

До питання про конституційно-правове регулювання державних символів України

Н. Шаптала

суддя Конституційного Суду України

У статті досліджено питання правової сутності державних символів, специфіку їх конституційно-правового регулювання та юридичного захисту. Обґрунтовано необхідність приведення нормативної бази в частині правової регламентації опису, порядку використання та охорони державних символів України у відповідність до вимог Конституції України.

Ключові слова: державні символи, конституційно-правове регулювання, офіційні знаки держави, інституціоналізація.

Державні символи є важливим і незаперечним атрибутом сучасної держави. Вони тісно пов'язані з історією національного державотворення, соціально-політичним становищем у суспільстві та державі, ментальністю українського народу, його етнічно-національною ідентифікацією тощо. Символи нації, створені нею у процесі власного державотворення, стають державними в результаті їх нормативного закріплення. Державні символи, уособлюючи державний суверенітет, єдність нації та повагу народу до своєї держави, потребують системного дослідження з метою належного правового регулювання відносин, пов'язаних із порядком їх використання, охороною тощо. Актуальність вивчення інституту державних символів зумовлена й тим, що на доктринальному рівні й донині комплексно не досліджено їхньої правової природи, не встановлено опису усіх державних символів України, а порядок їх офіційного використання та охорони потребує законодавчого удосконалення тощо.

Аналіз джерельної бази свідчить, що в незалежній Україні з часу прийняття Конституції України 1996 року питання конституційно-правового регулювання державних символів України не було предметом активного дослідження учених-конституціоналістів. Крім того, в навчальній літературі з конституційного права зазвичай відсутні спеціальні розділи, в яких системно висвітлювалися б питання правової сутності державних символів, специфіки їхнього конституційно-правового регулювання, юридичного захисту символів держави тощо. Саме висвітлення зазначених питань становить мету цієї публікації.

Поняття «державні символи» науковці розуміють як закріплені в конституційному праві офіційні знаки (зображення, предмети) чи звукові вираження, що в лаконічній формі відображають національно-державні та історико-культурні ідеї Українського народу, символізують суверенітет його держави¹; як спеціальні позначення, що є засобом офіційного представництва держави у внутрішніх і

¹ Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины. — Харьков: «Факт», 1999. — С. 84.

зовнішніх відносинах, у зв'язку з чим перебувають під особливою охороною держави¹; встановлені конституцією чи законом особливі, як правило, історично складені розпізнавальні знаки держави, що виражають її самобутність² тощо.

Узагальнений аналіз змісту досліджуваного поняття дає підстави стверджувати, що державні символи — це визначені і закріплені на конституційно-правовому рівні офіційні знаки держави, які в лаконічній формі відображають її суверенітет та ідеологію, і, як правило, мають етнічно-національне походження. З наведеної дефініції спробуємо виокремити їх основні ознаки, а саме:

- 1) офіційні знаки держави;
- 2) лаконічна форма відображення суверенітету та ідеології держави;
- 3) етнічно-національні витоки державних символів.

Державні символи є офіційними знаками держави, які стають такими в результаті їх інституціоналізації, тобто нормативного визначення та закріплення на державно-правовому рівні.

Цінність інституціоналізації символів держави полягає в тому, що:

— по-перше, встановлюється перелік державних символів, котрі як у межах національних кордонів, так і на зовнішньополітичній арені у знаковій та іншій формі ідентифікують конкретну державу;

— по-друге, законодавцем нормативно закріплюється зміст відповідного державного символу, його графічне зображення тощо;

— по-третє, забезпечується і гарантується їх відповідна стабільність;

— по-четверте, виокремлюються суспільні відносини, які мають особливу політичну важливість і соціальну значущість;

— по-п'яте, збагачується система права, оскільки надається статус де-юре певним суспільним відносинам, в результаті чого виникає новий конституційно-правовий інститут — інститут державних символів.

Водночас об'єктивна необхідність законодавчого регулювання державних символів як офіційних знаків держави встановлена й положеннями статті 20 Основного Закону України.

Державні символи є знаковим відображенням державного суверенітету та ідеології держави. Державний суверенітет, згідно з положеннями Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, становить верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади держави в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх відносинах³. Відтак, на доктринальному рівні суверенітет держави визначається як незалежність і самостійність держави у здійсненні нею внутрішньої і зовнішньополітичної діяльності, що не є необмеженою. Водночас і суверенітет держави не є абсолютним. Так, суверенітет держави може бути обмежений міжнародними договорами, згоду на обов'язковість

¹ *Большая юридическая энциклопедия* [сост. В. В. Аванесян, С. В. Андреева, Е. В. Белякова и др.]. — М.: Эксма, 2005. — С. 140.

² *Арютюнян Г. Г. Конституционное право: энциклопедический словарь* / Г. Г. Арютюнян, М. В. Баглай. — М.: Норма, 2006. — С. 434.

³ *Декларация про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року* // Відомості Верховної Ради України. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

яких відповідно до положень статті 9 Конституції України надано Верховною Радою України.

Практика сучасного державотворення свідчить, що відповідну цілісну систему державних символів має кожна суверенна країна, незалежно від її розміру, сталості демократії, форм державного правління, устрою чи режиму, кількості населення, рівня соціально-економічного розвитку, етнічної множинності її населення тощо.

Державні символи завжди відображають певну ідеологію. Ідеологія — це система політичних, правових, філософських, релігійних та інших поглядів, ідей та цінностей, що виражають певні інтереси різних соціальних груп і організацій, в основі яких можуть бути програмні цілі соціальної діяльності, спрямованої на утвердження, розвиток чи зміну існуючих державно-суспільних відносин. Ідеологія відображається у знакових символах держави. Символ, як стверджують вчені, містить інформації більше, ніж еквівалентна за обсягом будь-яка інша інформаційна одиниця¹. Відтак, суспільно-комунікативна значимість державних символів полягає у їх можливості в лаконічній формі передавати інформацію про державу, яка є зрозумілою в межах її національних кордонів і на міждержавному рівні.

Наступною, тобто третьою ознакою державних символів є те, що вони, як правило, мають етнічно-національні витоки. Дійсно, практика державотворення принаймні останніх двох століть свідчить, що державні символи мають національно-етнічні витоки у переважній більшості країн світу, проте не в усіх.

Тож виникає запитання: чому в одних країнах наповнення відповідним змістом державних символів має внутрішній, тобто етнічно-національний характер, а в інших — державні символи не мають очевидних спільних рис з історією і традиціями свого народу? Відповідь може бути різноаспектною, проте необхідно зробити акцент. Важливим чинником, що має беззаперечний вплив на формування системи державних символів і наповнення їх відповідним змістом, є спосіб утворення самої держави, яка, набуваючи статус суверенної і незалежної, має власну історію державотворення. Формування одних держав має природний, тобто історичний характер, інших — неприродний, або штучний характер.

Природний шлях формування держави має глибоке історичне коріння, оскільки соціальну першооснову його утворення складає певна спільнота людей, об'єднаних між собою численними взаємозв'язками, а саме: державно-національною ідеєю, ментальністю, етнічно-національною належністю, традиціями, звичаями, культурою, релігією тощо. У таких країнах державні символи нерозривно пов'язані з історією власного народу.

Неприродний шлях формування держав має штучний характер, оскільки вони створюються «зверху», досить часто силою зброї, через насилля та агресію. Такий спосіб формування, як правило, притаманний державам, що за формою державного устрою є імперіями або намагаються ними стати. Крім того, такі держави є недемократичними, оскільки в них панують диктаторські методи управління. У таких країнах державні символи привносяться ззовні та не відображають духовності нації, її традицій, а отже, є незрозумілими і чужими для свого народу.

¹ Цуладзе А. Большая манипулятивная игра. — М.: Алгоритм, 2000. — С. 65.

Таким чином, державні символи є незаперечним доказом існування незалежної держави, концентровано виражають її велич, соціальну сутність і суверенітет, дають уявлення про ті цінності, яких вона дотримується, і спрямовані на зміцнення її авторитету.

Важливість державних символів підкреслюється й тим, що вони є визнаним правовим інститутом як на доктринальному, так і на законодавчому рівнях. Крім того, державні символи є невід'ємною складовою конституційного ладу держави. Під конституційним ладом треба розуміти систему соціальних, економічних і політико-правових відносин, які встановлюються та охороняються конституцією та іншими нормативно-правовими актами держави. Основи конституційного ладу України закріплені в розділі I «Загальні засади» Основного Закону України, що підкреслює їхню особливу значущість та місце в системі конституційно-правових інститутів.

Перелік державних символів України визначено у частині першій статті 20 Конституції України. Ними є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України. Державний Прапор України — стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів. Великий Державний Герб України встановлюється з урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорізького. Головним елементом великого Державного Герба України є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України). Державний Гімн України — національний гімн на музику М. Вербицького зі словами, затвердженими законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Забезпечення належної охорони та правового захисту державних символів України зміцнює основи конституційного ладу і сприяє його стабільності. Тож законодавець має вичерпно врегулювати правовідносини, пов'язані з державними символами.

Системний аналіз нормативно-правової бази щодо встановлення переліку державних символів, їхнього опису, а також порядку використання та охорони названих атрибутів держави свідчить про досить неоднозначний підхід законодавця до вирішення цього питання.

Законодавчий орган держави — Верховна Рада України — встановила вичерпний перелік державних символів України і визначила їх правовий статус, розмістивши відповідні норми у розділі першому Конституції України. Особливе значення цього розділу Основного Закону України підкреслене більш ускладненим порядком внесення до нього змін і доповнень. З огляду на тематику цієї публікації проаналізуємо порядок внесення змін і доповнень до розділу I Конституції України, зокрема й статті 20.

Внести законопроект на розгляд Верховної Ради України, який передбачає зміни і доповнення до статті 20 розділу I Конституції України, уповноважені тільки два суб'єкти — Президент України або дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Проте такий законопроект розглядається парламентом за наявності висновку Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам статей 157, 158 Конституції України (стаття 159 Конституції України). Законопроект про внесення змін і доповнень до статті 20

розділу I Основного Закону України приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (частина перша статті 156 Конституції України).

Отже, зазначене дає підстави для висновку, що на конституційному рівні державні символи України мають мінімальне нормативне закріплення. Проте цього недостатньо, оскільки низка важливих питань правового регулювання державних символів України залишилася невирішеною.

Про необхідність прийняття відповідних законів свідчить аналіз положень частини шостої статті 20 Конституції України, де зазначено, що опис державних символів України та порядок їх використання встановлюються законом, який приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Зважаючи на зазначені положення Конституції України, доцільно проаналізувати й стан законодавчого регулювання інституту державних символів України.

Державний Прапор України є одним із офіційних атрибутів держави, символом її суверенітету. Проте за двадцять років незалежності Української держави закон, який би врегулював питання опису та порядку офіційного використання Державного Прапора України, не був прийнятий. Тобто в цій частині має місце правова прогалина, оскільки зазначені суспільні відносини залишилися законодавчо не врегульованими.

Тож предметом правового регулювання Закону України «Про Державний Прапор України» мають стати питання:

- правового статусу Державного Прапора України як одного з офіційних символів суверенітету та незалежності держави;
- детальний опис та зображення Державного Прапора України;
- порядок і місце його постійного, тимчасового, обов'язкового та допустимого піднімання, встановлення, використання;
- забезпечення пріоритетного положення Державного Прапора України поряд з іншими прапорами та символами, зокрема умови та порядок його вившування, піднімання разом з прапорами інших держав, прапорами міжнародних, громадських організацій, адміністративно-територіальних одиниць тощо;
- визначення обмежень щодо використання, піднімання та встановлення Державного Прапора України;
- встановлення обов'язку громадян України, іноземців, апатридів, біженців та інших осіб, які перебувають на території держави, виявляти повагу до Державного Прапора України, а також визначення юридичної відповідальності за недотримання цього обов'язку.

Зауважимо, що частково порядок офіційного використання Державного Прапора України регулюється низкою нормативно-правових актів, а саме: Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР¹, указами Президента України «Про День Державного Прапора

¹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

України» від 23 серпня 2004 року № 987, «Про Державний Протокол та Церемоніал України» від 22 вересня 2002 року № 746, «Про офіційні символи глави держави» від 29 листопада 1999 року № 1507, Постановою Верховної Ради України «Про встановлення державної символіки на фасадах і в приміщенні Верховної Ради України» від 21 січня 2000 року № 1405–XIV, наказом Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Рекомендацій щодо порядку використання державної символіки в навчальних закладах України» від 7 вересня 2000 року № 439 тощо.

Така практика регулювання суспільних відносин, пов'язаних із використанням, правовою охороною та захистом державних символів України, потребує відповідних законодавчих змін. Беручи до уваги те, що порядок використання і захисту державних символів згідно з приписами пункту 4 частини другої статті 92 Конституції України встановлюється виключно законами України, виникає очевидна необхідність прийняття спеціального закону України «Про Державний Прапор України», який визначив би порядок використання цього символу держави. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 16 червня 2011 року № 6-рп/2011 запропонував Верховній Раді України законодавчо встановити порядок використання державних символів України, зокрема Державного Прапора України.

Не кращим є правове становище й з Державним Гербом України, який є одним із офіційних символів Української держави. Постановою Верховної Ради України «Про Державний герб України» від 19 лютого 1992 року № 2137-XII¹ затверджено малий герб України (тризуб), який має стати головним елементом великого герба України. Державний Герб України згідно з частинами третьою, четвертою статті 20 Основного Закону України складається з великого і малого гербів України. Сьогодні використовується тільки малий герб України; що стосується великого герба України, то наразі жоден законопроект не набув статусу закону.

Порядок використання Державного Герба України регулюється приписами пункту 2 цієї Постанови Верховної Ради України, де визначено, що зображення Державного Герба України поміщується на печатках органів державної влади і державного управління, грошових знаках та знаках поштової оплати, службових посвідченнях, штампах, бланках державних установ з обов'язковим дотриманням пропорцій зображення герба, затвердженого пунктом 1 цієї Постанови.

Отже, зазначені відносини потребують законодавчого врегулювання, оскільки порядок використання та опису Державного Герба України згідно з приписами частини шостої статті 20, пункту 4 частини другої статті 92 Конституції України також має здійснюватися законами, а не підзаконними нормативно-правовими актами.

Державний Гімн України — це конституційно затверджений символ держави, який у музичному виразі юридично уособлює державу. Слід зазначити, що 6 бе-

¹ *Постанова Верховної Ради України «Про Державний герб України» від 19 лютого 1992 року // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 40. — Ст. 592.*

резня 2003 року прийнято Закон України «Про Державний Гімн України»¹. Безперечно, позитивним є те, що це питання врегульовано законом, який узгоджується з положеннями Конституції України. Проте змістовне наповнення зазначеного закону є невинувато збутом — він містить лише чотири невеликі за обсягом статті.

Без належної уваги залишилися питання щодо порядку використання Державного Гімну України. Законодавець з цього питання зазначив: «Встановити, що урочисті заходи загальнодержавного значення розпочинаються і закінчуються виконанням Державного Гімну України. Музичне виконання Державного Гімну України здійснюється під час проведення офіційних державних церемоній та інших заходів» (стаття 2 Закону України «Про Державний Гімн України»). Наведене не дає підстави стверджувати, що порядок використання Державного Гімну України як державного символу потребує детальнішої правової регламентації. Так, зазначений Закон жодним чином не врегулював питання захисту Державного Гімну України, у статті 3 лише закріплено: «Наруга над Державним Гімном України тягне за собою відповідальність, передбачену законом». Як бачимо, наведена стаття має формальний зміст і не охоплює правовим регулюванням суспільні відносини в частині захисту державних символів. Отже, необхідно оновити і наповнити реальним змістом Закон України «Про Державний Гімн України».

На виконання обов'язку, встановленого приписами частини першої статті 65 Конституції України, щодо шанування державних символів громадянами України спрямовані й положення частини першої статті 338 Кримінального кодексу України: «Публічна наруга над Державним Прапором України, Державним Гербом України або Державним Гімном України — карається штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців або позбавленням волі на строк до трьох років»². Водночас залишається низка нез'ясованих питань навіть щодо виконання цих норм. Наприклад, немає законодавчого визначення поняття «наруга над державними символами», що ускладнює кваліфікацію тих чи інших дій під час визначення наявності чи відсутності складу злочину. Незрозуміло й те, які дії можна вчиняти з державними символами громадянам, організаціям тощо, а які заборонено. Загалом повноцінна реалізація зазначених положень Кримінального кодексу України можлива за умови прийняття спеціальних законів, які врегульовували б порядок використання, захисту та охорони державних символів України.

Проте система правової охорони державних символів України, як зауважує П. Стецюк, не може обмежуватися наявністю лише кримінально-правового сегмента. Вона повинна включати також і конституційно-правову та адміністративну відповідальність³.

¹ Закон України «Про Державний Гімн України» від 6 березня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 24. — Ст. 163.

² Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.

³ Стецюк П. Б. Державні символи України: конституційно-правова характеристика // Вісник Конституційного Суду України. — 2004. — № 6. — С. 113.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що неповагу до державних символів України можна розцінювати як неповагу до власної держави, Українського народу та національних традицій. Тож назріла негайна необхідність упорядкування відповідно до вимог Основного Закону України нормативної бази в частині правової регламентації опису, порядку використання та охорони державних символів України — Державного Прапора України, Державного Герба України, Державного Гімну України.

Шаптала Н. К. К вопросу о конституционно-правовом регулировании государственных символов Украины. В статье исследуются вопросы правовой сущности государственных символов, специфики их конституционно-правового регулирования и юридической защиты. Обоснована необходимость приведения нормативной базы в части правовой регламентации описания, порядка использования и охраны государственных символов Украины в соответствии с требованиями Конституции Украины.

Ключевые слова: государственные символы, конституционно-правовое регулирование, официальные знаки государства, институционализация.

Shaptala N. On the issue of the constitutional and legal regulation of the state symbols of Ukraine. The article examines the issues of the legal essence of the state symbols, specific features of their constitutional and legal regulation and legal protection. The article substantiates the necessity of bringing the normative base in the part of the legal regulation of description, order of use and protection of the state symbols of Ukraine in conformity with the requirements of the Constitution of Ukraine.

Key-words: state symbols, constitutional and legal regulation, official symbols of the State, institutionalisation.