

Щербанюк Оксана Володимирівна,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри процесуального права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, професор
Вільнюського університету,
член Науково-консультативної ради при Конституційному Суді України,
член Науково-консультативної ради при Голові Верховної Ради України

РОЛЬ ПРЕАМБУЛИ В ТЛУМАЧЕННІ КОНСТИТУЦІЇ

В сучасній конституційній практиці преамбули використовуються у тлумаченні Конституції. У багатьох країнах преамбула все частіше використовується для конституціоналізації прав. Глобальне дослідження функції преамбул демонструє зростаючу тенденцію до того, щоб вони мають більшу обов'язкову силу – або окремо як джерело права, або в поєднанні з іншими конституційними положеннями, або як основа для тлумачення конституції.

Особливою перевагою преамбули є її інтегративна сила. Преамбула – це частина конституції, яка найкраще відображає конституційне розуміння авторів, те, що Карл Шмітт називає «фундаментальними політичними рішеннями». Її умови мають далекосяжні соціальні наслідки. Преамбули були додані або змінені в деяких країнах або на вимогу населення (зміни знизу вгору), або через конституційний дизайн під керівництвом влади (зміна зверху вниз).

Формально преамбула це вступ до конституції та зазвичай має офіційний заголовок «Преамбула» або інший еквівалентний заголовок (Преамбула до конституцій Албанії та Бахрейну називається «Передмова Foreword»). Преамбула до Конституції Японії називається «Передмова. Preface»), тоді як в інших випадках вона виглядає без назви.

Формальна класифікація забезпечує просту та технічну ідентифікацію преамбули. Окрім формальної класифікації, можна ідентифікувати преамбулу за її змістом. З точки зору змісту, преамбула вимагає не конкретного місця в конституції, а скоріше конкретного змісту.

Інтерпретаційна роль преамбул вкорінена в традиції загального права. Едвард Коук стверджував, що преамбули до акту парламенту є «хорошим засобом для з'ясування значення закону та «ключем до його відкритого розуміння»; вони є «ключем до статуту та ключем до творців [1].

Вільям Блекстоун посилався на преамбули як на те, щоб «допомогти в побудові акта парламенту» [2]. В. Блекстоун зазначив, що щоразу, коли статут є сумнівним, «проема, або преамбула, часто використовується, щоб допомогти побудувати акт парламенту». Однак у випадку конфлікту між преамбулою та основною частиною акта перевагу має основна частина акта. Це все ще вважається добрим правом у державах загального права. Деякі мають спеціальне положення, яке вказує на важливу роль преамбул у законодавчому тлумаченні (с. 5(е) Закону Нової Зеландії про тлумачення актів 1924 року, 1924 R.S. № 11; с. 13 Закону Канади про тлумачення, R.S.C. 1985 рік; с. 8 Закону Канади про тлумачення, R.S.N.L. 1990 р.; с. 15A(a) Закону Австралії про тлумачення актів 1901 року.).

Ця норма загального права залишається чинною на конституційному рівні в штатах, у яких преамбула конституції втілює керівну основу для тлумачення конституції. За наявності кількох тлумачень суди віддають перевагу варіанту, співзвучному преамбулі. В Ірландії суди посилаються на преамбулу для тлумачення Конституції Ірландії та як інструмент, який допомагає зрозуміти її дух [3]. Пропозицію внести зміни до преамбули шляхом прийняття преамбули, яка не підлягає судовому розгляду, запропоновану Групою перегляду Конституції, було відхилено [4].

Використання преамбул як інструменту тлумачення конституції також є поширеним у системах романо-германського права. В Естонії преамбула, в якій естонський народ

зобов'язується «гарантувати збереження естонської нації та її культури протягом століть», була використана Верховним судом для підтвердження конституційності акту, який вимагає належного володіння естонською мовою як передумови для обрання до ради місцевого самоврядування. Суд постановив, що володіння естонською мовою – офіційною мовою держави є законною вимогою у світлі преамбули [5].

Однак в іншій справі Верховний суд оголосив, що акт, який забороняє естонцям змінювати своє естонське прізвище на неестонське прізвище назва є неконституційною, незважаючи на положення преамбули щодо захисту естонської національної ідентичності [6]. У цій справі була заміжня громадянка Естонії, яка бажала додати своє дівоче прізвище до свого нового прізвища. Міністр внутрішніх справ відмовився це дозволити. Суд постановив, що збереження естонської ідентичності, як того вимагає преамбула, не може перешкоджати додаванню дівочого прізвища.

У Македонії Верховний суд Республіки підтримав обмеження свободи політичних асоціацій, оскільки певна діяльність сприймалася як така, що суперечить преамбулі. Він постановив, що політичне об'єднання, яке відверто заперечує право на самовизначення Македонії, є законодавчо забороненим [7].

В Україні Конституційний Суд України послався на преамбулу, щоб проголосити конституційність використання української мови як державної, акта, який вимагає її використання центральними та місцевими урядовими установами, і, як наслідок, значне обмеження використання інших мов, наприклад російської [8]. Вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить із цілості й неподільності Конституції України, обумовлених системним зв'язком між приписами її преамбули, принципами й нормами інших приписів Конституції України, що містяться, зокрема, у статтях 1, 8, 10, 11, 19, 24, 53, 54, 85, 92, 93, 102, 116, 133, та, відповідно, ґрунтує свою позицію на такому.

В рішенні 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 14.07.2021 р. Суд визнав Закон в цілому таким, що відповідає Конституції України, а «мовне питання» – одним із головних політичних інструментів геополітичної експансії російської федерації. Конституційний Суд України ствердно наголосив, що «загроза українській мові рівносильно є загрозою національній безпеці України».

Конституційний Суд України зацентрував увагу на тому, що українська мова є невіддільним атрибутом української державності, оскільки мовне питання завжди було присутнім у національно-культурній та політичній боротьбі українців за власну державу, а в бездержавний період саме українська мова заступала собою відсутність Української держави. Конституційний Суд України чітко вказав: «Україна є унітарною державою, в якій немає об'єктивних передумов для запровадження офіційної двомовності. Тому пропаганда або інша практична діяльність, спрямована на юридичне запровадження в Україні другої державної мови, фактичне насаджування українсько-російської двомовності в будь-якій ділянці публічного спілкування, а також проголошення діалектів української мови окремими мовами є несумісними з конституційно визначеним статусом української мови як державної».

Конституційний Суд України розставив усі крапки над «і» у принизливих щодо української мови та громадян України суперечках:

«Виокремити «російськомовних громадян» України як соціально-демографічну групу неможливо... Слід брати до уваги те, що штучне творення в Україні «російськомовних громадян» є результатом тривалої політики зросійщення не тільки етнічних українців, а й представників різних національних мепшин. ... Словосполука «російськомовні громадяни» є виразом зі сфери політичної риторики, що перейшов у побутове використання, проте йому бракує не тільки юридичної, а й семантичної визначеності». Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що теза

авторів клопотання про дискримінацію «російськомовних громадян» є юридично неспроможною. Рішення Конституційного Суду України торкнулося всіх без винятку важливих державотворчих складників України. Епохальне рішення Конституційного Суду України від 14.07.21 року щодо конституційності закону про мову поставило крапку в усіх дискусіях, обґрунтувавши, що українська - засадничий елемент української державності.

Містячи основні цінності та принципи, на які спирається конституція, преамбула може також забезпечити конституційні органи рамками для тлумачення. Преамбули задають тон подальшому конституційному тексту. Таким чином, вони можуть слугувати орієнтиром для інтерпретації конституційного тексту. Преамбула також може сприяти тому, що німці називають єдністю конституції (Einheit der Verfassung). Цей принцип вимагає, щоб німецьку конституцію, Основний закон, читали та тлумачили як єдине ціле: жодна стаття не повинна тлумачитися окремо. Принцип єдності конституції слугує для вирішення можливих суперечностей або напруженості всередині конституції.

Нарешті, преамбула може також слугувати конституційному закріпленню. Цінності, принципи та права, записані в преамбулі, можуть вважатися такими, що мають вищу юридичну цінність, таким чином, що вони виключають поправки до конституції, які суперечать їм.

Слід навести приклад інтерпретаційної ролі преамбул походить з Німеччини. 30 червня 2009 року Конституційний суд Німеччини вирішив, що в принципі не існує несумісності між німецьким Grundgesetz і Лісабонським договором, і таким чином заклав основу для завершення процесу ратифікації [9]. Договір надає Європейському Союзу (ЄС) повноважень у питаннях зовнішньої політики та політики безпеки та зобов'язує держави-члени брати участь у європейській інтеграції. Питання полягало в тому, чи договір скасовує конституційний порядок Німеччини таким чином, що вимагає внесення змін до конституції. Суд постановив, що договір не порушує суверенітет Німеччини, хоча для його підтвердження потрібні деякі законодавчі процедури. Він посилався на статтю 23(1) Основного закону, а також на преамбулу, беручи до уваги намір останнього «служити світовому миру як рівноправна частина об'єднаної Європи». У світлі цих застережень Суд дійшов висновку, що німецький народ бажає бути частиною ЄС. Він зазначив, що преамбула наголошує «не лише на моральній основі відповідального самовизначення, а й на готовності служити світовому миру як рівноправний партнер об'єднаної Європи». Суд зазначив, що Німеччина пориває з «політичним макіавеллізмом і жорсткою концепцією суверенітету» та прагне реалізувати «об'єднану Європу, що впливає зі статті 23.1 Основного закону та преамбули». Отже, Конституційний суд постановив, що досягнення «європейської інтеграції та міжнародного мирного порядку» є волею преамбули.

Німецька преамбула, як правило, не має юридичної сили в німецькому конституційному праві. Однак рішення Лісабонського договору не було першим, у якому використовувалася преамбула. Іншим прикладом було рішення щодо договору, підписаного між Федеративною Республікою Німеччина та Німецькою Демократичною Республікою.

У преамбулі 1949 року об'єднання вказано як найвищий пріоритет, стверджуючи, що «весь німецький народ покликаний здійснити шляхом вільного самовизначення єдність і свободу Німеччини» [10]. Хоча в преамбулі від імені німецького народу говориться, що загалом – діючи «від імені тих німців, яким було відмовлено в участі» - це стосувалося лише Західної Німеччини. У грудні 1972 року, після підписання договору про відносини між Федеративною Республікою та Німецькою Демократичною Республікою, до Конституційного суду було подано петицію з оскарженням договору, відповідно до якої договір, який мав підтримувати ідею про те, що Західна та Східна Німеччина були двома окремими та незалежними державами, порушуючи положення про об'єднання преамбули. При визначенні сумісності договору з Основним законом Суд звернувся до преамбули [11]. Спочатку він вирішив, що преамбула є основним джерелом для вирішення справи, а потім постановив, що «преамбула до Основного закону має не лише політичне значення, але

також і юридичне значення». Таким чином, «возз'єднання є конституційним наказом». Суд зазначив, що договір був відправною точкою для майбутніх відносин між Західною та Східною Німеччиною та надав політичним гілкам широкі повноваження щодо прийняття подальших необхідних політичних дій. здійснити об'єднання Німеччини.

Постає питання щодо нормативності і юридичної сили преамбули Конституції України. Під час обговорення проекту Конституції України була дискусія щодо природи преамбули. Ф. Бурчак наголошував, що вона має нормативний характер, а І. Заєць заперечував. Як стверджує М.І. Козюбра, як і інші положення Конституції, положення її преамбули мають нормативний характер, хоча їх нормативність виражена в найзагальнішій формі. Інша справа, що механізм реалізації положень преамбули має істотні особливості порівняно з іншими положеннями Конституції. Преамбули насамперед є орієнтиром у практичній діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, посадових і службових осіб та громадян, визначає загальну лінію правотворчої діяльності, вказує стратегічний напрям конституційного і нормативно-правового регулювання в цілому.

Свого часу преамбула Конституції відіграла велику роль для позиціонування Конституції України як акта установчої влади. У рішенні від 11 липня 1997 року № 3-зп Конституційний Суд України зазначив, що «прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття». Зв'язок Конституції України з концепцією установчої влади став можливим завдяки преамбулі, в якій йдеться про прийняття Конституції парламентом від імені Українського народу. Опосередкування суверенної волі народу під час прийняття Конституції 28 червня 1996 року Конституційний Суд України підтвердив з посиланням на преамбулу і в п. 4.1, 4.3 мотивувальної частини рішення від № 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 року (справа про здійснення влади народом).

У абз. 3 п. 3.1.1 висновку від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019 КСУ, висловлюючи застереження до законопроекту (щодо законодавчої ініціативи народу), звернувся до тлумачення поняття «народ» виходячи з його визначення у преамбулі – «Український народ – громадяни України всіх національностей». Преамбула згадувалася і при тлумаченні поняття «юридична відповідальність» (абз.2 п.2 мотивувальної частини рішення КСУ № 7-рп/2001 від 30 травня 2001 року (справа про відповідальність юридичних осіб)). Це положення прямо вказує на неконституційність змін до конституції, які могли б змінити преамбулу України всіх національностей». Преамбула згадувалася і при тлумаченні поняття «юридична відповідальність» (абз.2 п.2 мотивувальної частини рішення КСУ № 7-рп/2001 від 30 травня 2001 року (справа про відповідальність юридичних осіб)).

Проблема нормативного характеру преамбули постала знов у зв'язку із конституційним поданням 142 народних депутатів України № 3/172(20) від 05 травня 2020 р. щодо офіційного тлумачення положень абзацу четвертого преамбули Конституції України у їх системному зв'язку з положеннями частини другої статті 3, частини четвертої статті 13, частини п'ятої статті 17 Конституції України, проте рішення ще не ухвалено, справа розглядається Великою палатою Суду з 22.09.2020. Підставою для звернення до КСУ автори клопотання називають потребу у роз'ясненні та офіційній інтерпретації положень абзацу четвертого преамбули основного закону, а саме сполучення слів «гідних умов її життя». Велика палата Конституційного суду почала розгляд справи за конституційним поданням 142 народних депутатів щодо офіційного тлумачення окремого положення абзацу четвертого преамбули Конституції, в якому фігурує поняття «гідних умов життя».

Підставою для звернення до КСУ автори клопотання називають потребу у роз'ясненні та офіційній інтерпретації положень абзацу четвертого преамбули основного закону, а саме сполучення слів «гідних умов її життя».

Згідно з ним, «гідні умови життя» вивчаються у системному зв'язку з такими положеннями Конституції:

– 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);

– 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);

– 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 статті 17).

У цій справі суд перейшов до закритої частини пленарного засідання для ухвалення рішення.

Отже, преамбула містить і підкреслює цілі, принципи та філософію, які лежать в основі розробки інструменту.

Література:

1. Anne Winkel, *The Contextual Role of a Preamble in Statutory Interpretation*, 23 MELBOURNE L. REV. 184 (1999).
2. William Blackstone, *Commentaries on the laws of England* 59–60 (1765) (1979).
3. John M. Kelly, *The Irish Constitution* 49–64 (by Gerald Hogan & Gerry Whyte, 4th ed., 2003).
4. Звіт Групи перегляду Конституції, 1–4, 1996. URL : <http://www.constitution.ie/reports/crg.pdf>.
5. EST-1998-3-007 (Official Gazette) 1998, CODICES. URL : <http://codices.coe.int>.
6. EST-2001-2-004 (Офіційна газета) 2001, база даних CODICES.
7. MKD-2001-1-004 (Official Gazette) 27/2001, CODICES database. The decision was made before the amendment of the preamble of the Macedonian Constitution in 2001.
8. 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 14.07.2021 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text>
9. BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1-421). URL : http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html.
10. European Navigator. URL : <http://www.ena.lu/basic-law-frg-23-1949-020003177.html>.
11. BVerfGE 36, 1 2 BvF 1/73 Grundlagenvertrag-decision East-West Basic Treaty. URL : http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=589.

