



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

## КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про засади державної мовної політики“

м. К и ї в  
28 лютого 2018 року  
№ 2-р/2018

Справа № 1-1/2018

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича – головуючого,  
Городовенка Віктора Валентиновича,  
Гультая Михайла Мирославовича,  
Запорожця Михайла Петровича,  
Касмініна Олександра Володимировича,  
Колісника Віктора Павловича,  
Кривенка Віктора Васильовича,  
Литвинова Олександра Миколайовича,  
Мельника Миколи Івановича,  
Мойсика Володимира Романовича,  
Саса Сергія Володимировича,  
Сліденка Ігоря Дмитровича – доповідача,  
Тупицького Олександра Миколайовича,  
Шаптали Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про засади державної мовної політики“ від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Сліденка І.Д. та дослідивши матеріали справи, у тому числі пояснення представників суб'єкта права на конституційне подання – народних депутатів України VII скликання Бондарчука О.В., Фаріон І.Д.; Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А.О.; залучених спеціалістів – заступника члена Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеціанська Комісія), доктора юридичних наук Головатого С.П., директора Інституту української мови НАН України, доктора філологічних наук, професора Гриценка П.Ю., заступника голови Координаційної ради з питань застосування української мови в усіх сферах суспільного життя при Міністерстві культури України Марусика Т.П.; письмові пояснення Голови Верховної Ради України; наукові висновки Надзвичайного і Повноважного посла України, доктора юридичних наук, професора Василенка В.А., завідувача відділу мов України Інституту мовознавства ім. О.О. Потебні НАН України, доктора філологічних наук, професора Ажнюка Б.М., професора Інституту філології Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктора філологічних наук, професора Клименко Н.Ф., науковців Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України, Інституту права ім. І.Малиновського Національного університету „Острозька академія“, Інституту українознавства ім. І.Крип'якевича НАН України, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівського державного університету внутрішніх справ МВС України, Львівського національного університету імені Івана Франка, Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, Харківського національного педагогічного університету імені Г.С.Сковороди, Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Ужгородського національного університету; інформацію Державної прикордонної служби України та пояснення свідків – народних

депутатів України VI скликання Зайця І.О., Кармазіна Ю.А., Кендзьора Я.М., Ключковського Ю.Б., Томенка М.В., Конституційний Суд України

**у с т а н о в и в:**

1. До Конституційного Суду України звернулися 57 народних депутатів України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України „Про засади державної мовної політики“, прийнятий Верховною Радою України 3 липня 2012 року за № 5029–VI, (Відомості Верховної Ради України, 2013 р., № 23, ст. 218) зі змінами (далі – Закон).

Автори клопотання зазначають, що положення статей 7, 8, 11–15, 18, 25, 27 Закону суперечать положенням частини першої статті 8, частин першої, другої, третьої статті 10, статті 11, частин другої, третьої статті 22, частин першої, другої статті 24, пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України. Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що названі положення Закону створюють умови для домінування регіональної мови над державною мовою, вибіркового захисту регіональних мов або мов меншин, надають привілеї одним мовним групам (національним меншинам) та обмежують права інших, що має ознаки дискримінації та порушує принцип рівності громадян перед законом, а також не відповідають принципу правової визначеності – складовій верховенства права, надають право місцевим радам вирішувати питання щодо застосування заходів, спрямованих на використання регіональних мов або мов меншин.

Крім того, народні депутати України стверджують, що була порушена встановлена Конституцією України процедура розгляду та ухвалення Закону, оскільки під час розгляду та прийняття Верховною Радою України на пленарному засіданні 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. Автори клопотання зазначають, що під час голосування за проект Закону № 9073 на засіданні Верховної Ради України були відсутні народні депутати України, чиї голоси було враховано при голосуванні за проект Закону № 9073.

2. Вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з того, що закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша статті 152 Конституції України).

Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, який має повноваження приймати закони. Прийняття законів є колективною (колегіальною) діяльністю народних депутатів України. Таке повноваження не може бути реалізовано жодним іншим органом державної влади в Україні.

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).

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. Закон вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від конституційного складу парламенту. Зазначена вимога щодо необхідної кількості присутніх народних депутатів України та голосів „за“ для прийняття відповідного акта парламенту не є абсолютною. 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, як подолання вето Президента України (частина четверта статті 94), голосування під час окремих стадій процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (частини п'ята, шоста статті 111), внесення змін до Конституції України (статті 154, 155, частина перша статті 156), прийняття закону про державні символи України та порядок їх використання (частина шоста статті 20), утворення тимчасових слідчих комісій (частина третя статті 89), затвердження Конституції Автономної Республіки Крим (частина перша статті 135).

Основною формою діяльності Верховної Ради України є її пленарні засідання – періодичні зібрання народних депутатів України під час сесії парламенту, які відбуваються за встановленою процедурою, у визначений час та у визначеному місці. На пленарних засіданнях Верховна Рада України розглядає питання та приймає відповідні рішення, що належить до її компетенції, шляхом особистого голосування народних депутатів України.

Однією зі стадій законодавчого процесу є внесення законопроекту до Верховної Ради України. Право законодавчої ініціативи відповідно до Конституції України мають Президент України, Кабінет Міністрів України та народні депутати України.

Суб'єкти законодавчої ініціативи можуть вносити проекти, що стосуються будь-якого питання, крім тих законопроектів, подавати які мають право спеціально уповноважені Конституцією України суб'єкти законодавчої ініціативи (проект закону про Державний бюджет України, законопроект про внесення змін до Конституції України тощо).

Законопроекти, внесені на розгляд Верховної Ради України та визначені як невідкладні, розглядаються парламентом позачергово. Це означає, що невідкладні проекти повинні бути терміново включені до порядку денного й розглядатися у пріоритетному порядку на всіх стадіях законодавчого процесу. Такий розгляд не означає зміни процедури розгляду

законопроектів, визначеної в Конституції України, а є пріоритетним щодо відповідного законопроекту.

Процедура розгляду проекту закону реалізується шляхом його внесення до парламенту, а на певних стадіях законодавчого процесу – шляхом внесення пропозицій до нього.

Реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів.

Закони та інші акти Верховної Ради України приймаються лише на її пленарному засіданні. Процес розгляду законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України – це обговорення законопроекту та голосування щодо нього. Крім того, обговорюються пропозиції до проекту закону. Обов'язковою умовою прийняття рішень парламентом є особиста участь народного депутата України у голосуванні, що є проявом його особистого волевиявлення і не залежить від виду та способу голосування.

Особисте голосування народного депутата України означає його безпосереднє волевиявлення з питань, які розглядаються парламентом. Незалежно від способу ухвалення рішень парламентом особисте голосування народного депутата України передбачає його особисту участь у процесі голосування та дотримання ним встановлених Конституцією України вимог щодо розпорядження народним депутатом України лише своїм правом голосу, заборони його делегувати, а також заборони примусу до передачі цього права. Недотримання вказаних вимог суперечить природі представницького мандата народного депутата України, який є представником Українського народу у Верховній Раді України, і принципу рівності статусу народних депутатів України.

2.1. Аналіз Конституції України вказує на те, що у її статтях 84, 91, 93, 94 закріплено основні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності.

Так, право законодавчої ініціативи, передбачене у статті 93 Конституції України, безпосередньо кореспондується з конституційним обов'язком парламенту розглянути внесені проекти законів, пропозиції до них, а також прийняти чи відхилити їх шляхом особистого голосування народних депутатів України.

Процедура ухвалення проектів законів відповідно до частин другої, третьої статті 84 Конституції України безпосередньо пов'язана з обов'язком народних депутатів України особисто брати участь у голосуванні щодо законопроектів та пропозицій до них, внесених на розгляд Верховної Ради України.

Процедура розгляду та ухвалення парламентом законопроектів, розгляд пропозицій до законопроектів повинні ґрунтуватися на принципах, визначених Конституцією України. Недотримання цих принципів або нехтування ними порушує демократичні вимоги щодо конституційної процедури розгляду та ухвалення законопроектів, а також ставить під сумнів легітимність прийнятих законів.

3. Конституційний Суд України дослідив свідчення народних депутатів України VI скликання та матеріали справи, у тому числі:

– стенограму вечірнього пленарного засідання десятої сесії Верховної Ради України VI скликання від 3 липня 2012 року, згідно з якою розгляд та ухвалення проекту Закону № 9073 тривали з 16:08:47 по 16:10:51;

– інформацію 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;

– інформацію 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;

– результати 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“;

– 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;

– відеозапис пленарного засідання Верховної Ради України 3 липня 2012 року, на якому відбулося остаточне голосування за проект Закону № 9073 та було прийнято Закон.

4. Аналіз наведених матеріалів справи дає Конституційному Суду України підстави вважати, що процедура розгляду та ухвалення Закону відбулася за сукупної дії таких обставин:

– 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;

– голосування одних народних депутатів України картками інших, які не знаходились у залі засідань Верховної Ради України під час голосування за проект Закону № 9073.

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, що також ставить під сумнів дотримання вимог, передбачених статтею 91 Конституції України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, 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.

Викладене є підставою для визнання Закону неконституційним згідно з частиною першою статті 152 Конституції України.

5. Суб'єкт права на конституційне подання обґрунтовує неконституційність Закону не тільки порушенням конституційної процедури його розгляду та ухвалення, а й невідповідністю Конституції України змісту Закону. Однак дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами є однією з умов легітимності законодавчого процесу, у випадку її порушення конституційному контролю підлягає не зміст закону, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151<sup>2</sup>, 152, 153 Конституції України, статтями 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“, Конституційний Суд України

#### **в и р і ш и в:**

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України „Про засади державної мовної політики“ від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами.

2. Закон України „Про засади державної мовної політики“ від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“ та інших офіційних друкованих виданнях України.

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ**