

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Тупицького О.М. 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

22 листопада 2018 року Конституційний Суд України 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).

Законопроектом 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“.

Керуючись статтею 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ і § 74 Регламенту Конституційного Суду України, вважаю за необхідне викласти окрему думку.

I.

1. Верховна Рада Української РСР 16 липня 1990 року прийняла Декларацію про державний суверенітет (далі – Декларація), якою „виражаючи волю народу України“, а також „прагнучі створити демократичне суспільство“ та „визнаючи необхідність побудови правової держави, маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України“, проголосила державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

Згідно з розділом II Декларації громадяни Республіки всіх національностей становлять народ України; народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці; повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР.

Визначаючи основи державного та суспільного ладу, Декларація закладає й засади міжнародних відносин. У її розділі X проголошено, зокрема, що як рівноправний учасник цих відносин Республіка „безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах“.

Засади зовнішньої і внутрішньої безпеки встановлені розділом IX Декларації, який містить, у тому числі, такий припис: „Українська РСР урочисто проголошує про свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї“.

Також у Декларації вказано, що вона є „основою для нової Конституції, законів України і визначає позиції Республіки при укладанні міжнародних угод“.

Таким чином, Декларація визначила основи конституційного ладу нової української держави. Однією з особливостей цього ладу є статус постійно нейтральної держави, який унеможлиблює її участь у військових блоках.

Чинна на той час Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 року передбачала, що Українська РСР є рівноправною республікою у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік та соціалістичною загальнонародною державою, вся влада в якій належить народові (преамбула, стаття 1, частина перша статті 2); Українська РСР зберігає за собою право вільного виходу з СРСР (стаття 69); найважливіші питання державного життя виносяться на всенародне обговорення, а також ставляться на всенародне голосування (референдум), що проводиться за рішенням Верховної Ради Української РСР (стаття 5, частина четверта статті 97).

Питання, які вирішуються всеукраїнським референдумом, містилися в Законі Української РСР „Про всеукраїнський та місцеві референдуми“ від 3 липня 1991 року № 1286–XII. За цим законом предметом всеукраїнського референдуму могло бути, зокрема, прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції Української РСР, законів Української РСР та інших правових актів, а також затвердження Конституції Української РСР, її окремих положень, внесення до неї змін і доповнень

(стаття 3). Також зазначений закон передбачав, що виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про реалізацію права народу України на самовизначення та входження Української РСР до державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід з них (частина друга статті 5).

Зі змісту наведених приписів випливає, що тогочасна правова система дозволяла відновити незалежність України та, як наслідок, вийти зі складу СРСР виключно шляхом проведення всеукраїнського референдуму.

Верховна Рада Української РСР 24 серпня 1991 року прийняла Постанову „Про проголошення незалежності України“ № 1427–XII, якою проголосила Україну незалежною демократичною державою та постановила провести 1 грудня 1991 року республіканський референдум на підтвердження Акта проголошення незалежності України. У схваленому того дня Парламентом Акті проголошення незалежності України зазначено, що Верховна Рада України проголошує незалежність України та створення самостійної української держави – України, „здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України“.

Отже, Акт проголошення незалежності України є й інструментом реалізації Декларації.

Верховна Рада України 11 жовтня 1991 року постановами „Про проведення всеукраїнського референдуму в питанні про проголошення незалежності України“ № 1660–XII та „Про форму бюлетеня для голосування на всеукраїнському референдумі“ № 1661–XII визначила, що бюлетень цього референдуму міститиме текст Акта проголошення незалежності України і запитання „Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?“ із двома варіантами відповіді: „Так, підтверджую“, „Ні, не підтверджую“.

Постановою Верховної Ради України № 1660–XII від 11 жовтня 1991 року було схвалено й текст Звернення Верховної Ради України до народу, в якому, зокрема, зазначено: „Шановні співвітчизники! 1 грудня ми маємо зробити свій вибір – висловитися щодо Акта проголошення незалежності України. Це вибір для себе, для своїх дітей та онуків, для

поколінь прийдешніх. Ми не маємо права помилитися. Хай кожен з нас у хвилину визначення залишиться сам на сам зі своєю совістю і своїм розумом, щоб ніхто і ніщо, окрім відповідальності перед народом і майбутнім, не могло вплинути на волю кожного, бо в наших руках – доля молодії незалежної держави, доля Батьківщини, рідної землі. ... Незалежність України – невід’ємне право народу, передбачене Статутом ООН, самостійно приймати політичні і міжнародні рішення, обирати собі друзів і партнерів у світі... довіряючи мудрості і політичній зрілості народу України, ми свідомо йдемо на всеукраїнський референдум. Ми закликаємо Вас підтримати Акт проголошення незалежності України... стати справжніми громадянами, творцями своєї держави... де панують „своя правда, і сила, і воля“.

У вказаному зверненні Парламент повідомив виборців і про те, що „Акт незалежності – це продовження і реальна дія Декларації про державний суверенітет України“.

Відповідно, у правовій дійсності та свідомості учасників плебісциту підтримка Акта про проголошення незалежність України означала реалізацію Декларації та закладених в ній основ конституційного ладу нової Української держави.

Згідно з відомостями про результати Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року (ІЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 28. – Спр. 144. – Арк. 6) народне волевиявлення відбулося в усіх 27 адміністративних регіонах України (24 області, 1 автономна республіка та 2 міста зі спеціальним статусом), в ньому взяли участь 31891742 особи (84,18 % виборців), з яких 28804071 громадян, або 90,32 % тих, хто брав участь у голосуванні, висловилися на підтримку Акта проголошення незалежності України.

Тільки після референдуму 1 грудня 1991 року Україну почали визнавати інші країни світу: 2 грудня – Канада і Польща, 3 грудня – Угорщина, 4 грудня, коли Центральна виборча комісія підвела підсумки плебісциту, – Латвія і Литва, 5 грудня – Російська Федерація, Аргентина, Болгарія та інші держави, 25 грудня – Сполучені Штати Америки.

28 червня 1996 року Верховна Рада України, як зазначено у преамбулі Конституції 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, прагнучі розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями, керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням, приймає цю Конституцію – Основний Закон України“.

Конституційний Суд України зазначив, що при прийнятті 28 червня 1996 року Конституції України суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України (абзац третій підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005).

Аналіз наведених правових актів та історичних подій дає підстави для висновку про таке. Акт проголошення незалежності України, як зазначено в його тексті, Парламент схвалив саме „здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України“, тобто для встановлення конституційного ладу, основи якого визначено в Декларації. Народ України, підтримавши на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року Акт проголошення незалежності, висловив суверенну волю на запровадження у своїй державі саме такого конституційного ладу. Зі змісту преамбули Основного Закону України вбачається, що прийняття нової Конституції держави стало завершальною стадією реалізації Українським народом установчої влади у питанні державної незалежності та устрою, позитивним закріпленням результату всеукраїнського референдуму – затверджених сувереном основних засад державного і суспільного устрою, визначених Декларацію

про державний суверенітет України, зокрема й постійного нейтрального статусу України, який унеможлиблює її участь у військових блоках.

2. Особливості юридичної природи всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року, як акта установчої влади Українського народу впливають з конституційного принципу народовладдя (частина перша статті 2 Конституції Української РСР 1978 року) та відображені у Законі Української РСР „Про всеукраїнський та місцеві референдуми“ від 3 липня 1991 року № 1286–ХІІ. Цим Законом, зокрема, передбачено, що закони, інші рішення, прийняті всеукраїнським референдумом „не потребують будь-якого затвердження державними органами“ (частина четверта статті 1), „вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо у самому законі, рішенні не визначено інший строк“ (частина перша статті 44), „мають вищу юридичну силу“ стосовно будь-якого з нормативних та інших актів Президента, органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (частина третя статті 1) і можуть бути змінені або скасовані „також референдумом“ чи Парламентом – „більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів з обов'язковим затвердженням на референдумі“ (частина друга статті 45)

Отже, рішення всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року та затвержені ним основи конституційного ладу незалежної української держави не можуть бути змінені чи скасовані без проведення всеукраїнського референдуму.

Суверенітет Українського народу та примат актів безпосередньої демократії гарантовані й на сьогодні Конституцією України. Згідно з положеннями частин першої – третьої її статті 5 Україна є республікою, в якій носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

За юридичною позицією Конституційного Суду України „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).

Отже, затвержені народом України на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року основи конституційного ладу України, серед яких і принцип „постійно нейтральної держави, яка не бере участі у військових блоках“, можуть бути змінені лише шляхом безпосереднього народного волевиявлення, здійсненого на аналогічному референдумі у порядку статей 69, 72 Основного Закону України.

Таким чином, Конституційний Суд України у Висновку мав зробити застереження, що відповідно до вимог Основного Закону України реалізація мети Законопроекту в частині щодо „реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору“ неможлива без проведення всеукраїнського референдуму, який стосуватиметься зміни нейтрального позаблокового статусу України.

II.

Преамбула Конституції України є не лише фундаментом конституційного ладу держави, а й відображенням історичних та правових передумов, а також мотивів і цілей прийняття Конституції України. Тому запропонована Законопроектом зміна для внесення до тексту преамбули Основного Закону України хоча й не суперечить вимогам його

статей 157, 158, проте фактично спотворить відображення у цій преамбулі історичної дійсності, за якої 28 червня 1996 року відбувалося прийняття Основного Закону України.

Окрім того, внесення до преамбули Конституції України положення щодо підтвердження „незворотності євроатлантичного курсу України“ призведе до виникнення формальної суперечності з іншою частиною цієї преамбули щодо прийняття Конституції України, керуючись „Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням“, адже цей акт є інструментом для „здійснення Декларації про державний суверенітет України“, зокрема й „урочисто проголошеного наміру стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках“.

Когнітивний дисонанс може лише посилюватись з втіленням Законопроекту в частині доповнення статей 85, 102, 116 Конституції України положенням щодо „стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Організації Північноатлантичного договору“. Такі зміни полягають у покладенні на Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України нового завдання – забезпечити вступ України до міжнародного військового блоку, тобто фактично завдання нівелювати згадане у преамбулі Конституції України „всенародне голосування“ 1 грудня 1991 року, яким затверджено урочисто проголошений намір України стати постійно нейтральною (позаблоковою) державою.

Водночас Законопроект в частині запропонованого курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі узгоджується з Декларацією про державний суверенітет України, в розділі X якої проголошено наміри на рівноправну безпосередню „участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах“.

Суддя
Конституційного Суду України

О. М. Тупицький