

*ІМЕНЕМ УКРАЇНИ*

**РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим)

м. Київ  
14 березня 2014 року  
№ 2-рп/2014

Справа № 1-13/2014

*Конституційний Суд України у складі суддів:*

**Бауліна Юрія Васильовича** — головуючого,  
**Бринцева Василя Дмитровича,**  
**Вдовіченка Сергія Леонідовича,**  
**Гультая Михайла Мирославовича,**  
**Запорожця Михайла Петровича,**  
**Литвинова Олександра Миколайовича,**  
**Мельника Миколи Івановича,**  
**Саса Сергія Володимировича,**  
**Сергейчука Олега Анатолійовича,**  
**Сліденка Ігоря Дмитровича,**  
**Стецюка Петра Богдановича** — доповідача,  
**Тупицького Олександра Миколайовича** — доповідача,  
**Шаптали Наталі Костянтинівни,**  
**Шевчука Станіслава Володимировича,**  
**Шишкіна Віктора Івановича,**

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 р. № 1702-6/14 (газета «Крымские известия», 2014 рік, 7 березня).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 40, 79 Закону України «Про Конституційний Суд України» стали конституційні подання виконуючого

обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Підставою для розгляду справи відповідно до статті 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» є твердження суб'єктів права на конституційне подання про неконституційність Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 року № 1702-6/14.

Заслухавши суддів-доповідачів Стецюка П. Б., Тупицького О. М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

**у с т а н о в и в :**

**1.** Верховна Рада Автономної Республіки Крим Постановою «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 року № 1702-6/14 (далі — Постанова) постановила:

- увійти до складу Російської Федерації як суб'єкт Російської Федерації;
- призначити на 16 березня 2014 року загальнокримський референдум (включаючи місто Севастополь), на який винести такі альтернативні питання:
  - «1) Ви за возз'єднання Криму з Росією на правах суб'єкта Російської Федерації?
  - 2) Ви за відновлення дії Конституції Республіки Крим 1992 року і за статус Криму як частини України?»;
- затвердити текст бюлетеня для голосування на загальнокримському референдумі 16 березня 2014 року та встановити, що бюлетені для голосування на загальнокримському референдумі друкуються російською, українською та кримськотатарською мовами;
- затвердити тимчасове положення про загальнокримський референдум;
- створити Комісію Автономної Республіки Крим із проведення загальнокримського референдуму;
- звернутися до Президента Російської Федерації та до Федеральних Зборів Державної Думи Російської Федерації про початок процедури входження до складу Російської Федерації як суб'єкта Російської Федерації.

У Постанові також визначено, що питання, яке дістало більшість голосів, вважається таким, що висловлює пряме волевиявлення населення Криму, та доручено Комісії Автономної Республіки Крим із проведення загальнокримського референдуму організувати роботу щодо забезпечення проведення референдуму відповідно до вказаного тимчасового положення, а Раді міністрів Автономної Республіки Крим — організувати фінансове, матеріально-технічне та інше забезпечення проведення загальнокримського референдуму.

**2.** Суб'єкт права на конституційне подання — виконуючий обов'язки Президента України, Голова Верховної Ради України — відповідно до статті 112, частини другої статті 137 Конституції України Указом Президента України від 7 березня 2014 року № 261 «Про зупинення дії Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 6 березня 2014 року № 1702-6/14 «Про проведення загальнокримського референдуму» зупинив дію Постанови і одночасно звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання

щодо її відповідності Конституції України (конституційності). На думку автора клопотання, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, ухваливши Постанову, порушила конституційні принципи реалізації державного суверенітету України, засади конституційного ладу, територіальної організації та здійснення державної влади в Україні. Як вважає суб'єкт права на конституційне подання, Постанова не відповідає статтям 2, 5, 8, 13, 73, 75, пунктам 2, 3 частини першої статті 85, статті 91, пунктам 13, 20 частини першої статті 92, статтям 132–138 Конституції України, частинам першої, третьої статті 1, пункту 7 частини першої статті 18, статті 26 Конституції Автономної Республіки Крим, статтям 1, 9, 10 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим».

Суб'єкт права на конституційне подання — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати Постанову такою, що не відповідає статті 73, пункту 2 статті 85, статтям 137, 138 Конституції України, і зазначив, що вирішення питання про зміну території України має здійснюватися на всеукраїнському референдумі.

**3.** Ухвалою Другої колегії суддів Конституційного Суду України від 11 березня 2014 року конституційні провадження у справах за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови об'єднано в одне конституційне провадження.

**4.** Вирішуючи порушені в конституційних поданнях питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

4.1. Конституцією України проголошено, що суверенітет України поширюється на всю її територію; складовою державного суверенітету є цілісність і недоторканність території України в межах існуючих кордонів; захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу (стаття 2, частина перша статті 17 Конституції України).

Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 8, частина друга статті 19 Основного Закону України).

Територіальний устрій України, правовий режим державного кордону визначаються виключно законами України (пункти 13, 18 частини першої статті 92 Конституції України).

4.2. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами

або посадовими особами; ніхто не може узурпувати державну владу (стаття 5 Основного Закону України).

Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії; громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах (частина перша статті 38, стаття 69 Конституції України).

Право громадян на участь у референдумі є їхнім невід'ємним конституційним правом. На всеукраїнський референдум виносяться питання загальнодержавного значення, тобто вирішення яких впливає на долю всього Українського народу — громадян України всіх національностей. На місцевий референдум можуть виноситися виключно питання, віднесені до відання органів місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

4.3. Згідно зі статтею 132 Конституції України територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Зазначені конституційні принципи організації територіального устрою обумовлені формою державного устрою України як унітарної держави.

Конституційний Суд України у Рішенні від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій) установив, що адміністративно-територіальна одиниця — це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (частина перша статті 133 Конституції України). Відповідно до частини другої статті 133 Основного Закону України Автономна Республіка Крим та місто Севастополь входять до складу України як окремі суб'єкти адміністративно-територіального устрою України. Місто Севастополь не входить до складу Автономної Республіки Крим, має спеціальний статус, який визначається законом України.

Конституційний Суд України наголошує, що принципи цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону, поширення суверенітету України на всю її територію встановлені Конституцією України. Звуження меж існуючого кордону України, виведення будь-якого суб'єкта адміністративно-територіального устрою України з її складу, зміна конституційно закріпленого статусу адміністративно-територіальної одиниці, зокрема Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, як невід'ємної складової частини України шляхом проведення місцевого референдуму суперечать зазначеним конституційним принципам.

4.4. Питання про зміну території України вирішуються виключно всеукраїнським референдумом (стаття 73 Конституції України). Призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених вказаною статтею Конституції України,

належить до повноважень Верховної Ради України (пункт 2 частини першої статті 85 Основного Закону України). Організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України (пункт 20 частини першої статті 92 Конституції України).

Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання (стаття 134 Конституції України). Перелік питань, які належать до відання Автономної Республіки Крим, та питань, з яких вона здійснює нормативне регулювання, встановлений статтями 137, 138 Конституції України.

Конституційний статус Автономної Республіки Крим узгоджується з Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР, за якою головні повноваження і функції місцевої влади визначаються конституцією або законом; місцева влада в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери її компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу (пункти 1, 2 статті 4).

4.5. Згідно з Конституцією України до відання Автономної Республіки Крим належить організація та проведення місцевих референдумів (пункт 2 частини першої статті 138) у порядку, визначеному законом України (пункт 20 частини першої статті 92).

Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання (частина друга статті 135 Основного Закону України).

Конституційний Суд України вважає, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, ухваливши Постанову, якою передбачено входження до складу Російської Федерації як її суб'єкта, звернення до Президента Російської Федерації та до Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації про початок процедури входження до складу Російської Федерації як суб'єкта Російської Федерації, винесення на референдум зазначених питань, порушила конституційний принцип територіальної цілісності України та вийшла за межі своїх повноважень, а отже, Постанова не відповідає статтям 1, 2, 5, 8, частині другій статті 19, статті 73, пункту 3 частини першої статті 85, пунктам 13, 18, 20 частини першої статті 92, статтям 132, 133, 134, 135, 137, 138 Конституції України.

Постанова також суперечить основоположним принципам суверенності та територіальної цілісності держави, закладеним у міжнародно-правових актах, зокрема принципу взаємної поваги до суверенної рівності кожної держави, що включає політичну незалежність, можливість зміни кордонів відповідно до міжнародного права мирним шляхом і за домовленістю. Внаслідок дії зазначених принципів держави-учасниці повинні утримуватися від порушення територіальної цілісності чи політичної незалежності будь-якої держави шляхом застосування сили чи погрози силою або в інший спосіб, несумісний із цілями Організації Об'єднаних Націй, а також від дій, що спрямовані проти територіальної цілісності чи єдності будь-якої держави-учасниці (Статут Організації Об'єднаних Націй,

Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 року, Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 року).

**5.** Постановою утворено Комісію Автономної Республіки Крим з проведення загальнокримського референдуму. Тимчасовим положенням про республіканський (місцевий) референдум в Автономній Республіці Крим передбачено створення територіальних та дільничних комісій з підготовки та проведення референдуму.

Згідно з Постановою Рада міністрів Автономної Республіки Крим організує фінансове, матеріально-технічне та інше забезпечення проведення загальнокримського референдуму. У зв'язку з тим, що Постанова суперечить Конституції України, та відповідно до частини другої статті 81 Закону України «Про Конституційний Суд України» діяльність всіх органів, створених для проведення цього референдуму, та фінансування заходів щодо проведення референдуму повинні бути припинені, а бюлетені та агітаційні матеріали — знищені.

Таким чином, на підставі матеріалів справи Конституційний Суд України дійшов висновку, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, прийнявши Постанову «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 року № 1702-6/14, порушила Конституцію України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 67, 69, 70, 73, 78, 79, 81 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

#### **в и р і ш и в :**

**1.** Визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 року № 1702-6/14.

**2.** Постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 року № 1702-6/14, визнана неконституційною, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

**3.** Припинити діяльність Комісії Автономної Республіки Крим із проведення загальнокримського референдуму, територіальних та дільничних комісій, створених для проведення цього референдуму.

**4.** Раді міністрів Автономної Республіки Крим припинити фінансування заходів щодо проведення референдуму, забезпечити знищення бюлетенів, агітаційних матеріалів.

**5.** Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

• *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No.2-рр/2014 dated March 14, 2014 in the case upon the constitutional petition of the acting President of Ukraine, Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine and Authorised Human Rights Representative of the Verkhovna Rada of Ukraine on conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Resolution of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea «On conducting all-Crimean Referendum» (case on conducting local referendum in the Autonomous Republic of Crimea)*

The Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea determined in the Resolution «On conducting all-Crimean referendum» dated March 6, 2014 No. 1702-6/14 (hereinafter referred to as «the Resolution»):

— to join the Russian Federation as a subject of the Russian Federation;  
— to designate all-Crimean referendum on March 16, 2014 (including the city of Sevastopol), at which to put the following alternative questions:

«1) Do you support the reunification of Crimea with Russia as a subject of the Russian Federation?

2) Do you support restoration the 1992 Constitution and the status of Crimea as a part of Ukraine?»;

— to approve the text of the ballot paper for the voting at the all-Crimean referendum on March 16, 2014 and to establish that the ballot papers for voting at the all-Crimean referendum shall be printed in Russian, Ukrainian and Crimean Tatar languages;

— to approve the Provisional Regulations on all-Crimean referendum;

— to establish the Commission of the Autonomous Republic of the Crimea on conducting all-Crimean referendum;

— to appeal to the President of the Russian Federation and to the Federal Assembly of the State Duma of the Russian Federation on the initiation of the procedure on joining the Russian Federation as a subject of the Russian Federation.

Considering the constitutionality of the Resolution, the Constitutional Court of Ukraine stated, in particular, the following.

The Constitution of Ukraine proclaims that the sovereignty of Ukraine extends throughout its entire territory; the components of the state sovereignty are indivisibility and inviolability of the territory of Ukraine within its present borders; the protection of sovereignty and territorial indivisibility of Ukraine are the most important functions of state, a matter of concern for all the Ukrainian people (Articles 2, 17.1 of the Constitution of Ukraine).

The expression of the will of the people is exercised through elections, referendum and other forms of direct democracy; citizens have the right to participate in the administration of state affairs, to vote at the all-Ukrainian referendum and local referendums (Articles 38.1, 69 of the Constitution of Ukraine).

The all-Ukrainian referendum resolves the issues of nationwide importance, i.e. resolution of which influences the destiny of the whole Ukrainian people — citizens of Ukraine of all nationalities. Local referendum resolves exclusively the issues, ascribed to the competence of the bodies of local self-government of the respective administrative and territorial unit.

The system of the administrative and territorial structure of Ukraine is composed of the Autonomous Republic of Crimea, oblasts, districts, cities, city districts, settlements and villages (Article 133.1 of the Constitution of Ukraine). According to Article 133.2 of the Fundamental Law of Ukraine the Autonomous Republic of the Crimea and the city of Sevastopol are the parts of Ukraine as separate subjects of administrative and territorial structure of Ukraine. The city of Sevastopol is not a part of the Autonomous Republic of Crimea, and has special status that is determined by the law of Ukraine.

The Constitutional Court of Ukraine stresses that principles of indivisibility and inviolability of the territory of Ukraine in its present borders, extension of the sovereignty of Ukraine throughout its entire territory are established by the Constitution of Ukraine. Narrowing the present borders of Ukraine, withdrawal of any subject of the administrative and territorial structure of Ukraine from its composition, alteration of the constitutionally stipulated status of the administrative and territorial unit, namely the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, as inseparable constituent part of Ukraine by means of conducting a local referendum contravene the above constitutional principles.

The issues of altering the territory of Ukraine are resolved exclusively by all-Ukrainian referendum (Article 73 of the Constitution of Ukraine). Designation of the all-Ukrainian referendum on the issues, determined by the above article of the Constitution of Ukraine, belongs to the authorities of the Verkhovna Rada of Ukraine (Article 85.1.2 of the Fundamental Law of Ukraine).

The Autonomous Republic of Crimea is inseparable constituent part of Ukraine and within the limits of its authorities, determined by the Constitution of Ukraine, decides the issues, ascribed to its competence (Article 134 of the Constitution of Ukraine).

The constitutional status of the Autonomous Republic of Crimea corresponds to the European Charter of Local Self-Government, ratified by the Law of Ukraine dated July 15, 1997 No. 452/97–VR, according to which the basic powers and responsibilities shall be prescribed by the constitution or by statute; local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority (paragraphs 1, 2 of Article 4).

Pursuant to the Constitution of Ukraine the competence of the Autonomous Republic of Crimea comprises organisation and conducting local referendums (Article 138.1.2) in the course, determined by the law of Ukraine (Article 92.1.20).

The Constitutional Court of Ukraine considers that the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, having adopted the Resolution, which envisages joining the Russian Federation as its subject, appeal to the President of the Russian Federation and to the Federal Assembly of the State Duma of the Russian Federation on the initiation of the procedure on joining the Russian Federation as a subject of the Russian Federation, submission of the above issues for the referendum, violated the constitutional principle of the territorial indivisibility of Ukraine and went beyond the



limits of its competence, and thus, the Resolution does not correspond to Articles 1, 2, 5, 8, 19.2, 73, 85.1.3, 92.1.13, 92.1.18, 92.1.20, 132, 133, 134, 135, 137, 138 of the Constitution of Ukraine.

The Resolution also contradicts the fundamental principles of sovereignty and territorial indivisibility of the state, established in the international legal acts, in particular, the principle of mutual respect to the sovereign equality of each state, that comprises political independence, possibility to alter borders in accordance with international law in a peaceful way or by agreement. As a result of the effect of the above principles member states shall refrain from violation of territorial indivisibility or political independence of any state using force or assault or any other way, incompatible with the purposes of the United Nations, as well as from actions, directed against territorial indivisibility or unity of any member state (Charter of the United Nations, Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe of 1975, Framework Convention for the Protection of National Minorities of 1995).

Under the Resolution the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea shall organise financial, logistical and other provision of conducting all-Crimean referendum. Given that the Resolution contradicts the Constitution of Ukraine and according to Article 81.2 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» the activity of all bodies, established for conducting of this referendum, and funding the measures to conduct the referendum shall be terminated, and the ballot papers and campaign materials — destroyed.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

To recognise as non-conforming to the Constitution of Ukraine (unconstitutional) the Resolution of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea «On conducting all-Crimean referendum» dated March 6, 2014 No. 1702-6/14.

To terminate the activities of the Commission of the Autonomous Republic of Crimea on conducting all-Crimean referendum, territorial and district committees, established to conduct the referendum.

The Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea shall terminate funding measures on conducting the referendum, provide destruction of ballot papers, campaign materials.