

.....

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.41

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.3>

Г. В. Берченко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДЕКЛАРАЦІЯ ПРО ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ УКРАЇНИ ТА АКТ ПРОГОЛОШЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ В АСПЕКТІ ДОКТРИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО БЛОКУ

Доктрина конституційного блоку (bloc de constitutionnalité – фр.) завдячує своїй появі практиці Конституційної Ради Франції на підставі Конституції V Республіки 1958 р. До конституційного блоку належить Декларація прав людини й громадянина 1789 р., Преамбула до Конституції 1946 р., основні принципи, визнані законами Республіки (згадуються саме в такому формулюванні в преамбулі до Конституції 1946 р.), а також Екологічна хартія 2004 р., вписана в преамбулу Конституції 1958 р. конституційним законом від 1 березня 2005 р. Термін «конституційний блок» напяму використовується Конституційною Радою у своїх рішеннях (наприклад, рішення № 85-204 DC від 16 січня 1986 р.). Своїми рішеннями судді Конституційної Ради намагалися поширити свій контроль конституційності на преамбулу Конституції 1958 р., а також на Декларацію прав людини й громадянина 1789 р. і Преамбулу Конституції 1946 р., на які вона посилається.

Підходи в доктрині щодо правової природи та юридичної сили Декларації про державний суверенітет України різняться. Практика законотворчості періодично оперує посиланнями на Декларацію, тим самим підтверджуючи її чинність і статус нормативного обов'язкового документа.

Проведене дослідження свідчить про концептуальну несформованість української наукової доктрини й офіційної доктрини Конституційного Суду України щодо ролі, статусу та юридичної сили Декларації. Водночас про доктрину конституційного блоку або ж визнання статусу конституційних актів Акту проголошення незалежності й Декларації про державний суверенітет України говорити поки що зарано. Якщо ж в частини Декларації така теза однозначно, як мінімум, спірна, то щодо Акту проголошення незалежності прямиий зв'язок із Конституцією очевидний. Так, наприклад, в американській конституціоналістиці аксіоматичним є зв'язок Конституції США й Декларації незалежності й визнання за останньою статусу конституційного акта.

Ключові слова: без'ядерний статус, конституція, Конституційний Суд України, Конституційна Рада Франції, конституційний акт, нейтральний статус.

Постановка проблеми. Довгий час посилання в українському доктринальному й політичному дискурсі на Декларацію про державний суверенітет України й Акт проголошення незалежності

мають суперечливий характер в частині визнання їх нормативної природи й статусу як конституційних актів. Це питання може бути розглянуто в тому числі крізь призму доктрини конституційного блоку, що сформувалася в практиці діяльності Конституційної Ради Франції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На жаль, юридичній природі Декларації про державний суверенітет України й Акта проголошення незалежності України приділено в літературі не так багато уваги. Окремі аспекти знайшли своє відбиття в працях В.П. Колісника [1], Л.І. Летнянчина [2], М.В. Савчина [3], О.В. Тарасова [4], І.В. Яковюка [5] й інших вчених. Разом із тим видається доцільним здійснити окремий розгляд в аспекті доктрини конституційного блоку.

Мета статті – з'ясування статусу Декларації про державний суверенітет України й Акту проголошення незалежності в аспекті доктрини конституційного блоку. Завданнями статті є: розкрити зміст доктрини конституційного блоку; з'ясувати доктринальні погляди щодо статусу Декларації про державний суверенітет України; виявити позицію Конституційного Суду України (далі – КСУ) щодо юридичної природи в його практиці стосовно посилань на Декларацію про державний суверенітет України й Акт проголошення незалежності.

Виклад основного матеріалу. Доктрина конституційного блоку (*bloc de constitutionnalité* – фр.) завдячує своїй появі практиці Конституційної Ради Франції на підставі Конституції V Республіки 1958 р. До конституційного блоку належить Декларація прав людини й громадянина 1789 р., Преамбула до Конституції 1946 р., основні принципи, визнані законами Республіки (згадуються саме в такому формулюванні в преамбулі до Конституції 1946 р.), а також Екологічна хартія 2004 р., вписана в преамбулу Конституції 1958 р. конституційним законом від 1 березня 2005 р. Термін «конституційний блок» напряду використовується Конституційною Радою у своїх рішеннях (див., наприклад, рішення № 85-204 DC від 16 січня 1986 р.).

Своїми рішеннями судді Конституційної Ради намагалися поширити свій контроль конституційності на преамбулу Конституції 1958 р., а також на Декларацію прав людини й громадянина 1789 р. і Преамбулу Конституції 1946 р., на які вона посилається. Рішення Конституційної Ради № 71-44 DC, прийняте 16 липня

1971 р., встановило свободу асоціацій серед основоположних принципів, визнаних законами Республіки, згаданими в преамбулі Конституції 1946 р. і «урочисто підтвердженими» Конституцією від 4 жовтня 1958 р. Посилаючись на преамбулу до Конституції 1946 р. і Конституції 1958 р., Декларація прав людини й громадянина офіційно увійшла до конституційного блоку внаслідок рішення про оподаткування № 73-51 від 27 грудня 1973 р. (стосовно принципу рівності). Як справедливо зазначає М.В. Савчин, проблема «конституційного блоку» породжує спори про природу певних наднормативних цінностей та ідей, оскільки вони власне і є основою конституційного порядку Франції [3, с. 39].

У постанові від 5 грудня 2013 р. № 36 про тлумачення ч. 1 ст. 13 Конституції у співвідношенні з Преамбулою Конституції та Декларації про незалежність Республіки Молдова Конституційний Суд Республіки Молдова, за аналогією з багатьма конституційними правопорядками й практикою органів конституційного правосуддя, насамперед Конституційної Ради Франції, ввів у конституційний правопорядок Республіки Молдова й свою практику доктрину конституційного блоку, відповідно до якої конституційний характер має не лише Конституція, але й інші основоположні акти. Однак Конституційний Суд Республіки Молдова на цьому не зупинився та пішов ще далі, встановивши свого роду ієрархію між актами, що складають конституційний блок. Конституційний Суд роз'яснив, що за змістом Преамбули Конституції Декларація про незалежність Республіки Молдова складає єдине ціле з Конституцією, будучи вихідним і непорушним конституційним текстом конституційного блоку. У випадку суперечностей між текстом Декларації про незалежність і текстом Конституції превалює первинний текст Декларації про незалежність [6, с. 76].

До певної міри можна згадати й приклад США. Попри те, що Декларація незалежності не була конституцією в класичному розумінні, навіть у сучасний період за нею визнається характер «конституційного документа» [7, с. 441].

Щодо України, то нагадаємо, що 16 липня 1990 р. Верховною Радою УРСР була ухвалена Декларація про державний суверенітет України, а 24 серпня 1991 р. – Акт проголошення незалежності України. Причому останній був ухвалений, зокрема, здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України. Текст же Конституції 28 червня 1996 р. в її преамбулі вказує на те, що Верховна Рада України під час прийняття Конституції України керувалася Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., схваленим 1 грудня 1991 р. всенародним голосуванням. У тексті Декларації, до речі, йшлося про те, що вона є основою для нової Конституції, законів України.

Таким чином, виникає питання, чи є підстави для визнання Декларації про державний суверенітет України разом із Актом проголошення незалежності конституційними актами? Адже положення Декларації містять цілих десять розділів, тобто це досить значний нормативний масив. Деякі із цих положень є досить контроверсійними або ж дискусійними, зокрема щодо наміру «стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти й не набувати ядерної зброї». Крім того, наприкінці Декларації йшлося про те, що «Принципи Декларації про суверенітет України використовуються для укладання союзного договору».

Так само Акт проголошення незалежності України містить деякі нормативні положення, щоправда, в меншому обсязі, ніж Декларація. Зокрема, йдеться про такі тези Акта: «Територія України є неподільною та недоторканою. Віднині на території України мають чинність виключно Конституція та закони України». Крім того, в постанові Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р. № 1427-XII, додатком до якої був Акт, йшлося про принцип демократичної держави, а також про те, що «З моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду й інші акти законодавства республіки».

Підходи в доктрині щодо правової природи та юридичної сили Декларації різняться. Як зазначає В.П. Колісник, ухвалюючи Декларацію про державний суверенітет України, політична еліта України виявила надмірну обережність і певну непослідовність, адже Верховна Рада УРСР 16 липня 1990 р. проголосила державний суверенітет України лише після того, як схожі за назвою акти вже були ухвалені в інших союзних республіках (у тому числі у Молдавській РСР та РРФСР). До того ж в останньому реченні Декларації про державний суверенітет України зазначалося, що «принципи Декларації про державний суверенітет України використовуються для укладання союзного договору». Отже, проголошувався якийсь дивний («неповний», «половинчастий», «несправжній», дещо «умовний») суверенітет. Україна начебто проголошувалася суверенною державою, однак останнє речення Декларації фактично містило потенційну можливість існування ще й союзної держави. Разом із тим текст цієї Декларації було виписано чіткіше, досить радикально й набагато сміливіше, ніж це зробили квазіпарламенти інших, тоді ще союзних республік [1, с. 3].

Як відзначає Ф.В. Веніславський, для реальної оцінки ролі й значення Декларації про державний суверенітет України для сучасного вітчизняного державотворення насамперед важливо розв'язати питання про її юридичну силу. Адже якщо її визнати чинним нормативно-правовим актом, то її положення необхідно врахувати надалі як в конституційно-правовому регулюванні, так і під час прийняття всіх наступних державно-владних рішень. Якщо Декларація – чинне право, то, зокрема, виникає проблема з правовою регламентацією можливості вступу України до НАТО, оскільки це прямо їй суперечить. А якщо визнати Декларацію актом, який, виконавши свою історичну місію, втратив чинність, – це дозволяє змінити не лише проголошений нейтральний і позаблоковий статус України, але й одночасно створює прецедент щодо можливості в майбутньому відмовитись і від без'ядерного статусу. На думку вченого, є достатні правові підстави вважати, що Декларація про державний суверенітет України не втратила

своїєї юридичної сили й продовжує діяти не лише як нормативно-правовий документ згідно з п. 1 Перехідних положень Конституції України, а й має застосовуватися поряд із нею [8, с. 10].

На думку О.В. Тарасова, Декларацію 1990 р. слід розглядати як програмний політико-правовий документ однієї із союзних республік про намір переглянути (підвищити) свій правовий статус у складі СРСР під час розробки нового союзного договору. Конституція СРСР 1977 р. (ст. 76) визнавала кожну союзну республіку суверенною державою та навіть передбачала право вільного виходу зі складу СРСР (ст. 72). Україна на практиці реалізувала ці права під час заснування та членства в ООН, ратифікації деяких міжнародних договорів (паралельно із СРСР), а з кінця серпня 1991 р. – у процесі розпуску СРСР. Отже, формально-юридично Україна як суверенна правова особа існувала в рамках СРСР. Декларація про державний суверенітет від 16 липня 1990 р. мала на меті досягнення Україною реального політичного статусу незалежної держави в рамках СРСР. Інакше кажучи, підняти Україну з незначного політичного статусу рівня адміністративно-територіальної одиниці унітарної держави до високого формально-юридичного статусу суверенної держави у складі федерації таких же суверенних держав [4, с. 12]. Враховуючи, що сучасна Україна є континуатором УРСР із боку як національного, так і міжнародного права, формально-правовою датою набуття Україною форми суверенної правової особи необхідно, як це не парадоксально, вважати дату проголошення радянської УНР 25 грудня 1917 р. [4, с. 13].

І.В. Яковюк зазначає, що прийняття Конституції України 1996 р., яка містила посилання на Акт проголошення незалежності України, який своєю чергою приймався на забезпечення Декларації про державний суверенітет України, підтвердило чинність принципу нейтралітету (позаблокового статусу) України [5, с. 15].

На думку Л.І. Летнянчина, Декларація про державний суверенітет України й Акт проголошення незалежності України разом із Конституцією (Основним Законом) України на момент її прийняття скла-

дали своєрідну «тріаду». Між ними існував не тільки змістовний, а й функціональний зв'язок. Тим самим Декларація, Акт і Конституція України є взаємопов'язаними: кожний із названих актів зумовлював прийняття наступного й врегульовував значне коло питань державно-правового характеру. Принципи нормативного характеру містить, зокрема, основна частина Акту проголошення незалежності, де проголошено незалежність і створення самостійної української держави, неподільність і недоторканність державної території, чинність на території держави виключно Конституції та законів України. Повтор цих положень у чинній Конституції України не означає, що Акт набув суто історико-правового значення. Попри його стислість він і нині є важливим засобом конституційно-правового регулювання. На відміну від Акта, Декларація первісно врегулювала досить широке коло суспільних відносин, які зазвичай визначаються як відносини державного владарювання та є об'єктом конституційного регулювання. Саме тому з прийняттям 18 червня 1996 р. Конституції України вона значною мірою втратила значущість як регулятивний засіб. Оскільки питання, що регулювалися Декларацією, стали об'єктом регулювання акту значно вищого за юридичною силою та до того ж прийнятого значно пізніше – майже через шість років – Основного Закону України. За загальноновизнаним правилом акт, прийнятий пізніше, припиняє дію попереднього повністю або в частині, що йому суперечить. За юридичною силою і Декларація, і акт об'єктивно субординовані Конституції України й водночас засвідчують наявність певної системності конституційного регулювання суспільних відносин. Тому і Декларацію, і Акт можна визнати конституційними або, скоріше, передконституційними актами [2, с. 40].

У практиці КСУ є всього декілька рішень і висновків, які опосередковано могли б дати відповідь на питання щодо нормативної природи Акту й Декларації та потенційної належності їх до конституційного тексту як елементів конституційного блоку. В абз. 1 п. 8 мотивувальної частини Рішення КСУ від 27 грудня 2001 р. № 20-рп/2001 у справі за консти-

туційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» й «Про заборону діяльності Компартії України» (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 р.) містилося посилання на Постанову Верховної Ради УРСР «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р. № 1427-XII, якою Україну проголошено демократичною державою, та з моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду й інші акти законодавства України. Проте КСУ став на позицію одночасної дії разом із відповідною постановою ч. 2 ст. 4 Конституції (Основного Закону) УРСР, що діяла на час прийняття зазначеної Постанови: «державні й громадські організації, службові особи зобов'язані були додержуватися Конституції СРСР, Конституції УРСР і радянських законів, у тому числі Закону Союзу РСР «Про громадські об'єднання» від 9 жовтня 1990 р. № 1708-I, відповідно до якого об'єднання громадян може бути ліквідовано лише за рішенням суду (ст. 22)». Тобто тут ми маємо по суті ігнорування положення Акта проголошення незалежності на користь Конституції УРСР.

А от в абз. 3 п. 8 зазначеного Рішення КСУ містилося пряме посилання на Декларацію про державний суверенітет України, яку КСУ, по суті, визнав чинною:

«Президія Верховної Ради України, визнавши наявність антиконституційної діяльності посадових осіб Компартії України й заборонивши її, тим самим перебрала на себе функції слідчих і судових органів, що суперечить конституційному принципу здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову (стаття 6 Конституції України, розділ III Декларації про державний суверенітет України)».

Таке пряме посилання на рівні з конституційним принципом, закріпленим у ст. 6 Конституції України, юридично можна виправдати лише одним – визнан-

ням за положенням Декларації нормативного значення, а можливо навіть і рівного за юридичною силою самій Конституції.

Проте відповідна теза про «прирівнювання» Конституційним Судом Декларації за юридичною силою до Конституції або ж навіть формування доктрини конституційного блоку спростовується Ухвалою Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України про офіційне тлумачення окремих положень Декларації про державний суверенітет України від 28 травня 2003 р. № 31-у/2003. Як видно з назви Ухвали, КСУ відмовився надавати офіційне тлумачення Декларації, оскільки це не належить до його повноважень (оскільки він міг на той момент надавати офіційне тлумачення лише Конституції та законам України). Таким чином, за цим підходом, Декларація не є складовою частиною конституційного блоку, як і конституційним документом або ж частиною (елементом) конституційного тексту.

Знову ж таки, на користь відсутності в Декларації статусу конституційного акта опосередковано свідчить висновок КСУ від 22 листопада 2018 р. № 3-в/2018 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 й в Організації Північно-атлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції України. Відповідні зміни до Конституції України ставлять хрест на ідеї позаблоковості, проголошеної в Декларації.

Практика законотворчості натомість періодично оперує посиланнями на Декларацію, тим самим підтверджуючи її чинність і статус нормативного обов'язкового документа. Такі посилання можна знайти як в преамбулі Закону «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII, так і в новітніх актах. До них належать Закони України «Про санкції» від 14 серпня 2014 р. № 1644-VII, а також «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету

України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях» від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведене дослідження не може не свідчити про концептуальну несформованість української наукової доктрини й офіційної доктрини КСУ щодо ролі, статусу та юридичної сили Декларації. Водночас говорити про доктрину конституційного блоку або ж визнання статусу конституційних актів Акту проголошення незалежності й Декларації про державний суверенітет України поки що зарано. Якщо ж в частини Декларації така теза однозначно, як мінімум, спірна, то щодо Акту проголошення незалежності прямий зв'язок із Конституцією очевидний. Так, наприклад, в американській конституціоналістиці аксіоматичним є зв'язок Конституції США з Декларацією незалежності й визнанням за останньою статусу конституційного акта.

Список використаної літератури:

1. Колісник В.П. Декларація про державний суверенітет України та її вплив на процес формування української держави. *Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 червня 2010 р. Харків : НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування, 2010. С. 3–4.
2. Летнянчин Л.І. Декларація про державний суверенітет України у сучасній інтерпретації. *Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 червня 2010 р. Харків : НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування, 2010. С. 39–41.
3. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції. Ужгород : Ліра, 2009. 372 с.
4. Тарасов О.В. Декларація про державний суверенітет України з точки зору міжнародно-правової персонології. *Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 червня 2010 р. Харків : НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування, 2010. С. 11–13.
5. Яковюк І.В. Позаблоковий статус України: проблеми реалізації. *Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 червня 2010 р. Харків : НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування, 2010. С. 13–16.
6. Шустров Д.Г. Пределы изменения конституции и конституционный контроль за их соблюдением в России и постсоветских государствах: сравнительно-правовое исследование : В 2-х томах. Том 2. Москва : Юрлитинформ, 2018. 568 с.
7. Головатий С.П. Верховенство права : у 3-х кн. Кн. 1 : Від ідеї – до доктрини. Київ : «Фенікс», 2006. 624 с.
8. Веніславський Ф.В. Декларація про державний суверенітет як політико-правова передумова становлення конституційного ладу України. *Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 червня 2010 р. Харків : НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування, 2010. С. 9–11.

Berchenko H. Declaration on the State Sovereignty of Ukraine and The Act of Declaration of Independence in the aspect of the doctrine of the constitutional block

The doctrine of the constitutional bloc (bloc de constitutionnalité – French) owes its emergence to the practice of the Constitutional Council of France on the basis of the Constitution of the V Republic of 1958. The constitutional bloc includes the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789, the Preamble to the Constitution of 1946, the basic principles recognized by the laws of the Republic (mentioned in this wording in the preamble to the Constitution of 1946), and the 2004 Environmental Charter, the preamble to the Constitution of 1958 by the constitutional law of March 1, 2005. The term "constitutional bloc" is directly used by the Constitutional Council in its decisions (eg, decision No. 85-204 DC of January 16, 1986). By their decisions, the judges of the Constitutional Council decided to extend their review of constitutionality to the preamble to the 1958 Constitution, as well as to the Declaration of Human and Civil Rights of 1789 and the Preamble to the 1946 Constitution, to which it refers.

Approaches to the doctrine of the legal nature and legal force of the Declaration of State Sovereignty of Ukraine differ. The practice of law-making periodically operates with references to the Declaration, thus confirming its validity and the status of a mandatory normative document.

The conducted research shows the conceptual immaturity of the Ukrainian scientific doctrine and the official doctrine of the CCU regarding the role, status and legal force of the Declaration. At the same time, it is too early to discuss the doctrine of the constitutional bloc or the recognition of the status of constitutional acts of the Act of Independence and the Declaration of State Sovereignty of Ukraine. If in the part of the Declaration such a thesis is unequivocally, at least, disputable, then in relation to the Act of Independence the direct connection with the Constitution is obvious. For example, in American constitutionalism, the connection between the US Constitution and the Declaration of Independence and the recognition of the status of a constitutional act by Declaration of Independence is axiomatic.

Key words: *non-nuclear status, constitution, Constitutional Court of Ukraine, Constitutional Council of France, constitutional act, neutral status.*