В. Ф. Годованець, А. С. Головін

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Навчальний посібник

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2011

ББК 67.9(4УКР)300я73
Г59

Рецензенти: *М. В. Костицький*, д-р юрид. наук, проф., академік Національної академії правових наук України
А. М. Колодій, д-р юрид. наук, проф., член-кор. Національної академії правових наук України

Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 3 від 30.03.11)

Годованець, В. Ф., Головін, А. С.

Г59 **Конституційне право України:** навч. посіб. / В. Ф. Годованець, А. С. Головін. — К. : ДП "Видавничий дім "Персонал", 2011. — 384 с. — Бібліогр.: 365–381 с.

ISBN 978-617-02-0066-2

У пропонованому виданні на основі прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року Конституції України та відповідних законів, інших нормативно-правових актів (за станом на 11 квітня 2011 року) розглядаються загальні засади конституційного ладу України, конституційні основі організації і діяльності законодавчої, виконавчої, судової влади, Президента України, органів місцевого самоврядування, територіального устрою України.

Для студентів, викладачів юридичних навчальних закладів і факультетів, інших гуманітарних навчальних закладів і всіх тих, хто цікавиться питаннями конституціоналізму.

ББК 67.9(4УКР)300я73+67.300я73

ISBN 978-617-02-0066-2

© В. Ф. Годованець, А. С.Головін, 2011

Розділ 1

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА УКРАЇНИ

Конституційне право як галузь права в будь-якій державі є основною складовою її національної правової системи. Ця галузь права, як і інші, охоплює сукупність правових норм, що встановлюються й охороняються державою. Проте конституційне право вирізняється серед інших галузей права специфічною сферою суспільних відносин, що регулюються його нормами.

Конституційно-правові норми встановлюють основні принципи соціально-економічного, політичного й територіального устрою держави, регулюють 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 категорія, що розглядається у 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 України становить систему правових норм, що регулюють відносини народовладдя, через які забезпечується організаційна й функціональна єдність українського суспільства як цілісної соціальної системи. Конституційне право закріплює основи конституційного ладу України і правового статусу людини й громадянина, територіальний устрій, систему державних органів і основні засади та принципи організації місцевого самоврядування в Україні.

До кваліфікаційних ознак конституційного права, які в сукупності дають змогу виокремити цю галузь права в самостійну, належать предмет і метод правового регулювання, соціальне призначення, роль і принципи конституційного права, його завдання та функції, наявність конституційної (конституційно-правової) відповідальності.

Для характеристики будь-якої галузі права найважливішим є визначення сфери регульованих нею суспільних відносин, тобто предмета правового регулювання. Для цього слід розглянути сутність і зміст суспільних відносин, охоплюваних певною галуззю; якісну відмітність і специфічні ознаки таких відносин; роль і значення цих відносин у життєдіяльності суспільства тощо.

Предмет правового регулювання

Основним предметом правового регулювання конституційного права України є суспільні відносини, які виникають і діють у процесі здійснення влади народом України. Такі відносини регулюються правовими нормами, які становлять зміст найважливіших джерел конституційного права — Конституції України, Декларації про державний суверенітет України, законів України та ін.

Предмет конституційного права охоплює чотири групи суспільних відносин:

- засади народовладдя, суверенітет народу;
- ті, які визначають устрій держави як організації влади народу та для народу;
- засади функціонування держави;
- ті, які визначають характер зв'язків між державою та конкретною особою.

Розглянемо ці групи суспільних відносин.

1. *Суверенітет народу* — це його природне право бути верховним і повновладним на своїй території. Розрізняють суверенітет народу потенційний і реальний. *Потенційний суверенітет* має практично будь-який етнос незалежно від існування своєї державності, а також від того, чи сформувався він в історичну спільність "народ", визнаний іншими державами й націями. *Реальний суверенітет* — це реалізація суверенних прав народу, його волі йти таким шляхом, який він вважає найкращим.

Сутність повновладдя народу України виявляється в таких визначальних *засадах народовладдя*:

- *організаційно-політичних* (концентрованим виявом народовладдя в цьому аспекті є політичний плюралізм — багатопартійність, різноманітність форм волевиявлення тощо);
- *економічних* (економічний плюралізм є основою розвитку матеріального стану суспільства; він передбачає свободу підприємництва, різноманітність форм власності);

- *соціальних* (їх характер і зміст визначаються економічними умовами існування суспільства; предметно відтворюються в поділі суспільства на класи, суспільні групи відповідно до місця, яке вони займають. Гуманна організація суспільства — це справа безпосередньо людей; вона ґрунтується на усталених принципах, визначальним з яких є пріоритет загальнолюдських цінностей);
- *ідеологічних* (сукупності таких уявлень, світоглядних думок, ідей, які визначаються умовами життєдіяльності суспільства та становлять духовні цінності народу);
- *морально-етичних* (суспільна влада має духовне, вольове, інтелектуальне наповнення);
- *соціально-психологічних* (зумовлені характером психіки та свідомості людини).

2. *Влада* — необхідний спосіб організації суспільства, процесів, що відбуваються в ньому. Найбільш універсальною організацією влади в суспільстві є держава. Ось чому предметом конституційного регулювання є формування держави, її функціонування, розвиток, а також відносини, що опосередковують ці процеси та пов'язані з такими аспектами:

- формою державного правління;
- формою державного устрою (тим, як організована держава, які зв'язки існують між центром та іншими управлінськими, зокрема самоврядними, структурами);
- політичним режимом, під яким розуміють спосіб здійснення державної влади (від нього залежить, чи є держава демократичною, правовою, чи навпаки);
- встановленням і використанням символів держави (прапора, герба, гімну, столиці);
- територіальною організацією.

3. *Засади функціонування держави* — гуманізм, демократія, поділ влади, що виражається в механізмі противаг, взаємного контролю гілок влади, їх урівноваженості.

4. *Характер зв'язків між державою та конкретною особою* визначають такі відносини:

- громадянства, під якими розуміють постійний правовий зв'язок між особою та державою, що надає людині відповідні права й покладає на неї певні обов'язки;
- фундаментальних прав громадян України: громадянських, економічних, політичних, соціальних, культурних, екологічних;

- гарантій реалізації прав і свобод;
- що випливають із факту відповідальності держави перед особою і навпаки.

Таким чином, конституційне право України є одним з найважливіших засобів забезпечення повновладдя народу України в політичній, економічній і соціально-культурній сферах його життєдіяльності. Жодна інша галузь права не закріплює суспільних відносин, що становлять основи повновладдя народу України. Це виняткова прерогатива конституційного права.

Метод правового регулювання

Характеристика конституційного права не вичерпується його предметом. Велике значення має *метод правового регулювання* — система прийомів і способів, за допомогою яких норми галузі права впливають на конкретні суспільні відносини, упорядковують їх щодо цілей і завдань правового регулювання.

Сутність, структурні та функціональні особливості методу конституційного регулювання визначаються характером і специфікою предмета регулювання. Розглянемо основні особливості цього методу.

1. За допомогою методу конституційного регулювання закріплюються не всі, а найголовніші, кардинальні принципи й положення, які визначають зміст і основні напрями розвитку суспільства.

2. Характерна особливість цього методу — максимально високий юридичний рівень. Відносини, що виникають і діють у процесі здійснення основ повновладдя народу України, на найвищому законодавчому рівні закріплюються Конституцією України. Безпосереднє закріплення — визначальний спосіб у галузі конституційного права України.

Після способу безпосереднього конституційного нормозакріплення найпоширенішими в конституційному праві є такі способи правового регулювання, як позитивні зобов'язання, дозвіл, заборона, регламентування структури.

3. У конституційному праві переважають прийоми імперативного, централізованого регулювання, коли відносини між суб'єктами права ґрунтуються на засадах субординації, тобто підпорядкування одного суб'єкта іншому. Тому поведінка суб'єктів конституційного права жорстко програмується, а їхні права чітко й однозначно окреслені.

4. Однією з особливостей методу конституційного регулювання є його установчий характер. У суспільстві існує багато відносин, які потребують первинного правового впливу, тобто регулюються вперше.

5. Метод конституційного регулювання має універсальний характер. Дія цього методу найчастіше поширюється на всі сфери життєдіяльності, у той час як норми інших галузей права регламентують конкретні аспекти суспільного життя. Отже, конституційне регулювання впливає на всі галузі національної правової системи.

6. Специфічною ознакою методу є поєднання безпосереднього, прямого регулювання суспільних відносин нормами конституційного права з непрямою (опосередкованою) дією конституції загалом, її інститутів і окремих норм.

7. До специфічних ознак методу конституційного регулювання належить також поєднання стабільності й динамізму.

З одного боку, конституція — це надзвичайно постійний, стійкий політико-правовий документ, а з другого — вона не може не враховувати розвитку суспільних відносин. Отже, має бути раціональне співвідношення між стабільністю і динамізмом конституції.

Таким чином, конституційний метод правового регулювання є однією з найважливіших кваліфікаційних ознак, які виокремлюють конституційне право в самостійну складову правової системи України.

Система конституційного права

У загальному вигляді *систему конституційного права* можна уявити як своєрідне утворення, що складається з трьох відносно самостійних, але надзвичайно тісно взаємопов'язаних блоків: *принципів конституційного права, інститутів конституційного права, норм конституційного права*.

Принципи конституційного права — це фундаментальні засади, в яких втілюються сутність і політико-правове призначення цієї галузі права та її основного джерела — Конституції України. Це своєрідний каркас, що становить основу конституційного права, об'єднує його в одне ціле, визначає характер і динамічну спрямованість.

Принципи конституційного права поділяються на загальні й особливі. Перші декларуються безпосередньо в Конституції України, втілюють її основні ідеї, призначення і соціальну роль. Зокрема, загальними є принципи поділу влади, верховенства права, прямої дії норм конституції, єдиного громадянства, невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини й громадянина та ін. Другі наповню-

ють реальним змістом конкретні конституційно-правові відносини. Вони мають чітко окреслену юридичну природу і застосовуються в безпосередній діяльності держави та її органів. Зокрема, до особливих належать принципи побудови і діяльності органів державної влади, виборності органів місцевого самоврядування та ін. (Принципи конституційного права висвітлено у розділах 3–5.)

Інститут права — це сукупність норм права, які регулюють певне коло однорідних, однопорядкових суспільних відносин і утворюють однорідну групу. Це стосується й інституту конституційного права, норми якого вирізняються певною автономністю, відносною самостійністю правового регулювання. Розрізняють галузеві та міжгалузеві інститути права. Галузевими інститутами конституційного права є, наприклад, інститути представницьких органів, громадянства, територіального устрою, місцевого самоврядування тощо, міжгалузевим — інститут власності.

Інститути конституційного права розрізняють за змістом, структурою, методами й завданнями правового регулювання. Серед них є надінститути, що охоплюють значне коло суспільних відносин і низку інших інститутів (підінститутів), які, у свою чергу, можуть мати дрібніші структурні підрозділи. Надінститутами вважаються інститути влади народу, державного суверенітету, державної влади та ін.

Таким чином, *інститут конституційного права* — це функціонально відокремлена, внутрішньо стабільна підсистема взаємопов'язаних правових норм. Це — основний підрозділ конституційної галузі права. Він охоплює кілька різновидів правовідносин, однорідних за змістом і методами правового впливу.

Інститути конституційного права в сукупності утворюють чітку систему, яка є основою Конституції України. Вони розміщуються в певному порядку і всі входять у текст Конституції України. Загальне уявлення про систему цих інститутів дає зміст Конституції України, де відбито інститути загальних засад конституційного ладу, прав і свобод людини й громадянина, прямого народовладдя, законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, територіального устрою, місцевого самоврядування, а також інститут, що визначає порядок внесення змін і доповнень до Конституції України.

Інститути конституційного права можна класифікувати також залежно від відносин, які вони закріплюють у джерелах конституційного права, наприклад:

I. Інститут народовладдя:
- безпосереднє народовладдя (пряма демократія);
- представницьке народовладдя (через обраних представників народу);
- місцеве самоврядування.

II. Інститут конституційного оформлення народовладдя:
- конституційний лад;
- юридична конституція;
- конституційні закони;
- конституційна законність;
- конституційні звичаї, традиції.

III. Інститут правового статусу людини та громадянина:
- громадянство (постійний зв'язок особи й держави);
- система основних прав і свобод людини і громадянина;
- гарантії основних прав і свобод.

IV. Інститут державного будівництва:
- форма держави;
- територіальна організація України;
- механізм держави.

Конституційно-правові норми — це загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені чи санкціоновані державою з метою охорони і регулювання певних суспільних відносин, які становлять предмет галузі конституційного права. Ці норми є особливим різновидом норм національної правової системи. Їм властиві такі самі ознаки, як і всім іншим правовим нормам. Разом з тим конституційно-правові норми мають специфічні якості й ознаки, які дають змогу виокремити конституційне право в самостійну галузь. Зокрема, конституційно-правові норми вирізняються:
- змістом, оскільки регулюють особливі суспільні відносини — відносини народовладдя;
- установчим характером, оскільки встановлюють порядок створення правових норм, обов'язковий для всіх інших галузей права;
- вищою юридичною силою щодо інших правових норм;
- особливостями структури (для них, як правило, не характерна тричленна структура — гіпотеза, диспозиція і санкція). Одні конституційно-правові норми, а саме норми-принципи, норми декларації, норми-цілі, мають лише диспозицію, інші мають і

диспозицію, і гіпотезу. Санкція міститься лише в окремих конституційно-правових нормах.

До характерних ознак конституційно-правових норм належать:

- найвища стабільність порівняно з нормами інших галузей права;
- підвищений рівень охорони з боку держави;
- прямий характер дії;
- особливий механізм реалізації.

Конституційно-правові норми мають також політичний характер, оскільки основним предметом конституційного права є державно-політичні відносини влади, тобто політичні відносини, що виникають і здійснюються у сфері функціонування держави. Однак характеризувати такі норми як суто політичні немає підстав.

Серед конституційно-правових норм важливе значення мають нетипові нормативні положення, в яких безпосередньо не визначаються права і обов'язки суб'єктів. Їх завдання полягає в іншому: вони є сполучною ланкою між нормами різних галузей права, інтегруючим фактором, що забезпечує єдність і стабільність правової системи. Це — нормативні приписи, які визначають загальні принципи конституційного права, норми, що гарантують певні права, установчі норми, юридичні конструкції, норми-дефініції та ін.

Багато конституційно-правових норм не мають ні гіпотези, ні санкції, наприклад статті 1–3, 5, 7, 15, 20 Конституції України. Гіпотези містяться у статтях 27, 82, 87, 111, а вказівки на санкцію є, зокрема, у статтях 56, 60, 62, 81 Конституції України.

Елементи конституційно-правової норми часто переплітаються між собою, тому на практиці їх доволі важко виокремити "у чистому вигляді".

Санкції конституційного права мають певні особливості, що визначаються характером суспільних відносин. Найважливіша з них — профілактичне, організуюче та виховне призначення санкцій.

Специфічним є коло суб'єктів, уповноважених застосовувати конституційно-правові санкції. Це насамперед народ, територіальні громади (населення адміністративно-територіальних одиниць), органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Засобом забезпечення реалізації конституційно-правових приписів можуть бути санкції (точніше, норми, які передбачають певні санкції) інших галузей права (це стосується статей 34, 47, 50, 52–56, 80, 81, 105, 111 Конституції України, охорона й реалізація яких забез-