

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 340.1

«КОДЕКС ЗЕБРИ» ЯК ВИД ІНКОРПОРАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Кошіль Н.М.,

аспірант кафедри конституційного права

Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті автор аргументує висновок, що враховуючи комплексний характер та провідну роль галузі конституційного права в Україні, інкорпорація виключно конституційного законодавства (галузева інкорпорація) вбачається недоцільною. Більш ефективним було б надати перевагу загальній інкорпорації. Щонайменше, це надасть наочне уявлення про відповідність норм інших галузей права нормам Конституції України. Для такої інкорпорації неофіційного характеру можна застосовувати «кодекс зебри», згадки про яку зустрічаються у літературі у контексті інкорпорації норм документів Ради Європи про права людини. Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі вбачаються у необхідності переробити «кодекс зебри» з урахуванням особливостей галузі конституційного права України.

Ключові слова: конституція, систематизація конституційного законодавства, систематизація, інкорпорація конституційного законодавства, інкорпорація, права людини.

КОШИЛЬ Н.М. / «КОДЕКС ЗЕБРЫ» КАК ВИД ИНКОРПОРАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ / Национальный университет «Одесская юридическая академия»

В статье автор аргументирует вывод, что, учитывая комплексный характер и ведущую роль отрасли конституционного права в Украине, инкорпорация исключительно конституционного законодательства (отраслевая инкорпорация) представляется нецелесообразной. Более эффективной автор считает общую инкорпорацию, использование которой даст наглядное представление о соответствии норм других отраслей права нормам Конституции Украины. Для такой инкорпорации неофициального характера можно применять «кодекс зебры», упоминания о котором встречаются в литературе в контексте инкорпорации норм документов Совета Европы о правах человека. Перспективы дальнейших творческих поисков в этом направлении состоят в необходимости переделать «кодекс зебры» с учетом особенностей отрасли конституционного права Украины.

Ключевые слова: конституция, систематизация конституционного законодательства, систематизация, инкорпорация конституционного законодательства, инкорпорация, права человека.

KOSHIL N.M. / „ZEBRA CODE” IN THE INCORPORATION OF THE UKRAINIAN CONSTITUTIONAL LAW / National University “Odessa Law Academy”, Ukraine

The research of the constitutional law's systematization in Ukraine shows the need to introduce the new codes in daily life (Electoral Code of Ukraine, Municipal Code of Ukraine), or at least to consolidate the legal norms of this branch. So far there are no examples of the successful consolidation of constitutional norms in Ukraine. Also the constitutional law demonstrates the almost complete lack of the systematic acts. The only one example of codification is the Code of Administrative Procedure of Ukraine (it should be noted that the majority of the provisions of this Code is not constitutional, but administrative norms). Therefore, the research and development in this area is extremely important and relevant. The author concludes that based on the complex nature and on the leading role of constitutional law in Ukraine, the incorporation of the exclusively constitutional law norms (branch incorporation) seems inappropriate. It would be more effective to prefer the total incorporation. At least it will give a visual representation of compliance other branches of law norms' to the Constitution of Ukraine. For such incorporation the informal approach called "Zebra Code" can be used. The "Zebra Code" approach is mentioned in literature in the context of the Council of Europe standards on human rights' incorporation. The prospects for further creative research in this direction are seen in the need to remake the "Zebra Code" according to the constitutional law of Ukraine's features.

Key words: constitution, constitutional legislation systematization, systematization, incorporation of constitutional law, incorporation, human rights.

Постановка проблеми. При дослідженні систематизації конституційного законодавства доволі часто постають питання необхідності впровадження у повсякденне життя нових кодексів (Виборчого кодексу України, Муніципального кодексу України), або хоча б консолідації галузевих норм. Щоправда, вдалих прикладів консолідації норм галузі конституційного права України поки що небагато. Також галузь конституційного права демонструє майже повну відсутність систематизованих актів – кодифікація поки що знайшла свій прояв у вигляді міжгалузевого нормативного акту – Кодексу адміністративного судочинства України (слід зазначити, що переважна більшість норм цього Кодексу має не конституційну, а адміністративну галузеву належність). Тому наукові розробки у цьому напрямі є надзвичайно важливими та актуальними.

Аналіз останніх досліджень та невирішена частина проблеми. Слід зазначити, що питання інкорпорації конституційного законодавства України залишаються майже

не розкритими. У цій статті автор спирається тільки на одну працю фахівця з конституційного права. Це опублікована у 2013 р. стаття Н.В. Мішиної «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини» [1]. Також при проведенні цього дослідження у нагоді стала праця фахівця з теорії права Л.М. Добробог «Інкорпорація та консолідація законодавства як форми систематизації», 2014 р. [2]. Автор статті спиралась і на власні багаторічні напрацювання за темою систематизації конституційного законодавства України.

Мета дослідження. Ціллю статті є розглянути можливість застосування такого виду систематизації, як неофіційна інкорпорація, до конституційно-правових норм.

Виклад основного матеріалу. У конституційному праві України майже не застосовується такий спосіб систематизації нормативного матеріалу, як інкорпорація. Наразі у літературі існує єдиний підхід до визначення цього поняття, відповідно до якого інкорпорацією (лат. *incorporatio*

– приєднання) вважається така систематизація правових норм, внаслідок якої документи зводяться у збірки без зміни свого змісту за одним чи кількома критеріями.

Видами інкорпорації у залежності від того суб'єкту, що її здійснив (здійснює), є інкорпорація офіційна та неофіційна. Л.М. Добробог пояснює різницю між ними таким чином:

– офіційна інкорпорація – це підготовка та оприлюднення збірок нормативно-правових актів органами, які їх видали, або спеціально уповноваженими органами [2, с. 366-367];

– неофіційна інкорпорація здійснюється зазвичай юридичними особами для знаходження правової інформації з відповідної сфери діяльності та пов'язаними з нею питаннями, а також фізичними особами за їх ініціативою [2, с. 366].

Прикладами офіційної інкорпорації можуть бути офіційні видання Конституції України до внесення до неї перших змін та доповнень. Більшість брошур містили у собі не тільки текст Основного Закону України, але й тексти:

– Закону України від 28 червня 1996 р. «Про прийняття Конституції України та введення її в дію», який визнавав Основний Закон України 1996 р. прийнятим, Конституцію (Основний Закон) України від 20 квітня 1978 р. з наступними змінами та доповненнями таким, що втратив чинність. Так само проголошувалось, що у зв'язку з прийняттям Конституції України 1996 р. втратив чинність Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» [3];

– Закону України від 28 червня 1996 р. «Про внесення доповнення до статті 73 Кодексу законів про працю України», відповідно до якого було впроваджено такий святковий день, як 28 червня – День Конституції України [4].

Прикладами неофіційної інкорпорації конституційного законодавства можуть бути наукові, науково-практичні та практичні видання, присвячені відповідній проблематиці. Одним з прикладів може слугувати таке видання, як «Конституція України у судових рішеннях», підготовлене у 2011 р. М. П. Орзіхом, А. А. Єзеровим та Д. С. Терлецьким [5].

Також, інкорпорацію класифікують на загальну (генеральну) та спеціальну (галузеву).

Виходячи з особливостей галузі конституційного права України, яка є комплексною провідною галуззю у системі права країни, навряд чи можливо вести мову про ефективність застосування для систематизації норм цієї галузі спеціальної інкорпорації. Слід віддати перевагу загальній інкорпорації. Це авторське твердження доцільно проілюструвати на прикладі інкорпорації норм такого важливого інституту конституційного права, як інститут правового становища особистості.

У юридичній літературі центральне місце у правовому становищі особистості відводиться правам і свободам особистості. Для їх належної реалізації, охорони та забезпечення основоположними є норми Конституції України (найбільш важливі права особистості закріплено саме в Основному Законі), але також й норми міжнародних договорів, у яких уміщено міжнародні стандарти прав людини, закони України та підзаконні акти. Надзвичайно значна увага на сучасному етапі розвитку прав людини приділяється і судовій практиці. А отже, стає у нагоді і судова практика.

Але головне: навряд чи можна належним чином гарантувати реалізацію, охорону та захист того чи іншого суб'єктивного права, якщо обмежуватися при цьому лише нормами галузі конституційного права.

Прикладом може слугувати таке соціальне право, як право на охорону здоров'я. Воно міститься у ст. 49 Конституції України, відповідно до якої:

– «кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ч. 1);

– охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм (ч. 2);

– держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності (ч. 3);

– держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя (ч. 4) [6].

При знайомстві зі змістом цього права необхідно враховувати, що офіційне тлумачення положення частини третьої статті 49 міститься у Рішенні Конституційного Суду № 10-рп/2002 від 29 травня 2002 р. у справі про безоплатну медичну допомогу. У цьому Рішенні Конституційний Суд України створив важливе підґрунтя для розуміння не тільки конституційного законодавства, але й норм інших галузей права. Щонайменше, йдеться про бюджетне право – адже безоплатна медична допомога є безоплатною тільки для хворого громадянина України, який її отримав. Компенсацію вартості наданої громадянину України медичної допомоги мають здійснити державний чи інші бюджети, що у сукупності формують бюджетну систему України. А заклади охорони здоров'я, що надали безоплатну медичну допомогу, функціонують здебільшого на підставі норм таких галузей права, як цивільне право і адміністративне право.

Крім того, ще кілька рішень Конституційного Суду України мають відношення до права на охорону здоров'я – а саме, рішення у справі К.Г. Устименка (1997 р.), у справі про платні медичні послуги (1998 р.). Зміст цих рішень знов-таки збагачує не тільки галузь конституційного права, але й низку інших галузей національної правової системи.

Переходячи до Законів України, слід зазначити, що кодифікованими законами, важливими у контексті конституційного права на охорону здоров'я, є Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Бюджетний кодекс України, Кодекс законів про працю України (жоден з них не вважається джерелом конституційного права). Також слід відмітити і такий кодифікований акт, як Основи законодавства України про охорону здоров'я 1992 р. Відсутність чіткої галузевої приналежності цього нормативного акту надає підстави і досі вести дискусію про те, чи є медичне право окремою галуззю права, окремим інститутом права (а якщо так, то інститутом якої з галузей української правової системи).

Серед некодифікованих законів України найбільше значення з точки зору реалізації, охорони та захисту конституційного права на охорону здоров'я мають закони «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» від 12 грудня 1991 р., «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р., «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 р., «Про лікарські засоби» від 4 квітня 1996 р., «Про страхування» від 7 березня 1996 р., «Про рекламу» від 3 липня 1996 р., інші. Тільки цих кількох прикладів достатньо для того, щоб проілюструвати недоцільність інкорпорації конституційного законодавства про право на охорону здоров'я – вона не бути мати практичного значення внаслідок надзвичайної неповноти такої збірки.

Підзаконні акти, пов'язані з правом на охорону здоров'я в Україні є надзвичайно різноманітними. Наведено тільки кілька прикладів для того, щоб продемонструвати їхню міжгалузевість:

– постанови Кабінету Міністрів України від 19 березня 2014 р. № 121 «Про затвердження Порядку надання ме-

дичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають або тимчасово перебувають на території України, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту», від 25 червня 2014 р. № 205 «Про затвердження Порядку надання медичної допомоги хворим на туберкульоз особам, взятим під варту, чи які тримаються в установах виконання покарань»;

– накази Міністерства охорони здоров'я України від 6 червня 2012 р. № 422 «Про деякі питання заборони рекламування лікарських засобів», від 27 березня 2012 р. № 200 «Про затвердження Порядку проведення замісної підтримувальної терапії хворих з опіоїдною залежністю»;

– наказ Міністерства соціальної політики України та Міністерства охорони здоров'я України від 23 травня 2014 р. № 317/353 «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів при наданні соціальної послуги паліативного догляду вдома невиліковно хворим», інші.

Як бачимо з цього невеликого переліку підзаконних актів, їхніми нормами здійснюється регламентація проблем конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного, господарського характеру.

Переходячи від національного законодавства до міжнародних документів та застосовуючи цей приклад з правом на охорону здоров'я, можна додати такі міжнародні договори України, як Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), Європейська соціальна хартія (1996 р.), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), інші. Хоча Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. не закріплює право на охорону здоров'я, але різні аспекти його змісту були у центрі уваги Європейського Суду з прав людини. Слід урахувати не тільки рішення у справах проти України, але й проти інших країн – членів Ради Європи (це пов'язано з юридичною силою актів Суду). Серед рішень Європейського Суду з прав людини, що мають відношення до конституційного права на охорону здоров'я, вагомими є наступні: Горшков проти України (2005 р.), Єфименко проти України (2006 р.), Бендерський проти України (2007 р.), Каверзін проти України (2012 р.), Баріло проти України (2013 р.), Салахов та Іслямова проти України (2013 р.), Вітковський проти України (2014 р.), інші.

Саме дослідження рішень Європейського Суду з прав людини у сфері призвело до ідеї доцільності застосування для неофіційної інкорпорації норм конституційного законодавства за допомогою так званого «кодексу зебри». На жаль, ознайомитись з працями автора, що його запропонувала, – Л. Уляшиної – в Україні доволі важко. Тому нижче інформація про «кодекс зебри» наводиться від вченої, яка ознайомилась з ним на лекціях Л. Уляшиної в межах проекту «Дистанційний курс по правах людини для адвокатів та юристів» мережі Домів прав людини Азербайджану, Білорусі, Молдови, Росії та України (2012-2013), курсу «Імплементація міжнародних стандартів в області прав людини» (humanrightshouse.org) [1]. Н.В. Мішина зазначає, що Л. Уляшина запропонувала наступну модельну схему інкорпорації європейських стандартів прав людини:

Право, що захищається	Джерела «твердого права»	Джерела «м'якого права»	Судові рішення
...

Н.В. Мішина зазначила, що до самої таблиці заносяться тільки назви відповідних документів (у разі необхідності – також і посилання на відповідний розділ, статтю, тощо), та таблиця супроводжується додатками у вигляді текстів документів, що включені до неї. Таким чином, сама таблиця виступає в якості змісту інкорпорованої збірки, та додатково вказує на юридичну силу внесених до таблиці джерел права [1; 7].

На наш погляд, якщо змінити деякі рубрики, то можна сприйняти аналогічний підхід для проведення неофіційної інкорпорації норм конституційного законодавства з того чи іншого питання, особливо щодо окремих прав людини.

Висновки. Таким чином, враховуючи комплексний характер та провідну роль галузі конституційного права в Україні, інкорпорація виключно конституційного законодавства (галузеву інкорпорація) вбачається недоцільною. Більш ефективним було б надати перевагу загальній інкорпорації. Щонайменше, це надасть наочне уявлення про відповідність норм інших галузей права нормам Конституції України. Для такої інкорпорації неофіційного характеру можна застосовувати «кодекс зебри», згадки про які зустрічаються у літературі у контексті інкорпорації норм документів Ради Європи про права людини. Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі вбачаються у необхідності переробити «кодекс зебри» з урахуванням особливостей галузі конституційного права України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мішина Н. «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини / Н. Мішина // Актуальні проблеми правознавства. Науковий збірник ЮФ ТНЕУ / редкол. : М. О. Баймуратов та ін. – Тернопіль : Вектор, 2013. – Вип. 3. – С. 113–120.
2. Добробог Л. М. Інкорпорація та консолідація законодавства як форми систематизації / Л. М. Добробог // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – Одеса : Юрид. л-ра, 2014. – Т. 14. – С. 365-370.
3. Про прийняття Конституції України та введення її в дію : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
4. Про внесення доповнення до статті 73 Кодексу законів про працю України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
5. Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. – Київ : Юрінком Інтер, 2011. – 432 с.
6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
7. Мішина Н. Конституційні права людини : до питання удосконалення регламентації / Н. Мішина // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 43-46.