

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Запорожця Михайла Петровича стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про засади державної мовної політики“

Конституційний Суд України у Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі – Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України „Про засади державної мовної політики“ від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами (пункт 1 резолютивної частини). У Рішенні Конституційний Суд України констатував порушення Верховною Радою України процедури розгляду та ухвалення проекту Закону України про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі – проект Закону № 9073), визначеної положеннями частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Основного Закону України, а також поставив під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Конституції України (абзац десятий пункту 4 мотивувальної частини).

На підставі положень статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ вважаю за необхідне звернути увагу на таке.

1. Відповідно до частини першої статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Конституційний Суд України зазначив, що такими конституційними положеннями є: „рішення парламенту приймаються виключно на його пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народним депутатом України особисто; визначена кількість голосів народних депутатів України від конституційного складу парламенту, яка необхідна для прийняття того чи іншого рішення“ (абзац другий підпункту 3.5 пункту 3 мотивувальної частини Ухвали Конституційного Суду України від 25 лютого 2004 року № 18-у/2004).

Верховна Рада України є органом державної влади, діяльність якого передусім спрямована на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі через прийняття законів шляхом голосування народних депутатів України; голосування у Верховній Раді України в контексті частини другої статті 84 Конституції України – це дія, якою на

пленарному засіданні завершується обговорення проектів законів, постанов, інших актів та приймаються рішення Верховної Ради України (стаття 91 Конституції України) і яка здійснюється народними депутатами України особисто. Вимога щодо особистого голосування народного депутата України також визначена у частині третій статті 47 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України“ від 10 лютого 2010 року № 1861–VI (далі – Регламент) та пункті 4 частини першої статті 24 Закону України „Про статус народного депутата України“. За юридичною позицією Конституційного Суду України особисте голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування; в Конституції України відсутні положення, які надавали б право народному депутату України голосувати за іншого народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України; таке право суперечило б природі представницького мандата народного депутата України, закріпленого в Конституції України; практика голосування одного народного депутата України за іншого не має юридичних підстав (абзаци третій, шостий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Варто зазначити, що у частині другій статті 84 Конституції України, як і у будь-якому іншому положенні Конституції України, не встановлено вимог щодо порядку проведення голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, не передбачено випадків і підстав для визнання голосування таким, що не відбулося, та проведення переголосувань у разі необхідності. Натомість у Регламенті закріплено механізм контролю Верховної Ради України в тому числі за дотриманням вимог статей 84, 91 Основного Закону України.

Відповідно до частини другої статті 47 Регламенту рішення Верховної Ради України приймаються шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, передбачених Регламентом. Відкрите голосування здійснюється кожним народним депутатом України особисто за допомогою електронної системи або шляхом підняття руки (у разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи) (частина друга статті 37 Регламенту).

Способом перевірки присутності народного депутата України (а отже, і особистого голосування) є передбачена частиною першою статті 26 Регламенту особиста реєстрація народних депутатів перед відкриттям кожного пленарного засідання (на підставі пред'явлення посвідчення народного депутата України та підтвердження своєї присутності

власноручним підписом); у залі засідань Верховної Ради України народний депутат України реєструється за допомогою електронної системи. Дані письмової реєстрації є підставою для нарахування виплат народному депутату України за час участі в пленарних засіданнях Верховної Ради України; спірні питання розглядаються комітетом, до предмета відання якого належать питання регламенту (частина четверта статті 26 Регламенту). Таким чином, саме письмова форма реєстрації народного депутата України підтверджує його офіційну (реальну) присутність на засіданнях Верховної Ради України та в подальшому може бути підставою для встановлення факту голосування одного народного депутата України за іншого (внутрішній контроль, який має здійснювати Верховна Рада України).

Механізм такого контролю висвітлено у статті 48 Регламенту, за змістом якої до підписання відповідного акта Верховної Ради України Головою Верховної Ради України у разі порушення встановленої Регламентом процедури при розгляді й голосуванні проекту закону, постанови, іншого акта Верховної Ради України народний депутат України, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи чи його представник можуть звернутися до головуючого на пленарному засіданні із заявою про порушення Регламенту при розгляді й голосуванні питання; головуючий на пленарному засіданні повинен невідкладно вжити заходів для усунення порушень Регламенту, які виникли при розгляді й голосуванні питання, або у разі виникнення перешкод, які могли вплинути на результати голосування під час його проведення, провести за рішенням Верховної Ради України повторне голосування без обговорення (частини третя, четверта).

У разі якщо в результаті вжитих головуючим на пленарному засіданні заходів не забезпечено припинення порушення Регламенту та не усунуто наслідків цього порушення при голосуванні за закон, постанову чи інший акт Верховної Ради України в цілому або якщо головуючий на пленарному засіданні залишив заяву без розгляду, народний депутат України, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи може у дводенний строк звернутися до Голови Верховної Ради України з відповідною письмовою заявою; одночасно народний депутат України, інший суб'єкт права законодавчої ініціативи вносить проект постанови Верховної Ради України про скасування рішення Верховної Ради України про прийняття закону, постанови чи іншого акта Верховної Ради України в цілому; Голова Верховної Ради України або Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України направляє проект постанови Верховної Ради України в день його внесення комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, для попереднього розгляду і внесення пропозицій; комітет, до предмета відання якого належать

питання регламенту, в терміновому порядку, але не пізніш як за три дні від дня одержання проекту постанови Верховної Ради України з урахуванням календарного плану роботи сесії Верховної Ради України, готує висновок щодо доцільності його прийняття чи відхилення (частини п'ята – восьма статті 48 Регламенту).

Таким чином, голосування одного народного депутата України за іншого дає підстави для застосування Верховною Радою України механізму, за допомогою якого можна уникнути прийняття неправомірного рішення, встановити факт порушення вимог статті 47 Регламенту, а також здійснити реагування на недотримання конституційної вимоги щодо особистого голосування. Такий висновок може бути наданий Комітетом Верховної Ради України або ж встановлений Тимчасовою спеціальною комісією, Тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради України. Тобто, як уже зазначав Конституційний Суд України, факти відсутності народних депутатів України у сесійній залі в момент голосування мають бути встановлені компетентними державними органами (Ухвала Конституційного Суду України від 11 липня 2002 року № 46-у/2002).

Натомість як обґрунтування тверджень щодо неконституційності Закону України „Про засади державної мовної політики“ від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами (далі – Закон) у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та ухвалення (як того вимагає частина третя статті 51 Закону України „Про Конституційний Суд України“) до конституційного подання долучено лише стенограму вечірнього пленарного засідання десятої сесії Верховної Ради України VI скликання від 3 липня 2012 року; дані про результати письмової реєстрації народних депутатів України, проведеної 3 липня 2012 року на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України; дані про результати реєстрації народних депутатів України, встановлені за допомогою електронної системи „Рада-3“, на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року; результати поіменного голосування народних депутатів України за допомогою електронної системи „Рада-3“ на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року за проект Закону № 9073.

Народні депутати України не надали офіційно встановлених фактів порушення статей 84, 91 Конституції України (неособистого голосування народних депутатів України), зокрема не долучили офіційних документів та не зробили спробу встановити факт фальсифікації під час голосування за проект Закону № 9073, підтверджений належним чином оформленим актом Комітету Верховної Ради України або іншим офіційним документом

Тимчасової спеціальної комісії, Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, не додали документів щодо перетину державного кордону України 3 липня 2012 року народними депутатами України, голоси яких були зараховані як присутніх на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України, копії листків непрацездатності народних депутатів України, голоси яких були зараховані на підтримку проекту Закону № 9073, копію таблицю обліку робочого часу (який ведеться на основі журналу відвідування народними депутатами засідань Верховної Ради України) тощо. Доданий до матеріалів справи відеозапис пленарного засідання Верховної Ради України 3 липня 2012 року, на якому відбулося остаточне голосування за проект Закону № 9073 та було прийнято Закон, може бути лише підставою для встановлення уповноваженим органом факту порушення народними депутатами України вимог частини третьої статті 84 Основного Закону України.

Проте варто зазначити, що загальноприйнятим є твердження, що Конституційний Суд України є судом права, а не факту. Тобто Конституційний Суд України не встановлює фактів, що підтверджує його практика (ухвали від 17 червня 1997 року № 24-з, від 22 червня 2000 року № 43-у/2000, від 16 травня 2001 року № 25-у/2001, від 27 грудня 2001 року № 47-у/2001, від 14 березня 2002 року № 1-у/2002, від 21 травня 2013 року № 20-у/2013); орган конституційної юрисдикції також не уповноважений проводити слідчі дії (Ухвала від 28 лютого 2001 року № 1-у/2001), та вирішувати питання щодо процедури голосування (Ухвала від 25 лютого 2004 року № 18-у/2004).

Натомість в ухваленому Рішенні Конституційний Суд України вдався до дослідження фактичних обставин справи (пункти 3, 4 мотивувальної частини), при цьому він не використав можливість зміни власних юридичних позицій (як це передбачено у частині другій статті 92 Закону України „Про Конституційний Суд України“) та не дослідив, чи були об’єктивні підстави необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов’язань України тощо.

Крім того, Конституційний Суд України не врахував юридичну позицію, викладену в Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002, за якою положення частин другої, третьої статті 84 та статті 91 Конституції України щодо участі народних депутатів України у прийнятті Верховною Радою України рішень треба розуміти так, що коли за пропоноване рішення проголосувала визначена Конституцією України кількість народних депутатів України, воно вважається прийнятим незалежно від того, скільки народних депутатів України не брали участі у голосуванні; неучасть певної

кількості народних депутатів України у голосуванні не є складовою процесу прийняття рішень Верховною Радою України (пункт 4 резолютивної частини). Рішення Верховної Ради України, зокрема закони, постанови, інші акти, а також рішення Верховної Ради України щодо прийняття (відхилення) постатейно законопроектів, поправок до них приймаються лише на пленарному засіданні Верховної Ради України за умови особистої участі народних депутатів України в голосуванні та набрання встановленої Конституцією України, законом про регламент Верховної Ради України кількості голосів на їх підтримку (пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98). Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України (стаття 91 Основного Закону України).

Отже, говорити про порушення конституційної процедури ухвалення відповідного акта Верховної Ради України доречно лише у випадку, коли не особисте голосування народних депутатів України спричинило не набрання необхідної для прийняття рішення Верховною Радою України більшості голосів від конституційного складу Верховної Ради України. Інший підхід може призвести до зловживання народними депутатами України правом особистого голосування, в результаті чого внаслідок недотримання конституційної вимоги щодо особистого голосування хоча б одного народного депутата України, виникали б підстави для констатування порушення процедури ухвалення того чи іншого акта Верховної Ради України (навіть за умови, що кількість голосів була б значно більшою від конституційного складу Верховної Ради України). Конституційний Суд України має виходити з позиції, за якою не кожне порушення Конституції України є таким, що дає підстави для визнання закону неконституційним, а тому в кожному конкретному випадку необхідно оцінювати зміст дій та їх наслідки. Така позиція запроваджена Конституційним Судом Литовської Республіки, зокрема у його Рішенні від 31 березня 2004 року.

Однак у будь-якому разі бездіяльність Верховної Ради України, що полягає у незастосуванні (ігноруванні) внутрішнього механізму контролю за особистим голосуванням народних депутатів України на засіданнях, технічна недосконалість існуючих способів голосування, а також відсутність відповідальності за використання одним народним депутатом України картки іншого народного депутата України при реєстрації та голосуванні за допомогою електронної системи призводять до системного недотримання вимог частини третьої статті 84 Конституції України, демонструють неповагу до законодавства України, дискредитують авторитет органу законодавчої

влади. Наприклад, за конституційним правом Литовської Республіки, Республіки Польща порушення народним депутатом вимог щодо особистого голосування може стати підставою для притягнення його до відповідальності. Так, у Рішенні Конституційного Суду Литовської Республіки від 27 жовтня 2010 року (у справі № 32/2010-33/2010) орган конституційної юрисдикції неодноразово наголошував, що за грубе порушення Конституції Литовської Республіки або порушення присяги є підстави для анулювання мандата члену Сейму. Натомість у Регламенті прямо не визначено наслідків для народних депутатів України за неособисте голосування.

Крім того, Конституційний Суд України у Рішенні не дав оцінку аргументів народних депутатів України щодо порушення порядку роботи Верховної Ради України та її комітетів (процедури розгляду законопроекту комітетом, візування законопроекту головою головного комітету, керівником секретаріату цього комітету тощо). Відповідно до частини першої статті 89 Основного Закону України Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України. Виконуючи законопроектну функцію комітети Верховної Ради України, зокрема, розробляють проекти законів, інших актів Верховної Ради України; готують висновки і пропозиції щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; доопрацьовують за дорученням Верховної Ради України окремі законопроекти за наслідками їх розгляду у першому та наступних читаннях; узагальнюють зауваження і пропозиції, що надійшли до законопроектів; звертаються до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян з проханням висловити пропозиції щодо проектів законів.

Аналіз змісту наведених положень дає підстави для висновку, що з огляду на покладені на комітети конституційні функції (здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України тощо), їх висновки мають враховуватися Верховною Радою України при розгляді законопроектів.

Натомість Конституційний Суд України у Рішенні не надав оцінку твердженням народних депутатів України про неврахування Верховною Радою України під час розгляду проекту Закону № 9073 Висновку Комітету з питань культури і духовності від 23 травня 2012 року, витягу з протоколу

засідання Комітету з питань культури і духовності від 3 липня 2012 року № 122, що також є додатковою підставою для перевірки на відповідність Закону вимогам частини першої статті 89 Конституції України.

2. Варто зазначити, що автори клопотання також просили Конституційний Суд України перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) окремі положення Закону (йдеться про положення частин другої, третьої статті 7, частин першої, третьої, п'ятої, шостої статті 11, частин першої – третьої статті 12, статті 13, частин першої – третьої статті 14, статті 15, частин першої, третьої статті 18, частини першої статті 25, частини першої статті 27). Натомість Конституційний Суд України висловив позицію, за якою „дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення“ (пункт 5 мотивувальної частини Рішення).

Зазначена позиція вбачається недосконалою.

По-перше, рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151² Конституції України), тобто обов'язковою є не лише резолютивна частина Рішення Конституційного Суду України, а й мотивувальна, відповідно визнавши неконституційними положення Закону, Конституційний Суд України убезпечив би суспільство від можливості прийняття законів України з аналогічними положеннями (в аналогічних редакціях). Натомість згідно з Рішенням Верховна Рада України може прийняти аналогічний за змістом закон, однак з дотриманням встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання ним чинності.

По-друге, визнання неконституційними зазначених у конституційному поданні положень Закону дало б підстави для визнання неконституційним Закон в цілому, адже за неконституційності оспорюваних положень Закон втратив би юридичне значення, та не підлягав би застосуванню як цілісний акт. З цього приводу варто одразу зазначити, що за практикою Конституційного Суду України, а саме юридичною позицією, що міститься, зокрема, в його Рішенні від 29 січня 2008 року № 2-рп/2008 закон визнається неконституційним в цілому, якщо внаслідок визнання неконституційними ряду положень втрачається його юридичне значення, внаслідок чого його не можна застосувати як цілісний правовий акт.

Отже, вважаю, що Конституційний Суд України мав насамперед перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) окремі положення Закону, щодо яких звернулися автори клопотання, та у разі визнання їх неконституційними, встановити, чи можна застосовувати оспорюваний закон як цілісний правовий акт та, як додатковий аргумент, дати оцінку дотриманню народними депутатами України під час прийняття Закону встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення Закону.

Суддя
Конституційного Суду України

М. П. ЗАПОРОЖЕЦЬ