

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Литвинова 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“

Конституційний Суд України 28 лютого 2018 року ухвалив Рішення № 2-р/2018 (далі – Рішення), у якому 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).

У цілому підтримуючи визнання Конституційним Судом України неконституційним Закону через те, що Верховна Рада України порушила конституційну процедуру його ухвалення, вважаю за доцільне на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ викласти окрему думку щодо концептуальних недоліків аргументації Рішення.

1. У пункті 2 мотивувальної частини Рішення містяться такі висновки Конституційного Суду України:

– процедура розгляду проекту закону реалізується шляхом його внесення до парламенту, а на певних стадіях законодавчого процесу – шляхом внесення пропозицій до нього (абзац дев'ятий);

– реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів (абзац десятий);

– процес розгляду законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України – це обговорення законопроекту (пропозицій до проекту закону) та голосування щодо нього (абзац одинадцятий);

– право законодавчої ініціативи, передбачене у статті 93 Конституції України, безпосередньо кореспондується з конституційним обов'язком

парламенту розглянути внесені проекти законів, пропозиції до них (абзац другий підпункту 2.1).

Вважаю, що розуміння органом конституційної юрисдикції змісту визначеного у статті 93 Основного Закону України права законодавчої ініціативи завуальовано відображає існуюче законодавче регулювання, а саме релевантні положення Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України“ від 10 лютого 2010 року № 1861–VI зі змінами (далі – Регламент Верховної Ради України). Так, відповідно до статті 89 Регламенту Верховної Ради України право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради України, зокрема, законопроектів, пропозицій та поправок до них (пункти 1, 3, 4 частини п'ятої); пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання (частина сьома); поправка може бути внесена письмово до законопроекту, який готується до другого і третього читань, а також усно під час розгляду законопроекту в другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України (частина дев'ята).

Дослідивши матеріали справи, у тому числі дані про відсутність розгляду поправок та пропозицій, поданих народними депутатами України до проекту Закону (абзац восьмий пункту 3 мотивувальної частини Рішення), Конституційний Суд України констатував, що процедура розгляду та ухвалення Закону відбулася за сукупної дії таких обставин, як: відсутність підготовленого до другого читання проекту Закону у виді порівняльної таблиці, а також висновку комітету щодо нього під час його розгляду та ухвалення; включення проекту Закону до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України без зазначення його повної назви, реєстраційного номера, редакції та ініціаторів внесення; відсутність обговорення проекту Закону у другому читанні; позбавлення народних депутатів України права на розгляд Верховною Радою України поданих ними поправок та пропозицій до проекту Закону (абзаци другий – п'ятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення). Орган конституційної юрисдикції дійшов

висновку, що парламент порушив процедуру розгляду проекту Закону, визначену положенням частини першої статті 93 Конституції України (абзац десятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

На мій погляд, аргументуючи Рішення, Конституційний Суд України припустився серйозної концептуальної помилки, а саме розкрив зміст конституційно визначеного права законодавчої ініціативи на підставі відповідних положень Регламенту Верховної Ради України, хоч і не посилався на них. Однак згідно з Конституцією України Регламентом Верховної Ради України можуть встановлюватися лише порядок роботи парламенту (частина п'ята статті 83); засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (частина дев'ята статті 83); порядок здійснення повноважень Головою Верховної Ради України (частина третя статті 88).

Отже, ухвалюючи Рішення, Конституційний Суд України дійшов хибного висновку, що парламент порушив процедуру розгляду проекту Закону, встановлену положенням частини першої статті 93 Основного Закону України.

2. Конституція України є цілісним і системним актом установчої влади, який має найвищу юридичну силу. Конституційні приписи мають автономне значення, хоча й можуть бути розвинуті в законах України, які приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. У законодавстві України не може визначатися чи підмінятися сутність конституційних норм.

Конституційний Суд України неодноразово та послідовно 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 Верховної Ради України (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 11 липня 2002 року № 46-у/2002, 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).

Відповідно до статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України (частина перша); законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово (частина друга).

Дотримуюся думки, що в частині першій статті 93 Основного Закону України встановлено коло суб'єктів, наділених правом законодавчої ініціативи, тобто правом вносити до Верховної Ради України відповідні проекти законів, якому кореспондує обов'язок парламенту їх розглянути та прийняти відповідні рішення. Таке розуміння змісту положення частини першої статті 93 Конституції України впливає, зокрема, з частини другої цієї статті, у якій ідеться саме про законопроекти, визначені главою держави як невідкладні, й обов'язок Верховної Ради України розглядати їх позачергово. Обов'язок розглядати проекти законів та приймати відповідні рішення впливає з конституційного статусу Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні, до повноважень якого належить прийняття законів (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Окреслені правовідносини визначають два принципово різних напрями демократичної процедури розгляду проектів законів, а саме: 1) реалізація главою держави, парламентарями та урядом конституційної прерогативи ініціювати у Верховній Раді України розгляд нею певних законопроектів; 2) здійснення законотворчої діяльності виключно парламентом, без участі суб'єктів права законодавчої ініціативи, відповідно до процедурних правил,

передбачених законами України, зокрема Регламентом Верховної Ради України.

Наведене опосередковано підтверджується закріпленим у статті 94 Конституції України інститутом вето Президента України, який полягає в тому, що глава держави повертає до парламенту для повторного розгляду закон, підписаний Головою Верховної Ради України, зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями.

Більше того, згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України положення статті 93 Конституції України в цілому регулюють відносини, які виникають на стадії ініціювання законопроекту шляхом внесення його до Верховної Ради України (перше речення абзацу першого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001); положення частини першої статті 93 Основного Закону України треба розуміти так, що Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи; зокрема, за змістом частини другої статті 96 Конституції України проект закону про Державний бюджет України на кожний наступний рік подає до Верховної Ради України лише Кабінет Міністрів України (пункт 1 резолютивної частини Рішення від 17 травня 2001 року № 5-рп/2001).

Варто зазначити, що вказані юридичні позиції були сформульовані Конституційним Судом України у 2001 році стосовно статті 93 Конституції України у її першій редакції, тобто у редакції від 28 червня 1996 року, коли до суб'єктів, наділених правом законодавчої ініціативи, належав також Національний банк України. Однак, на мою думку, викладене жодним чином не скасовує обов'язковості цих юридичних позицій і не применшує їх значення, вони залишаються актуальними та мали бути враховані Конституційним Судом України при вирішенні цієї справи.

До того ж згідно з Основним Законом України проект закону про утворення, реорганізацію і ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя (частина друга статті 125); законопроект про внесення змін до Конституції України подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною чи двома третинами народних депутатів України від конституційного складу парламенту (стаття 154, частина перша статті 156).

Необхідно також мати на увазі, що за Словником синонімів української мови (Київ: Наукова думка, 2001) синонімами (словами, близькими або тотожними за значенням) до слова „ініціатива“ є слова „почин“, „починання“ – перші моменти вияву якоїсь дії, стану, початок; розпочата кимось робота, справа, тобто перший крок у якій-небудь справі, який хто-небудь здійснює. Відповідно до Великого енциклопедичного юридичного словника (Київ: Юридична думка, 2012) законодавча ініціатива – це внесення суб’єктами права законодавчої ініціативи проектів законів до парламенту.

Отже, вважаю, що положення частини першої статті 93 Конституції України треба розуміти так, що Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними нею суб’єктами права законодавчої ініціативи.

Суддя
Конституційного Суду України

О. ЛИТВИНОВ