

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

*До 215-річчя Національного
юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник

За загальною редакцією
кандидата юридичних наук, доцента *Т. М. Слінько*

Харків
«Право»
2020

УДК 342 (477) (075)
К65

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 2 від 20 вересня 2019 р.)*

Рецензенти:

В. Л. Федоренко, доктор юридичних наук, професор, директор Науково-дослідного центру судових експертиз з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, Заслужений юрист України;

Н. В. Мішина, доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права Національного університету «ОЮА»;

О. М. Бориславська, доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка

Колектив авторів:

Т. М. Слінько, канд. юрид. наук, доц.; *Л. К. Байрачна*, канд. філос. наук, доц.; *Г. В. Берченко*, канд. юрид. наук, доц.; *Ф. В. Веніславський*, канд. юрид. наук, доц.; *І. І. Дахова*, канд. юрид. наук, доц.; *В. І. Кичун*, канд. юрид. наук, доц.; *В. І. Ковтун*, канд. юрид. наук, доц.; *В. П. Колісник*, д-р юрид. наук, проф.; *О. Г. Кушніренко*, канд. юрид. наук, доц.; *Л. І. Летнянчин*, канд. юрид. наук, доц.; *Б. С. Мохончук*, канд. юрид. наук, асист.; *К. О. Павишук*, канд. юрид. наук, асист.; *В. В. Речицький*, канд. юрид. наук, доц.; *П. В. Романюк*, канд. юрид. наук, асист.; *Є. В. Ткаченко*, канд. юрид. наук, доц.; *О. О. Чуб*, канд. юрид. наук, доц.

Конституційне право України : підручник / [Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин, Ф. В. Веніславський та ін.] ; за заг. ред. Т. М. Слінько. – Харків : Право, 2020. – 592 с.

ISBN 978-966-937-822-4

Підручник підготовлено відповідно до вимог державного освітнього стандарту колективом науково-педагогічних працівників кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Заслугує на увагу новаторська структура підручника, яка не є простим віддзеркаленням структури Конституції України. Авторський колектив пропонує розпочати вивчення конституційного права з адекватного усвідомлення теоретичних засад і цінностей органічного конституціоналізму, універсальних принципів конституції західного типу, а також конституційного ладу України, прав людини та основоположних свобод, компетенції вищих органів державної влади, територіальної організації Української держави. На рівні сучасних вимог викладені у підручнику також інші важливі питання, що впливають із суті цієї навчальної дисципліни.

Для студентів, аспірантів і викладачів юридичних закладів вищої освіти та юридичних факультетів.

УДК 342 (477) (075)

© Слінько Т. М., Летнянчин Л. І.,
Веніславський Ф. В. та ін., 2020
© Видавництво «Право», 2020

ISBN 978-966-937-822-4

==== Перелік основних скорочень ====

| | |
|-----------|--|
| АРК | – Автономна Республіка Крим |
| ВРУ | – Верховна Рада України |
| ЄКПЛ | – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод |
| ЄСПЛ | – Європейський суд з прав людини |
| ЗУ, Закон | – Закон України |
| КМУ | – Кабінет Міністрів України |
| КСУ, Суд | – Конституційний Суд України |
| ЦВК | – Центральна виборча комісія |

РОЗДІЛ І

ТЕОРІЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ ТА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Глава 1

Теоретичні аспекти конституціоналізму

1.1. Ідея обмеженого правління як політико-правова доктрина

Ідея обмеженого правління або близька до неї ідея верховенства права, що стоїть біля витоків сучасного конституціоналізму, виникла під впливом низки факторів. Верховенство права – у широкому сенсі даного поняття – означає, що в суспільстві склався консенсус стосовно того, що існуюче право є справедливим, що воно передує політичній владі й стримує будь-якого можновладця в будь-який час. Тобто сувереном у даному випадку є не живий правитель, а абстрактний закон. Це також означає, що будь-яка політична влада отримує свою легітимацію лише за умови, що вона санкціонована правом.

Ще у XII ст. транскордонне право католицької церкви почало впливати на принцип верховенства права й обмеженого правління в Європі. Однак щоб застосувати верховенство права як обмежувач політичної влади, недосить було винайти теоретичний принцип, який би зобов'язував тогочасних монархів коритися закону. Спочатку право мало втілитися в реальних інститутах, які в тогочасній Європі уособлювала католицька церква¹.

¹ Див. докладніше: Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції / пер. з англ. Р. Корнути. Київ : Наш формат, 2019. С. 269–286; 286–291.

Пізніше нобелівський лауреат Ф. фон Гаєк (1899–1992) неодноразово підкреслював, що ідея вищого закону, який має керувати поточними законами не є новою. У XVIII ст. вона прочитувалась у концепції права Божого, або права Природи й Розуму. При цьому первісне припущення того, що подібний «вищий закон» слід позитивно викласти на папері, належить американським колоністам. Саме в їх середовищі виросла з часом конституційна теорія, перший рівень якої встановлював, чії вірування та ідеали мають стати конституційним зразком, а другий – відповідав на питання про конкретний зміст конституційних положень. У подальшому ідея органічного конституційного права виявилася справді «вибуховою», адже саме вона довела наявність у світі певних універсальних – конституційних у сучасному розумінні принципів. Значення останніх проявилось в тому, що політичні керманічі мали обиратися на свої посади для здійснення саме цих принципів, а не для утвердження того, що вважають правильним вони самі.

Поступово ідея обмеженого конституцією правління склалася як універсальна вимога індивідуальної свободи, виборності керманічів і права народу контролювати хід державних і громадських справ. Англійська неписана конституція, яка першою у світі втілила в собі ідею верховенства права, була потім формалізована в писаній Конституції США 1787 р.

Ідея обмеженого правління в сучасній інтерпретації викладена в знаменитій теорії справедливості політичного філософа Д. Ролза (1921–2002). На думку Д. Ролза, категорія справедливості являє собою нормативну угоду, на яку мають погодитися всі люди. Розмірковуючи над засадами політичної справедливості, Д. Ролз неодноразово підкреслював ту обставину, що глибоке розуміння її принципів і джерел становить основу сучасного конституціоналізму. Останній, зокрема, виходить із того, що індивіди самі володіють правом визначати обсяг своєї свободи й формулювати власні суб'єктивні права. Побудований на цьому політичний лібералізм вірить у те, що індивіди сприймають уряд як продукт власної з ним угоди. У цьому сенсі система конституційних відносин між громадянами й державою є системою впорядкованої свободи, яка становить основу сучасного конституційного порядку¹.

Ідею обмеженого правління не можна зрозуміти також без правильного усвідомлення ролі громадянського суспільства. Сучасний

¹ Див. докладніше: Ролз Д. Теорія справедливості / пер. з англ. О. Мокровальсько-го. Київ : Основи, 2001. С. 326–336.

конституціоналізм передбачає, що свободу громадянського суспільства допустимо обмежувати лише з метою її захисту й охорони. Потенційно ж можливий «обмін» громадянської свободи на вигоди добробуту чи комфорту визнається в цій системі координат неприйнятним. Таким чином, потреба у справедливості передбачає визнання цінності свободи як органічної потреби всіх вищих тварин. Конституція, яка не визнає свободу вищою соціальною цінністю, не може визнаватися правовою. З іншого боку, поняття справедливості й свободи є історично змінюваними.

Описуючи Велику французьку революцію 1789 р., дослідники вказували на те, що, перш ніж ухвалити конституцію, національна асамблея мусила спочатку сформулювати нові метафізичні основи державності. Таким чином, ідея свободи й обмеженого правління пододала непростий шлях, перш ніж втілитися в конкретній конституційній оболонці.

Утім ще й сьогодні у світі ведуться дебати про те, чи варто державі бути мінімальною й піклуватися про безпеку, фізичне й моральне благо націй, чи вона може запропонувати народам щось суттєво більше. Оптимальне визначення меж свободи громадянського суспільства, а також співвідношення останньої з державною владою залишається традиційною проблемою конституціоналізму. З іншого боку, будь-яка правова держава виходить із принципу: громадянам дозволено все, що не заборонено законом. Невипадково більшість конституційних ідей американських батьків-засновників – Т. Джефферсона, А. Гамільтона (1755/57–1804), Д. Медісона (1751–1836) та Д. Адамса (1735–1826) визнаються сьогодні універсальними аксіомами вільного світу.

1.2. Зародження конституцій

Прийнято вважати, що теорія суспільного договору й розумного егоїзму є тими первісними джерелами, на основі яких побудовано сучасний конституціоналізм. Люди в більшості випадків опікуються своїми особистими інтересами, але при цьому «невидима рука» ринку (А. Сміт) формує з них цілісність, здатну до ефективного функціонування. У цьому підході конституціоналізму належить потрійний нормативний ідеал: ринкова свобода, демократичне врядування й право кожного самостійно обирати життєвий шлях (індивідуалізм).

На думку основоположників теорії громадянського суспільства, людський розум завжди орієнтується на певні неписані правила, що стає помітним лише з часом. У цьому сенсі конституція, яка є сукупністю нормативних ідей, також не виникає довільно. Як писав із цього приводу правник А. Дайсі (1835–1922), джерела конституційного права є укоріненими в людській природі. Тобто конституційні закони можуть бути дієвими лише тоді, коли вони узгоджуються з емоційною матрицею людини, природним правом.

Зокрема, панування іудейсько-християнської моралі в Європі прийнято вважати класичною передумовою розвитку вільного суспільства, основні риси якого втілює сьогодні ліберальний конституціоналізм. Зокрема, принцип: люби ближнього свого, але не втручайся довільно в його справи, нобелівський лауреат з економіки Д. Б'юкенен (1919–2013) вважав характерною ознакою конституціоналізму. На його думку, нормативізм ринку є найважливішим елементом конституційного права, а справжнє верховенство права неможливо собі уявити без включених у ринкові відносини автономних суб'єктів з незалежними статками. У цілому ж, конституції створюються на основі політичних та економічних відносин, які є найбільш вигідними для всіх потенційних учасників. Тому кращі конституційні зразки підносять цінність людської свободи й спонтанність ринку до об'єктів найвищого рівня правового гарантування.

Утім, перш ніж з'явилася конституція, людство послуговувалось спектром норм, які не мали багатьох ознак сучасного права. Зміст первісних публічних норм визначався структурою людського розуму й тіла, ієрархією соціальних цінностей, коливаннями природних циклів та іншими ще до кінця не відомими чинниками. Первісними регуляторами життя були не лише закони, але й філософські та наукові ідеї, релігійні доктрини та навіть стилі в образотворчому мистецтві. Суспільство спонтанно програмувало органічні закони, які потім програмували суспільне життя. Очевидно, що первинні закони були тісно пов'язані з життєвим укладом і способом мислення авангардних суспільних груп.

На думку футуролога О. Тоффлера (1928), будь-яка політична цивілізація має власний нормативний код – мережу засадничих принципів і правил, які пронизують її активність як своєрідний повторюваний дизайн. Тобто кожна країна й кожна епоха володіють набором

ідей і вірувань, які вирішальним чином впливають на їх правову систему. Первинні конституційні норми ґрунтуються на генетично успадкованих людиною й фізіологічно визначених структурою її тіла інстинктах. Частина цих норм формувалася під впливом соціальних факторів і структур, через які людині довелося еволюційно пройти. Саме тому конституційні норми відтворюють у більшості випадків низку формул, які в тривалій практиці свого застосування витворили певний нормативний шаблон.

Таким чином, конституціоналізм виник під впливом антропогенних чинників, а також внаслідок політичних відносин, у які люди Нового часу традиційно вступали між собою. Кожна історична епоха залишала по собі нормативне віддзеркалення своїх антагоністичних і колективістичних устремлінь і прагнень, що впливало на її підсумкову правову модель. За цих обставин на Заході поступово народився імператив: мінімальна держава – це держава, існування якої легітимізується (демократично виправдовується) здоровим суспільством. Якщо обсяг державної компетенції перевищує необхідний рівень, суспільство стикається з державою-узурпатором, яка несправедливо зазіхає на його права.

Зокрема, Американська революція XVIII ст. була просякнута переконанням у тому, що конституції є сукупностями певних значень, а тому вони можуть функціонувати лише доти, доки їх зміст є психічно й фізіологічно комфортним як для індивідів, так і для суспільства в цілому. При цьому конституційна система мала брати людину такою, якою вона є в реальній дійсності – наділеною свідомістю, розумом і потужними інстинктами. Для того, щоб організувати в оптимальний спосіб колективне й індивідуальне життя, людство виробило імперативи глобального рівня. Невипадково елементи конституціоналізму ми знаходимо в ідеях народного суверенітету Ж.-Ж. Руссо, невідчужуваних прав Д. Локка, теорії розділення влад Ш. Монтеск'є (1689–1755), уявленнях Гегеля про свободу як про мету політики.

Первинний конституціоналізм XVIII ст. намагався закласти в основу своїх теорій також фізичні аналогії. Методологічною основою для цього служила механіка І. Ньютона (1642–1727), у якій відобразився наївний раціоналізм XVIII – початку XIX ст. І допоки цей погляд не був подоланий складнішими інтелектуальними розбудовами, юриспруденція знаходила в теорії І. Ньютона аргументи на користь конституцій-

ної монархії. Саме у цьому «механістичному» контексті відбувалося політичне зростання О. Бісмарка (1815–1898) й батьків – засновників американської Конституції.

Відтак, перша конституція у світі сприймалася майже такою ж раціоналістичною, як і «нова фізика» І. Ньютона в Кембриджському університеті. Пряме ж проголошення Конституції США 1787 р. науковим документом було здійснено В. Вільсоном (1856–1924) на початку ХХ ст. Усвідомлюючи, що політичне життя залежить не лише від фізичних законів, В. Вільсон підкреслював у механізмі конституційного регулювання також роль еволюційних ідей Ч. Дарвіна (1809–1882).

Так або інакше, в ідеях Д. Локка й Д. Медісона про мистецтво державного управління, А. Сміта (1723–1790) й Ф. фон Гаска – про підприємництво й ринок, Дж. С. Мілля (1806–1873) й А. де Токвіля (1805–1859) – про демократію й політичну свободу присутня очевидна відданість концепції, за якою всі частини державного механізму мають перебувати в стані органічного балансу.

Що ж стосується соціалістичних країн, то на їх конституційну теорію суттєво вплинули ідеї політичного месіанізму. Навіть тоді, коли політична утопія увійшла в жорсткий конфлікт з реальним життям, і з'явилися переконливі свідчення того, що соціальне життя розквітає лише тоді, коли держава обмежується правом, спокуса керувати суспільством у плановому режимі залишалася сильною. Відома ідея А. де Токвіля про те, що політична свобода встановлюється посеред народного сум'яття, не користувалася у комуністичній номенклатурі жодним авторитетом. Утім деспотизм не вміє усвідомлювати власну короткозорість. Не дивно, що радянське розуміння конституційного права стало віддалятися від юридичного позитивізму лише в результаті інтенсивних компаративістських зусиль, доповнюваних участю в пострадянській законотворчості західних експертів.

1.3. Формування американського конституціоналізму та його риси

Формування американського конституціоналізму від початку перебувало під сильним впливом ідеології лібералізму. Якщо в Західній Європі серйозними конституційними цінностями вважалися рівність

і солідарність, то американці найбільше цінували свободу. Вони завжди були переконані в тому, що державна влада повинна відігравати лише службову роль щодо громадянського суспільства. Пріоритети американського конституціоналізму традиційно пов'язуються з поняттям свободи й ринку, вони є налаштованими на максимально швидкий соціальний поступ.

Усвідомити природу конституційних засад США намагалося багато дослідників, однак поза конкуренцією в цьому відношенні залишається французький аристократ і політичний мислитель А. де Токвіль. На його думку, унікальність Сполучених Штатів проявилася в тому, що саме в цій країні вільна людина погодилася підкоритися вимогам лише закону й суду.

Що ж стосується конституційної доктрини США в цілому, то в ній головне місце посідає ідея самовдосконалення. Прийнято вважати, що саме з цим орієнтиром пов'язана більшість американських конституційних традицій. Конституційними засадами США є громадянська злагода, підзвітність, обмежене правління, народне представництво, права меншин, необмежена свобода думки, слова й преси, рівність можливостей, віротерпимість, а також право кожного на індивідуальний вибір свого життєвого шляху.

При цьому політичний плюралізм і віротерпимість буквально пронизують американську конституційну культуру. Невипадково постмодерн вважають першим американським глобальним стилем. Американська конституційна ідеологія відіграє ключову роль у світовому прогресі. Реалізація американського принципу рівних можливостей передбачає ринкову систему, міцний правопорядок і національний уряд, вільний від релігійного контролю. Американці також відмовились від привілеїв, пов'язаних із соціальним походженням індивідів. Вчасно запровадивши спектр «негативних» прав і свобод, вони зуміли скористатися в максимальних масштабах результатами того освітнього вибуху, який синтезував у собі наслідки демократичної й промислової революцій. Закономірно, що сучасні США вважаються втіленням творчого потенціалу світу, завдяки якому механізм людської уяви працює на повну потужність.

Сполучені Штати називають також країною, в якій людина зуміла досягнути вищого рівня свободи у поєднанні з життєвим комфортом. При цьому постійно зростаюча роль знань в економіці США підтвер-

джує правильність тези про те, що одні конституційні культури є продуктивнішими за інші. Американці живуть в умовах свободи й ринку, ухвалюючи мільйони децентралізованих рішень, що є логічним продовженням їх конституційних традицій.

Як відомо, Конституція США 1787 р. першою у світі вивела свободу совісті, думки, слова й преси за межі контрольованого державою простору, заборонивши Конгресу втручатися в символічну сферу. Тобто від початку американський конституціоналізм виходив з переконання в тому, що будь-яка державна влада створює ризики для свободи індивіда. Невипадково цей основний закон забороняє екстраполяцію урядових прерогатив на громадянську свободу й персональний вибір.

З точки зору Конституції США, держава не повинна обмежувати інтелектуальну свободу, а також ринок і приватну власність. З іншого боку, не може існувати ефективного ринку без захисту конституційних прав і свобод людини, які охороняє сильна держава. Тому американський конституціоналізм контролює сферу примусу, захищаючи громадян та їх інститути від хаосу й насилля. Урядові функції в конституційній моделі США поєднуються з федералізмом, а також потужними гарантіями місцевого самоврядування.

Американський конституціоналізм (Перша поправка до Конституції США) забороняє державі втручатися у сфери літератури, мистецтва й науки, в роботу символічних механізмів у цілому. Цій меті служить також загальний принцип верховенства права, розділення влад, механізми стримувань і противаг, гарантії самоврядування, а також «негативні» права і свободи індивіда.

Свого часу англійський філософ Г. Спенсер (1820–1903) ставив перед собою риторичне запитання про те, для чого існує держава. І відповідав на нього так: держава існує не для освіти громадян, не для навчання релігії, не з метою благодійництва й не для будівництва доріг. Вона існує для захисту індивіда і приватної власності від примусу й насильства, тобто для торжества справедливості. Держава не може прагнути більшого, але їй не можна дозволяти також здійснення меншого. Як політико-правова доктрина ці слова виражають сутність американського конституціоналізму¹.

¹ Див. докладніше: Речицький В. Неформальний конституціоналізм, ефект США. *Критика*, 2018. № 7–8. С. 2–14.

1.4. Європейський конституціоналізм та його особливості

Більш поміркованим, ніж американський, вважається європейський конституціоналізм, який започаткувала Конституція Польщі (закон «Про врядування») від 3 травня 1791 р. Конституція ліквідувала принцип *liberum veto* (право члена Сейму заблокувати будь-яке парламентське рішення) як прояв політичної анархії шляхти, пом'якшила соціальну нерівність, встановила засади громадянського суспільства й тим помітно підсилила дієздатність польської держави.

Ухвалена того ж року Конституція Франції ґрунтувалася на засадах європейського Просвітництва XVIII ст. й була тісно пов'язана з американським конституціоналізмом. Вона включала в себе Декларацію прав людини і громадянина 1789 р., що підтверджувало її зв'язок з ідеями народного суверенітету Ж.-Ж. Руссо, розділення влад Ш. Монтеск'є та невідчужуваними правами Д. Локка.

Прийнято вважати, що розвиток європейського конституціоналізму складається з кількох етапів. Перший етап охоплює період з кінця XVIII ст. до закінчення Першої світової війни; другий – проміжок часу між двома світовими війнами; третій – від закінчення Другої світової війни до кінця 80-х рр. XX ст.; четвертий – започатковано у 80–90 р. XX ст. Останній етап пов'язують з падінням тоталітарних режимів у країнах Центральної та Східної Європи.

У другій половині XX ст. європейський конституціоналізм зазнав на собі впливу соціалістичних ідей, що позначилося на основних законах навіть тих країн, які не потрапили в контрольовану СРСР зону. Зокрема, Конституцію Італії 1947 р. було прийнято під впливом антифашистського руху в Європі, міжнародних успіхів СРСР, а також присутності в країні американських та англійських військ. На додачу до прав людини першого покоління (громадянські та політичні права), в основні закони низки європейських країн проникли соціально-економічні («позитивні») суб'єктивні права. Новелами стали право на безкоштовне лікування для незаможних, право на працю й соціальне забезпечення, право на страйк і створення профспілок, а також можливість відчуження приватної власності задля суспільних інтересів. Значним був вплив соціалізму також на конституційну законотворчість в Африці, Аргентині, Бразилії та Єгипті.