

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шаптали Н.К. 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“

На підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ висловлюю окрему думку 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“ від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі – Рішення).

Народні депутати України, звертаючись до Конституційного Суду України із вказаним поданням, стверджували про те, що була порушена встановлена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення оспорюваного закону, оскільки під час розгляду та прийняття на пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року проекту Закону України про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі – проект Закону № 9073) були порушені положення частини другої статті 6, частини першої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 68, статті 82, частин другої, третьої статті 84, статті 93 Конституції України, зокрема щодо права законодавчої ініціативи, особистого голосування народними депутатами України. Так, автори клопотання зазначали, що під час голосування за проект Закону № 9073 на засіданні Верховної Ради України було враховано голоси народних депутатів України, які на цьому засіданні були відсутні.

Розглянувши конституційне подання 57 народних депутатів України, Конституційний Суд України 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).

Враховуючи значний суспільний та міжнародний інтерес до цієї справи та важливість порушених у конституційному поданні питань, погоджуючись із концепцією Рішення в цілому, вважаю за доцільне висловити певні застереження в частині дотримання Конституційним Судом України вимог Конституції України та Закону України „Про Конституційний Суд України“ стосовно наявності підстав для відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України та подальшого розгляду справи по суті.

1. Конституційний Суд України згідно з пунктом 1 частини першої статті 150 Конституції України наділений повноваженням вирішувати питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України.

У частині першій статті 152 Конституції України закріплено, що закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремії частині, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Передумовою відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням є перевірка Конституційним Судом України дотримання вимог, встановлених Законом України „Про Конституційний Суд України“ до такого подання.

Закон України „Про Конституційний Суд України“ від 16 жовтня 1996 року № 422/96–ВР (стаття 39), який був чинний на момент звернення народних депутатів України з конституційним поданням, та Закон України „Про Конституційний Суд України“ від 13 липня 2017 року № 2136–VIII (стаття 51) закріплюють перелік обов’язкових вимог щодо змісту конституційного подання. Однією з таких вимог є обов’язок суб’єкта права на конституційне подання навести обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень).

Недотримання автором клопотання встановлених Законом України „Про Конституційний Суд України“ вимог щодо форми та змісту конституційного подання перешкоджає прийняттю Конституційним Судом України процесуальної ухвали про відкриття конституційного провадження у справі.

Аналіз змісту конституційного подання 57 народних депутатів України та доданих до нього документів і матеріалів вказує на те, що суб'єкт права на конституційне подання не навів обґрунтування тверджень про порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, зокрема вимог щодо особистого голосування народними депутатами України та дотримання права законодавчої ініціативи.

1.1 Народні депутати України, стверджуючи про порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, наголошували на недотриманні конституційних вимог щодо особистого голосування народними депутатами України на засіданні Верховної Ради України, проте на підтвердження цього не надали жодних офіційних юридично значимих документів.

За таких обставин конституційне подання 57 народних депутатів України в цій частині не можна вважати обґрунтованим.

У частинах другій, третій статті 84 Конституції України закріплено, що рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народним депутатом України особисто.

Проте варто зазначити, що положення Основного Закону України не встановлюють вимог щодо порядку проведення голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, не закріплюють і будь-яких застережень щодо порушення такого порядку та його наслідків.

Натомість Регламентом Верховної Ради України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України“ від 10 лютого

2010 року № 1861–VI зі змінами (далі – Регламент) закріплено процедуру голосування народних депутатів України на пленарних засіданнях Верховної Ради України, порядок реагування та фіксування уповноваженим органом фактів порушення народними депутатами України конституційної вимоги щодо особистого голосування.

Суб'єкт права на конституційне подання, стверджуючи про порушення конституційної вимоги щодо особистого голосування народними депутатами України, лише наголосив на цьому, проте юридично значимих документів на підтвердження вказаного факту до конституційного подання не долучив.

Про відсутність обґрунтування тверджень в цій частині свідчить також і той факт, що Конституційний Суд України самостійно збирав докази, необхідні для ухвалення рішення у справі. Ці докази в подальшому й були покладені в основу Рішення, зокрема:

– інформація Державної прикордонної служби України 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;

– інформація щодо листків непрацездатності народних депутатів України, голоси яких були зараховані на підтримку проекту Закону № 9073;

– дані про результати письмової реєстрації народних депутатів України, проведеної 3 липня 2012 року на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України, згідно з якими було зареєстровано 258 народних депутатів 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 о 16:00:35, згідно з якими було зареєстровано 363 народних депутати України;

– дані щодо результатів 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, згідно з якими 248 народних депутатів України проголосували „за“ тощо.

Вказані дії Конституційного Суду України щодо самостійного збирання доказів на обґрунтування тверджень, наведених у конституційному поданні, та встановлення будь-яких фактів є неприпустимими й такими, що суперечать Конституції України, Закону України „Про Конституційний Суд України“ та юридичним позиціям Конституційного Суду України.

Так, Конституційний Суд України неодноразово зазначав (зокрема, в Ухвалі від 17 червня 1997 року № 24-з), що, здійснюючи конституційне судочинство, орган конституційної юрисдикції **не може встановлювати та досліджувати фактичні обставини.**

Згідно юридичних позицій Конституційного Суду України, **Конституційний Суд України є судом права, а не факту** (ухвали від 22 червня 2000 року № 43-у/2000, від 16 травня 2001 року № 25-у/2001, від 27 грудня 2001 року № 47-у/2001 тощо).

Враховуючи викладене, вважаю, що Конституційний Суд України, відкривши конституційне провадження у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону, перебрав на себе невластиві йому функції зі збирання доказів та встановлення фактичних обставин з метою обґрунтування тверджень суб'єкта права на конституційне подання.

1.2. Крім того, твердження авторів клопотання про порушення права законодавчої ініціативи, встановленого частиною першою статті 93 Конституції України, є безпідставними, оскільки вони базуються лише на розкритті процедури розгляду законопроектів у другому читанні, про яку йдеться у глави 20 Регламенту, що не можна вважати належним обґрунтуванням таких тверджень.

Тобто, обґрунтовуючи свої твердження щодо порушення права законодавчої ініціативи, суб'єкт права на конституційне подання фактично

вказує на порушення норм Регламенту під час розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, на що Конституційний Суд України мав би звернути увагу, відкриваючи провадження у цій справі, оскільки вказане є підставою для відмови у його відкритті.

Так, Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що неконституційним може бути визнаний лише той правовий акт Верховної Ради України, у процесі прийняття, ухвалення якого або набрання ним чинності було порушено процедурні вимоги, що встановлюються безпосередньо Конституцією України, а не іншими правовими актами, зокрема Регламентом (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000, ухвали від 25 січня 2001 року № 1-уп/2001, від 20 листопада 2003 року № 51-у/2003, від 19 лютого 2004 року № 15-у/2004, від 27 грудня 2011 року № 65-у/2011, від 30 січня 2013 року № 4-у/2013, від 16 вересня 2014 року № 79-у/2014, від 17 вересня 2015 року № 41-у/2015, від 12 жовтня 2016 року № 66-у/2016, від 6 липня 2017 року № 12-у/2017). Крім того, положення частини першої статті 93 Конституції України, як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 „визначає коло суб’єктів законодавчої ініціативи і не стосується проблеми передбачених Конституцією України парламентських процедур“ (абзац другий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, Конституційний Суд України проігнорував необґрунтованість конституційного подання, зокрема, в частині порушення права законодавчої ініціативи під час розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073. Більше того, Конституційний Суд України, обґрунтовуючи своє Рішення в цій частині, обмежився лише вказівкою на те, що процедура розгляду та ухвалення законопроектів має бути легітимною.

Дотримання умов легітимності законодавчого процесу є, безумовно, важливим аспектом роботи органу законодавчої влади, на чому вже наголошував Конституційний Суд України у Рішенні від 30 вересня

2010 року № 20-рп/2010, проте, на мій погляд, у Рішенні таке обґрунтування недостатнє для мотивування позиції щодо порушення права законодавчої ініціативи під час розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073.

Таким чином, Конституційний Суд України безпідставно відкрив конституційне провадження у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України та, самостійно обґрунтувавши твердження авторів клопотання, визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон, чим порушив вимоги Закону України „Про Конституційний Суд України“ та вийшов за межі своїх повноважень. Більш того, у Рішенні Конституційний Суд України поставив під сумнів та фактично зруйнував як багаторічну сталу практику Конституційного Суду України, так і наукові позиції про те, що Конституційний Суд України є судом права та не може встановлювати фактичні обставини у конкретній справі.

Суддя
Конституційного Суду України

Н. К. ШАПТАЛА