

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Туницького О.М. 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“

Підтримуючи викладену у резолютивній частині Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі – Рішення) позицію щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) Закону України „Про засади державної мовної політики“ від 3 липня 2012 року № 5029–VI (далі – Закон), я не поділяю підходу, обраного Конституційним Судом України при вирішенні цієї справи, та не погоджуюсь із переважною більшістю висновків мотивувальної частини Рішення. На підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ висловлюю окрему думку.

Народні депутати України зверталися з клопотанням про визнання Закону неконституційним у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та ухвалення, а також невідповідністю його змісту нормам Основного Закону України.

Україна є правовою державою, в ній визнається і діє принцип верховенства права, зокрема, закони приймаються на основі Конституції України як акта найвищої юридичної сили, а законодавча влада здійснюється лише в межах повноважень та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України (стаття 1, частина друга статті 6, частини перша, друга статті 8, частина друга статті 19 Основного Закону України).

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, – склад якої становить 450 народних депутатів України; їхній статус і повноваження, а також організація та порядок роботи (діяльності) цього органу визначені Конституцією України та законами України, у тому числі Регламентом Верховної Ради України (стаття 75, частини перша,

четверта статті 76, частина п'ята статті 83, пункт 21 частини першої статті 92 Основного Закону України). До повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, прийняття законів; для здійснення законопроектної роботи відповідно до Конституції України цей орган створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України, діяльність яких встановлюється законом (пункт 3 частини першої статті 85, частини перша, п'ята статті 89 Основного Закону України).

За частиною першою статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить, зокрема, народним депутатам України. До способів реалізації зазначеного права у Регламенті Верховної Ради України передбачено не лише внесення законопроектів, але й пропозицій та поправок до них (пункт 3 частини п'ятої статті 89). Процедуру розгляду таких пропозицій і поправок разом із законопроектом на засіданні головного комітету, який має надати висновок щодо цих законодавчих ініціатив, також деталізовано у Регламенті Верховної Ради України; до другого читання законопроект надається народним депутатам України не пізніше як за десять днів до дня його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України у виді порівняльної таблиці, яка має містити: текст законопроекту, прийнятого за основу, усі внесені та не відкликані пропозиції (можливо, із стислим обґрунтуванням), поправки, що мають суцільну нумерацію і розміщуються на рівні з відповідними статтями законопроекту, із зазначенням ініціаторів їх внесення – суб'єктів права законодавчої ініціативи, висновок головного комітету щодо внесених пропозицій, поправок, остаточну редакцію статей законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у другому читанні; при розгляді такого проекту на засіданні парламенту обговорення проводиться щодо кожної статті, якщо парламент не ухвалить рішення про розгляд законопроекту розділами або частинами; при цьому на вимогу авторів поправок та пропозицій кожна з них може бути обговорено та проголосовано окремо; після розгляду пропозицій і поправок законопроект може бути поставлений

на голосування в цілому та прийнятий як закон або направлений на третє читання чи відхилений (частини друга, п'ята статті 102, частина перша статті 117, частина перша статті 118, статті 119 , 120, 121, 123 Регламенту Верховної Ради України).

Зі змісту конституційного подання, а також доданих до нього та отриманих за запитами судді-доповідача матеріалів однозначно вбачається, що після прийняття проекту Закону у першому читанні до нього було подано понад дві тисячі поправок та пропозицій 46 народними депутатами України. Згідно з протоколом засідання Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності від 3 липня 2012 року № 122 було створено робочу групу для опрацювання проекту Закону до другого читання та доручено секретаріату цього комітету підготувати графік засідань вказаної групи щодо розгляду зазначених законодавчих ініціатив. Однак того самого дня згідно з копією стенограми вечірнього пленарного засідання Верховної Ради України від 3 липня 2012 року проект Закону був поставлений на голосування та прийнятий в цілому як Закон; його розгляд та ухвалення тривали дві хвилини, з 16 год. 08 хв. до 16 год. 10 хв. При цьому зазначені поправки та пропозиції народних депутатів України парламентом взагалі не розглядалися, тобто були проігноровані.

Залишення без розгляду поправок та пропозицій є порушенням права законодавчої ініціативи як повноваження, здійснюваного його суб'єктами від імені народу України, а також конституційного порядку роботи Верховної Ради України, у тому числі законопроектної роботи в парламентських комітетах (частина четверта статті 76, частина п'ята статті 83, частина перша статті 89, пункт 21 частини першої статті 92 Основного Закону України). Отже, встановлення факту ігнорування Верховною Радою України зазначених законодавчих ініціатив народних депутатів України дає підстави для висновку, що було порушено конституційну процедуру розгляду проекту Закону.

За частиною першою 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.

За змістом цієї норми Основного Закону України порушення конституційної процедури розгляду проекту закону є автономною підставою для визнання цього закону неконституційним.

Виходячи з таких міркувань та керуючись наведеними нормами Конституції України, я підтримав Рішення, яким Закон був визнаний неконституційним.

Тому вважаю, що з'ясування обставин прийняття Закону, до якого в Рішенні вдався Конституційний Суд України, зокрема й питання щодо особистого голосування народними депутатами України, з погляду процесуальної економії є зайвим та недоцільним.

Також я не поділяю висновку про те, що „Верховна Рада України порушила процедуру ... ухвалення проекту Закону ..., визначену положеннями частини третьої статті 84“ Основного Закону України, щодо обов'язку народного депутата України здійснювати голосування особисто.

На підтвердження такого висновку в пунктах 3, 4 мотивувальної частини Рішення наведено ряд обставин неособистого голосування парламентарями за Закон, встановлених Конституційним Судом України із посиланням на докази, які викликають обґрунтовані сумніви щодо їх допустимості, достовірності та достатності для формування презумпції зазначеного факту.

Так, відсутність письмової реєстрації народних депутатів України перед пленарним засіданням Верховної Ради України 3 липня 2012 року та перебування у цей день деяких з народних депутатів України на лікарняному

не виключає можливості прибуття будь-кого з них до сесійної зали виключно для участі в голосуванні за Закон.

Відомості Державної прикордонної служби України щодо перетину кордону народними депутатами України у відповідний період також не можна вважати достовірним доказом. Наприклад, зазначені відомості спростовувалися народним депутатом України VI скликання М.Томенком, який за інформацією, наданою цією службою на перший запит судді-доповідача, вважався таким, що перебував за межами України. Проте на повторний запит у листі, який не містить дати (вх. № 16163 від 10 січня 2017 року) служба повідомила, що у червні–липні 2012 року через „спрощення прикордонного контролю“ інформація про перетин кордону належним чином до відповідної бази даних не вносилося.

Відеоматеріал, на який у Рішенні зроблено посилання як на „відеозапис пленарного засідання Верховної Ради України 3 липня 2012 року, на якому відбулося остаточне голосування за проект Закону“, також на достовірність не перевірявся. Чи є зазначений матеріал оригіналом такого відеозапису, його дублікатом або копією, чи у повному обсязі він відображає досліджувану подію або містить сліди монтажу, будь-якого іншого технічного втручання, не відомо. Тому відображені у цьому відеоматеріалі пересування невстановлених осіб приміщенням, схожим на зал засідань Верховної Ради України, та будь-які їхні рухи не є підтвердженням факту неособистого голосування за Закон, зокрема, що такі дії здійснювалися саме народними депутатами України та вплинули на офіційний результат відповідного волевиявлення. Кожна із зазначених уявних обставин потребує доведення, принаймні шляхом встановлення точної кількості та ідентифікації осіб, які перебували в залі засідань парламенту під час прийняття Закону, особливо тих, які здійснювали голосування. Проте необхідні для цього процесуальні дії Конституційним Судом України у цій справі не проводилися.

Замість цього у пункті 3 мотивувальної частини Рішення наведено перелік доказів, який включає свідчення народних депутатів України, стенограму пленарного засідання Верховної Ради України, інформацію про перетин державного кордону народними депутатами України та листки їх тимчасової непрацездатності, дані про результати письмової й електронної реєстрацій парламентарів, результати їх поіменного голосування, дані про їх неособисте голосування та їхню відсутність на пленарному засіданні тощо. Однак відсутні будь-які вказівки на походження більшості з цих доказів, їх форму, реквізити, спосіб отримання тощо, тобто не наведено ознак, які вказують на допустимість та достовірність таких фактичних даних. Наприклад, невідомо, який об'єктивний прояв мають „дані про неособисте голосування народними депутатами України під час ухвалення проекту Закону“, на які зроблено посилання. Також констатація про дослідження Конституційним Судом України свідчень народних депутатів України VI скликання не містить інформації про прізвища таких осіб, їх чисельність, час та спосіб відібрання їхніх показань. Із зазначеного складається враження, що всупереч положенням міжнародних договорів України в Рішенні використані показання анонімних свідків.

У пункті 4 мотивувальної частини Рішення наведено ряд обставин, які встановлені Конституційним Судом України за допомогою зазначених засобів доказування та дозволили дійти висновку про факт неособистого голосування парламентарями за Закон. При цьому відсутні будь-які вказівки на те, які саме докази доводять ту чи іншу обставину. Зокрема, в Рішенні стверджується про „перебування народних депутатів України під час ухвалення проекту Закону в місцях, які унеможливають особисте голосування“, а також „голосування одних народних депутатів України картками інших, які знаходилися / не знаходились в залі засідань Верховної Ради України“ під час цього голосування. Проте Рішенням не встановлено, що це за „місця“, особи жодного народного депутата України, який нібито проголосував за іншого або за якого проголосував інший.

Вказане дозволяє стверджувати, що викладені в Рішенні обставини неособистого голосування народними депутатами України за Закон не доведені. Отже, твердження у Рішенні про наявність таких обставин є необґрунтованим припущенням.

Такий спосіб доказування суперечить частині третій статті 62 Конституції України, адже є фактичним твердженням про порушення народними депутатами України конституційного обов'язку голосувати особисто, що, як і будь-яке інше обвинувачення у вчиненні неправомірних дій, не може ґрунтуватися на припущеннях.

Дотримання зазначеного конституційного принципу та вимог щодо повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості рішень, встановлених статтями 2, 69 Закону України „Про Конституційний Суд України“, потребувало б проведення процесуальних дій, які за обсягом та специфікою не притаманні діяльності суду права, яким, зважаючи на його повноваження, є Конституційний Суд України.

Таким чином, обрана у справі концепція встановлення факту неособистого голосування народних депутатів України за Закон є помилковою.

Суддя
Конституційного Суду України

О. М. ТУПИЦЬКИЙ