднених внаслідок Чорнобильської катастрофи). У переважній більшості випадків правовий статус таких адміністративно-територіальних одиниць або територій визначається спеціальними законодавчими актами.

Відповідно до ст. 133 Конституції України, до складу України, поряд із областями, містами Києвом та Севастополем, входить **Автономна Республіка Крим**, яка має особливий конституційно-правовий статус.

Автономія походить від грецького слова *autonomia*, що перекладається як самоуправління, незалежність. У найбільш загальному своєму значенні термін «автономія» означає певну міру самостійності, якою наділено частину щодо цілого. У державно-правовому ж аспекті поняття «автономія» набуває особливого змісту, оскільки воно тісно взаємопов'язане з іншими державними явищами: автономія розглядається як самоврядування частини державної території, що безпосередньо чи опосередковано підпорядкована центральним ор-

[363] Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» // Голос України від 12.06.1997.

ганам державної влади з метою її децентралізації. При цьому останні здійснюють загальне керівництво і контроль за автономним утворенням.

Різні види автономії існують у складі більш ніж двадцяти унітарних держав. Окрім України адміністративні автономні утворення входять до складу таких унітарних держав, як Велика Британія, яка має у своєму складі автономії: Північну Ірландію, острів Мен та низку інших малих островів; Габон – автономний район Гамба; Данія – Фарерські острови, Гренландію; Іспанія – Країну Басків, Каталонію, Андалусію, Галісію та ін.; Італія – Сицилію, Сардинію, Долину Аости та інші адміністративні області; Фінляндія – Алонські острови; Франція – острів Корсика та ін.

Автономна Республіка Крим визнається невід'ємною складовою частиною України (ст. 134 Конституції). Поява автономії у складі України – це результат політичного компромісу у ході прийняття Конституції України. Специфічний конституційний режим в Криму зумовлений еволюцією інститутів публічної влади, входження Криму до складу України, становлення інститутів влади півострова з моменту набуття незалежності Україною.

Правовий статус Автономної Республіки Крим визначається низкою нормативно-правових актів: Конституцією України, законами України, Конституцією Автономної Республіки Крим та іншими актами.

Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим складають наступні основні елементи:

1) повноваження (сукупність прав та обов'язків);

2) предмети відання (сфери суспільних відносин, у яких Автономна Республіка Крим має право здійснювати нормативно-правове регулювання);

3) функції Автономної Республіки Крим (основні напрямки діяльності);

4) принципи, на яких ґрунтується правовий статус (основоположні правові ідеї, які відображені в Конституції України та Конституції Автономної Республіки Крим);

5) гарантії Автономної Республіки Крим (умови забезпечення здійснення повноважень Автономної Республіки Крим).

Вперше правовий статус Криму як Автономної Республіки у складі України визначено Законом про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки від 12 лютого 1991 р. Верхов-

ною Радою України були також внесені відповідні зміни до чинної на той час Конституції України (ст. 75), які законодавчо визначили новий конституційно-правовий статус Криму як автономної республіки у складі України. 29 квітня 1992 р. був прийнятий Закон України «Про статус автономної Республіки Крим»[364]. Відповідно до ст. 1 цього Закону, Республіка Крим визначалась як автономна складова частина України, яка самостійно вирішує питання, віднесені до її відання Конституцією та законами України. *Закон втратив чинність на підставі Постанови Верховної Ради України №* 96/95-ВР *від 17.03.95 р.*

17 березня 1995 року було прийнято Закон України № 95/95-ВР «Про Автономну Республіку Крим»[365]. *Закон є чинним в тій частині, що не суперечить затвердженим статтям Конституції Автономної Республіки Крим, та діє нарівні з Конституцією Автономної Республіки Крим згідно із Законом №* 117/96-ВР *від 04.04.96 р.* Відповідно до ст. 1 цього Закону, Автономна Республіка Крим є адміністративно-територіальною автономією у складі України. Стаття 2 Закону передбачає, що Автономна Республіка Крим самостійно вирішує питання, віднесені до її відання Конституцією України, цим Законом, іншими законами України та Конституцією Автономної Республіки Крим.

Однак із прийняттям Конституції України 1996 р. ситуація з конституційно-правовим статусом автономії дещо змінилася. Спочатку Основний Закон України (ст. 136), а потім і Конституція Автономної Республіки Крим[366] (п. 3 ст. 1) і поточне законодавство України визначили **Верховну Раду Автономної Республіки Крим** вже не органом державної влади, а лише «**представницьким органом**», причому без законодавчої функції. Частина 3 ст. 1 Конституції Автономної Республіки Крим закріплює за Верховною Радою Автономної Республіки Крим представницькі, нормотворчі, контрольні функції та повноваження в межах її компетенції. Рада міністрів Автономної Республіки Крим конституюється «**виконавчим органом**» Автономної Республіки Крим, але також не визнається органом державної вла-

[364] Закон України від 29 квітня 1992 р. N 2299-XII «Про статус автономної Республіки Крим» // Голос України від 05.05.1992.

[365] Закон України від 17 березня 1995 р. № 95/95-ВР «Про Автономну Республіку Крим» // Голос України від 18.03.1995.

[366] Конституція Автономної Республіки Крим:Прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21 жовтня 1998 р.; Затверджена Законом України від 23 грудня 1998 р. № 350-XIV «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» // Голос України від 12.01.1999.

ди. У Конституції Автономної Республіки Крим Верховна Рада та Рада міністрів автономії визначаються лише як «органи влади» без конкретизації її юридичної природи як «державної».

Характерною ознакою автономії є *наявність власного, **більш широкого**, порівняно з органами місцевого самоврядування, **предмета відання***.

В Україні предмет відання Автономної Республіки Крим закріплено в ст. 137 та 138 Конституції України і деталізовано в Конституції Автономної Республіки Крим. Зокрема, Основний Закон України закріплює положення про те, що **Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання з питань**:

– сільського господарства і лісів;

– меліорації і кар'єрів;

– громадських робіт, ремесел та промислів;

– благодійництва;

– містобудування і житлового господарства;

– туризму, готельної справи, ярмарків;

– музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників;

– транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів;

– мисливства, рибальства; санітарної і лікарняної служб та з інших питань, делегованих законами України.

Стаття 138 Конституції України визначає **предмет відання Автономної Республіки Крим**:

1) призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим;

2) організація та проведення місцевих референдумів;

3) управління майном, що належить Автономній Республіці Крим;

4) розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України;

5) розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля - відповідно до загальнодержавних програм;

6) визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів;

7) участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки;

8) забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії;

9) участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів;

10) ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях.

Законами України Автономній Республіці Крим можуть бути делеговані також інші повноваження.

Про достатньо високий *правовий статус Автономної Республіки Крим*, за яким вона суттєво *відрізняється від областей в Україні*, свідчать її основні повноваження, які закріплено в главі 5 Конституції Автономної Республіки Крим. Особливо показовими є її повноваження в політико-правовій та в соціально-економічній, зокрема в бюджетній сферах, які Конституція закріплює досить детально. Порівнюючи ці конституційні повноваження Автономної Республіки Крим і повноваження органів місцевого самоврядування, закріплених ст. 143 Конституції України, можна зробити висновок, що коло останніх є значно вужчим як за обсягом, так і за змістом. **Особливо різняться їх повноваження у сфері нормативного регулювання суспільних відносин**.

Для того, щоб вірно зрозуміти конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим в державі Україна, необхідно розуміти **особливості правового статусу автономних утворень в унітарній державі**. Вони полягають у тому, що:

а) автономія, на відміну від інших територіальних утворень, має свій *особливий правовий статус*, основи якого закріплено на рівні загальнодержавної конституції і конкретизовано в спеціальному статутному законодавстві – в конституціях (статутах) автономії, в договорах про розмежування повноважень, в законах про спеціальний правовий статус автономного утворення. Так, наприклад, Закон України «Про статус автономної Республіки Крим»[367] містив Додаток у вигляді Закону України «Про розмежування повноважень між ор-

[367] Закон України від 29 квітня 1992 р. N 2299-XII «Про статус автономної Республіки Крим» // Голос України від 05.05.1992.

ганами державної влади України і Республіки Крим», який *втратив чинність на підставі Постанови Верховної Ради України №* 96/95-ВР *від 17.03.95 р.;*

б) автономія в унітарній державі звичайно має *форму адміністративно-територіальної одиниці*;

в) така автономія *не має суверенітету*;

г) вона виникає в результаті *наділення центральною владою* окремої територіальної одиниці *більш широким колом компетенції*;

ґ) як правило, автономним є утворення, *яке конституйоване як автономне*;

д) органи влади автономії *отримують свої повноваження не безпосередньо від народу* даної території, а від центральних органів влади унітарної держави, тобто їх умовно можна вважати *органами вторинного представництва*;

е) автономне утворення має свій особливий вид публічної влади – *владу автономії*;

є) *організація влади в автономії*, її структура та компетенція визначаються центральними органами державної влади і закріплюються *в конституції унітарної держави*;

ж) автономія в унітарній державі *не може самостійно визначати основи своєї організації*, приймати свою конституцію і самостійно визначати принципи своїх взаємовідносин з центральною владою, оскільки основи правового статусу автономії в унітарній державі визначаються органами державної влади унітарної держави;

з) автономне утворення має свій *специфічний предмет відання*;

и) автономне утворення *не має права самостійно змінити свій правовий статус*;

і) автономія в унітарній державі виступає *одним із засобів децентралізації публічної влади*.

Таким чином, **автономна республіка** – це несуверенна територіальна спільнота, яка конституйована як автономна владою держави, до складу якої вона входить, має свої особливі органи публічної влади, наділена певною політико-правовою самостійністю, але діє на підставі і в межах загальнодержавної конституції, не може самостійно змінити свій правовий статус і виступає засобом децентралізації публічної влади.

За ст. 2 Основного Закону, суверенітет України поширюється на всю її територію і Україна є унітарною державою. Стаття 133 Конституції України закріплює, що Автономна Республіка Крим, разом із

адміністративно-територіальними одиницями, є *складовою частиною адміністративно-територіального устрою України*. Водночас Конституція України містить навіть не окрему статтю, а цілий розділ, який має назву «Автономна Республіка Крим», і закріплює основи її правового статусу в складі України. Аналіз положень цього розділу свідчить, що ***Автономна Республіка Крим має певні ознаки державності***, а саме:

1) в назві цього автономного утворення є слово «Республіка»;

2) вона має свою Конституцію;

3) вона має свій особливий представницький орган – Верховну Раду Автономної Республіки Крим, у якої є право приймати Конституцію та інші нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим;

4) вона також має свій уряд – Раду міністрів, який також видає нормативно-правові акти;

5) має свою територію, свої прапор, герб, гімн, столицю.

Однак названі *ознаки державності суттєво обмежуються* іншими нормами Розділу X Конституції України:

1) Конституція Автономної Республіки Крим повинна бути затверджена не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України;

2) нормативно-правові акти владних органів Автономної Республіки Крим приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів України та на їх виконання;

3) Автономна Республіка Крим має право здійснювати нормативне регулювання виключно з питань, які визначені ст. 137 Конституції України. До цих питань відносяться, в основному, питання місцевого господарства; повноваження, порядок формування Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки та деякі інші.

Таким чином, все це дає підстави стверджувати, що *Автономна Республіка Крим у складі України є напівполітичною автономією*, оскільки політичні повноваження цього адміністративно-територіального утворення досить суттєво обмежені Конституцією України. Разом із тим це ще раз підкреслює, що Автономна Республіка Крим не звичайна адміністративно-територіальна автономія чи одиниця. Адже жодну з них не наділено правом приймати власну Конституцію, хоча й відповідно з загальнодержавною Конституцією.

Конституційний Суд України також давав тлумачення окремим положенням Конституції та законів України щодо правового статусу окремих адміністративно-територіальних одиниць.

У Рішенні від 16 січня 2003 року № l-рп/2003[368] у справі про Конституцію Автономної Республіки Крим Конституційний Суд України зазначив, що **для Автономної Республіки Крим як адміністративно-територіальної одиниці України не притаманні державний суверенітет, власне громадянство та інші ознаки держави; межі Автономної Республіки Крим з іншими адміністративно-територіальними одиницями не є державними кордонами**. За правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у цьому ж рішенні, **поняття «державна територія» (територія України) і «територія відповідної адміністративно-територіальної одиниці», зокрема територія Автономної Республіки Крим, про яку йдеться у статті 7 Конституції Автономної Республіки Крим, хоча й взаємопов'язані, але за своїм змістом є різними**; Конституція України встановлює, що суверенітет України поширюється на всю її територію (стаття 2); це є конституційним закріпленням територіального верховенства України (підпункт 1.4 пункту 1 мотивувальної частини).

У п. 4.4. мотивувальної частини Рішення КСУ від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014[369] зазначено, що «Автономна Республіка Крим є **невід'ємною складовою частиною України** і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання (стаття 134 Конституції України). **Перелік питань, які належать до відання Автономної Республіки Крим, та питань, з яких вона здійснює нормативне регулювання, встановлений статтями 137, 138 Конституції України**.

Конституційний статус Автономної Республіки Крим узгоджується з Європейською хартією місцевого самоврядування,

[368] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції Автономної Республіки Крим та Закону України "Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим" (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) від 16 січня 2003 року № l-рп/2003 // Урядовий кур'єр від 05.02.2003, № 22.

[369] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим „Про проведення загальнокримського референдуму" (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) КСУ від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014 // Голос України від 15.03.2014. № 48, / Спецвипуск /.

ратифікованою Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР, за якою головні повноваження і функції місцевої влади визначаються конституцією або законом; місцева влада в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери її компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу (пункти 1, 2 статті 4).

4.5. Згідно з Конституцією України до відання Автономної Республіки Крим належить організація та проведення місцевих референдумів (пункт 2 частини першої статті 138) у порядку, визначеному законом України (пункт 20 частини першої статті 92).

Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання (частина друга статті 135 Основного Закону України).

Конституційний Суд України вважає, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, ухваливши Постанову, якою передбачено входження до складу Російської Федерації як її суб'єкта, звернення до Президента Російської Федерації та до Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації про початок процедури входження до складу Російської Федерації як суб'єкта Російської Федерації, винесення на референдум зазначених питань, **порушила конституційний принцип територіальної цілісності України та вийшла за межі своїх повноважень,** а отже, Постанова не відповідає статтям 1, 2, 5, 8, частині другій статті 19, статті 73, пункту 3 частини першої статті 85, пунктам 13, 18, 20 частини першої статті 92, статтям 132, 133, 134, 135, 137, 138 Конституції України.

Постанова також суперечить основоположним принципам суверенності та територіальної цілісності держави, закладеним у міжнародно-правових актах, зокрема принципу взаємної поваги до суверенної рівності кожної держави, що включає політичну незалежність, можливість зміни кордонів відповідно до міжнародного права мирним шляхом і за домовленістю. Внаслідок дії зазначених принципів держави-учасниці повинні утримуватися від порушення територіальної цілісності чи політичної незалежності будь-якої держави шляхом застосування сили чи погрози силою або в інший спосіб, несумісний із цілями Організації Об'єднаних Націй, а також від дій,

що спрямовані проти територіальної цілісності чи єдності будь-якої держави-учасниці (Статут Організації Об'єднаних Націй, Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 року, Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 року)».

Відповідно до ст. 20 Конституції України прийнято Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ»[370], яким визначено **спеціальний статус міста Києва як столиці України**, функції, повноваження й особливості здійснення в Києві місцевого самоврядування і державної виконавчої влади.

Місто Київ як столиця України – це:

по-перше, політичний та адміністративний центр держави, а також духовний, культурний, історичний та науково-освітній центр України;

по-друге, Київ – місце розташування резиденції глави держави, парламенту та інших центральних органів державної виконавчої та судової влади, а також місце розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій;

по-третє, місто Київ – місце розташування Київської обласної ради та Київської обласної державної адміністрації та їх органів, а також місце розташування відповідних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Такий особливий столичний статус Києва передбачає *надання* місцевим органам самоврядування й органам виконавчої влади *додаткових повноважень*, які забезпечують здійснення згідно з законодавством *столичних функцій*. До таких функцій віднесено:

1) створення належних умов для діяльності у місті вищих і центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій;

2) вирішення питань про розміщення нових центральних органів, що утворюються вищими органами державної влади;

3) надання на договірних засадах комунальних, інженерних, соціально-культурних та інших послуг державним та іншим органам, які розміщені у місті Києві;

4) здійснення заходів щодо збереження та відновлення пам'яток історії культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають національне значення, та ряд інших функцій, що визначаються законодавством України (ст. 4 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»).

[370] Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ» // Урядовий кур'єр від 28.01.1999.

Систему адміністративно-територіального устрою міста Києва складають райони у місті, а межі міста визначає Верховна Рада. У законодавчому акті про столичний статус міста Києва визначено систему місцевого самоврядування, основні форми його здійснення, функції і повноваження посадових осіб та органів місцевого самоврядування, виконавчої влади. Поряд із загальними повноваженнями, які встановлені для міських рад і голів у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», закон про статус міста Києва визначає додаткові повноваження Київського міського голови (ст. 17), додаткові права Київської міської ради, пов'язані із здійсненням містом Києвом столичних функцій (ст. 22), а також визначена матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування (ст. 18-19 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»).

Що стосується **спеціального статусу міста Севастополя**, то згідно зі ст. 133 Конституцією України він **визначається Законом**. Це питання сьогодні регулюється суперечливо. Зокрема, Законом України «Про Автономну Республіку Крим від 17 березня 1995 р. № 95/95-ВР передбачено, що місто Севастополь є адміністративно-територіальною одиницею загальнодержавного підпорядкування і *не входить до складу Автономної Республіки Крим* (ч. 2 ст. 5). Його статус визначається законами України. Водночас місто Севастополь знаходиться на території Автономної Республіки Крим і відповідно до Конституції Автономної Республіки Крим 1998 р. при Верховній Раді АРК може створюватися і функціонувати Представництво міста Севастополя (ст. 7).

«Відповідно до частини другої статті 133 Основного Закону України **Автономна Республіка Крим та місто Севастополь входять до складу України як окремі одиниці адміністративно-територіального устрою України; місто Севастополь не входить до складу Автономної Республіки Крим, має спеціальний статус, який визначається законом України**» (підпункт 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 березня 2014 року № 2-рп/2014[371]).

Конституційний статус територіальних утворень зі спеціальним статусом. *Судові, військові округи, екологічні, прикордонні,*

[371] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим „Про проведення загальнокримського референдуму" (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) КСУ від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014 // Голос України від 15.03.2014, № 48, / Спецвипуск /.

спеціальні (вільні) економічні зони, *адміністративно-територіальні утворення з особливим режимом функціонування* можуть утворюватися для забезпечення нормального здійснення спеціалізованих функцій публічного управління у відповідних сферах публічної влади. Такі територіальні утворення враховують специфічний режим здійснюваних заходів та прийняття правових актів. **Правове становище суб'єктів у таких утвореннях регулюється спеціальними законами**. Так, Закон України № 791а-XII «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» був прийнятий 27 лютого 1991 р.[372] 15 квітня 2014 р. був прийнятий Закон України № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»[373]. Згідно з ч. 1 ст. 2 зазначеного Закону, цей Закон визначає **статус території України, тимчасово окупованої внаслідок збройної агресії Російської Федерації**, встановлює особливий правовий режим на цій території, визначає особливості діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах цього режиму, додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб.

[372] Закон України від 27 лютого 1991 р. № 791а-XII «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» // Голос України від 21.03.1991.

[373] Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» // Голос України від 26.04.2014, № 83 /спецвипуск/.

РОЗДІЛ 13.
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

13.1. Поняття та сутність територіальної організації публічної влади

Територіальну організацію публічної влади в державі можна визначити *як систему взаємовідносин між різними рівнями публічної влади в державі, тобто державою в цілому й окремими частинами її території, а точніше – між центральною владою держави та владою її різних територіальних складових, а також між владою самих цих територіальних частин держави.*

У науці традиційно виділяють **дві системи влади на місцевому рівні**:

1) *місцеве управління* як управлінську діяльність у місцевій територіальній одиниці, що здійснюється центральною владою або адміністрацією вищестоящого територіального рівня управління. Здійснюється місцеве управління, як правило, через призначувані вищестоящою владою адміністративні органи. Так, у Франції в рамках регіону органом управління є префект республіки, що призначається урядовим декретом і представляє уряд і його членів у відносинах із населенням. До його компетенції входять питання фінансів, безпеки, освіти тощо;

2) *місцеве самоврядування* як публічну владу територіальних громад. Головними ознаками органів місцевого самоврядування є їх виборність зі значною самостійністю у вирішенні місцевих питань. Дана самостійність ґрунтується на муніципальній власності, праві стягнення й розпорядження місцевими податними, можливості прийняття широкого кола нормативних актів з питань місцевого управління, розпорядженні місцевою поліцією тощо.

Це *різні* за своєю юридичною природою **системи місцевої влади**, насамперед за функціями та повноваженнями. Разом із тим міс-

цеве управління та місцеве самоврядування є *складовими єдиного процесу* публічного управління суспільними справами, що взяті окремо не можуть повноцінно виконувати своїх функцій в умовах демократизації владної системи. Головною відмінністю державної влади від муніципальної є те, що першій належить державний суверенітет, тобто верховенство, самостійність державної влади в межах країни, її незалежність, рівноправність у міжнародних відносинах. Натомість публічні владні повноваження органів місцевого самоврядування не поширюються на всю територію держави, і місцеве самоврядування не може діяти незалежно в міжнародних відносинах.

Серед новітніх підходів щодо побудови **взаємовідносин між підсистемами влади** на місцевому рівні набуває поширення **практика муніципального дуалізму**, яка дає змогу провести раціоналізацію взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням, зберігаючи при цьому їх особливу правову природу (самостійність), невід'ємні права з одночасною децентралізацією частини функцій виконавчої влади.

У більшості країн основні положення про управління на місцях містяться в конституціях і традиційно розглядаються в науці конституційного права, хоча в деяких постсоціалістичних країнах та інших державах виокремлюється особлива галузь і наука муніципального права. Крім того, у деяких країнах, наприкладу Великій Британії, питання місцевого самоврядування та управління регулюються нормами адміністративного, а не конституційного права.

Отже, *територіальна організація влади* є комплексною конституційно-правовою категорією, яка містить територіальний та системно-структурний чинники організації публічної влади. Пріоритетність територіальної організації влади в процесі розбудови держави є визначальною, оскільки саме ця категорія дозволяє поєднати організаційну, територіальну, правову та економічну основи функціонування органів публічної влади різних рівнів з урахуванням децентралізаційних процесів у владній сфері. Це дозволяє на практиці значно підвищити ефективність механізму влади та забезпечити його дієвість.

13.2. Місцеве самоврядування: соціальне начення і політична роль у сучасних державах

Місцеве самоврядування є неодмінним атрибутом сучасного суспільства і важливою ознакою демократії будь-якої держави, тому що саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо.

Соціальне призначення місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане із захистом місцевих (муніципальних) інтересів, які стосуються вирішення питань забезпечення життєдіяльності населення. Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р.[374], дає загальне визначення місцевого самоврядування, що фактично стало універсальним і прийняте всіма демократичними державами. ***Місцеве самоврядування*** Хартія визначає як право й дійсну здатність місцевих співтовариств контролювати значну частину суспільних справ, управляти ними в рамках закону під свою відповідальність і на благо населення.

Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування були закладені ще в кінці XVIII – першій половині XIX ст. представниками французької, бельгійської та німецької юридичних шкіл. Саме в цей час виникають *дві класичні теорії місцевого самоврядування*, що базуються на двох суттєво відмінних один від одного концептуальних підходах: а) уяві про місцеве самоврядування як самостійну владу; б) сприйнятті місцевого самоврядування як інституту, тісно пов'язаного з державною владою, її місцевого аналогу.

Історично першою наукове обґрунтування отримала *теорія вільної громади,* основні положення якої були сформульовані маркізом д'Аргенсоном та Г. Туре. Теорія вільної громади базувалася на ідеї природного права, недержавної природи місцевого самоврядування. Вона виходила з того, що право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Відповідно до цього, територіальна громада визнається незалежною від держави органічною корпорацією, яка складається природним шляхом, відповідно, її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної грома-

[374] Європейська хартія місцевого самоврядування: Прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р.; Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.97 р. // Офіційний вісник України від 03.04.2015 — 2015 р., № 24, / № 39, 2013, ст. 1418 /, стор. 450, стаття 718, код акта 67165/2013.

ди (належить громаді в силу її природи або дарується Творцем). Отже, місцеве самоврядування, згідно з цією теорією, є автономною щодо державної влади публічною владою – владою територіальної громади.

На зміну цій теорії прийшла *господарська (громадсько-господарська) теорія* місцевого самоврядування, за допомогою якої намагалися обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та комунальної діяльності. Ця теорія організації місцевої влади виникла в результаті поступового розвитку положень теорії прав вільної громади у пристосуванні їх до умов, коли у процесі історичного розвитку ускладнюються правові відносини між суб'єктами суспільного життя, і підвищується роль держави як регулятора цих відносин. В основі громадсько-господарської теорії місцевого самоврядування знаходиться запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив – це елемент, насамперед, громадянського суспільства. Місцеве самоврядування – недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа, а саме – у місцевих громадських та господарських справах. Питання ж політичні належать до компетенції державної влади.

У середині XIX ст. набула поширення *державницька теорія місцевого самоврядування*. Основні положення даної теорії були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. Вона розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну із форм організації місцевого управління, тобто як один зі способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів надані державою. Однак місцеве самоврядування здійснюється не державними особами, а самими місцевими жителями, які зацікавлені у результатах такого управління.

У XX ст. отримала поширення *теорія соціального обслуговування,* в якій акцентується увага на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань та функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг.

У науці існують й інші теорії місцевого самоврядування, а саме: *теорія самоврядних одиниць*, згідно з якою місцеве самоврядування є «продуктом самообмеження держави», а муніципалітети, у цьому випадку, виконують функції державного управління, хоча і залишаються органами не держави, а територіальної громади.

Місцеве самоврядування в умовах демократизації державної влади й будівництва громадянського суспільства з органу, що займається господарсько-економічною діяльністю, стає органом, що займається політичною діяльністю, тобто місцеве самоврядування в умовах демократії як інститут громадянського суспільства разом із державою, партіями, профспілками, громадськими організаціями стає інститутом політичної системи суспільства.

Основою організації та функціонування місцевого самоврядування виступають його принципи – вихідні ідеї, що визначають його властивості та ознаки. Принципи місцевого самоврядування встановлені Європейською хартією місцевого самоврядування та положеннями національного законодавства України. До **основних принципів місцевого самоврядування** належать:

– субсидіарність;
– верховенство права;
– свобода волевиявлення громадян;
– захист прав, свобод і законних інтересів людини;
– демократизм;
– децентралізація;
– департаменталізація;
– партиципація;
– рівноправність;
– компетентність;
– компліментарність;
– гласність та публічність;
– неупередженість з боку органів місцевого самоврядування та посадових осіб;
– невтручання з боку органів місцевого самоврядування, посадових осіб при волевиявленні громадян;
– гарантованість прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні;
– територіальна організованість влади;
– відповідність територіальної основи місцевого самоврядування потребам і можливостям (необхідності) вирішення певних державних, місцевих (регіональних) та інших питань забезпечення життєдіяльності територіальних громад та ін.

Місцеве самоврядування у світі ґрунтується на різних концептуальних засадах з урахуванням історичного досвіду, традицій, мен-

талітету народу. Виокремлюють чотири основні **системи місцевого самоврядування**.

Англо-американська (англосаксонська) система характеризується тим, що на всіх субстанціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються (США, Велика Британія, Канада, Австралія).

Континентальна (романо-германська, або європейська) система будується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління. Така система має два різновиди. На всіх субстанціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. При цьому на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади. Така система існує, зокрема, в Італії та Франції. Інший варіант цієї системи заснований на створенні органів місцевого самоврядування лише на низовому рівні, а на регіональному та субрегіональному рівнях функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Така система застосовується, зокрема, в Болгарії, Польщі, Туреччині, Фінляндії.

Іберійська система (Бразилія, Португалія, Мексика) полягає в тому, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, префекти тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад і одночасно затверджуються центральними органами державної влади в адміністративно-територіальних одиницях.

Радянська система (система рад та їх виконавчих комітетів) базувалася на запереченні поділу влади і визнанні повновладдя представницьких органів від низу до верху. Усі ради вважалися органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковувалися радам. Система рад характеризувалася ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів. Сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах, зокрема в КНР, КНДР.

13.3. Правові основи функціонування місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування в Україні у часи СРСР мало декларативний характер, а тому розбудова демократичного місцевого самоврядування почалась після проголошення незалежності України. Найбільш важливими нормативними актами, на підставі яких будується система місцевого самоврядування в Україні є Конституція України 1996 р., закони «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.[375], «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р.[376], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р.[377] та ін.

З прийняттям Конституції України 1996 р. в політичній системі України відбуваються докорінні зміни. Значною мірою вони зумовлені зміною правового статусу місцевих рад, які закріплюються наконституційному рівні вже не як органи державної влади, а як органи місцевого самоврядування. Сучасну правову державу не можна уявити без ефективно діючої та самостійної системи місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування, як визначає його Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 3), є правом і реальною здатністю органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. За Європейською хартією, це право здійснюється як виборними та виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії.

Відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це положення Конституції

[375] Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» // Голос України від 12.06.1997.

[376] Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад» // Урядовий кур'єр від 02.08.2002. № 140.

[377] Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // Голос України від 04.03.2015. № 39.

України корелюється з положеннями ст. 7, яка передбачає, що в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування.

Більш детальне, порівняно з поняттям, поданим у Конституції України, визначення поняття «місцеве самоврядування» дає Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» Відповідно до ст. 2 цього Закону, **місцеве самоврядування в Україні** – *це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України*.

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

Місцеве самоврядування, його гарантування з боку держави є не тільки правом територіальної громади, а й *принципом конституційного ладу* України. Це знайшло своє закріплення у ст. 7 Конституції України.

Конституційно-правове регулювання статусу місцевого самоврядування несе на собі відбиток зазначених вище теоретико-концептуальних підходів щодо європейської моделі місцевого самоврядування. Так, згідно з ч. 1 ст. 140 Конституції України, територіальна громада розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що повною мірою відповідає **громадівській концепції місцевого самоврядування**. Про це свідчить і те, що *місцеве самоврядування обмежується* самостійним вирішенням питань місцевого значення в межах Конституції і законів України та зосереджується лише в селах, селищах та містах, оскільки населення районів і областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

Частиною 3 ст. 143 Конституції України встановлено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі

повноваження органів виконавчої влади, а ч. 4 ст. 143 передбачає, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Ці положення побудовані на основі ***моделі муніципального дуалізму***.

Водночас найбільш суттєві положення Конституції України викладені в аспекті *державницької теорії місцевого самоврядування*. У них чітко наголошується на тому, що місцеве самоврядування базується передусім на владі, джерелом якої є народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – на законі. Так, згідно зі ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, тобто за принципом дозволено лише те, що передбачено законом.

Аналіз положень Конституції України і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», інших нормативних актів дає підстави для висновку, що в Україні застосовується **континентальна (європейська) система управління на місцях**. І це є цілком закономірним, оскільки на розробку в Україні законодавства про місцеве самоврядування суттєво вплинули положення Європейської хартії місцевого самоврядування. Особливо це стосується положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регулює відносини, що виникають у процесі **добровільного об'єднання територіальних громад** сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. А Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад» відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів України визначає **правовий статус депутата** сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі – *місцева рада*) як *представника інтересів територіальної громади*, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради.

13.4. Система місцевого самоврядування

Система місцевого самоврядування *– це сукупність органів та різноманітних організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини вирішують питання місцевого значення, здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування.*

Стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до *елементів системи* місцевого самоврядування відносить:

а) територіальну громаду;

б) сільську, селищну, міську ради;

в) сільського, селищного, міського голову;

г) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

ґ) районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради;

д) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

е) органи самоорганізації населення.

Територіальна громада – основний суб'єкт місцевого самоврядування. До неї входять жителі села (кількох сіл), селища, міста. Так, відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста, яку *становлять жителі, що постійно проживають у межах* села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або *добровільне об'єднання жителів кількох сіл*, що мають єдиний адміністративний центр. Важливо, що територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, *створювати єдині органи* місцевого самоврядування та *обирати єдиного сільського голову*. При цьому добровільне об'єднання цих громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Вихід зі складу сільської громади також здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади (ст. 6 Закону).

До **органів місцевого самоврядування** належать сільські, селищні, міські ради, що складаються з депутатів, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Районні і обласні ради представляють спільні інтереси

територіальних громад сіл, селищ, міст. Світова практика свідчить про те, що саме **виборні органи місцевого самоврядування є основними носіями повноважень щодо самоврядування**, головною формою самоорганізації територіальних громад.

Сільські, селищні та міські ради можуть мати свої виконавчі органи. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування *обирають* відповідно сільського, селищного, міського *голів, які очолюють* ***виконавчий орган ради*** і головують на її засіданнях. Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

На рівні областей і районів передбачається створення не виконавчих органів, а виконавчого апарату відповідної ради. Голова районної ради та *голова* обласної ради обираються відповідною радою і очолюють *виконавчий апарат ради*. Функції виконавчих органів районних і обласних рад, як це випливає зі ст. 118 Конституції України, виконують відповідні *державні адміністрації*, яким делегуються ці повноваження.

Здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначається окремими законами. Це пояснюється тим, що ці міста, відповідно до ст. 133 Конституції, мають спеціальний правовий статус. У них, на відміну від інших міст України, згідно зі ст. 118 Конституції, функціонують відповідні державні адміністрації. Це, безумовно, впливає на специфіку місцевого самоврядування в них. На сьогодні поки що прийнято лише Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ».

Територіальна громада за обсягом правоздатності і дієздатності своїх членів є неоднорідною, оскільки її становлять жителі населеного пункту з різним правовим статусом (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Громадяни України, які досягли 18-річного віку і є дієздатними, являють собою активних суб'єктів права на участь у здійсненні місцевого самоврядування. Вони мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування чи їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими передбаченими Конституцією і законами України та *статутами територіальних громад* правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Право членів територіальної громади брати участь у здійсненні місцевого самоврядування реалізується в таких формах:

– місцеві референдуми;

– вибори депутатів місцевої ради та передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування (місцеві вибори);

– загальні збори громадян за місцем проживання;

– колективні та індивідуальні звернення;

– громадські слухання;

– місцеві ініціативи;

– участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах міського самоврядування;

– інші форми, не заборонені законом.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є прийняття нею рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом проведення **місцевого референдуму**. Рішення, які приймаються місцевими референдумами, є обов'язковими до виконання і мають вищу юридичну силу порівняно з рішеннями рад, їх виконавчих органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Однією з форм безпосереднього волевиявлення територіальної громади, згідно зі ст. 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», є **загальні збори громадян**. Ці збори проводяться за місцем їх проживання, у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів). Такі збори громадян є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування. Ті рішення загальних зборів з питань місцевого самоврядування, які стосуються суто внутрішніх питань самоорганізації територіальної громади і їх членів, є обов'язковими для виконання органами територіальної самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. На загальних зборах громадян можуть бути прийняті рішення, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їх виконавчих органів, їх посадових осіб, керівників підприємств, організацій, установ. Такі рішення відповідними суб'єктами мають бути розглянуті в установлені законом терміни.

Новими формами участі окремих членів територіальної громади в обговоренні і вирішенні питань місцевого самоврядування, що знайшли своє закріплення в ст. 9 та 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є місцеві ініціативи та громадські слухання.

Право територіальної громади проводити **громадські слухання** – це право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання повинні проводитися не рідше одного разу на рік.

Місцеві ініціативи означають, що члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-яке питання, що віднесене до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення такої ініціативи на розгляд міської ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Система місцевого самоврядування територіальними громадами та органами місцевого самоврядування не вичерпується. Як окремі її елементи ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» називає також сільського, селищного, міського голову, а також органи самоорганізації населення. Що ж стосується міст з районним поділом, то там за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в містах ради, які мають свої виконавчі органи. Згідно з ч. 5 ст. 140 Конституції України, питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад.

Одним із елементів міського самоврядування є **органи самоорганізації населення**. Відповідно до ч. 6 ст. 140 Конституції України, сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

13.5. Конституційно-правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування

Конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування складають такі ***елементи***, як:

– мета, що конкретизується через завдання та функції;

– компетенція (предмети відання та владні повноваження);

– організаційно-структурна характеристика, яка окреслює порядок створення та діяльності органів місцевого самоврядування, а також їхнє місце у системі органів публічної влади.

До *завдань* органів місцевого самоврядування традиційно відносять вирішення питань місцевого значення, а також сприяння якомога більш повній реалізації прав і свобод особистості на місцевому рівні, місцевій демократії та врешті-решт – розвиток демократичних основ конституційного ладу України.

Серед *функцій* органів місцевого самоврядування виокремлюють такі як:

– нормотворча, організаційна, бюджетна, матеріально-фінансова, кадрова, з реалізації та забезпечення прав і свобод особистості, контрольна тощо (за видами діяльності);

– політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна тощо (за сферами діяльності).

Цілі, завдання і функції органів місцевого самоврядування визначають обсяг та характер їх компетенції.

Компетенція органів місцевого самоврядування характеризується через предмети їх відання та повноваження. Іншими словами, компетенція органів місцевого самоврядування – це їх *владні повноваження* відносно певних предметів відання.

Предмети відання місцевого самоврядування концентруються у таких сферах місцевого життя, як політична, економічна, соціально-культурна та екологічна.

Повноваження органів місцевого самоврядування закріплені у Конституції й у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та залежать від того, про який саме вид органів місцевого самоврядування йдеться. Виокремлюють повноваження сільських, селищних та міських рад (*представницьких органів територіальної громади*), районних та обласних рад (*органів, що представляють інтереси кількох територіальних громад*), сільських, селищних, міських голів тощо.

За *змістом* **повноваження органів місцевого самоврядування** можна розділити на такі основні групи:

1) суспільно-політичні (нормотворча діяльність, керівництво місцевими радами апаратом ради та її виконавчим комітетом, скликання загальних зборів громадян за місцем проживання та ін.);

2) фінансово-економічні (встановлення ставок місцевих податків і зборів; здійснення місцевих позик, утворення комунальних підприємств та ін.);

3) соціально-культурні (підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм

з інших питань самоврядування, надання допомоги малозабезпеченим верствам населення, утримання дитячих садків, закладів освіти, підтримка місцевих громадських організацій та ін.);

4) екологічні (підготовка програм охорони навколишнього середовища, створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем забезпечення доступу до екологічної інформації та ін.).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», закріплюючи деякі повноваження органів місцевого самоврядування, передбачає їх *виключний характер*. Таке повноваження *не може бути делеговано* іншим органам публічної влади. Наприклад, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 26 цього Закону, *затвердження регламенту ради* є виключним повноваженням сільських, селищних, міських рад.

Органи місцевого самоврядування *можуть* не тільки *делегувати частину* власних *повноважень* іншим органам публічної влади, але й *отримувати повноваження* у процесі делегування. Це надає підстави класифікувати **повноваження органів місцевого самоврядування залежно від їх природи на власні та делеговані**.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. Делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування відповідає такому принципу європейського конституціоналізму, як принцип субсидіарності, та сприяє децентралізації публічної влади у державі.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що ***делеговані повноваження*** – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Отже, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організовувати проведення перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих

їм повноважень органів виконавчої влади. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Крім того, законодавство передбачає виокремлення і делегування повноважень органам самоорганізації населення. Це повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вони додатково наділяють органи самоорганізації населення. На практиці в Україні делегування повноважень місцевих рад органам самоорганізації населення поки не набуло широкого розповсюдження.

Органи місцевого самоврядування виконують свої повноваження, *взаємодіючи* з іншими органами публічної влади. Основи їх взаємодії закріплені в Конституції та у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

13.6. Депутат місцевої ради

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р.[378], відповідно до Конституції України, ЗаконуУкраїни «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., інших законів України визначає **правовий статус депутата місцевої ради** як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради.

Згідно з цим Законом України *основними* складовими правового статусу депутата місцевої ради є такі положення:

1. Депутат місцевої ради є *представником інтересів* територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

2. Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу 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.

[378] Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад» // Урядовий кур'єр від 02.08.2002, № 140.

3. Депутат місцевої ради є *повноважним і рівноправним членом відповідної ради* – представницького органу місцевого самоврядування.

4. Депутат місцевої ради відповідно до Закону *наділяється всією повнотою прав*, необхідних для забезпечення його реальної участі в діяльності ради та її органів.

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.

Депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не поривaючи з виробничою або службовою діяльністю.

Депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі і *не може поєднувати* свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

Депутат місцевої ради не може використовувати свій депутатський мандат в цілях, не пов'язаних з депутатською діяльністю. Депутат місцевої ради не може мати іншого представницького мандата.

Депутат місцевої ради зобов'язаний:

1) додержуватися Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, регламенту ради та інших нормативно-правових актів, що визначають порядок діяльності ради та її органів;

2) брати участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких він входить, всебічно сприяти виконанню їх рішень;

3) виконувати доручення ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради; інформувати їх про виконання доручень.

У *виборчому округзі* депутат місцевої ради зобов'язаний:

1) підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною територіальною громадою, трудовими колективами і громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати місцевої ради, а також колективами інших підприємств, установ, організацій, незалежно від форми

власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території;

2) не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;

3) брати участь в організації виконання рішень ради та її органів, доручень виборців, у масових заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування на території громади або виборчого округу;

4) вивчати громадську думку, потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні;

5) визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців, інших громадян; вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.

Права депутата місцевої ради у раді та її органах:

Депутат місцевої ради користується ***правом ухвального голосу*** з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. Депутат місцевої ради набуває права ухвального голосу з моменту визнання його повноважень.

Кожний депутат місцевої ради у раді та її органах, до складу яких він входить, *має один голос*. Депутат місцевої ради, який не входить до складу відповідного органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

Депутат місцевої ради має право:

1) *обирати* і *бути обраним* до органів відповідної ради;

2) *офіційно представляти* виборців у відповідній раді та її органах;

3) *пропонувати* питання для розгляду їх радою та її органами;

4) *вносити* пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті;

5) вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю;

6) вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень з питань, що належать до їх відання, поправки до них;

7) *висловлюватися* щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою;

8) *порушувати* питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування;

9) *брати участь* у дебатах, звертатися із запитами, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні;

10) вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території;

11) *порушувати* в раді та її органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій;

12) *виступати* з обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки;

13) *ознайомлюватися* з текстами виступів у стенограмах чи протоколах засідань ради та її органів до їх опублікування;

14) *оголошувати* на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення;

15) *об'єднуватися* з іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції, які діють відповідно до регламенту ради.

Депутат місцевої ради може передати головуючому тексти свого невиголошеного виступу, пропозицій і зауважень з обговорюваного питання для включення до протоколу засідання ради або її органу, в якому він бере участь.

Порядок реалізації зазначених прав депутатів місцевих рад визначається Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», іншими законами України, які регулюють діяльність місцевих рад та їх органів, а також регламентом відповідної ради.

Участь депутата в сесіях місцевої ради та засіданнях її органів регламентує ст. 20 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

На сесіях місцевої ради депутати місцевої ради на основі колективного і вільного обговорення розглядають і вирішують питання, віднесені до відання відповідної ради.

Депутат місцевої ради, крім секретаря ради, голови районної у місті, районної, обласної ради та їх заступників, *повинен входити до складу однієї з постійних комісій*, що утворюються радою.

Депутат місцевої ради за дорученням відповідної ради або постійної комісії, до складу якої його обрано, бере безпосередню участь у підготовці питань для розгляду на сесіях ради та засіданнях постійної комісії.

Депутат місцевої ради *зобов'язаний бути присутнім на пленарних засіданнях ради*, засіданнях постійної комісії та інших органів ради, до складу яких він входить. У разі неможливості бути присутнім на засіданні депутат місцевої ради повідомляє про це особу, яка очолює відповідний орган.

Рада, до якої обрано депутата, *має право заслуховувати його звіти про виконання рішень ради*, на пленарних засіданнях періодично інформує депутатів місцевої ради про хід виконання рішень, прийнятих радою, реалізацію пропозицій і зауважень, внесених ними, а також з інших важливих питань діяльності ради та її органів.

У разі *пропуску* депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, членом якої він є, *невиконання* ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна *рада може звернутися до виборців* з пропозицією про ***відкликання*** такого ***депутата*** у встановленому законом порядку.

Стаття 21 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає **правові форми роботи депутата місцевої ради** – депутатський запит і депутатське запитання.

Депутатський запит – це підтримана радою *вимога депутата* місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради.

Депутатське запитання – це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на запитання може бути оголошено на сесії ради або дано депутату місцевої ради в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається.

Стаття 22 вказаного Закону встановлює порядок розгляду депутатського запиту. Депутатський запит може бути внесений депутатом

місцевої ради або групою депутатів попередньо або на пленарному засіданні ради у письмовій чи усній формі. Запит підлягає включенню до порядку денного пленарного засідання ради. Депутатський запит обговорюється у разі необхідності на пленарному засіданні місцевої ради. Рада може зобов'язати відповідний орган подати у встановлений нею строк звіт про виконання рішення по запиту депутата місцевої ради. Орган або посадова особа, до яких звернуто депутатський запит, зобов'язані у встановлений радою строк дати офіційну письмову відповідь на нього відповідній раді і депутату місцевої ради. Якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений радою строк, то орган або посадова особа зобов'язані письмово повідомити раді та депутатові місцевої ради, який вніс запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати один місяць з дня одержання запиту. Відповідь на запит у разі необхідності розглядається на пленарному засіданні ради. Депутат місцевої ради має право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. За результатами відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше 1/4 присутніх на засіданні депутатів місцевої ради. Посадових осіб, до яких звернуто запит, своєчасно інформують про дату та час обговорення відповіді на запит радою. Вони або уповноважені ними особи мають право бути присутні на цьому засіданні ради. За результатами розгляду відповіді на депутатський запит рада приймає відповідне рішення.

Розділ IV Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає **основні гарантії депутатської діяльності**.

Стаття 30 цього Закону, вказує на *непорушність повноважень депутата* місцевої ради та забезпечення умов для їх здійснення.

Депутат місцевої ради наділений усією повнотою повноважень, передбачених цим та іншими законами України. **Ніхто не може обмежити повноваження депутата місцевої ради інакше як у випадках, передбачених Конституцією та законами України**. Місцеві ради та їх органи забезпечують необхідні умови для ефективного здійснення депутатами місцевих рад їх повноважень. Рада та її органи сприяють депутатам місцевих рад в їх діяльності шляхом створення відповідних умов, забезпечення депутатів документами, довідково-інформаційними та іншими матеріалами, необхідними для ефективного здійснення депутатських повноважень, організовують вивчення депутатами місцевих рад законодавства, досвіду роботи рад. **Депутат місцевої ради не несе**

відповідальності за виступи на засіданнях ради та її органів, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. На час виконання депутатських повноважень депутату місцевої ради надається відстрочка від призову на строкову військову чи альтернативну (невійськову) службу. У зв'язку з депутатською діяльністю депутат місцевої ради також звільняється від проходження навчальних зборів. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, зобов'язані сприяти депутатам місцевої ради у здійсненні їх депутатських повноважень.

собливості повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради передбачає ст. 31 згадуваного Закону.

Повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради може бути здійснено відповідно *Генеральним прокурором*, *заступником* Генерального прокурора, *керівником відповідної обласної прокуратури*. *Прокурор, який здійснив повідомлення про підозру* у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради, *повідомляє про це відповідну місцеву раду* не пізніше наступного робочого дня з дня повідомлення про підозру. *Суд, який обрав запобіжний захід* стосовно депутата місцевої ради, *повідомляє про це відповідну місцеву раду* не пізніше наступного робочого дня з дня застосування запобіжного заходу.

На час сесії чи засідання постійної комісії місцевої ради, а також *для здійснення депутатських повноважень* в інших передбачених законом випадках *депутат* місцевої ради *звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків*. У разі здійснення депутатських повноважень у робочий час депутату місцевої ради за основним місцем роботи відшкодовуються середній заробіток та інші витрати, пов'язані з депутатською діяльністю, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету (Стаття 32 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»).

У ст. 33 цього Закону передбачено **охорону трудових та інших прав депутата** місцевої ради. У разі обрання депутата місцевої ради на виборну посаду у раді, на якій він працює на постійній основі, трудовий договір з ним за попереднім місцем роботи припиняється відповідно до законодавства. Обраний на виборну посаду у відповідній раді, на якій він працює на постійній основі, депутат місцевої ради, який перебуває

на службі у військових формуваннях чи правоохоронних органах держави, прикомандировується до місцевої ради із залишенням на цій службі. З працівником, якого прийнято на роботу (посаду), що її виконував (займав) депутат місцевої ради, укладається строковий трудовий договір; цей договір розривається у разі повернення депутата місцевої ради на роботу, але не пізніш як через три місяці після припинення повноважень депутата місцевої ради.

Стаття 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає **підстави для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою**. Такими підставами можуть бути:

1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції України і законів України, що встановлено судовим рішенням, яке набрало законної сили;

2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі, передбачених ст. 10 цього Закону;

3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням передвиборної програми місцевої організації політичної партії, від якої його обрано депутатом, чи програмі політичної партії, від місцевої організації якої його обрано;

4) невиконання депутатом місцевої ради передбачених ст. 16 цього Закону зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними;

5) невходження депутата, обраного в багатомандатному виборчому окрузі, до фракції місцевої організації партії, за виборчим списком якої він обраний, або припинення членства депутата місцевої ради у фракції.

Детально процедуру відкликання регламентує Розділ V «Відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою» вказаного вище Закону.

Навчальний посібник

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Авторська редакція

Комп'ютерна верстка – Грищенко І. О.

Підписано до друку 23.08.2023. Формат 60x90 1/16.
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Ум.- друк. арк. 41,12. Обл.-вид.арк. 40,64.
Наклад прим.: 300 прим. Зам. №

Видавець: ТОВ «НВП «Інтерсервіс»
м. Київ, вул. Бориспільська, 9
Свідоцтво: серія ДК № 3534 від 24.07.2009 р.

Виготовлювач: ТОВ «НВП «Інтерсервіс»
м. Київ, вул. Бориспільська, 9
Свідоцтво: серія ДК № 3534 від 24.07.2009 р.