

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Колісника В.П. 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 у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про засади державної мовної політики“ 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 (далі – Закон № 5029).

Загалом підтримуючи Рішення та керуючись статтею 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“, вважаю за доцільне викласти стосовно Рішення окрему думку, в якій подати додаткові аргументи, спрямовані на обґрунтування неконституційності Закону № 5029.

1. Вирішуючи питання про відповідність Конституції України законів України або інших актів, Конституційний Суд України має право визнати їх неконституційними як на підставі аналізу змісту, так і через те, що була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Здійснення Конституційним Судом України конституційного контролю змісту оспорюваних актів не виключає можливості здійснення такого контролю конституційної процедури їх розгляду та ухвалення. Так само і здійснення конституційного контролю конституційної процедури розгляду та ухвалення оспорюваних актів не можна вважати чинником, який унеможливорює конституційний контроль їх змісту.

Конституційний Суд України обмежився конституційним контролем процедури розгляду та ухвалення Закону № 5029, однак варто було б визнати його неконституційним також і за змістом.

Необхідність у здійсненні конституційного контролю саме змісту Закону обумовлена насамперед потребою не допустити схожих чи тотожних порушень Основного Закону України при подальшому врегулюванні порядку застосування мов в Україні.

Такий аналіз є вкрай важливим і з огляду на значний інтерес українського суспільства до проблеми функціонування мов та порядку їх застосування. Потреба в такому аналізі є нагальною ще й у зв'язку з тим, що напруга навколо мовного питання та мовного законодавства штучно створювалася під час кожної чергової виборчої кампанії з часів здобуття Україною незалежності, особливо перед президентськими виборами 2004 року та під час Помаранчевої революції. Відверті й зухвалі політичні спекуляції навколо питання про мови спілкування і мовного законодавства одразу після Революції Гідності у лютому 2014 року у провокаційний спосіб роздмухували антиукраїнську істерію, вилилися в поширення очевидних пліток, чуток і нісенітниць, спрямованих на спотворення уявлень про державну мовну політику в Україні та дискредитацію ідеї української державності, а також сприяли мобілізації та консолідації антиукраїнських сил (особливо взимку та навесні 2014 року).

Чого варті лише твердження про так звану „заборону“ російської мови в Україні. Але ж, по-перше, з огляду на ситуацію, що склалася на той час, виконувач обов'язків глави держави Турчинов О. В. не підписав проект Закону про визнання таким, що втратив чинність, Закону України „Про засади державної мовної політики“, і він не набрав чинності, так і залишившись проектом. По-друге, в Україні на рівні конституційного регулювання офіційно гарантується вільний розвиток, використання і захист російської мови (так само, як і мов інших національних меншин України), про що прямо зазначено в частині третій статті 10 Конституції України. А

згідно з частиною третьою статті 8 Основного Закону України в Україні визнається і гарантується право кожного на звернення до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції України. Тобто для судового захисту права особи, пов'язаного з використанням мов, відсутність відповідного мовного закону не могла й не може бути перешкодою. До того ж зазначені положення української Конституції практично неможливо скасувати, оскільки за законопроект про внесення змін до розділу I „Загальні засади“ Основного Закону України мають проголосувати як мінімум триста парламентарів (тобто не менше двох третин від конституційного складу парламенту) та винести такі зміни на всеукраїнський референдум.

Відповідно до частини першої статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Законом України від 15 травня 2003 року № 802–IV ратифіковано Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, а отже, вона має застосовуватися в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо ж міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору, як це впливає з частини другої статті 19 Закону України „Про міжнародні договори України“. Таким чином, в Україні має діяти і застосовуватися (у тому числі судами) Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, а громадяни можуть посилатися як на конституційні, так і на конвенційні норми для захисту своїх прав.

Брехливі твердження про заборону російської мови та якісь міфічні порушення прав російськомовного населення в Україні навесні 2014 року набули значного поширення, хоча ні в судах, ні на мітингах, ні на конференціях та круглих столах, ні в численних інтерв'ю ніхто не зміг навести приклади таких порушень та підтвердити їх. Не було і спроб

звернутися до суду для поновлення такого начебто порушеного права з посиланням на Конституцію України та Європейську хартію регіональних мов або мов меншин.

Згодом спекуляції навколо мовного питання та мовного законодавства широко використовувалися й усім відомим агресором, і його посіпаками для виправдання порушення територіальної цілісності України, для залякування російськомовного населення міфічною загрозою з боку „націоналістів“ перед незаконним референдумом, що відбувся 16 березня 2014 року, а також для організації незаконних збройних формувань, які з використанням зброї захопили органи державної влади та органи місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, позбавивши таким чином значну частину населення цих областей права на демократичне врядування. Вказані формування унеможливили функціонування правової системи України в цих районах, спричинили ведення бойових дій на сході України (у тому числі з використанням важкого озброєння, зокрема танків, систем залпового вогню та інших видів ракетної і ствольної артилерії), змусили сотні тисяч мирних жителів залишити свої оселі та шукати кращої долі на чужині, позбавили їх майна і роботи, запровадили навіть квазісудові та позасудові розправи над громадянами, попри домовленості продовжують утримувати заручників, періодично поновлюють обстріли мирних населених пунктів, українських військовослужбовців і правоохоронців.

2. Аналіз змісту Закону № 5029 дає підстави для висновку про неконституційність перш за все таких його положень.

2.1. За своїм спрямуванням Закон № 5029 не зорієнтований на захист тих мов, поширення яких є незначним, які є вразливими та яким загрожує зникнення. Передбачені Законом № 5029 надмірно формальні та, на перший погляд, начебто однакові й рівні умови запровадження регіональних мов або мов меншин в окремих адміністративно-територіальних одиницях насправді

ставлять окремі національні спільноти (особливо малочисельні та ті, мови яких перебувають під загрозою зникнення) у вкрай невідгідні умови.

2.2. Деякі положення Закону № 5029 суперечать вимогам правової визначеності як складової принципу верховенства права, встановленого частиною першою статті 8 Конституції України. Зокрема, не відповідає вимогам правової визначеності положення пункту 2 частини другої статті 5 Закону № 5029 щодо „можливості паралельного використання регіональних мов або мов меншин на тих територіях і в тих випадках, де це є виправданим“. Закон № 5029 не містить чіткої, точної, однозначної та зрозумілої відповіді на запитання: що саме означає „паралельне використання мов“, коли саме та за якими критеріями таке „паралельне використання мов“ може вважатися „виправданим“. Недостатньо зрозумілими та визначеними є і словосполучення „на тих територіях“ і „в тих випадках“?

2.3. Так само недостатньо визначеними є численні посилання в Законі № 5029 на умови, що начебто передбачені частиною третьою його статті 8 (насправді ці умови передбачені частиною третьою статті 7 Закону № 5029). У первинній редакції Закону № 5029 містилося 17 таких некоректних посилань, і хоча зміни до нього вносилися сім разів, проте й після цього таких посилань на частину третю статті 8 у Законі № 5029 залишилося 17. З огляду на важливість та значну кількість таких посилань їх помилковість фактично унеможлиблювала практичне застосування Закону № 5029. Приклади такої відвертої недбалості у текстах законів навряд чи зможуть пригадати навіть ті народні депутати України, які стояли біля витоків сучасного українського парламентаризму.

2.4. Нелогічним, неузгодженим та таким, що не відповідає принципу правової визначеності, є положення абзацу другою частини третьої статті 7 Закону № 5029, згідно з яким „за рішенням місцевої ради в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації, такі заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна мовна група якої становить менше

10 відсотків населення відповідної території“. Проте роз’яснення, про які саме випадки йдеться та що означають слова „з урахуванням конкретної ситуації“, а також жодних критеріїв для встановлення таких „випадків“ та „конкретної ситуації“ Закон № 5029 не містив, а можливість запровадження зазначених заходів надавав практично всім місцевим радам (тобто радам усіх рівнів: від сільської до обласної). Таким чином, Закон № 5029 дозволяв вирішувати на власний розсуд такі складні та неоднозначні питання депутатам місцевих рад та сільським, селищним і міським головам, які зазвичай головують на сесіях місцевих рад, відкривши їм таким чином шлях до сваволі. І це при тому, що за Конституцією України такі повноваження не можуть належати місцевим радам, а конституційна вимога є однозначною: в Україні порядок застосування мов має визначатися виключно законами. На цьому наголошено і в частині п’ятій статті 10 розділу I Конституції України (що разом із розділами III та XIII є найбільш захищеними розділами Основного Закону України, які можуть бути змінені лише шляхом ускладненої процедури, що має завершуватися всеукраїнським референдумом), і в пункті 4 частини першої статті 92, що вміщена у розділі IV Конституції України. Такий категоричний подвійний імперативний акцент у тексті Основного Закону України означає, що законодавець не має права покладати свій обов’язок щодо врегулювання порядку застосування мов в Україні на органи місцевого самоврядування (місцеві ради).

2.5. Доволі таки аморфною та недостатньо визначеною є вимога абзацу четвертого частини третьої статті 7 Закону № 5029, в якому закладається кілька очевидних суперечностей: „У разі збору підписів понад 10 відсотків осіб, які мешкають на певній території, місцева рада зобов’язана прийняти відповідне рішення протягом 30 днів з моменту надходження підписних листів. Дії або бездіяльність місцевої ради можуть бути оскаржені до суду в порядку адміністративного судочинства“. Але ж сутність муніципальної демократії полягає перш за все у тому, що результати

голосування депутатів місцевих рад на сесії місцевої ради не можуть бути наперед визначені ні законом, ні будь-яким суб'єктом, адже тоді взагалі втрачається сенс у будь-якому голосуванні, а демократія перетворюється на її імітацію із заздалегідь відомим результатом.

Не узгоджується з вимогою правової визначеності й передбачена Законом № 5029 можливість оскарження таких дій чи бездіяльності місцевої ради до адміністративного суду, оскільки не зрозуміло, яке саме рішення мав ухвалити суд у такому разі: чи щодо перевірки підписних листів, чи щодо зобов'язання місцевої ради прийняти відповідне рішення, чи щодо розгляду цього питання місцевою радою вдруге. Чи, можливо, суд мав ухвалити рішення по суті. Не визначено також і те, яке рішення мав би ухвалити суд тоді, коли б і після ухвалення ним відповідного рішення голосування на сесії місцевої ради не відбулося протягом 30 днів або знову було б безрезультатним.

2.6. Ще більше запитань виникає щодо частини сьомої статті 7 Закону № 5029, згідно з якою „у межах території, на якій поширена регіональна мова або мова меншини, що відповідає умовам частини третьої цієї статті, *здійснення заходів щодо розвитку, використання і захисту регіональної мови або мови меншини, передбачених цим Законом, є обов'язковим* для місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ, організацій, підприємств, їх посадових і службових осіб, а також громадян – суб'єктів підприємницької діяльності та фізичних осіб“. Не зрозуміло, чому на пересічних громадян, на об'єднання громадян, на фізичних осіб-підприємців, на установи, організації та підприємства (у тому числі недержавної форми власності) Законом № 5029 покладался обов'язок здійснювати заходи щодо розвитку, використання і захисту регіональних мов і мов меншин. Адже саме держава взяла на себе зобов'язання щодо здійснення зазначених заходів, а громадяни й інші вказані суб'єкти права не є підлеглими держави та мають свої права і законні інтереси, а також власні пріоритети, які у багатьох випадках можуть бути

далекими від духовно-культурної сфери. Саме тому зазначене положення частини сьомої статті 7 Закону № 5029 суперечить праву кожного на вільний розвиток своєї особистості, передбаченому статтею 23 Конституції України, та праву кожного на підприємницьку діяльність, встановленому статтею 42 Конституції України. До того ж законодавець у положенні частини сьомої статті 7 Закону № 5029 надмірно розширив перелік обов'язків громадян, безпідставно поклавши на них обов'язки, не визначені Конституцією України.

Законодавець звичайно міг зобов'язати громадян та інших суб'єктів поважати право громадян на використання регіональних мов та мов меншин, а також не перешкоджати реалізації цього права та здійсненню відповідних заходів, адже це узгоджувалося б з конституційною вимогою щодо неприпустимості посягання на права і свободи, честь і гідність інших людей (частина перша статті 68 Конституції України) та з конституційним правом громадян, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи її вивчення (частина п'ята статті 53 Конституції України), а отже, і з правом на вільне та безперешкодне спілкування рідною мовою. Крім того така загальна вимога могла б узгоджуватися і з зобов'язаннями держави, пов'язаними зі сприянням розвитку самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11 Конституції України).

3. Обґрунтовуючи у мотивувальній частині Рішення наявність порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення закону, Конституційний Суд України мав би звернути увагу і на роль парламентських комітетів у законодавчому процесі, і на порушення права законодавчої ініціативи, і на порушення власне процедури розгляду законопроекту, адже ні 5 червня 2012 року (коли парламент проголосував за те, щоб взяти проект Закону про засади державної мовної політики від 26 серпня 2011 року за № 9073 (далі – законопроект № 9073) за основу),

ні 3 липня 2012 року (коли Закон № 5029 був прийнятий) жодному народному депутату України не було надано можливості виступити.

Оскільки за Конституцією України комітети Верховної Ради України створюються перш за все для здійснення законопроектної роботи (частина перша статті 89 Конституції України), то у разі, коли певний парламентський комітет здійснює аналіз законопроекту та опрацювання пропозицій і поправок до нього, висновок такого комітету має бути обов'язково розглянутий Верховною Радою України перед голосуванням за цей законопроект. Тобто факультативна стадія законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України, у такому разі набуває властивостей обов'язкової стадії цього процесу.

Показово, що законопроект № 9073 було внесено до Верховної Ради України в порядку реалізації права законодавчої ініціативи ще 26 серпня 2011 року. Комітет Верховної Ради України з питань культури і духовності на своєму засіданні 23 травня 2012 року розглянув законопроект № 9073 (протокол № 117) і дійшов висновку, що він *не відповідає положенням Конституції України та не має фінансово-економічного обґрунтування*. Саме тому Комітет Верховної Ради України з питань культури і духовності вирішив *рекомендувати Верховній Раді України відхилити законопроект № 9073*. Однак попри це рішення Голова Верховної Ради України поставив законопроект № 9073 на голосування 5 червня 2012 року і його було прийнято за основу.

Слід звернути увагу й на те, що в той самий день, коли Закон № 5029 було прийнято (3 липня 2012 року), за кілька годин до остаточного голосування за Закон № 5029 у сесійній залі парламенту відбулося ще одне засідання Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності (протокол № 122). До порядку денного цього засідання було внесено п'ять питань, першим з яких розглядалося питання „про формування робочої групи з опрацювання прийнятого у першому читанні за основу проекту Закону „Про засади державної мовної політики“ (реєстр. № 9073)“. Така робоча

група була створена рішенням зазначеного комітету, а до її складу увійшли 29 народних депутатів України. У протоколі засідання Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності напроти прізвищ чотирьох народних депутатів України, які увійшли до складу цієї робочої групи, у дужках зазначалося „за згодою“. Однак робоча група не мала можливості розглянути й опрацювати законопроект № 9073, а також узагальнити пропозиції і поправки парламентарів до нього та підготувати відповідний висновок, оскільки того ж дня законопроект № 9073 було включено до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України, поставлено на остаточне голосування і Закон № 5029 був прийнятий.

Порушення конституційної процедури розгляду закону полягало в такому. Народний депутат України Єфремов О.С. вніс у залі засідань парламенту 3 липня 2012 року узгоджену пропозицію від фракції Партії регіонів та фракції Комуністичної партії про розгляд законопроекту № 9073 (тобто фактично про включення цього законопроекту до порядку денного пленарного засідання) попри те, що того ж дня, але раніше, Комітет Верховної Ради України з питань культури і духовності створив робочу групу з доопрацювання цього законопроекту, а до її складу увійшли і представники зазначених фракцій та навіть один з ініціаторів законопроекту – народний депутат України Колесніченко В.В. Тобто Єфремов О.С. порушив право Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності розглянути законопроект № 9073 на своєму засіданні та підготувати висновок щодо нього, опрацювавши внесені парламентарями пропозиції і поправки. Пропозиція Єфремова О.С. свідчить також про заклик до нехтування правом законодавчої ініціативи тих народних депутатів України, котрі внесли свої пропозиції і поправки до законопроекту № 9073 і мали право розраховувати на те, що їх пропозиції і поправки будуть розглянуті і на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності, і на засіданні створеної ним робочої групи, і на пленарному засіданні парламенту. Так само було порушено право Комітету Верховної

Ради України з питань культури і духовності заслухати звіт робочої групи з опрацювання прийнятого за основу законопроекту № 9073.

Зазначені порушення допустив і головуєчий на пленарному засіданні парламенту Мартинюк А.І., який не мав права ставити пропозицію Єфремова О.С. на голосування з огляду на те, що вона фактично містила заклик до нехтування і правом законодавчої ініціативи, і одночасно такою стадією законодавчого процесу, як розгляд законопроекту парламентським комітетом. Такі ж порушення допустили й ті народні депутати України, котрі проголосували за внесення законопроекту № 9073 до порядку денного пленарного засідання всупереч тому, що поправки і пропозиції до нього не були узагальнені й опрацьовані ні Комітетом Верховної Ради України з питань культури і духовності, ні спеціально створеною ним робочою групою.

Аналіз стенограми пленарного засідання парламенту від 3 липня 2012 року свідчить, що спочатку таких народних депутатів України було 219 (голосування відбулося о 16:08:34) і рішення про внесення до порядку денного питання про розгляд законопроекту № 9073 не було прийняте. Проте головуєчий знову поставив це питання на голосування, і вдруге за включення питання про розгляд законопроекту № 9073 до порядку денного пленарного засідання парламенту проголосував уже 241 народний депутат України. Фактично ці народні депутати України відгукнулися на заклик порушити процедуру розгляду та ухвалення законів, передбачену Конституцією України, знехтувавши пропозиціями та поправками своїх колег (тобто свідомо порушивши право законодавчої ініціативи інших народних депутатів України), і стадією розгляду законопроекту парламентським комітетом. Своєрідна „змова мовчання“ 241 народного депутата України у цій ситуації полягала в тому, що ніхто з них не висловив сумніву з приводу того, що ні 5 червня 2012 року, ні 3 липня 2012 року жодного разу щодо законопроекту № 9073 не виступив жоден народний депутат України, попри те, що мовне питання є складним і неоднозначним для українського суспільства. Така ж „мовчазна змова“ стосувалася й

висновку профільного парламентського комітету, на наданні якого жоден з народних депутатів України чомусь не наполягав, попри усталену практику українського парламентаризму, що складалася на той час уже понад два десятиліття.

У цьому контексті важливо звернути увагу на роль парламентських комітетів у зарубіжних державах, зокрема у законодавчому процесі. Так, у Сполучених Штатах Америки основою законодавчого процесу традиційно вважається обговорення законопроекту в комітетах Конгресу, і саме від позитивного рішення комітету залежить доля законопроекту та вирішення питання про його передачу до відповідної палати для подальшого розгляду. Вудро Вільсон – 28-й президент Сполучених Штатів Америки – зазначав, що конгрес на сесії (йшлося про пленарне засідання) – це конгрес на урочистостях, а конгрес на засіданнях комітетів – це конгрес за роботою.

У британських конституціоналістів та політиків так само не викликає сумнівів існування такої обов'язкової стадії законодавчого процесу як „стадія комітету“, хоча у цій країні немає кодифікованої конституції, а порядок діяльності британського парламенту визначається як численними писаними документами, так і конституційними звичаями. У Великій Британії, як наголошує Бруслик О.Ю., „порядок проходження законопроекту в Парламенті залежить від його характеру. Всі публічні біллі, незалежно від того, внесені вони парламентарями від Уряду чи пересічними коммонерами або лордами, мають пройти по черзі в кожній з палат Парламенту п'ять обов'язкових стадій: 1) перше читання, 2) друге читання, 3) стадія комітету, 4) стадія доповіді комітету, 5) третє читання“, а „третьою стадією розгляду законопроекту є стадія комітету. Даний етап в науковій літературі часто називають найважливішим у законодавчому процесі, оскільки саме на цій стадії відбувається постатейний розгляд проекту“ (Бруслик О. Ю. Конституційно-правовий статус Парламенту Великобританії: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 (конституційне право; муніципальне право). – Х., 2017. – С. 120–122).

В Україні так само існує достатньо підстав для того, щоб вважати розгляд законопроекту в парламентському комітеті важливою стадією законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України. По-перше, це впливає з положень частини першої статті 89 Конституції України, згідно з якою „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 та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів“. По-друге, доопрацювання, узгодження та розгляд законопроектів на засіданнях парламентських комітетів та їх робочих органів набули характеру усталеної практики за роки становлення та утвердження українського парламентаризму після здобуття Україною незалежності.

4. Обов'язковою стадією законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України, слід вважати розгляд законопроекту у залі засідань парламенту, тобто обговорення парламентарями законопроекту загалом та його окремих положень, у тому числі окремих його статей, окремих частин статей чи окремих речень, словосполучень чи навіть знаків. Таке розуміння розгляду законопроекту, як обов'язкової стадії законодавчого процесу, по-перше, впливає з частини першої статті 152 Конституції України, у якій ідеться про встановлену Конституцією України процедуру розгляду, ухвалення та набрання чинності законом, тобто фактично розмежовуються відповідні стадії законодавчого процесу. По-друге, воно ґрунтується на аналізі положень частини другої статті 94 Конституції України, згідно з якою за певних умов глава держави має право повернути законопроект на повторний розгляд. У частинах третій та четвертій статті 94, а також у пункті 30 частини першої статті 106 Конституції України теж ідеться про повторний розгляд законопроекту. Але якщо може бути повторний розгляд законопроекту, це означає, що він може відбуватися лише у тому разі, якщо

раніше вже відбувся як мінімум один розгляд цього законопроекту парламентом, тобто парламент уже здійснив перший (або початковий), на відміну від повторного, розгляд законопроекту. По-третє, слово „парламент“ (від французької „parler“ – говорити) означає перш за все законодавчий орган, в якому обговорюють певні питання, що мають суспільний інтерес та важливе значення. По-четверте, аналіз практики функціонування парламентаризму у державах усталеної демократії дає підстави для висновку, що парламент – це передусім колегіальний орган, який шляхом проведення дискусій з дотриманням демократичної процедури забезпечує узгодження різних позицій, різного бачення та різних підходів до врегулювання певного сегменту суспільних відносин або ж сприяє такому узгодженню. Тобто сутність парламентаризму полягає саме в можливості обговорити визначену проблему з різних точок зору та віднайти шляхом публічного диспуту необхідні правові засоби для її вирішення, втіливши згодом результати обговорення у збалансований та узгоджений нормативний текст, що покликаний врегулювати комплекс взаємопов’язаних суспільних відносин та становитиме сукупність певних правил, приписів, вимог, умов тощо. По-п’яте, Конституційний Суд України, сформувавши свою юридичну позицію щодо розуміння такої стадії законодавчого процесу як *голосування*, одночасно фактично розмежував її та таку окрему стадію законодавчого процесу, як *розгляд* (або *обговорення*) законопроекту: „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. Рішеннями Верховна Рада України також відхиляє законопроекти, їх окремі частини та поправки до них *після їх обговорення*“ (пункт 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98). Таким чином, розгляд законопроекту шляхом його обговорення усіма народними депутатами

України, що виявили бажання висловити своє ставлення до законопроекту чи його окремих положень, є обов'язковою стадією законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України.

Виникає питання: чи є можливим розгляд законопроекту на пленарному засіданні парламенту без обговорення? Так, теоретично це можливо, але лише за умови дотримання таких вимог: 1) якщо можливість взяти участь у обговоренні законопроекту насправді була реальною, про що головуючий мав би оголосити на пленарному засіданні ще до початку голосування; 2) якщо жоден із парламентарів не виявив бажання скористатися таким правом та не скористався ним (наприклад, коли текст законопроекту є незначним за обсягом і водночас очевидним, усім зрозумілим та таким, що не потребує жодних додаткових пояснень, уточнень та обговорення).

Однак, як свідчить аналіз стенограми пленарних засідань Верховної Ради України, розгляд законопроекту № 9073 жодного разу не відбувся шляхом його обговорення, а також обговорення пропозицій і поправок до нього та обговорення висновку профільного парламентського комітету. Ні 5 червня 2012 року, коли парламент прийняв законопроект № 9073 за основу, ні 3 липня 2012 року, коли відбулося остаточне голосування за цей законопроект і його вже як прийнятий Закон № 5029 передали на підпис Голові Верховної Ради України та Президентові України.

5. Про відверту профанацію законодавчого процесу загалом і стадії розгляду законопроекту № 9073 зокрема свідчить також прискіпливий аналіз того проміжку часу, що виявився достатнім для ухвалення відповідних рішень. Показово, що 5 червня 2012 року відразу після зняття з розгляду проектів законів України за № 9059, № 9059-1 (це сталося о 10:01:16, тобто через одну хвилину після відкриття ранкового пленарного засідання) Голова Верховної Ради України Литвин В.М. поставив на голосування питання про прийняття за основу законопроекту № 9073, за який проголосували

234 народних депутатів України, а сталося це о 10:01:48. Прості арифметичні дії дають підстави для першого, але дещо спрощеного та навіть поверхневого висновку про те, що між відхиленням попереднього законопроекту та прийняттям за основу законопроекту № 9073 начебто пройшло 32 секунди. Однак після голосування щодо зняття з розгляду законопроектів № 9059, № 9059-1 Литвин В.М. виголосив два речення, для чого потрібно, як мінімум, 15 секунд. У цьому легко переконатися, спробувавши їх прочитати із секундоміром перед очима: *„Законопроекти знято з розгляду. Ставиться на голосування друга пропозиція відповідно до Регламенту статті 114, пункт 1, про прийняття за основу проекту Закону „Про засади державної мовної політики“ (реєстраційний номер 9073)“*. Виходить, що для прийняття за основу законопроекту № 9073 парламенту знадобилося навіть не 32, а лише 17 секунд. При цьому не виступили ні ініціатори розробки законопроекту № 9073, ні жоден інший парламентар. Про можливість презентації законопроекту № 9073 його ініціаторами або про відкриття його обговорення головуючий на пленарному засіданні парламенту взагалі не згадав і до дискусії парламентарів не запросив. Жодному народному депутату України головуючий не надав слова для виступу, скориставшись, очевидно, своєрідною організаційною „паузою“, пов'язаною зі станом поступового, але зазвичай повільного „переходу“ парламентарів до робочої атмосфери, коли на початку пленарного засідання далеко не всі парламентарі достатньо уважні та зосереджені на питаннях порядку денного. Такі дії головуючого наочно продемонстрували відверте нехтування засадничими принципами парламентської демократії.

Для остаточного голосування в парламенті за законопроект № 9073 та прийняття Закону № 5029 вистачило лише 33 секунди, про що свідчить аналіз стенограми пленарного засідання від 3 липня 2012 року (йдеться про проміжок часу на вечірньому пленарному засіданні між 16:09:02 та 16:09:35). Однак після голосування за внесення законопроекту № 9073 до порядку денного о 16:09:02, головуючий на пленарному засіданні Мартинюк А.І. так

само зробив оголошення, але не вказав ні назву законопроекту № 9073, ні в якій саме редакції він виноситься на голосування: *„Повернулися. Я ставлю на голосування прийняти закон 9073 в редакції. Прошу голосувати, голосуємо“*. Для такого оголошення головуючому було потрібно від п'яти до десяти секунд, тобто з моменту оголошення про початок голосування за законопроект № 9073 та до закінчення такого голосування насправді могло пройти 25-26 секунд. При цьому головуючий навіть не спробував відкрити обговорення тексту законопроекту № 9073 в сесійній залі парламенту. Це вже не просто очевидна профанація законодавчого процесу, передбаченого Конституцією України, а відверті політичні маніпуляції, що межують з шахрайством та свідчать про порушення і головуючим, і іншими парламентарями, які проголосували за законопроект № 9073, присяги народного депутата України, згідно з якою вони взяли на себе зобов'язання *„додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників“* (частина перша статті 79 Конституції України).

Слід також звернути увагу на той факт, що переважна більшість парламентарів взагалі не мала й, скоріше за все, не могла мати перед собою тексту законопроекту № 9073, оскільки у порядку денному він не зазначався, а отже, парламентарі мали дуже й дуже примарне та поверхневе уявлення про його зміст (адже попереднє голосування відбулося майже за місяць до остаточного голосування). Народні депутати України і на момент голосування, і до цього моменту не бачили тексту законопроекту № 9073, за який голосували, та не мали реальної змоги ознайомитися із його змістом з огляду на таке несподіване та неочікуване багатьма народними депутатами України голосування. Крім того, про його редакцію, яка виносилася на остаточне голосування, не було оголошено. Отже, з самого початку голосування за законопроект № 9073 носило відверто маніпулятивний та навіть провокаційний характер і відбувалося навмання.

До того ж зіставлення текстів законопроекту № 9073, внесеного суб'єктами права законодавчої ініціативи 26 серпня 2011 року, та Закону № 5029, прийнятого 3 липня 2012 року, свідчить, що жодних відмінностей між ними не було, а помилки, що були в законопроекті № 9073, залишилися і в Законі № 5029. Про очевидну недбалість ініціаторів законопроекту № 9073 свідчить наявність у Законі № 5029 17 некоректних посилань на умови, що начебто передбачені частиною третьою його статті 8, які зберігалися в Законі № 5029 до останнього дня його чинності.

Таким чином, на доповнення до аргументів, викладених у мотивувальній частині Рішення щодо порушення конституційно встановленої процедури розгляду та ухвалення законів, слід зауважити, що при прийнятті Закону № 5029 були порушені і право законодавчої ініціативи, що перш за все належить народним депутатам України, і право народних депутатів України взяти участь у обговоренні законопроектів, а також вимога щодо врахування висновку профільного парламентського комітету під час розгляду законопроекту.

6. У тексті Рішення доцільно було б також зазначити, що з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення, яким Закон № 5029 визнано неконституційним, поновлюється дія Закону Української РСР „Про мови в Українській РСР“ від 28 жовтня 1989 року № 8312–XI зі змінами та Постанови Верховної Ради Української РСР „Про порядок введення в дію Закону Української РСР „Про мови в Українській РСР“ від 28 жовтня 1989 року № 8313–XI, які були визнані такими, що втратили чинність, на підставі пункту 2 Розділу X „Прикінцеві положення“ Закону № 5029. Однак Закон № 5029 втратив чинність у зв'язку з визнанням його неконституційним. Так само має відновитися дія попередніх редакцій інших нормативно-правових актів, до яких було внесено зміни Законом № 5029. При цьому слід було б наголосити, що зазначені акти мають діяти лише у частині, що не суперечить Конституції України (з огляду на вимоги пункту 1

розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України). Аналогічні наслідки настали у зв'язку із ухваленням Конституційним Судом України Рішення від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009 у справі про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом, в результаті якого положення Закону України „Про Конституційний Суд України“ відновили свою дію в попередній редакції.

Суддя
Конституційного Суду України

В. П. КОЛІСНИК