

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України О.М. Литвинова стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України

Конституційний Суд України 22 листопада 2018 року надав Висновок № 3-в/2018 (далі – Висновок), у якому визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) (далі – Законопроект), яким пропонується:

„I. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни:

1. Абзац п'ятий преамбули після слів „громадянської злагоди на землі України“ доповнити словами „та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України“.

2. Пункт 5 частини першої статті 85 викласти в такій редакції:

„5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору“.

3. Статтю 102 доповнити частиною третьою такого змісту:

„Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору“.

4. Статтю 116 доповнити пунктом 1¹ такого змісту:

„1¹) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору“.

5. Пункт 14 розділу XV „Перехідні положення“ виключити.

II. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування“.

Користуючись правом на викладення окремої думки, закріпленим статтею 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“, вважаю за необхідне констатувати, що запропоновані Законопроектом зміни до преамбули Конституції України передбачають скасування прав і свобод людини і громадянина з огляду на таке.

1. Конституційний Суд України, дослідивши розділ I Законопроекту, дійшов висновку, що „розділ I Законопроекту відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України, оскільки запропоновані ним зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина та не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України“ (абзац одинадцятий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку).

У преамбулі Конституції України проголошено, що:

„Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей,

виражаючи суверенну волю народу,

спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення,

дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України,

прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу,

усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями,

керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням, приймає цю Конституцію – Основний Закон України“.

На мою думку, преамбула як вступна частина Конституції України є фундаментом конституційного ладу в Україні та запорукою стабільності Основного Закону держави.

Дослідження тексту преамбули Конституції України вказує на те, що ухвалення 28 червня 1996 року Основного Закону України було актом реалізації установчої влади Українським народом, який одноразово здійснила Верховна Рада України: „Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу [...], приймає цю Конституцію – Основний Закон України“.

У наведених положеннях преамбули Конституції України втілено конституційний принцип народовладдя. Вони корелюють із положеннями статті 5 Основного Закону України, відповідно до яких носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга); право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя).

У цьому контексті Конституційний Суд України висловив низку юридичних позицій, а саме:

– „прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується пунктом 1 статті 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної

Ради України на прийняття Конституції України, а також статтею 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом“ (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 липня 1997 року № 3-зп у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України);

– „Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом“ (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України);

– „конституційне закріплення влади народу зумовлює необхідність запровадження певних механізмів її реалізації. Як встановлено в частині другій статті 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це засадниче положення конкретизується приписом статті 69 Конституції України про те, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Референдум – один із способів реалізації влади шляхом голосування виборчого корпусу або його визначеної частини“ (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі).

У преамбулі Конституції України визначено загальні цілі прийняття Основного Закону держави, а саме забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, зміцнення громадянської злагоди на землі України, розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової держави, які становлять ціннісну основу Конституції України, зокрема конституційного ладу в Україні.

Таким чином, положення преамбули Конституції України закладають підвалини конституційного ладу в Україні, тому будь-яка зміна її тексту є, по суті, зміною цього ладу. Проте право змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою. Така прерогатива народу як єдиного джерела влади в Україні повинна реалізовуватися безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму на підставі статті 69 Конституції України. До того ж за статтею 156 Конституції України законопроект про внесення змін до її розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом.

2. Пунктом 1 розділу I Законопроекту пропонується абзац п'ятий преамбули Конституції України після слів „громадянської злагоди на землі України“ доповнити словами „та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України“. Запропоновані зміни до преамбули Конституції України мають нормативний характер, оскільки закріплюють незворотність (неможливість розвитку у зворотному напрямі) європейського та євроатлантичного курсу України та фактично слугують підставою для реалізації Верховною Радою України, Президентом України і Кабінетом Міністрів України стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору через запропоновані розділом I Законопроекту зміни до статей 85, 102, 116 Конституції України.

З огляду на основоположне значення преамбули як ціннісної основи Конституції України та фундаменту конституційного ладу в Україні її зміна має бути схвалена Українським народом на всеукраїнському референдумі, тобто у формі безпосередньої, а не представницької демократії. Це означає, що Законопроект, яким пропонується внести зміни до преамбули Конституції України, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом.

Однак із конституційного звернення Верховної Ради України та долучених до нього матеріалів не вбачається, що запропоновані Законопроектом зміни до преамбули Конституції України мають бути затверджені всеукраїнським референдумом. Більше того, у пояснювальній записці до Законопроекту зазначено, що „прийняття Закону не потребує проведення всеукраїнського референдуму та, відповідно, виділення коштів з Державного бюджету України для його проведення“. Таким чином, запропоновані конституційні новели нівелюють право громадян брати участь у всеукраїнському референдумі, встановлене частиною першою статті 38 Конституції України.

Принагідно зауважу, що пропозиція закріпити у преамбулі Основного Закону України незворотність європейського та євроатлантичного курсу України посягає на суверенне право народу змінювати конституційний лад в Україні, яке за частиною третьою статті 5 Конституції України не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Здійснюючи офіційне тлумачення названих положень Конституції України, Конституційний Суд України вирішив, що їх треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII; належне виключно народіві право визначати і змінювати конституційний лад в Україні не може бути привласнене у будь-який спосіб державою, її

органами або посадовими особами (пункт 2 резолютивної частини Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом).

Отже, на мій погляд, Законопроект не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України, оскільки запропоновані ним зміни до преамбули Конституції України передбачають скасування права громадян брати участь у всеукраїнському референдумі, гарантованого частиною першою статті 38 Конституції України. Наведене також ставить під сумнів загальний висновок Конституційного Суду України про відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України Законопроекту, який підриває стабільність конституційної матерії.

Суддя
Конституційного Суду України

О. ЛИТВИНОВ