

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Гультая М.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“ від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018

На підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ висловлюю окрему думку щодо Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі – Рішення), у якому Конституційний Суд України (далі – Суд) 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). Суд констатував порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів України як підставу для визнання Закону неконституційним.

Однак, у мотивувальній частині Рішення Суд безпідставно вдався до довільного „роз’яснення“ положень Конституції України, яке не ґрунтується на її нормах та на способах тлумачення правових норм, таких як системний, телеологічний, логічний тощо.

1. Зважаючи на те, що всі рішення Суду є важливими офіційними документами, які відповідно до статті 151² Конституції України є обов’язковими, остаточними і не можуть бути оскарженими, вони мають бути викладені чітко та зрозуміло з наведенням правових аргументів, які ґрунтуються на нормах Конституції та законів України.

Водночас у Рішенні знехтувано навіть ординарними правилами юридичної техніки¹.

1.1. Пункт 2 мотивувальної частини Рішення не містить посилань на норми Конституції України, які мають важливе значення для вирішення

¹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. Ред..) та ін. – К.: „Укр. енцикл.“, 1998. Т. 6: Т - Я. – 2004. – 478 с.

питання щодо порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення законів, а також на рішення Суду, у яких викладено юридичні позиції щодо конституційної процедури розгляду та ухвалення законів.

Так, у пункті 2 мотивувальної частини Рішення, наводячи своє розуміння окремих норм Конституції України, Суд не послався на жодне положення Конституції України, а саме на:

– статтю 75, пункт 3 частини першої статті 85, за якими єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України, до повноважень якої належить, зокрема, прийняття законів;

– частину першу статті 82, яка передбачає, що Верховна Рада України працює сесійно;

– частини другу, третю статті 84, якою встановлено, що рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народним депутатом України особисто;

– статтю 91, відповідно до якої Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією;

– статтю 93, згідно з якою право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України; законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Відсутність у пункті 2 мотивувальної частини Рішення посилань на вказані норми Основного Закону України ставить під сумнів правильність наведеної Судом інтерпретації Конституції України.

1.2. У пункті 2 мотивувальної частини Рішення, зокрема, зазначено, що „Верховна Рада України... має повноваження приймати закони“ (абзац другий); „Верховна Рада України повинна здійснювати свою діяльність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України (частина друга статті 6, частина друга статті 19, стаття 85 Конституції України)“ (абзац третій).

Наведені „роз’яснення“ Конституції України є нечіткими, неповними та невичерпними, оскільки прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України) є лише одним із повноважень парламенту, які встановлені не лише в статті 85, а й в інших статтях Основного Закону України (зокрема, у статтях 87, 88, 89). Повноваження Верховної Ради України визначаються також у законах України.

1.2.1. Суперечливими є формулювання першого, третього речень абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення: „Закони чи інші акти Верховна Рада України приймає лише за умови присутності на відповідному пленарному засіданні на момент голосування народних депутатів України у кількості не меншій, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення... Зазначена вимога щодо необхідної кількості присутніх народних депутатів України та голосів „за“ для прийняття відповідного акта парламенту не є абсолютною“.

Наведене формулювання першого речення є суперечливою інтерпретацією статті 91 Конституції України, оскільки Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти не „за умови присутності на відповідному пленарному засіданні на момент голосування народних депутатів України у кількості не меншій, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення“, а згідно із вказаною статтею більшістю народних депутатів України від її конституційного складу.

Присутність на пленарному засіданні на момент голосування народних депутатів України „у кількості не меншій, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення“ не є вимогою статті 91 Конституції України.

Крім того, зміст третього речення абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення не узгоджується зі змістом першого речення цього абзацу, що унеможлиблює правильне розуміння статті 91 Основного Закону України.

Таким чином, у зв'язку з недотриманням вимог чіткості та зрозумілості, передбачених щодо офіційного документа, яким є Рішення, а також юридичної техніки перше, третє речення абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення не узгоджуються зі статтею 91 Конституції України та містять її довільну інтерпретацію.

1.3. У пункті 2 мотивувальної частини Рішення є положення, які не стосуються предмета конституційного провадження у справі та не мають правового значення для вирішення питання порушення під час прийняття Закону встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів.

Так, у четвертому реченні абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення зазначається, що „Конституція України встановлює вимоги щодо іншої кількості присутніх на пленарних засіданнях Верховної Ради України народних депутатів України та необхідної кількості голосів для прийняття таких рішень парламенту“, та містяться посилання на положення частини шостої статті 20, частини третьої статті 89, частини четвертої статті 94, частин п'ятої, шостої статті 111, частини першої статті 135, статей 154, 155, частини першої статті 156 Основного Закону України.

Однак у вказаних статтях Конституції України не йдеться про кількість присутніх на пленарних засіданнях Верховної Ради України народних депутатів України.

Таким чином, зміст четвертого речення абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення не стосується порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів та не підтверджується посиланням на конкретні норми Основного Закону України.

1.4. Твердження абзацу п'ятого пункту 2 мотивувальної частини Рішення „основною формою діяльності Верховної Ради України є її пленарні засідання“ не ґрунтується на аналізі Конституції України та Регламенту Верховної Ради

України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України“ від 10 лютого 2010 року № 1861–VI (далі – Регламент).

Крім того, положення „пленарні засідання – періодичні зібрання народних депутатів України під час сесії парламенту, які відбуваються за встановленою процедурою, у визначений час та у визначеному місці“ суперечить принципу правової визначеності, оскільки незрозуміло, про яку встановлену процедуру, визначений час та визначене місце йдеться. Зокрема, відповідно до статті 2 Регламенту Верховна Рада України проводить засідання у будинку Верховної Ради України (місто Київ, вул. Грушевського, 5); за рішенням Верховної Ради України, прийнятим більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, її засідання можуть проводитися в іншому місці (частина перша, перше речення частини другої).

1.5. Абзаци п'ятий (щодо пленарних засідань Верховної Ради України), шостий (стосовно внесення законопроекту до Верховної Ради України та права законодавчої ініціативи), сьомий (в якому йдеться про „законопроекти, що стосуються будь-якого питання“) пункту 2 мотивувальної частини Рішення не пов'язані єдиним предметом правового регулювання.

Крім того, в абзаці сьомому пункту 2 мотивувальної частини Рішення формулювання „суб'єкти законодавчої ініціативи можуть вносити законопроекти, що стосуються будь-якого питання“ є хибним, оскільки суперечить статті 92 Конституції України.

Верховна Рада України повноважна приймати закони України лише щодо питань, які відповідно до статті 92 Конституції України визначаються виключно законами. Згідно з принципом поділу влади Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 6, частина друга статті 19 Конституції України). Тому суб'єкти права законодавчої ініціативи не повноважні вносити „законопроекти, що

стосуються будь-якого питання“, тобто питань, які віднесені до повноважень інших органів державної влади.

1.6. Абзац восьмий пункту 2 мотивувальної частини Рішення щодо порядку позачергового розгляду внесеного до Верховної Ради України Президентом України законопроекту є інтерпретацією частини другої статті 93 Конституції України, що не стосується вирішення Судом питання порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів.

У конституційному поданні суб'єкт права на конституційне подання не порушує питання щодо перевірки Закону на відповідність частині другій статті 93 Конституції України, якою передбачений позачерговий порядок розгляду законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні.

1.7. Незрозуміло, на яких правових нормах, зокрема Конституції України, ґрунтується таке формулювання абзацу дев'ятого пункту 2 мотивувальної частини Рішення: „Процедура розгляду проекту закону реалізується шляхом його внесення до парламенту, а на певних стадіях законодавчого процесу – шляхом внесення пропозицій до нього“.

Оскільки Суд не навів обґрунтування цього твердження та не послався на жодну норму Конституції України, Регламенту чи іншого закону України, наведене формулювання є невмотивованим та не відповідає засаді правової визначеності.

Незрозуміло також те, що охоплює формулювання „процедура розгляду проекту закону“: конституційну процедуру розгляду та ухвалення законів (частина перша статті 152 Основного Закону України) чи якусь іншу процедуру, яка регулюється іншими нормативно-правовими актами.

1.8. В абзаці десятому пункту 2 мотивувальної частини Рішення вказано, що „реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд

законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів“, проте не наведено правового обґрунтування та посилання на Конституцію України.

Невизначеним із правової точки зору є поняття „законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів“, оскільки воно не міститься ні в Конституції України, ні в Регламенті. Натомість у Регламенті, наприклад, використовується поняття „суб'єкт права законодавчої ініціативи“.

Без посилання на Конституцію України та Регламент необґрунтованим є також твердження про те, що розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів є обов'язковим.

2. В абзаці першому підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення йдеться про аналіз Конституції України, який вказує на те, що у її статтях 84, 91, 93, 94 закріплено основні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності. Однак у Рішенні не наведено правового аналізу Конституції України, на підставі якого Суд дійшов такого висновку.

Також не зазначено, які конкретні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності закріплені у вказаних нормах Основного Закону України. Із абзацу першого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення вбачається, що у кожній із наведених статей Конституції України містяться вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності.

2.1. Необґрунтованим, тобто без посилання на норми Конституції України та Регламенту, є твердження абзацу другого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення про те, що право законодавчої ініціативи, передбачене у статті 93 Конституції України, кореспондується з обов'язком парламенту розглянути „пропозиції“ до внесених проектів законів.

2.2. У першому реченні абзацу четвертого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення стверджується, що „процедура розгляду та ухвалення парламентом законопроектів, розгляд пропозицій до законопроектів повинні ґрунтуватися на принципах, визначених Конституцією України“. Однак Суд не наводить та не розкриває змісту принципів, „визначених Конституцією України“, що не відповідає засаді правової визначеності як складовій принципу верховенства права.

2.2.1. У Рішенні вказано: „Недотримання цих принципів або нехтування ними порушує демократичні вимоги щодо конституційної процедури розгляду та ухвалення законопроектів, а також ставить під сумнів легітимність прийнятих законів“ (друге речення абзацу четвертого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Запитання викликає не лише відсутність чіткого визначення принципів, передбачених Конституцією України („цих принципів“), а й розуміння поняття „демократичні вимоги“, яке в Рішенні також є невизначеним. Оскільки як „принципи, визначені Конституцією України“, так і „демократичні вимоги“ стосуються процедури розгляду та ухвалення законопроектів, залишається незрозумілим і те, чи є поняття „принципи, визначені Конституцією України“ та „демократичні вимоги“ близькими або ідентичними, чи вони все ж вживаються на позначення різних правових категорій.

Про „принципи, визначені Конституцією України“ та про „демократичні вимоги“ нічого не вказано і в пунктах 3, 4, 5 мотивувальної частини Рішення.

Вважаю, що довільна інтерпретація статей 91, 93 Конституції України в мотивувальній частині Рішення призводить до неправильного їх сприйняття та розуміння, що з правової точки зору є неприпустимим, оскільки суперечить ідеї найвищої юридичної сили Основного Закону України.

Крім того, посилання на статтю 91 Конституції України міститься лише у абзаці першому підпункту 2.1 пункту 2 та абзаці десятому пункту 4 мотивувальної частини Рішення.

3. В абзаці першому пункту 3 мотивувальної частини Рішення йдеться про те, що Суд дослідив „свідчення народних депутатів України VI скликання“, тобто народних депутатів України Верховної Ради України VI скликання.

Однак у Рішенні не зазначено ні форми свідчень, ні інформації про те, чого саме стосуються свідчення народних депутатів України чи про що в них ідеться.

3.1. У пункті 3 мотивувальної частини Рішення не з'ясовано, що становлять „дані про результати письмової реєстрації народних депутатів України, проведеної 3 липня 2012 року на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України“, „дані про відсутність розгляду поправок та пропозицій, поданих народними депутатами України до проекту Закону № 9073“, „дані про відсутність на вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України 3 липня 2012 року під час голосування в цілому за проект Закону № 9073 народних депутатів України, голоси яких були зараховані на його підтримку“, „дані про неособисте голосування народними депутатами України під час ухвалення проекту Закону № 9073 в цілому“, не вказано походження цих даних чи їх офіційного джерела.

По суті, у пункті 3 мотивувальної частини Рішення, крім „свідчень народних депутатів України VI скликання“, наданих щодо не вказаних у Рішенні обставин, стенограми вечірнього пленарного засідання десятої сесії Верховної Ради України VI скликання від 3 липня 2012 року, згідно з якою розгляд та ухвалення проекту Закону України про засади державної мовної політики (реєстр. № 9073) (далі – проект Закону № 9073) тривали з 16:08:47 по 16:10:51, та відеозапису пленарного засідання Верховної Ради України 3 липня 2012 року, на якому відбулося голосування за проект Закону № 9073 та було прийнято Закон, не наведено конкретних і переконливих аргументів недотримання Верховною Радою України конституційних вимог щодо процедури розгляду та ухвалення Закону.

4. Положення пункту 4 мотивувальної частини Рішення, за яким „аналіз наведених матеріалів справи дає Конституційному Суду України підстави вважати, що процедура розгляду та ухвалення Закону відбулася за сукупної дії таких обставин“, сформульоване нечітко та не відповідає вимозі правової визначеності.

Оскільки пункти 3, 4 мотивувальної частини Рішення відокремлені один від одного, то обставини, наведені у пункті 4 мотивувальної частини Рішення, не мають чіткого причинно-наслідкового зв'язку зі свідченнями народних депутатів України, стенограмою, інформацією та даними, викладеними в пункті 3 мотивувальної частини Рішення.

Із пункту 4 мотивувальної частини Рішення незрозуміло, яке значення у питанні встановлення порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону мають такі обставини, як „відсутність підготовленого до другого читання проекту Закону № 9073 у виді порівняльної таблиці, а також висновку комітету щодо нього під час його розгляду та ухвалення“, „включення проекту Закону № 9073 до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України без зазначення його повної назви, реєстраційного номера, редакції та ініціаторів внесення“, „відсутність обговорення проекту Закону № 9073 у другому читанні“, „позбавлення народних депутатів України права на розгляд Верховною Радою України поданих ними поправок та пропозицій до проекту Закону № 9073“, „перебування народних депутатів України під час ухвалення проекту Закону № 9073 в місцях, які унеможливають особисте голосування“, „блокування народними депутатами України виступаючих, фізичне перешкоджання голосуванню під час ухвалення проекту Закону № 9073 у залі засідань Верховної Ради України, що завадило народним депутатам України особисто голосувати“, „голосування одних народних депутатів України картками інших, які знаходилися в залі засідань Верховної Ради України під час голосування за проект Закону № 9073“, викладені в абзацах другому, третьому, четвертому, п'ятому, шостому, сьомому, восьмому цього пункту.

Вважаю, що вказані обставини не можуть розглядатися як такі, що мають юридичне значення для питання, яке вирішується в цій справі, у зв'язку з відсутністю належного правового обґрунтування встановлення цих обставин, а також наведення правових аргументів щодо того, що конкретна обставина підтверджує порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону.

Перерахування наведених обставин і твердження щодо їх „сукупної дії“ не дають можливості ідентифікувати ту чи іншу обставину як конкретне порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону.

Твердження абзацу десятого пункту 4 мотивувальної частини Рішення, за яким „сукупність наведених обставин вказує на те, що Верховна Рада України порушила процедуру розгляду та ухвалення проекту Закону № 9073, визначену положеннями частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Основного Закону України“, не дає можливості ідентифікувати наявність тієї чи іншої обставини як порушення частини третьої статті 84, частини першої статті 93 Конституції України.

Крім того, формулювання абзацу десятого пункту 4 мотивувальної частини Рішення „що також ставить під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Конституції України“ вказує на те, що Суд не має достатніх доказів на підтвердження того, що при прийнятті Закону відбувалося особисте голосування народних депутатів України меншою кількістю від конституційного складу Верховної Ради України, що суперечить статті 91 Основного Закону України.

Висловлення Судом сумніву щодо порушення статті 91 Конституції України згідно з її частиною першою статті 152 не може бути підставою для визнання Закону таким, що не відповідає Основному Закону України.

4.1. Неоднозначним є формулювання „системний характер“, яке міститься в абзаці одинадцятому пункту 4 мотивувальної частини Рішення, оскільки воно сприймається так, що Верховна Рада України при розгляді та ухваленні законів

України, постанов, інших актів і рішень системно порушує конституційну процедуру їх розгляду та ухвалення.

На мою думку, використане формулювання „системний характер“ є безпідставним, помилковим та недоречним.

5. Вважаю за необхідне звернути увагу на те, що в мотивувальній частині Рішення немає жодного посилання на рішення Суду, в яких викладено юридичні позиції щодо виключно особистого голосування народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України при прийнятті законів, постанов, інших актів та рішень.

Ідеться, зокрема, про Рішення Суду у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98, у якому містяться правові позиції стосовно:

– особистого голосування народних депутатів України, яким завершується обговорення проектів законів, постанов, інших актів Верховної Ради України (абзаци третій, четвертий пункту 1 мотивувальної частини);

– конституційної вимоги остаточного прийняття законів, постанов та інших актів Верховної Ради України більшістю голосів від її конституційного складу (абзац п'ятий пункту 1 мотивувальної частини);

– того, що повноваження народного депутата України особисто голосувати на засіданнях Верховної Ради України не підлягає подальшому делегуванню, а практика голосування одного народного депутата України за іншого є неконституційною (абзац шостий пункту 2 мотивувальної частини).

У Рішенні у справі про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р. від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000 Суд роз'яснив положення частини першої статті 152 Конституції України щодо можливого визнання неконституційним того акта, стосовно якого були порушені процесуальні вимоги, що встановлюються саме Конституцією України, а не іншими правовими актами (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини).

Відсутність посилань на конкретні положення Конституції України, нечіткість, непослідовність викладення аргументів щодо порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону дають підстави стверджувати, що наведене мотивування є непереконалим, нечітким та неоднозначним, а Рішення не містить зрозумілого юридичного обґрунтування того, що при прийнятті Закону було порушено конституційну процедуру розгляду та ухвалення Закону. Зокрема, у мотивувальній частині Рішення чітко не вказано, чи було порушено статтю 91 Конституції України під час ухвалення Закону, а також у чому конкретно полягало порушення частини першої статті 93 Основного Закону України.

Необґрунтованим є визнання Закону неконституційним лише у зв'язку з недотриманням конституційної вимоги щодо особистого голосування кожного народного депутата України при прийнятті рішень на засіданнях Верховної Ради України (частина третя статті 84 Конституції України) без встановлення того, що під час голосування за Закон проголосувало менше народних депутатів України від конституційної більшості Верховної Ради України, що суперечить статті 91 Основного Закону України.

Зазначене дає підстави для висновку, що в пунктах 2, 3, 4 мотивувальної частини Рішення не дотримано принципу правової визначеності як складової принципу верховенства права та верховенства Конституції України, яка має найвищу юридичну силу (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Наведені недоліки не дають можливості вважати, що мотивувальна частина Рішення беззаперечно підтверджує його резолютивну частину, ґрунтується на Конституції України та узгоджується з нею.

Суддя
Конституційного Суду України

М. М. ГУЛЬТАЙ