

Комп'як Кристіан,
професор конституційного права Вроцлавського
університету (Республіка Польща),
доктор юридичних наук

РОЗДУМИ НАД ПЕРШИМ РОЗДІЛОМ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ 1996 РОКУ

Предметом цього дослідження є перший розділ чинної Конституції України (в редакції станом на 01.03.2013 р), прийнятої 28 червня 1996 року Верховною Радою України. Попри те, що Основний Закон України містить лише 161 статтю, не враховуючи перехідних положень, він є співвідносним, наприклад, з Конституцією Республіки Польща, що нараховує 235 статей. Це пов'язано з більшим обсягом статей правового акту.

Перший розділ Конституції України складається з 20 статей, розділених на численні абзаци, тоді як, наприклад, Конституція Республіки Польща містить 29 статей, розділених на пункти, серед яких тільки дві (25 і 28) складаються з п'яти не надто великих пунктів. Для підтвердження зазначеного варто порівняти статтю 20 Конституції України зі статтею 28 польської Конституції, стосовно того ж предмету¹.

Є чимало причин, через які вважаю за необхідне обмежити своє дослідження першим розділом. Такий розділ чи підрозділ у кожному Основному законі є одною з найголовніших частин. Початковий розділ є своєрідним топосом, вихідною точкою для усіх наступних частин та приписів сучасної конституції. Часто на базовий характер цього розділу вказує сама назва, зокрема в німецькій конституції це – “засадничі права”, у чеській – “основоположні засади”, у білоруській – “засади конституційного устрою”, чи просто, як в українській – “загальні засади”.

Моїм скромним завданням є спонукати до роздумів над текстом Конституції України. Разом із тим, подані критичні оцінки не варто сприймати, як спробу заперечення досягнень українського конституціоналізму – коли б авторові вдалося спричинитися до можливих майбутніх удосконалень у досліджуванім напрямку, поставлена мета була би більш ніж реалізована.

У ст. 1 Конституції здивування викликає вражаюче поєднання двох прикметників у характеристиці держави. Важко уявити суверенну державу, що була б залежною чи підпорядкованою. Суверенітет – правове поняття, яке означає, у розумінні, про яке йдеться у статті (тобто міжнародно-правовому), що держава не підпорядковується будь-якій іншій владі з тотожними ознаками. Тому суверенітет є синонімом незалежності чи так званої зовнішньої суверенності.

Не погоджуючись з одночасним застосуванням цих термінів, особливо ж у нормативно-правовому акті, яким є Конституція, вважаємо за необхідне зазначити, що поняття “незалежність” є зайвим у даному контексті. Воно несе в собі політичний контекст, що відображає стан взаємовідносин між

¹ - У Конституції Польщі відповідний матеріал розділений між об'ємною ст. 28 і короткою ст. 29, що торкається столиці РП. Майже ідентичний припис щодо української столиці вміщений в останнім 7 абзаци 20 статті Конституції України. Детальніше ст. 20 Конституції України проаналізовано далі у тексті статті.

державами. Це поняття піддається різним перетворенням у часовому вимірі і може стосуватись різних напрямків активності держави. З огляду на зазначене, в нормативно-правових актах варто уникати застосування понять незалежна чи самостійна.

У статті 2 Конституції України викликає подив припис, викладений у другому абзаці статті. У ньому зазначено, що Україна є унітарною державою. У світі, де відбувається все більше міграцій, проголошення унітарності держави є неоднозначним. Таке собі можуть дозволити невеликі держави, відірвані від великих комунікаційних шляхів, досить часто закриті географічно. Але таке імперативне декларування великої європейської країни, якою є Україна, викликає спротив, обґрунтований наступними положеннями Конституції. На відміну від сучасної Польщі, Конституція України визначає такі складові територіального устрою країни, як Автономна Республіка Крим та два міста зі спеціальним статусом – Київ і Севастополь. Незалежно від реальної впливовості вказаних складових частин України, гарантування їх на конституційному рівні вимагає обережності у визначенні України, як унітарної держави.

Франція, яка понад двісті років тому встановила конституційну парадигму унітарної держави, вимушена була внести певні зміни у цьому напрямку. Першим відступом стала відмова у Французькій конституції 1958 р. від терміну “єдина” у незмінному від 1792 р. звороті про “єдину і неподільну Республіку”. У державах Європейського Союзу, що декларують принцип простої держави, формула про унітарність поєднується, наприклад, із беззаперечним визнанням територіального самоврядування (Португалія), значною децентралізацією адміністрації (Італія), чи обмеженою політичною автономією національностей і регіонів (Іспанія).

Редакція статті 3 Конституції України загалом заслуговує похвали, адже в ній йдеться про гідність людини. Однак перелік, в одному рядку, на одному рівні таких понять, як: життя, здоров’я, честі, гідності, недоторканості і безпеки та самої людини як “найвищих соціальних цінностей”, містить внутрішні суперечності. Насамперед, викликає застереження відсутність виділення людської гідності. Встановлення її на одному рівні з іншими цінностями, означає, що гідність людини має природно-правовий характер. Людську гідність виокремлюють у міжнародних документах та в багатьох конституціях світу, передусім стаття 1 Конституції Федеративної Республіки Німеччини та Хартія основних прав Європейського Союзу.

Життя людини (право на життя) є вагомою цінністю. Це умова *sine qua non* для визначення гідності особистості взагалі. Але, його не можна ставити вище гідності¹. Людська гідність виступає найвищою позаконкурентною нормою будь-якого суспільного устрою. Викликає застереження зазначення честі поруч із гідністю людини. З одного боку, це позитивно свідчить про те, що в Україні розрізняють гідність особи від гідності особистості, з іншого, встановлення їх на одному статусному рівні – неправильне. Цілком необґрунтованим у контексті визначення людської гідності є вказівка на

¹ - Див. висновки з цієї проблематики: Цюпляк К. Гідність людини: сутність, зміст і передумови існування // Публічне право. Науково-практичний юридичний журнал. – Київ, 2012. – №4 (8). – С.14-22.

недоторканність і безпеку. Це положення варто було б перенести в другий розділ “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина”. Саме в такий спосіб врегульовано захист цих людських цінностей у більшості конституцій держав світу.

Винятковим анахронізмом є встановлення в статті 4 Конституції України принципу єдиного громадянства, з огляду на сучасний полікультурний світ, в якому постійно збільшується кількість іноземців, що живуть на чужині. Приміром, Конституція Польщі при врегулюванні питання громадянства в жоден спосіб не вказує на можливість перебування в громадянстві іншої держави чи таку заборону. Більше половини країн світу допускають перебування їхніх громадян у формальних зв’язках з іншими державами¹. Нещодавно Республіка Польща у законодавчих проєктах передбачила досить широкі можливості одночасної легітимзації своїх громадян паспортами інших країн.

Навіть дивлячись з української перспективи, наш східний сусід вже стає місцем зосередження різних національних меншин. Деякі з них відстоюють внесення змін до законодавства щодо врегулювання зв’язків із країною походження. Зростання популярності так званої карти поляка чи угорця спричиняється до творення анклавів подвійного громадянства. Незалежно від оцінки цього процесу, такі документи є заміниками громадянства. Підтвердженням зазначеному є поведінка держав, громадяни яких отримали подібного роду карти.

На відміну від Польської, Конституція України на перше місце ставить принцип безпосереднього здійснення влади народом, унормований у статті 5. Після такого означення читач сподівається виявити, якщо не в цій статті, то принаймні в наступних приписах Конституції, норми про діючі форми безпосередньої демократії, але зазнає розчарування. У третьому розділі, спеціально присвяченому виборам і референдумам, нічого не сказано про так званий референдум за безпосередньої народної ініціативи. Такий всеукраїнський референдум признає парламент (Верховна Рада) або глава держави (Президент України).

Правда, що вищезгаданий референдум може призначатися за ініціативою громадян України, однак їх вимоги не зобов’язані враховувати ні парламент, ні президент. Слід вказати, що пропозиція проведення всеукраїнського референдуму має бути підтримана трьома мільйонами підписів громадян України. Крім цього, ініціатори такого народного голосування повинні здобути підтримку не менше як у двох третинах (2/3) областей, до того ж, завжди в чисельності понад сто тисяч підписів у кожній з них. Слід зазначити, що ряд проблемних питань вилучені з компетенції будь-якої народної ініціативи. Це стосується податків, бюджету держави та амністії.

Статті 6 і 7 Конституції України правомірно гарантують засади розподілу влади та місцевого самоврядування. Залишається сподіватися, що вони реалізовані в наступних розділах Конституції. Порівняно з Конституцією РП від 1997 р., принцип розподілу влади виглядає краще реалізованим. Зразковим прикладом є відсутність актів розпорядчого характеру наділених

¹ - Th. Faist, P. Kivisto. *Dual Citizenship in Global Perspective. From Unitary to Multiple Citizenship*. – Palgrave: Macmillan, 2005. – S. 1.

силою закону. До того ж, привертає увагу монополія уряду в бюджетно-фінансових питаннях, право Президента держави вимагати від Верховної Ради розглянути позачергово законопроекти, визначені ним як невідкладні. До цього можна долучити деякі традиційні інституції, що порушують встановлені сепарації – право помилування Президентом чи прийняття амністії парламентом.

Коли йдеться про автономію на місцях, то бачимо, що ця проблематика розділена на три окремі розділи Конституції. У ст. 132 Конституції не визначено права на самоврядування громади жителів визначеної території країни, тільки сказано про те, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах “єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади”¹. Далі йдеться (абз. 1 ст. 133) про систему адміністративно-територіального устрою України, але не про самоврядні громади. Незначну фінансову самоврядність територіальним громадам країни гарантує абз. 2 ст. 143 Конституції. Тут зазначено, що обласні та районні ради затверджують і контролюють виконання обласних і районних бюджетів, “які формуються з коштів Державного бюджету”.

На існування деякого незначного самоврядування вказують два останні абзаци ст. 118 Конституції. У них сказано, що обласна чи районна рада може виразити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо таке рішення висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України зобов’язаний його відправити у відставку².

Статті 8-9, 19 Конституції України не викликають великих застережень – на даний час вони відображають визнані стандарти. Засада законності, проголошення конституції як найвищого права країни, засада безпосереднього застосування норм конституції, автоматичне включення норм міжнародного права до національного законодавства, аналогічно врегульовані в нашому (польському) Основному Законі. Однак, уважніше вивчення цих конституційних засад спонукає до їх уточнення.

Засада верховенства права сформульована настільки узагальнено, що не дає можливості визначити межі її зобов’язуючої дії. На мою думку, ця норма має бути системно узгоджена зі ст. 19 Конституції. Саме в цій статті вміщено додаткові складові елементи засади верховенства права – достатньо прочитати другий абзац. На відміну від марксистсько-ленінської доктрини, вона є надто звуженою щодо предмету її застосування. Згідно з сучасними поглядами принцип законності (легалізму) зобов’язує виключно державні органи. Приватні особи не зобов’язані його дотримуватись. Так встановлено в абз.1 цієї статті, в якому зазначено, що ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

¹ - Див. критичні зауваження О. Бориславської в публікації: *Problemy wprowadzenia do Konstytucji Ukrainy zmian dotyczących samorządu lokalnego*, w: W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt (red.), *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Kraszyczyn-Rzeszów 19-21 IX 2005 r., - Przemyśl: Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemyślu, 2006. - S. 250- 257.

² - Цікаво було би дослідити практичне застосування цієї норми: вимога аж двох третин голосів депутатів громади для усунення керівника місцевої влади, здається, вказує на нечасте її застосування місцевими органами самоврядування.

Незрозумілим є місце в українській правовій системі ратифікованих міжнародних договорів. Безперечно, вони не можуть суперечити Конституції України, але у Конституції не врегульовано, які правові наслідки виникають при виявленні суперечностей між такими документами і законами. Міжнародні угоди є різного характеру, однак Конституція України мовчить і з цього приводу. Нічого не вказано також із приводу безпосереднього застосування міжнародних договорів. Як видно з діючої доктрини, тільки деякі з них дозволяється безпосередньо виконувати. Конституція повинна врегулювати ці питання.

Статті 10-11-12 Основного Закону України можна охарактеризувати, як патріотично скеровані норми. Перша у даному переліку – значна за обсягом стаття Конституції, що порушує делікатне в цій країні мовне питання. Аналіз змісту цієї статті не дає можливості до кінця зрозуміти правового статусу російської мови в державі. Конституція встановлює, що державною мовою в Україні є українська мова. Разом з тим, абзац 2 ст. 10 підважує статус цієї мови, стверджуючи, що держава між іншим забезпечує функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Як правило, після визначення в конституціях урядової мови, гарантується право на використання в країні мови або мов національних меншин. В Україні перед таким запевненням гарантується вільне використання російської мови. Якщо дослівно сприймати таке твердження, то можна розвинути далекосяжні висновки¹.

Статтю 11 Конституції України, попри її амбівалентну формулу, можна зрозуміти тільки в контексті самобутньої історії України. Важче її зрозуміти в контексті поширюваної на нашому континенті світської полікультурності. До подібних зауважень спонукає і нечітке формулювання наступної статті – турбота про національно-культурні та мовні потреби українців звучує розуміння спадщини.

Викладені в статтях 13-14 Конституції України положення не узгоджуються з характерним для економічно розвинених країн світу врегулюванням права власності, особливо земельної. Згідно з встановленим нормативним врегулюванням стверджується, що земля, а саме континентальний шельф (морська економічна зона) та усі природні багатства України є власністю українського народу, а саме: “органів державної влади та органів місцевого самоврядування”. Такі ура-націоналізаційні норми є властивими виключно для частини держав Латинської Америки, що перебувають під впливом мексиканського (від 1917 р.) чи венесуельського (від 1999 р.) конституціоналізму.

З огляду на це, викликає застереження останній абзац ст. 14 Конституції, який встановлює, що право власності на землю “можуть набувати

¹ - Точніше врегульовано статус російської мови в Конституції Республіки Казахстан. У ч.2 ст.7 Конституції встановлено, що “в державних організаціях та органах місцевого самоврядування нарівні з казахською офіційно вживається російська мова”. Як, приклад, можна звернутися до Конституції Індії, в якій ч. 2 ст.343 встановлює, що “незалежно від будь-якого положення пункту 1 упродовж п’ятнадцятирічного періоду з дня введення в дію даної Конституції англійська мова продовжує застосовуватись для всіх офіційних потреб Союзу”.

і реалізовувати громадяни”, держава, а також, припускаю, – українські юридичні особи. Сумніви в тому, що, маємо справу з класичним римським розумінням права власності, поглиблює абзац 2 ст. 13 Конституції. Тут говориться тільки про право користування (підкреслення *мос – К.Ц*) громадянами, “відповідно до закону природними об’єктами права власності народу”. З іншого боку, український Основний Закон особливо акцентує суспільний аспект власності. Конституція нагадує давню формулу, що власність зобов’язує, додаючи до цього даремно та ідеалістично, що вона не повинна “використовуватися на шкоду людині і суспільству”.

Стаття 15 Основного Закону України вбачається відповідником двох статей польської Конституції (11 і 13). Для ст. 15 Конституції України характерні нечіткість та високий ступінь узагальнення. Понад усе, викликає сумнів перше твердження, з огляду на вищезгадане обмеження права власності в Україні. З іншого боку, свободу політичної діяльності визначають саме норми Конституції та Закони України. У Конституції України відсутні регулюючі приписи, як у ст. 13 Основного Закону Польщі, де визначені заборонені види політичної діяльності.

Іншим недоліком статті 15 Конституції є відсутність вказівок щодо засад діяльності політичних партій, таких як добровільність, рівність чи демократичність (у порядку діяльності). Щодо заборони цензури, то у Конституції повинно бути зазначено, що йдеться про превенційну цензуру. Такий висновок напрошується з огляду на норму, викладену у попередньому абзаці цієї статті, про заборону нав’язування суспільству будь-якої ідеології. Загалом здається, що даний припис є беззмістовно вписаним анахронізмом¹. Він скоріше стосується радянської минувшини України зі всевладною на той час матеріалістичною наукою (у марксистському, ленінському чи сталінському варіанті).

Статті 16-17-18 Конституції України можна було б об’єднати в одну, що врегульовувала би відносини України із зовнішнім світом. Достатньо вдосконалити статтю 18, зазначивши, що метою зовнішньої політики є сприяння мирному співробітництву, зокрема у сфері охорони природного середовища, зі врахуванням національних інтересів України та дотриманням загальнозовизнаних принципів і норм міжнародного права.

Згадка у Конституції про Чорнобильську катастрофу, незалежно від її масштабу, є перебільшенням нав’язуванням до минувшини. Незрозумілою у цій статті (16) є правова конструкція про “збереження генофонду Українського народу”. Натомість стаття 17 звучить так, ніби походить з епохи так званої “холодної війни”, не враховує нових часів, відкритих кордонів та щораз більше інтегрованого світу. Зовсім неправдивим є останній абзац статті 17, у якому забороняється розташування іноземних військових баз на території України².

Забезпечення соціального захисту громадянам України (їх родинам), які перебувають на службі у Збройних Силах України і інших військових формуваннях, суперечить принципу рівності. Інші положення цієї, значної за

¹ - А як оцінити сучасну панівну ідеологію? Про неї розсудить історія, хіба що припустимо, з чим важко згодитися, що автори української Конституції були прихильниками відомої тези Ф.Фукуями про кінець історії.

² - Тут достатньо згадати про морські бази Російської Федерації в Чорному морі.

обсягом, статті говорять про заборону використання війська в публічному житті, що є настільки очевидним, як заборона “створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом... на території України”.

Стаття 20 Конституції України занадто велика за обсягом, при усяї повазі до символіки держави, визначає другорядні питання. Застереження може викликати вже сам перелік символів. Виразно зайвим у цій статті є зазначення столиці держави. Матеріальними або словесними знаками (графічними та музичними репрезентантами країн), що є символами держави аж ніяк не виходить окреслити її головне адміністративно-політичне місто. Складно ідентифікувати столицю держави матеріальними чи словесними знаками, що належать до *signum specificum* поняття символу. Подібно регламентують, наприклад, конституції Іспанії, Сенегалу, Бангладешу, Болівії, Південної Африки і т.д.

Редакція цієї статті є “шкільним” прикладом, як не варто формулювати приписи. У найкращому випадку її коректна редакція повинна була б складатися з одного абзацу. Мала би бути повторена частина перша статті 20 з доповненням, що опис державних символів встановлюється законом, що приймається кваліфікованою більшістю – 2/3 голосів від конституційного складу Верховної Ради. У розширеній версії ця частина могла би містити вказівки щодо найважливіших елементів кожного державного символу. В окремій статті слід вказати, що столицею є місто Київ, додавши, наприклад, що в ньому розташовані центральні органи державної влади. Просте визначення Києва без найменшої його характеристики, є недоцільним. Попри триразове повторення вимоги більшості при встановленні чи зміні державних символів, в цій статті помітним є упущення такої ж вимоги щодо прапора та столиці, що провокує неоднозначні сумніви.

Отже, не зважаючи на критичне переосмислення Розділу I Конституції України, вважаю, що він є кращим у порівнянні з польським. В українському викладено основоположні питання важливого нормативного характеру. У такому ж розділі Конституції РП багато статей не мали би там бути вміщені. Для ілюстрації, можна виділити в польському Законі засадничу проблематику військових ветеранів, сільських родинних господарств, безпеки і гігієни умов праці чи положення пов’язані зі збройними силами.

Тому слід вітати стриманість українського законодавця щодо переліку питань, включених до врегулювання. Сучасні конституції розпочинаються з розділу, присвяченого правам людини, з тим, щоб уникнути прописування в Основному Законі банальних чи загальних тверджень. Саме в цій сфері розкривається дійсний зобов’язуючий характер конституції. Загальне твердження про зобов’язуючий характер конституції та детальне прописування в конституції індивідуальних прав і свобод не забезпечують реалізації цих прав. З огляду на це, ні Українська, ні Польська Конституція не досконалі. У Конституції Польщі після декларації безпосереднього застосування Конституції відразу вказано на обставини, за наявності яких можна відступити від цієї норми, а в українській – аналогічний фрагмент, де говориться про доступ до судів без права складати конституційну скаргу, звучить іронічно.

Щодо викладу першого розділу Конституції України, то варто домогтися зменшити його до кількох дійсно фундаментальних для держави рішень, викладених чіткою, однозначною мовою. Таким питанням має бути, наприклад, чітке визначення ставлення до міжнародного публічного права. Недостатнім є загальне твердження про здійснення зовнішньої політики, як зазначено в Конституції України, за “загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права”, а в Конституції РП – “Республіка дотримується зобов’язуючого її міжнародного права”.

Переклад з польської к.ю.н. С. Білостоцького.

Ясюк Ева,

проректор Высшей Торговой Школы в г. Радом
(Республика Польша), кандидат юридических наук

СВОБОДА УСТАНОВЛЕНИЯ ТАРИФОВ НА АВИАЦИОННЫЕ ПЕРЕВОЗКИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ С ПОДРОБНЫМ РАССМОТРЕНИЕМ ИХ В ПОЛЬШЕ

Во времена растущей роли авиаперевозчиков, обладающих операционными базами в нескольких членских государствах, огромное значение имеет мониторинг их финансового состояния Европейским Союзом. Чрезвычайно важным с точки зрения прав клиентов является доступ ко всем авиационным тарифам и авиационным ставкам, независимо от места их размещения на территории Европейского Союза либо государственную принадлежность и независимо от расположения туристических агентств на территории Европейского Союза. Поэтому идя навстречу ожиданиям клиентов и, принимая во внимание существующую ситуацию, Европейский Союз предпринял ряд мероприятий в этой области, среди которых важное место занимает законодательная деятельность. Создание единой системы авиационного права в рамках Европейского Сообщества, ныне Европейского Союза, в области установления тарифов на авиационные перевозки преследовало цель достигнуть свободной, честной и неискаженной конкуренции на европейском авиационном рынке. Для этого в рамках Европейского Союза обязывают либерализованные правила, которые вводят, между прочими, свободу в установлении тарифов на авиаперевозки в Европейском Союзе, в принципе исключая вмешательство в свободу тарифов в перевозках внутри сообщества – ныне союза, которые в определенных случаях может включать в себя (см. ниже) перевозки, осуществляемые в отношении х с третьими странами, а так же их перевозчиками.

Авиационные тарифы на авиационные перевозки, осуществляемые между аэропортами, расположенными на территории государств членов Европейского Союза, устанавливаются согласно постановлению номер 1008/2008 от 24 сентября 2008 г. по делу общих принципов выполнения авиаперевозок на территории Сообщества (версия преобразованная).¹

¹ - Dz. Urz. UE 2008, L 293/3.