

Конституційне право України

Посібник для підготовки до іспитів

Видання шосте, перероблене та доповнене

Харків
«Право»
2019

Колектив авторів:

Ю. Г. Барабаш, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, керівник колективу (питання 43–47, 91–96); *Л. К. Байрачна*, кандидат філософських наук, доцент (питання 19–22, 76–77, 129–130); *І. І. Дахова*, кандидат юридичних наук, доцент (питання 97–102, 107–115); *О. Г. Кушніренко*, кандидат юридичних наук, доцент (питання 23–34, 36–42, 51–52); *Л. І. Летнянчин*, кандидат юридичних наук, доцент (питання 1–18, 25–36, 84–86, 89, 103–106); *Т. М. Слінько*, кандидат юридичних наук, доцент (питання 62–75); *Ю. В. Ткаченко*, кандидат юридичних наук, доцент (питання 50, 57–61); *Є. В. Ткаченко*, кандидат юридичних наук, доцент (питання 48–49, 87–88, 116, 118, 123–128); *О. О. Чуб*, кандидат юридичних наук, доцент (питання 53–56, 78–83, 90, 117, 119–122)

Конституційне право України : посіб. для підгот. до іспитів / [Ю. Г. Барабаш, Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин та ін.]. – Вид. 6-те, перероб. та допов. – Харків : Право, 2019. – 388 с.

ISBN 978-966-937-699-2

У посібнику висвітлено основні питання, які виносяться на іспит із курсу «Конституційне право України» для студентів бакалаврату юридичних закладів вищої освіти. Ураховано новітнє законодавство (станом на 26 квітня 2019 р.), практику Конституційного Суду України на вказаний період, а також практику Європейського суду з прав людини.

Для студентів, аспірантів, викладачів юридичних закладів вищої освіти, усіх, хто цікавиться конституційно-правовою проблематикою.

УДК 342(477)

ISBN 978-966-937-699-2

© Барабаш Ю. Г., Байрачна Л. К.,
Дахова І. І. та ін., 2012
© Барабаш Ю. Г., Слінько Т. М.,
Летнянчин Л. І. та ін., переробка
та доповнення, 2019
© Видавництво «Право», 2019

==== **Передмова**

Конституційне право України є однією із фундаментальних дисциплін, які входять як обов'язковий елемент до навчального плану студентів бакалаврату юридичних вищих закладів освіти. Сьогодні ця галузь права охоплює значну кількість джерел, які регламентують найбільш важливі суспільні відносини. Головним із них є Конституція, що містить цілу низку фундаментальних принципів та цінностей, на яких базуються не тільки діяльність вищих органів державної влади, а й передусім статус особи в державі, взаємовідносини держави з інститутами громадянського суспільства. Розумінню сутності конституційних цінностей та принципів сприяє діяльність Конституційного Суду України. Після запровадження в Україні інституту конституційної скарги істотно зросла вага знань з конституційного права України.

Усе це зумовлює необхідність вивчення значного за обсягом матеріалу. Йдеться як про нормативні джерела, так і про навчальні, монографічні та довідкові роботи, в яких висвітлюються конституційно-правова теорія, доктринальне підґрунтя сучасного конституціоналізму, практика застосування конституційних приписів. Виключно за умов засвоєння основних конституційних доктрин, нормативних актів, правотлумачної діяльності органу конституційної юрисдикції, практики застосування положень Основного Закону можна говорити про усвідомлення конституційно-правової матерії.

Цьому сприяють відвідування лекцій із конспектуванням матеріалу, що подається на лекціях, активна робота на практичних (семінарських) заняттях, підготовка та захист курсового проекту (наукової доповіді), опрацювання рекомендованої навчальної та наукової літератури, аналіз нормативних актів, рішень та висновків Конституційного Суду України, практики Європейського суду з прав людини.

Авторський колектив цього посібника ставив собі за мету полегшити підготовку до іспиту як форми підсумкової атестації з навчальної дисципліни. При цьому в посібнику подається лише мінімально необхідний матеріал

із відповідних питань іспиту. Для повноцінної підготовки необхідно обов'язково використовувати наведені вище джерела.

Посібник може також слугувати засобом самоконтролю після завершення вивчення курсу конституційного права України. Відповіді на контрольні питання надаються з урахуванням положень чинного конституційного законодавства та практики Конституційного Суду України станом на 26 квітня 2019 р. У шостому виданні враховано не тільки новітнє законодавство, а й напрацювання конституційно-правової науки, зауваження та побажання читачів.

1. Поняття сучасного конституціоналізму та його елементи

Загальноновизнано, що термін «конституціоналізм» уперше з'явився в американській політико-правовій думці кінця XVIII – початку XIX ст. Цим терміном діячі американської революції і засновники Конституції США 1787 р. підкреслювали верховенство писаної конституції над законами та іншими правовими актами. Тобто він визначав саму суть конституції. Згодом в юридичних, політичних та історичних дослідженнях термін «конституціоналізм» набув більш широкого значення і почав вживатися для характеристики процесів переходу до демократії та встановлення конституційного ладу в країнах Центральної, Східної і Південної Європи, Латинської Америки, Азії, підкреслюючи змістову сторону конституції.

У сучасних теоріях концепція конституціоналізму пов'язується насамперед із пануванням права, правового закону, їх верховенством, що істотно розширює значення цього поняття. Саме панування права, правового закону пов'язується, як правило, з писаною конституцією як засобом здійснення державної влади і разом із тим її обмеження. Тобто конституціоналізм вважається у своїй основі нормативним явищем і нормативною концепцією. Але все ж його опосередковують далеко не всі конституції, адже конституціоналізм за своїм змістом є нормативною основою демократичного розвитку суспільства.

Класичний конституціоналізм остаточно формується з появою перших конституцій та актів конституційного характеру (Великобританія, США, Німеччина, Франція) як єдиних або системи нормативно-правових актів, що є, як правило, основними законами країни й актами найвищої юридичної сили, й утвердженням думки про те, що суспільство, в якому не забезпечені гарантії прав особи та поділ влади, не має конституції.

Сучасний конституціоналізм може бути певною мірою ототожнений з ідеологією лібералізму, яка набула широкого розвитку в сучасних країнах західних демократій. Її зміст полягає в тому, що вільні від природи, аполітичні індивіди, будучи носіями фундаментальних прав, потребують і тому створюють державу, яку вони можуть та повинні контролювати. Цей контроль є необхідним, оскільки історичний

досвід показує, що існує постійна тенденція перетворення держави у свавільну та деспотичну, тенденція, що походить від людської природи і є наслідком незмінної логіки діяльності державних інститутів. Саме для унеможливлення свавілля державної влади та її носіїв виникла ідея писаної конституції як засобу захисту від необмеженої авторитарної державної влади, який втілює ідею обмеженого правління на практиці та забезпечує юридичні гарантії. Конституція США 1787 р. є вдалим прикладом практичного втілення цієї ідеї.

Багатогранність поняття «конституціоналізм» дає можливість охарактеризувати різні його аспекти: теоретичний, практичний, нормативний, організаційний. *Теоретичний підхід* до розгляду зазначеного поняття дозволяє визначити його як систему ідей і поглядів щодо організації державного і суспільного життя згідно з конституцією. У кожній країні ця політико-правова теорія має певні відмінності, тому поряд із застосуванням загального поняття «конституціоналізм» можна говорити про його різновиди: американський, англійський, французький, німецький, польський, український. Звичайно, конституційні ідеї про демократичний устрій держави, організацію в ній влади і про взаємини останньої з громадянами втілюються в найбільш концентрованому вигляді в теоретичних уявленнях про конституційну державу. Конституціоналізм є свого роду ідеологією, яка орієнтує правову і політичну думку, право і державно-правову практику.

Нормативний аспект конституціоналізму полягає в тому, що конституціоналізм опосередковується насамперед в Основному Законі. Існує нерозривний зв'язок між поняттями «конституція» і «конституціоналізм». З одного боку, конституція є невід'ємним компонентом конституціоналізму, в якому втілюються його зміст і форма. З другого – доктрина конституціоналізму включає вчення про конституцію.

Практичний аспект конституціоналізму пов'язаний безпосередньо з реалізацією положень конституцій. До них у літературі відносять такі загальновизнані універсальні ідеї, як: верховенство права, забезпечення свободи людини та гідного її існування, демократична організація державної влади, втілення ідеї народного представництва в процесі формування і діяльності органів влади. Названі ознаки конституційної держави залежно від конкретної історичної ситуації

є різними, варіюються у змісті та акцентах, але в будь-якому випадку вони є орієнтирами демократичного розвитку держави і суспільства, і наближення до них означає втілення доктрини конституціоналізму в життя.

Організаційний аспект характеристики конституціоналізму пов'язаний із відображенням у його ідеях демократичної форми правління. Йдеться про правління, обмежене конституцією.

Система українського конституціоналізму містить такі складові (елементи):

- принципи та цінності, зафіксовані в Конституції;
- конституційні доктрини, у тому числі теорія Конституції;
- конституційна практика, тобто досвід реалізації конституційних приписів.

===== 2. Поняття конституції та її юридичні властивості

У сучасному розумінні конституція як особливий законодавчий акт у правовій системі держави з'явилася у зв'язку з приходом до влади буржуазії. Поява конституцій якраз є результатом тривалої боротьби між буржуазією та прихильниками феодалізму. Ухвалення конституцій започаткувало створення такого механізму державної влади, який дозволяв управляти суспільними справами від імені народу та в його інтересах, визначити межі владної діяльності. Водночас у перших конституціях були закріплені права і свободи людини і громадянина, які й дотепер залишаються демократичними, взірцевими. Першою у світі писаною конституцією стала Конституція США 1787 р., яка у писаній формі втілила засади англійського конституціоналізму, а на Європейському континенті – Конституції Франції і Польщі, які були прийняті їх парламентами в 1791 р.

У сучасних умовах конституція вже не є просто нормативним актом державної влади. Конституція – це передусім акт установчої влади, яка належить виключно Українському народові. Ці позиції підтверджуються відповідними рішеннями Конституційного Суду. Зокрема, у Рішенні від 3 жовтня 1997 р. (справа про набуття чинності Консти-

туцією України) наголошується на тому, що «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є *актом установчої влади, що належить народу*», а «прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом». Водночас, на думку Суду, «закони є актами встановленої Конституцією України законодавчої влади і, більше того, актами єдиного органу законодавчої влади – Верховної Ради України», з чого випливає їх субординованість Конституції України. У Рішенні Суду від 11 липня 1997 р. № 3 – рп/1997 (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України) підкреслюється, що «прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який *тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття*». Така правова позиція дістала своє логічне продовження у Рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6 – рп/2005 (справа про здійснення влади народом). На думку Конституційного Суду України, «положення частини третьої статті 5 Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі». Це, зокрема, означає, що «народ має право приймати нову Конституцію України». І нарешті, Суд дійшов висновку, що положення ч. 3 ст. 5 Конституції України: «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» треба розуміти так, що «тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII».

Таким чином, Конституційний Суд України запровадив у практику вітчизняного конституційного будівництва теорію установчої влади, за якою Конституція як Основний Закон визнається актом первинної (установчої) влади, що безпосередньо належить народу, і має найвищу юридичну силу, яка відіграла ключову роль у становленні практики європейського та американського конституціоналізму.

Термін «конституція» має матеріальне і формальне значення. У матеріальному значенні конституція являє собою писаний акт, сукупність таких актів, конституційних звичаїв тощо, які конституують основи правового статусу особи, встановлюють засади конституційного ладу, форму правління і територіального устрою, засади організації центральних і місцевих органів влади, їх компетенцію і взаємовідносини, державну символіку, столицю тощо.

У формальному значенні конституція – це акт, який має найвищу юридичну силу щодо інших законів. Конституція – це свого роду «закон законів», Основний Закон. Вона не може бути змінена звичайним законом і внесення змін до неї вимагає відповідного коригування національного права. Визначення Конституції як Основного Закону не перетворює її на різновид законів, хай навіть і з вищою юридичною силою. Це вищий, верховний, фундаментальний закон, основа національного права і державності.

Так само далеко не будь-який акт, титулований як Основний Закон, набуває якостей Конституції. Відомий припис французької Декларації прав людини і громадянина 1789 р. наголошує: «Суспільство, в якому не гарантовані права і не здійснено поділу влади, не має конституції» (п. 16). Тому конституціями визнаються такі акти, які гарантують права людини й обмежують державну владу, визнають верховенство права, забезпечують народовладдя, утверджують демократичні принципи побудови і реалізації державної влади, визнають місцеве самоврядування та інші ліберально-демократичні цінності.

Конституція України – це єдиний, наділений особливими юридичними властивостями нормативно-правовий акт, з допомогою якого Український народ виражає свою суверенну волю, утверджує демократичні основи конституційного ладу та правового статусу людини і громадянина, визначає систему і структуру державної влади і місцевого самоврядування, засади територіального устрою держави.

Під *юридичними властивостями конституції* розуміють такі її характерні ознаки й особливості, що вирізняють Конституцію як Основний Закон держави та суспільства. До юридичних властивостей кодифікованих конституцій належать:

Установчий характер. Конституції є актом реалізації установчої влади, яка належить народу, де закріплюються найважливіші ціннос-

ті, принципи, суспільні відносини: фундаментальні права і свободи, основні обов'язки людини і громадянина, форми реалізації народного волевиявлення, система, повноваження та демократичні принципи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, за-сади територіального устрою тощо. Приймати нову Конституцію України може лише Український народ шляхом проведення всеукраїнського референдуму, а змінювати її положення – Верховна Рада України кваліфікованою конституційною більшістю у дві третини голосів, а в окремих випадках – із обов'язковим затвердженням таких змін на всеукраїнському референдумі (статті 155, 156 Конституції України).

Вища юридична сила (юридичне верховенство). Усі закони, міжнародні договори та інші нормативно-правові акти повинні відповідати Основному Закону. Акт, який не відповідає Конституції, визнається неконституційним або приводиться у відповідність до неї. Радикальні реформи суспільного і державного життя повинні черпати свою легітимність із Конституції, отже, оновлення конституційного тексту має передувати таким важливим змінам. Принцип верховенства Конституції України поширюється на всю територію України. Конституційний Суд України наголошує, що неухильне дотримання органами державної влади та органами місцевого самоврядування Конституції та законів України є запорукою стабільності, підтримання громадського миру, злагоди в державі (абз. 2 підп. 3.1 п. 3 мотивувальної частини рішення КСУ від 20 березня 2014 р. № 3 рп).

Пряма дія. Демократичні конституції вирізняються тим, що їх норми є нормами прямої дії, тобто застосовуються безпосередньо, незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти. Така властивість конституції стосується в першу чергу положень щодо прав і свобод людини і громадянина. Так, звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ч. 3 ст. 8 Конституції України).

Підвищена стабільність. Така властивість обумовлена необхідністю забезпечення непорушності деяких конституційних цінностей (права і свободи людини, державна незалежність, територіальна цілісність), важливістю тих суспільних відносин, які є об'єктом кон-

ституційного регулювання і потребують певної сталості, незмінюваності. Нестабільність Конституції призводитиме до необхідності постійного коригування поточного законодавства, що може негативно позначитися на політичних і соціально-економічних процесах у державі, статусі фізичних і юридичних осіб. Стабільність Конституції забезпечується ускладненою процедурою внесення до неї змін. «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 вираженість при внесенні змін до Конституції України та її стабільність» (див. Рішення КСУ від 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016).

Підвищений ступінь охорони з боку держави. Конституційні акти мають надійну інституційну систему захисту, до якої зазвичай входять глава держави і спеціалізовані органи конституційного контролю. Так, Президент України є гарантом додержання Конституції України, а головним завданням Конституційного Суду України є гарантування її верховенства як Основного Закону України на всій території держави.

Програмний характер. Конституції, особливо новітні – так звані посттоталітарні, не лише юридично фіксують досягнутий рівень розвитку суспільства і державно-правової сфери, а й окреслюють його трансформаційні перспективи. У преамбулі Конституції України, для прикладу, прийняття Основного Закону України ставило за мету, зокрема, прагнення розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, дбати про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Отже, багато положень розд. I, які втілюють засади конституційного ладу, є радше метою, ніж констатацією досягнутого. Статті 1, 3, 7, 8, 11, 14, 15, 16, 18, 19 розд. I та більшість статей розд. II щодо основоположних прав і свобод потребують ще багато зусиль для свого утвердження, але вони є юридично обов'язковими, задають тон діяльності суб'єктів владних повноважень, розвитку всієї національної правової системи.

Інтегративний характер. Конституція є основою розвитку галузевого законодавства, базою поточного законодавства, яке розвивається відповідно до конституційних положень. «Конституція України як головне джерело національної правової системи є також базою

поточного законодавства. Вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі положення» (абз. 1 підп. 3.1 п. 3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 12 лютого 2002 р. № 3-рп/2002).

Усі вищезазначені юридичні особливості Конституції України свідчать про те, що це – специфічний нормативний акт у національній правовій системі, який є основою державотворення і правотворення в Україні.

3. Класифікація конституцій

Класифікація конституцій – це об'єднання відомих історії держави і права конституцій в окремі групи залежно від попередньо обраного критерію. Класифікація конституцій дає можливість розібратися в їх багатоманітності, глибше її вивчити, робити порівняльний аналіз, допомагає зрозуміти природу й особливості конституцій, з'ясувати їх зміст.

Конституції можна класифікувати за різними ознаками (критеріями).

За способом прийняття – народні, договірні та октройовані (даровані). *Народними* вважаються конституції, які приймаються народом на референдумі, вищими представницькими органами – парламентами або спеціально уповноваженими на це органами – установчими зборами, конституантою, конституційною асамблеєю. *Договірні* конституції є результатом договору між домінуючими соціальними (політичними) силами (класами) (Конституція Пилипа Орлика від 8 квітня 1710 р., прийнята як договір між ясновельможним гетьманом та Військом Запорізьким; Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р.). *Октройовані* (даровані) конституції запроваджувалися одностороннім актом глави держави (монарха), який дарував конституцію не з доброї волі, а через побоювання втратити трон у результаті народних виступів (Конституція

Японії 1889 р., Основні державні закони 1906 р. (Росія)). Прикладами таких конституційних актів можуть бути Французька Конституційна хартія 1814 р., «повідомлена» монархом палатам законодавчого органу, видані гетьманом П. Скоропадським Закони про тимчасовий державний устрій України від 29 квітня 1918 р.

За часом дії – тимчасові і постійні. *Тимчасові* зазвичай приймаються на визначений строк або до настання якоїсь певної події (Тимчасова Конституція Іраку 2004 р., Тимчасова Конституція ПАР 1994 р., яка встановлювала 5-річний термін її дії). *Постійні* діють без попередньо встановленого строку, що, однак, не гарантує їх довічності, а лише вказує на цілі конституцієтворця на момент їх прийняття (в окремих актах навіть наголошується на їх постійному характері, наприклад постійна Конституція Арабської Республіки Єгипет 1971 р.).

За політичним режимом – демократичні й авторитарні¹. Перші гарантують здійснення основних прав і свобод, періодичність виборів органів влади, вільне створення і діяльність політичних партій та ін. Авторитарні конституції (особливо тоталітарні) забороняють діяльність політичних партій, закріплюють монопольну ідеологію, обмежують реалізацію політичних свобод та ін. (Конституції КНДР, Куби).

За формою правління – залежно від порядку заміщення посади (поста глави держави) їх поділяють на монархічні (Швеція, Нідерланди, Іспанія) і республіканські.

За формою політико-територіального устрою – унітарні (Україна, Польща) й федеративні (Росія, США).

За порядком внесення змін – жорсткі, гнучкі, змішані. Жорсткі конституції мають на меті забезпечення стабільності конституційного ладу. Є різні способи забезпечення жорсткості конституцій (прийняття змін кваліфікованою більшістю, затвердження референдумом тощо). Для гнучких конституцій характерна їх зміна в тому самому порядку, як і звичайних законів. Змішаних конституцій у світі дуже мало, наприклад Конституція Республіки Мальта. Одна частина конституційних норм таких конституцій може бути змінена кваліфікованою більшістю, а інша – простою більшістю.

¹ Хоча з огляду на ліберальну доктрину конституціоналізму, що сьогодні домінує в науці конституційного права, говорити про виокремлення авторитарних конституцій можна лише умовно, оскільки в цьому контексті конституція розглядається в її формальному значенні, як основний акт правової системи.