

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Городовенка В.В. 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“

У Рішенні Конституційного Суду України 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) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України „Про засади державної мовної політики“ від 3 липня 2012 року № 5029–VI (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., № 23, ст. 218) зі змінами (далі – Закон).

Вважаю за необхідне на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ висловити окрему думку до деяких аспектів Рішення.

1. Конституційний Суд України (далі – Суд) у Рішенні дійшов висновку, що Верховна Рада України порушила процедуру розгляду та ухвалення проекту Закону України про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі – проект Закону № 9073), визначену положеннями частини третьою статті 84, частини першої статті 93 Конституції України, що також ставить під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Основного Закону України; та зауважив, що порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073 під час його прийняття в цілому на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року мали системний характер та істотно вплинули на остаточний результат прийняття Закону.

У мотивувальній частині Рішення Суд навів сукупність обставин, які спричинили такі порушення. Аналіз цих обставин вказує, що йдеться, зокрема, про недотримання народними депутатами України свого

конституційного обов'язку голосувати особисто на пленарних засіданнях Верховної Ради України та про ряд порушень законодавчої процедури, визначеної Регламентом Верховної Ради України, затвердженим Законом України „Про Регламент Верховної Ради України“ від 10 лютого 2010 року № 1861–VI (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., № 23, ст. 218) зі змінами (далі – Регламент).

У Рішенні доволі абстрактно викладено вимоги, за якими було встановлено порушення визначеної Конституцією України процедури розгляду та ухвалення Закону, що викликає принаймні такі питання:

– в яких випадках недотримання народним депутатом України конституційного обов'язку щодо особистого голосування призводить до порушення конституційної процедури ухвалення законів;

– невиконання яких саме процедурних правил Регламенту може призвести до порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення законів.

Вказана проблематика є важливою зважаючи на необхідність у стабільності законодавчої діяльності Верховної Ради України для вітчизняної правової системи в цілому, оскільки, як відомо, народні депутати України часто приймали і продовжують приймати закони без дотримання свого конституційного обов'язку особисто голосувати на засіданнях Верховної Ради України та вимог Регламенту.

З огляду на викладене, вважаю за доцільне викласти свої міркування щодо вказаних питань.

1.1. Згідно з частиною першою статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Суду визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, зокрема, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Таким чином, у цій статті Основного Закону України розмежовано стадії законотворчого процесу, до яких належать відносно самостійні етапи, зокрема, щодо внесення законів, їх розгляду, прийняття і набрання ними чинності.

У Конституції України визначено основні вимоги до конституційної процедури розгляду, ухвалення закону та набрання ним чинності (статті 84, 91, 93, 94). Ці вимоги взаємопов'язані в межах відповідної стадії конституційної процедури і мають розглядатися зважаючи на зміст та цілі конкретної стадії.

1.2. Конституційний обов'язок щодо особистого голосування народним депутатом України на засіданнях Верховної Ради України закріплено у частині третій статті 84 Конституції України. Суд раніше вже тлумачив це конституційне положення та неодноразово у своїх рішеннях звертав увагу на питання щодо конституційного порядку прийняття парламентом рішень.

Так, Суд зазначив, що положення частини третьої статті 84 Конституції України щодо здійснення народним депутатом України голосування на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування, тобто народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України; при цьому акцентував, що порушення встановленої Конституцією України процедури ухвалення законів та інших правових актів Верховною Радою України є підставою для визнання їх неконституційними (частина перша статті 152 Конституції України); мотивацією цього було насамперед те, що 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 (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини, пункт 2 резолютивної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Таким чином, особисте голосування народним депутатом України є не лише його конституційним обов'язком відповідно до частини третьої статті 84 Конституції України, а й – складовою конституційної процедури ухвалення законів Верховною Радою України.

Разом з тим Суд не використовував у своїх рішеннях вказану складову як самостійну підставу порушення конституційної процедури ухвалення закону. Водночас у його рішеннях зазначено таке:

– положення частини другої статті 84 Конституції України треба розуміти так, що 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, Регламентом кількості голосів на їх підтримку (абзац перший пункту 1 резолютивної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98);

– Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення (частина третя статті 89, стаття 91, частина четверта статті 94, частини друга, п'ята, шоста статті 111, частина перша статті 135, стаття 155, частина перша статті 156) (абзац другий пункту 2 резолютивної частини Рішення Суду від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002);

– положення частин другої, третьої статті 84 та статті 91 Конституції України щодо участі народних депутатів України у прийнятті Верховною Радою України 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 Суду від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002);

– стаття 91 Конституції України регламентує порядок здійснення Верховною Радою України повноважень приймати закони через визначення

необхідної для схвалення законопроекту кількості голосів народних депутатів України (абзац четвертий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Суду від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008).

Враховуючи викладене, можна дійти висновку про логічний та змістовий зв'язок вимог, які містяться в частині третій статті 84 та статті 91 Конституції України, в аспекті їх єдності як складових конституційного порядку ухвалення законів, який полягає у тому, що особисте голосування народним депутатом України не є самостійною та єдиною умовою прийняття парламентом закону, і має розглядатися з урахуванням результатів голосування народних депутатів України за прийняте рішення в цілому (тобто з урахуванням необхідної для прийняття закону кількості голосів – за статтею 91 Основного Закону України – більшості від конституційного складу Верховної Ради України).

Цей висновок підтверджують і такі аргументи.

Суд зазначав, що в Конституції України не встановлено, зокрема, випадків і підстав визнання голосування таким, що не відбулося, та проведення переголосувань у разі необхідності; ці питання підлягають врегулюванню Регламентом (абзац шостий пункту 1 мотивувальної частини Рішення Суду від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Виходячи з аналізу статей 47, 48 Регламенту, неособисте голосування народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України не є автоматичною підставою для скасування результатів голосування народних депутатів України та прийнятих парламентом законів.

Враховуючи викладене, факт неособистого голосування, який не впливає на результати голосування в цілому, не може призвести до такого скасування.

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі „Олександр Волков проти України“ від 9 січня 2013 року дійшов висновку, що рішення про звільнення заявника (судді) було проголосоване при відсутності більшості народних депутатів України; присутні на пленарному засіданні народні депутати України свідомо та незаконно голосували за своїх численних відсутніх колег (пункт 145). Тобто, хоча і в іншому аспекті, однак,

акцентовано, що неособисте голосування народним депутатом України спричиняє порушення процедури ухвалення рішення парламентом, враховуючи результати такого голосування загалом.

Натомість у Рішенні виходячи з недостатньої аргументації пункту 4 його мотивувальної частини закладено ідею, що недотримання лише конституційного обов'язку щодо особистого голосування народними депутатами України є достатньою підставою для визнання конституційної процедури ухвалення закону порушеною. Така ідея, закладена Судом у Рішенні, розвиваючи його попередню юридичну позицію у контексті важливості дотримання парламентарями вказаного обов'язку, не узгоджується зі сформованою Судом практикою, з якої, як зазначалось, випливає наявність логіко-змістового зв'язку вимог, які містяться у частині третій статті 84 та статті 91 Конституції України, в аспекті їх єдності як складових конституційного порядку ухвалення законів, що означає їх прийняття за умови особистого голосування більшості від конституційного складу парламенту. При цьому у Рішенні не вмотивовано іншого розуміння статті 91 Конституції України, ніж те, що випливає з її змісту та попередніх позицій Суду, а саме: закони приймаються більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Водночас вказана ідея Рішення дисонує з конституційним статусом Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні, конституційний склад якої становить чотириста п'ятдесят народних депутатів України (стаття 75, частина перша статті 76 Конституції України). У Рішенні Суду від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 в аспекті розуміння такого конституційного статусу, зокрема, вказано, що Верховна Рада України як орган державної влади є колегіальним органом, який складають чотириста п'ятдесят народних депутатів України; повноваження Верховної Ради України реалізуються спільною діяльністю народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій (абзаци перший, третій пункту 1 резолютивної частини). Отже, повноваження єдиного органу законодавчої влади в Україні щодо прийняття закону не здійснюються окремо народним депутатом України, а реалізуються діяльністю

парламентарів колегіально та спільно, що виражається, зокрема, у прийнятті законів більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (не менше 226 народних депутатів України).

Таким чином, вважаю, що недотримання парламентарями свого конституційного обов'язку щодо особистого голосування не є самостійною і єдиною складовою порушення конституційної процедури ухвалення законів парламентом. Критерієм порушення такої процедури слід вважати недотримання вимог частини третьої статті 84 та статті 91 Конституції України у їх системному зв'язку, тобто, якщо випадки неособистого голосування парламентарів впливають на результат голосування за закон в цілому, і внаслідок цього не голосує більшість від конституційного складу Верховної Ради України – 226 народних депутатів України.

1.3. З Рішення випливає, що порушення конституційної процедури розгляду Закону відбулося, зокрема, фактично внаслідок системного недотримання парламентарями вимог Регламенту. Суд у вказаному контексті утримався від ґрунтовних пояснень, хоча раніше він висловлював позицію, що неконституційним може бути визнаний той правовий акт, стосовно якого були порушені процедурні вимоги, що встановлюються Конституцією України, а не іншими правовими актами (Рішення Суду від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000).

Враховуючи викладене, вважаю за доцільне висловити деякі міркування щодо цього.

Звісно, що ігнорування будь-якої вимоги Регламенту не може призвести до порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення закону та набрання ним чинності, однак це може статися у складних випадках недотримання законодавчої процедури.

Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом державної влади; такий представницький характер забезпечується її формуванням шляхом прямих виборів і функціонування на засадах колегіальності (абзац п'ятий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002).

У зв'язку з цим парламент наділений одним зі своїх основних конституційних повноважень – прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України). Верховна Рада України як представницький орган здійснює законодавчу діяльність насамперед для вираження волі народу України, а отже, вона має забезпечувати досягнення компромісу між різноспрямованими соціальними, політичними інтересами, вирішення суспільних конфліктів та становлення політико-правового консенсусу загалом. Як вказав Суд у Рішенні від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003, прийняття рішень Верховною Радою України здійснюється виключно на її пленарних засіданнях і являє собою процес формування та вираження волі парламенту України; рішення Верховної Ради України є результатом її волевиявлення і ухвалюються на колегіальній основі (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини).

Загальною декларацією про демократію передбачено, що демократія вимагає існування представницьких інституцій на всіх рівнях, у тому числі парламенту, в якому представлені усі учасники суспільства та який наділений необхідними владними повноваженнями і засобами для вираження волі народу, зокрема через здійснення законодавчої діяльності (§ 11 Загальної декларації про демократію, прийнятої Радою Міжпарламентського Союзу на 161 сесії, Каїр, 16 вересня 1997 року).

Таким чином, законодавча діяльність Верховної Ради України як представницького органу практично неможлива без дотримання законодавчої процедури, яка має сприяти наявності дискусій, пошуку адекватних рішень, забезпечувати представництво, легітимність прийнятих рішень та прийняття правового закону.

Верховна Рада України виходячи з положень статей 6, 8, 19 Конституції України (зокрема, закріплених ними принципів верховенства права, законності, правової визначеності) зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, у тому числі дотримуючись конституційно-визначених та законодавчо-встановлених процедурних правил.

Конституція України визначає лише основні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності. При цьому Основний Закон України передбачає, що порядок роботи Верховної Ради України визначає також Регламент (частина п'ята статті 83). Зокрема, Регламентом встановлено законодавчу процедуру (частина друга статті 1). Така процедура включає відповідні етапи та ряд організаційно-технічних дій (зокрема, внесення законопроектів суб'єктами права законодавчої ініціативи, обговорення законопроекту, прийняття закону, підписання та опублікування; як правило, законопроект розглядається за процедурою трьох читань з дотриманням ряду вимог), що має гарантувати дійсне волевиявлення парламенту як представницького органу та забезпечити прийняття ним правового рішення. До речі, випадки відхилення від законодавчої процедури обмежені і передбачені Регламентом (частина третя статті 50). Отже, визначення у Конституції України та Регламенті процедури прийняття Верховною Радою України законів, дотримання такої процедури є важливими процесуальними складовими належного, заснованого на конституційних нормах, порядку прийняття законів та гарантією відповідності їх змісту реальному волевиявленню парламенту як представницького органу та прийняття ним правових рішень.

Таким чином, недотримання вимог Регламенту має враховуватися Судом у процесі встановлення факту порушення конституційної процедури ухвалення, розгляду закону та набрання ним чинності, якщо таке недотримання не забезпечило реальне волевиявлення парламенту як представницького органу та прийняття ним правових рішень.

Виходячи з пункту 4 мотивувальної частини Рішення порушення конституційної процедури розгляду Закону спричинено сукупністю обставин, ряд з яких (зокрема, включення проекту Закону № 9073 до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України без зазначення його повної назви, реєстраційного номера, редакції та ініціаторів; відсутність підготовлених до другого читання проекту Закону № 9073 у виді порівняльної таблиці, а також висновку комітету щодо нього під час його розгляду та ухвалення; відсутність обговорення проекту Закону № 9073 у

другому читанні) свідчить про недотримання вимог Регламенту та встановленої ним законодавчої процедури. При цьому Суд не мотивував, яким чином ці обставини пов'язані з порушенням конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону.

Такий підхід Суду уможливорює думку, що недотримання законодавчої процедури може бути достатньою підставою для визнання конституційної процедури розгляду, ухвалення закону та набрання ним чинності порушеною.

Як зазначалось, ігнорування правил Регламенту може призвести до порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення законів чи набрання ними чинності (якщо це нівелює реальне волевиявлення парламенту як представницького органу та прийняття ним правових рішень). Однак з метою запобігання широкому трактуванню порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення закону та набрання ним чинності у кожному випадку Суд має обґрунтувати зв'язок між недотриманням правил Регламенту та порушенням конкретних норм Конституції України, якими визначені вимоги до вказаної процедури, що полягає, зокрема, у встановленні того, яким чином ці правила впливають з таких вимог та забезпечують їх реалізацію. До речі, у Висновку Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеціанської Комісії) „Про конституційну ситуацію в Україні“ (прийнятого на 85 пленарному засіданні, 17–18 грудня 2010 року) вказано, що судова практика конституційного суду повинна бути послідовною і базуватися на переконливих аргументах для того, щоб бути прийнятною для народу (пункт 38).

Таким чином, у Рішенні слід було мотивувати порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону у контексті недотримання відповідних вимог Регламенту.

2. Згідно з пунктом 2 резолютивної частини Рішення Закон втрачає чинність з дня ухвалення Рішення. Рішення не передбачає жодних юридичних способів, які могли б убезпечити утворення прогалини у правовому регулюванні у зв'язку з вказаним.

Закон визначав порядок застосування мов в Україні, статус регіональних мов та мов меншин України, захист мовних прав людини та громадянина, засади використання мов (у тому числі регіональних та мов меншин) у різних сферах суспільного життя. З дня набрання чинності Законом згідно з пунктом 2 його розділу X „Прикінцеві положення“ втратили чинність Закон Української РСР „Про мови в Українській РСР“ від 28 жовтня 1989 року № 8312–ХІ; Постанова Верховної Ради Української РСР „Про порядок введення в дію Закону Української РСР „Про мови в Українській РСР“ від 28 жовтня 1989 року № 8313–ХІ.

Таким чином, з моменту ухвалення Рішення залишається неврегульованим статус мов національних меншин України, а також питання застосування мов в Україні в цілому, що утворює суттєву прогалину у правовому регулюванні.

Існування такої прогалини не сприяє дотриманню статей 10, 11, частини п'ятої статті 53 Конституції України, а також реалізації основоположних прав і свобод національних меншин України та міжнародних стандартів у захисті їх мовних прав, зокрема, принципів та цілей Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин 1995 року, ратифікованої Україною 9 грудня 1997 року, Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 року, ратифікованої Україною 15 травня 2003 року.

Європейський суд з прав людини у рішенні у справі „Єлоєв проти України“ від 6 листопада 2008 року звертав увагу, що існування законодавчих прогалин може зумовлювати недотримання принципу правової визначеності як одного з основних елементів верховенства права (пункт 53).

З Висновку Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеціанської Комісії) „Про конституційну ситуацію в Україні“ вбачається, що остаточне рішення конституційного суду має базуватися на критерії пропорційності, відповідно до якого вимога дотримання конституційності повинна бути збалансованою відносно негативних наслідків скасування конституційних змін, зокрема, коли рішення суду ґрунтується тільки на формальних або процедурних підставах, основний ефект від такого рішення

також повинен бути взятий до уваги (пункт 38). Цю позицію можна розглядати в іншому аспекті. Необхідність врахування наслідків від рішень Суду, якими закони визнаються неконституційними тільки через порушення конституційної процедури їх розгляду, ухвалення та набрання ними чинності, обумовлена тим, що, як правило, залишається неврегульованим значний масив суспільних відносин. Водночас неконституційність законів у зв'язку з порушенням вказаної процедури не означає їх неконституційності за змістом.

Враховуючи викладене, у таких випадках може бути доцільним та допустимим відтермінування Судом на підставі частини другої статті 152 Конституції України, статті 91 Закону України „Про Конституційний Суд України“ втрати чинності законом, що визнаний неконституційним, на певний строк, щоб законодавець мав час на врегулювання відповідних питань, які в результаті вказаного залишаються без нормативного визначення. Проте строк такого відтермінування не може бути занадто довгим і нівелювати ефективність конституційного контролю як такого. У такий спосіб буде забезпечено пропорційність між метою конституційного контролю і наслідками рішень Суду та нанесено меншої шкоди правовому регулюванню відповідних суспільних відносин порівняно з наявністю суттєвої прогалини у праві, зумовленої визнанням закону неконституційним тільки через порушення конституційної процедури його розгляду, ухвалення та набрання ним чинності.

Отже, Суд у Рішенні мав би звернути увагу на те, що з моменту його ухвалення залишається законодавчо неврегульованим визначений раніше Законом статус мов національних меншин України та застосування мов в Україні, що вимагає відтермінування втрати ним чинності.

Суддя
Конституційного Суду України

В. В. ГОРОДОВЕНКО