

## ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Мойсика В.Р. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України „Про вищу освіту“**

Конституційний Суд України у Рішенні у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України „Про вищу освіту“ від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017 (далі – Рішення) визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), пункт 7 частини другої статті 42 Закону України „Про вищу освіту“ від 1 липня 2014 року № 1556–VII зі змінами (далі – Закон).

На підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ вважаю за доцільне висловити окрему думку стосовно Рішення.

1. Народні депутати України у конституційному поданні стверджували, що пунктом 7 частини другої статті 42 Закону фактично запроваджена юридична відповідальність у вигляді позбавлення права обіймати посаду керівника закладу вищої освіти або виконуючого обов'язки керівника такого закладу за їх голосування як народних депутатів України за диктаторські закони, прийняті Верховною Радою України 16 січня 2014 року, тобто за діяння, яке було здійснено в минулому.

На думку авторів клопотання, таке правове регулювання вказаних правовідносин суперечить положенням частини другої статті 80 Конституції України, за якими народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп, та частини другої статті 58 Конституції України, згідно з якими ніхто не може

відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення.

Народні депутати України аргументували свою думку тим, що на момент голосування в парламенті за закони від 16 січня 2014 року чинне законодавство України не визнавало таке голосування протиправним діянням, за його результати не було встановлено юридичної відповідальності, зокрема заборони обіймати певні посади в закладах вищої освіти. Автори клопотання також зазначили, що пункт 7 частини другої статті 42 Закону не відповідає принципу правової визначеності, який є елементом принципу верховенства права, отже, суперечить припису частини першої статті 8 Конституції України, згідно з яким в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Аргументуючи це твердження, народні депутати України зазначили, що вжите в оспорюваному положенні Закону словосполучення „диктаторські закони 16 січня 2014 року“ у зв'язку з відсутністю визначення змісту й ознак таких законів безпосередньо в Законі та інших законодавчих актах не дає чіткого розуміння того, які саме закони є диктаторськими.

2. При ухваленні Рішення Конституційний Суд України погодився з викладеною вище аргументацією суб'єкта права на конституційне подання, з чим я погодитися не можу з огляду на такі ключові аспекти.

2.1. Конституційний Суд України, розглядаючи подання народних депутатів України, на мою думку, мав виходити насамперед з доктрини конституційних цінностей і обмеження повноважень парламенту в контексті заборони узурпації державної влади.

В Основному Законі України зазначається, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1). Це конституційне положення має ключове значення для виокремлення концептуальних засад становлення і розвитку української державності. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від

обмеження загальновизнаних прав і свобод людини і громадянина (абзац перший підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, є вираженням його суверенної волі (преамбула Конституції України). Конституційний Суд України у Рішенні від 3 жовтня 1997 року № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України роз'яснив, що „Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу“ (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини). Прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету Українського народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття (абзаци другий, четвертий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі).

Як зазначається в преамбулі Основного Закону України, приймаючи 28 червня 1996 року Конституцію України, Верховна Рада України спиралася на багатовікову історію українського державотворення, здійснене українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, дбала про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклувалася про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнула розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, усвідомлювала відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями, керувалася Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням.

Згідно зі статтею 5 Основного Закону України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу

безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга); виключно народіві належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя).

За юридичними позиціями Конституційного Суду України, викладеними в Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом:

– положення „носієм суверенітету... є народ“ закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу (пункт 4.1 пункту 4 мотивувальної частини);

– влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України (абзац п'ятий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини);

– Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народіві права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема, привласнення переліченими суб'єктами права, яке передусім належить народіві, вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України, в тому числі усунення народу від реалізації його права визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народіві, є неконституційними і незаконними (підпункт 4.4 пункту 4 мотивувальної частини);

– гарантією недопущення узурпації державної влади є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша

статті 6) та положення, згідно з яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19) (абзац другий підпункту 4.5 пункту 4 мотивувальної частини);

– положення частини третьої статті 5 Конституції України „право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами“ треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII (пункт 2 резолютивної частини).

Разом з тим у Конституції України закріплено конституційний лад, однак немає визначення цього поняття. У Рішенні від 11 липня 1997 року № 3-зп Конституційний Суд України лише означив засади конституційного ладу в Україні, що закріплені у розділах I, III, XIII Основного Закону України. Розділ XIII Конституції України встановлює порядок внесення лише змін до неї. Зокрема, для внесення змін до розділів I, III, XIII Основного Закону України визначено особливу процедуру, згідно з якою законопроект про внесення змін до цих розділів подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України (частина перша статті 156 Конституції України).

Аналіз Конституції України дозволяє виокремити такі фундаментальні конституційно-правові цінності, які у своїй сукупності становлять конституційний лад України:

– суверенний, демократичний, правовий характер держави (стаття 1);

– поширення суверенітету на всю територію України, єдність і цілісність її території та недоторканність її кордонів (стаття 2);

– визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3);

– визначення головного обов'язку держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини (частина друга статті 3). У Рішенні від 29 січня 2008 року № 2-рп/2008 Конституційний Суд України наголосив, що пріоритет природних прав людини слід розглядати як один із засадничих принципів Конституції України, відповідно до якого Верховна Рада України, як орган законодавчої влади, має приймати правові акти, додержуючись, серед іншого, такого підходу, що природні права є винятковими, невід'ємними від людини, невідчужуваними і непорушними будь-ким, зокрема державою (підпункт 6.1 пункту 6 мотивувальної частини);

– встановлення відповідальності держави перед людиною за свою діяльність (частина друга статті 3);

– єдине громадянство (стаття 4);

– республіканська форма правління (частина перша статті 5);

– народовладдя, виключне право народу визначати і змінювати конституційний лад (частини друга, третя статті 5);

– заборона узурпації державної влади (частина четверта статті 5);

– поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6), правове обмеження влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 6, частина друга статті 19);

– верховенство права, пряма дія норм Конституції (стаття 8). За юридичною позицією Конституційного Суду України, висловленою ним у Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004, верховенство права – це

панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини);

– визнання чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, частиною національного законодавства України (частина перша статті 9);

– укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (частина друга статті 9);

– надання українській мові статусу державної (частина перша статті 10). За юридичною позицією Конституційного Суду України статус української мови як державної є складовою конституційного ладу держави нарівні з її територією, столицею, державними символами (абзац перший підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008); під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя; надання українській мові статусу державної повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі (абзаци перший, другий пункту 3 мотивувальної

частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99 у справі про застосування української мови);

– сприяння держави консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11);

– визнання землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (частина перша статті 14);

– політична, економічна та ідеологічна багатоманітність (частина перша статті 15);

– заборона цензури (частина третя статті 15);

– гарантування свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частина четверта статті 15);

– визнання обов'язком держави забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу (стаття 16);

– заборона створення і функціонування на території України будь-яких збройних формувань, не передбачених законом (частина шоста статті 17);

– заборона розташування на території України іноземних військових баз (частина сьома статті 17);

– державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України (частина перша статті 20);

– вільні вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (стаття 71).

Наведений перелік конституційно-правових цінностей (цінностей конституційного ладу України) не є вичерпним, проте він дає абсолютно достатню уяву щодо кола питань, вирішення яких не може бути узурповане



державою, її органами або посадовими особами. Це, зокрема, означає, що Верховна Рада України не може ухвалювати рішень (приймати закони), які за своєю сутністю посягають на існуючий в Україні конституційний лад, а народні депутати України відповідно голосувати за такі рішення (закони).

Отже, згідно з Конституцією України та юридичними позиціями Конституційного Суду України:

– держава, її органи, посадові особи не мають права визначати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові України, а будь-які дії цих суб'єктів, що призводять до узурпації вказаного права, є неконституційними і незаконними;

– народ України як носій суверенітету наділений правом на повстання в разі посягання державою, її органами, посадовими особами на існуючий конституційний лад в Україні. Це право хоч і не закріплено прямо в Конституції України, але воно впливає зі змісту положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Основного Закону України і є виключним засобом захисту народу України від узурпації державної влади державою, її органами, посадовими особами;

– свідченням посягання на існуючий в Україні конституційний лад є дії та рішення будь-яких суб'єктів, в тому числі Верховної Ради України, народних депутатів України, які відверто порушують конституційні норми, закріплені, насамперед, розділами I, III, XIII Конституції України.

2.2. У Рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку, що оспорювана норма Закону суперечить частині першій статті 8 Конституції України через її невідповідність принципу правової визначеності як елементу конституційного принципу верховенства права, оскільки „з її змісту незрозуміло, яким критерієм необхідно керуватися при визначенні, чи є закон України, прийнятий Верховною Радою України 16 січня 2014 року, „диктаторським“ (абзаци дев'ятий, одинадцятий підпункту 2.3 пункту 2

мотивувальної частини). Такий висновок Конституційного Суду України, на мою думку, є безпідставним.

2.2.1. По-перше, Конституційний Суд України не врахував існуючої суспільно-політичної ситуації, що склалася в Україні в результаті подій, що відбувалися після 30 листопада 2013 року, коли були жорстоко побиті мирні мітингувальники (переважно це були студенти), і до 22 лютого 2014 року, коли Верховна Рада України прийняла Постанову „Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України“, що ознаменувало перемогу Революції Гідності. Фактично народ України, користуючись гарантованим статтею 39 Конституції України, правом на мирні збори, мітинги, походи і демонстрації, захищав конституційні цінності, що нівелювались тодішнім правлячим антидемократичним режимом.

За юридичною позицією Конституційного Суду України це право (право на мирні збори) є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001).

Жорстокий розгін протестувальників проти припинення євроінтеграційного процесу, внаслідок якого постраждали десятки осіб, викликав несподівану для тодішнього диктаторського режиму реакцію Українського народу – народ повстав на захист Конституції України. Проте правлячий режим намагався втриматися – численними провокаціями, погрозами активістам, вбивствами та зникненням мирних жителів, відкриттям кримінальних справ проти протестувальників, арештами активістів тощо. Тобто право на мирні збори було просто нівельовано, а

„диктаторські закони 16 січня 2014 року“ намагалися фактично знищити це право, максимально звузивши його обсяг.

У Висновку, підготовленому Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ щодо законів про внесення поправок до деяких законів України, ухвалених 16 січня 2014 року, зазначається, що „ухвалені 16 січня зміни до законодавства, особливо розглянуті у цілісності й сукупності, могли б суттєво обмежити, серед іншого, спроможність громадян організовувати громадські зібрання у той спосіб і в тому місці, які обрали організатори зібрання; порушення передбачених ними повних заборон могли б призвести до застосування надмірно суворих санкцій... “. Така оцінка, по суті, також підтверджує диктаторську сутність ряду законів, проголосованих 16 січня 2014 року.

Згідно зі словниками слово „диктаторський“ має таке значення: „той що, відноситься до диктатора, заснований на необмеженій владі“ („Новий словник іноземних слів“ by EdwART, 2009), „який не терпить заперечень, владний“ (Словник української мови: в 11 томах. – Том 2, 1971) та має синоніми „авторитарний, самодержавний, автократичний, монархічний, тоталітарний, деспотичний, тиранічний“ („Практичний словник синонімів української мови“, К.: Кобза, 1995).

Отже, термін „диктаторські закони 16 січня 2014 року“ був зрозумілим всьому українському суспільству як у січні 2014 року, так і сьогодні. На мою думку, хоча він і не визначений законодавчо, але є цілком зрозумілим в контексті оспорюваного положення Закону у зв'язку з подіями, пов'язаними з Революцією Гідності та безпосередньо тими, що відбувалися в парламенті 16 січня 2014 року.

2.2.2. По-друге, повний перелік з дев'яти законів, які отримали загальнозживане визначення як „диктаторські закони 16 січня 2014 року“, міститься в Законі України „Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України“ від 28 січня 2014 року № 732–VII, згідно з яким

вони втратили чинність. Зокрема, до цього переліку входять такі закони: „Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян“ від 16 січня 2014 року № 721–VII, „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень під час проведення футбольних матчів“ від 16 січня 2014 року № 722–VII, „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі“ від 16 січня 2014 року № 723–VII, „Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України“ від 16 січня 2014 року № 724–VII, „Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо заочного кримінального провадження“ від 16 січня 2014 року № 725–VII, „Про внесення зміни до Закону України „Про безоплатну правову допомогу“ щодо відтермінування набрання чинності положеннями пункту 6 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ від 16 січня 2014 року № 726–VII, „Про внесення зміни до статті 197 Податкового кодексу України щодо звільнення від обкладення податком на додану вартість операцій із ввезення на митну територію України природного газу“ від 16 січня 2014 року № 727–VII, „Про внесення зміни до статті 297 Кримінального кодексу України щодо відповідальності за осквернення або руйнування пам’ятників, споруджених в пам’ять тих, хто боровся проти нацизму в роки Другої світової війни – радянських воїнів-визволителів, учасників партизанського руху, підпільників, жертв нацистських переслідувань, а також воїнів-інтернаціоналістів та миротворців“ від 16 січня 2014 року № 728–VII, „Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за заперечення чи виправдання злочинів фашизму“ від 16 січня 2014 року № 729–VII. Отже, „диктаторськими законами 16 січня 2014 року“ є саме ці дев’ять законів.

Як зазначається в пункті 2 пояснювальної записки до законопроекту „Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України“, метою якого є визнання законів, прийнятих 16 січня 2014 року із порушенням встановленої процедури їх розгляду та ухвалення, такими, що втратили чинність. Тобто факт порушення процедур законодавчого процесу 16 січня 2014 року стосовно прийняття вказаних дев'яти законів є очевидним: законодавчі процедури, передбачені Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України, було грубо проігноровано, матеріали стенограми засідання Верховної Ради України вказують на відверте нехтування народними депутатами України конституційними приписами, що регламентують процедуру обговорення законопроектів та голосування за них (рішення щодо законопроектів приймалися без обговорення, голосування відбувалося за допомогою підняття рук, а не за допомогою електронної системи „Рада“, за всі дев'ять законів була однакова кількість голосів – 235). Поспішний порядок як голосування за ці закони, так і набуття ними чинності, також підтверджує їх диктаторський характер. Депутати, які брали участь у такому голосуванні, враховуючи конкретні історичні умови, антидемократичний характер законопроектів, за які вони голосували, мали б усвідомлювати, що вони діють не в інтересах Українського народу, порушуючи тим самим свою присягу.

2.2.3. По-третє, Конституційний Суд України у Рішенні послався на власну юридичну позицію, викладену в абзаці третьому підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, а саме: „Одним з елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями; обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну

поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки“ (абзац четвертий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Постає запитання: яке саме основне право людини і громадянина, гарантоване Конституцією України, обмежено пунктом 7 частини другої статті 42 Закону, яким передбачено, що не може бути обрана, призначена (у тому числі виконувачем обов'язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особа, яка „голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року“?

Посилаючись у Рішенні на зазначену юридичну позицію, Конституційний Суд України викривив її і фактично прирівняв основні права людини і громадянина та права народного депутата України, які є складовою його правового статусу. Звичайно, правові норми, які регламентують правовий статус народних депутатів України також мають відповідати вимозі правової визначеності. Але порушене у конституційному поданні питання (оспорювана норма Закону) не стосується визначення такого статусу. Оспорювана норма Закону встановлює вимоги до осіб, які бажають стати ректорами закладів вищої освіти. Більш детально це питання буде розглянуто в наступному підпункті окремої думки. Наразі ж зазначу, що така підміна понять, на мою думку, є грубим порушенням законів логіки, яке у поєднанні з обставинами, викладеними у підпунктах 2.2.1 та 2.2.2 окремої думки, призвело до безпідставного висновку Конституційного Суду України про невідповідність пункту 7 частини другої статті 42 Закону частині першій статті 8 Конституції України через його невідповідність принципу правової визначеності.

2.3. Щодо висновку Конституційного Суду України про невідповідність оспорюваної норми Закону положенням частини другої статті 80 Конституції України, згідно з якими народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, вважаю за необхідне зазначити таке.

2.3.1. По-перше, вимогу, встановлену пунктом 7 частини другої статті 42 Закону, на мою думку, не слід розглядати як автоматичне порушення принципу депутатського індемнітету, і ось чому.

В теорії конституційного права під депутатським індемнітетом розуміється звільнення членів парламенту від юридичної відповідальності за їхні дії, пов'язані з виконанням депутатських обов'язків (проголошення промов у парламенті, участь або неучасть у голосуванні, робота у комітетах та комісіях тощо) як під час їх членства у парламенті, так і після того, як вони припинили свою депутатську діяльність (Багатомовний юридичний словник-довідник / І. О. Голубовська, В. М. Шовковий, О. М. Лефтерова та ін. – К.: Видавничо-поліграфічний центр „Київський університет“, 2012); привілей депутатів парламенту, що полягає у їх невідповідальності за певні дії (заборона переслідувати депутата за будь-які дії, здійснені ним під час виконання депутатських обов'язків, таких як промова в парламенті, голосування, участь у комісіях та ін.) (Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ „Перун“, 2005).

Зі змісту конституційного подання вбачається, що його автори розуміють інститут депутатського індемнітету досить обмежено, звертаючи увагу лише на наслідки щодо себе і забуваючи про свою відповідальність за наслідки загальнонаціонального масштабу, які настали в результаті прийнятих ними рішень. Конституційний Суд України ухваливши Рішення, фактично надав можливість народним депутатам України свавільно голосувати за будь-які рішення і за будь-якою процедурою, що є грубим порушенням як конституційних приписів, так і юридичних позицій, вироблених Конституційним Судом України.

Зокрема, Конституційний Суд України сформулював ряд юридичних позицій щодо статусу народних депутатів України. Ключовими в контексті справи є такі:

– народний депутат України є повноважним представником Українського народу у Верховній Раді України, відповідальним перед ним, і покликаний виражати і захищати його інтереси; виконання народним депутатом України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників випливає із змісту присяги, яку складає народний депутат України перед Верховною Радою України (частина перша статті 79 Конституції України) (абзац п'ятий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98);

– депутатська недоторканність є елементом статусу народного депутата України і конституційною гарантією, яка спрямована на створення належних умов для безперешкодного та ефективного здійснення ним депутатської діяльності (депутатських повноважень), вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер; її мета – не тільки убезпечити народного депутата України від незаконного втручання в його депутатську діяльність, а й сприяти належному функціонуванню парламенту (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003);

– стаття 80 Конституції України встановлює додаткові в порівнянні з особистою недоторканністю людини (стаття 29 Конституції України) гарантії недоторканності народного депутата України як представника народу з метою створення належних умов для виконання покладених на нього обов'язків та захист від незаконного втручання у депутатську діяльність (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 27 червня 2000 року № 1-в).

За статтею 79 Конституції України перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу: „Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників“.



Отже, народний депутат України є представником Українського народу і наділений не лише правами, а й обов'язками, які також є невід'ємною частиною його статусу. Зі змісту присяги випливає вимога виконання народним депутатом України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників, а свобода його дій при здійсненні ним депутатських обов'язків, в тому числі при голосуванні та висловлюванні у парламенті та його органах, обмежується присягою. Це корелюється і з приписами Закону України „Про статус народного депутата України“, за якими народний депутат України зобов'язаний дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави, додержуватися вимог Конституції та законів України, присяги народного депутата України, норм депутатської етики (стаття 24); дотримуватися загальновизнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів України, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу (стаття 8).

Системний аналіз преамбули, статей 3, 15, 68, 79, частини другої статті 80 Основного Закону України дає підстави стверджувати, що народний депутат України має право на висловлювання, але він повинен дотримуватися Конституції України та присяги народного депутата України, розуміючи наслідки результатів свого голосування та висловлювань. Як зазначив Конституційний Суд України, верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес. Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини Рішення від 23 грудня 1997 року № 7-зп).

Таким чином, навіть зважаючи на наявність депутатського індемнітету, народний депутат України має розуміти, що він не повинен посягати на конституційні цінності, зокрема, беручи участь в голосуванні за

законопроекти, які фактично посягають на засади конституційного ладу України.

У контексті викладеного постає питання щодо порушення присяги і конституційних приписів не лише народними депутатами України, які голосували за „диктаторські закони 16 січня 2014 року“, а й, наприклад, тими, які голосували за Закон України „Про засади державної мовної політики“ в липні 2012 року, за яким в Україні фактично запроваджувалася як державна мова російська – мова нинішнього агресора; які в квітні 2010 року голосували за ратифікацію Угоди між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України до 2042 року попри те, що за статтею 17 Конституції України на території України забороняється розташування іноземних військових баз, а за її пунктом 14 розділу XV „Перехідні положення“ використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України (як відомо, підписана 28 травня 1997 року Угода між Україною і Російською Федерацією про параметри поділу Чорноморського флоту строком дії на 20 років вичерпувала свою дію в 2017 році); які голосували за Закон України „Про всеукраїнський референдум“, що уможлиблював поділ України на шматки. Такі приклади непоодинокі, а голосування за вказані та подібні закони України крізь призму теорії конституційних цінностей, викладеної в підпункті 2.1 окремої думки, свідчить про порушення народними депутатами України як присяги, так і конституційних приписів.

Отже, результатом буквального розуміння інституту депутатського індемнітету може стати те, що народний депутат України може безкарно здійснювати голосування з приводу будь-яких питань, розуміючи, що він уникне відповідальності за це.

2.3.2. По-друге, як свідчить системний аналіз пункту 7 частини другої статті 42, статті 58 Закону, частини другої статті 3, частини другої статті 80 Конституції України, оспорюваним положенням Закону встановлюється не юридична відповідальність народних депутатів України за результати голосування у парламенті 16 січня 2014 року, а умова (вимога, критерій) для зайняття посади керівника закладу вищої освіти, обумовлена підвищеними вимогами до морального рівня науково-педагогічних працівників. Так, згідно з пунктом 3 частини першої статті 58 Закону керівник вищого закладу освіти як науково-педагогічний працівник зобов'язаний дотримуватися норм педагогічної етики, моралі, поважати гідність осіб, які навчаються у закладах вищої освіти, зобов'язаний прищеплювати їм любов до України, виховувати їх у дусі українського патріотизму і поваги до Конституції України та державних символів України.

Таким чином, Закон справедливо встановлює підвищені вимоги до морального рівня та особистісних якостей осіб, які претендують на зайняття посади керівника вищого закладу освіти, що у свою чергу повністю узгоджується з фундаментальними функціями та завданнями освіти, зокрема визначеними Загальною декларацією прав людини 1948 року, Конвенцією про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти 1960 року, Конвенцією про права дитини 1989 року та іншими міжнародно-правовими актами.

Крім того, відсутність норм юридичної відповідальності у пункті 7 частини другої статті 42 Закону підтверджується тією обставиною, що законодавець не мав на меті позбавлення права обіймати певну посаду народних депутатів України які проголосували за диктаторські закони, прийняті Верховною Радою України 16 січня 2014 року, як це зазначав суб'єкт права на конституційне подання, а діяв лише з метою запобігання в майбутньому порушення основоположних прав і свобод людини і громадянина, оскільки вимоги до етики та моралі народних депутатів України та науково-педагогічних працівників визначені з урахуванням однакових гуманістичних засад та принципів.

Безперечно, обмеження (умова, вимога, критерій), закріплене вказаною нормою Закону, має люстраційний характер, але вона жодним чином не порушує конституційних приписів. Загальноприйнятним є те, що люстрація має політичну природу, і може бути конституційно допустимою стосовно осіб, які займали високі політичні посади в державі за режиму диктатури. Як свідчить досвід іноземних держав, суспільство, що прагне захисту від повернення до диктатури, свідомо та відповідально запроваджує цю процедуру.

У пункті 15 Висновку № 788/2014 Європейської Комісії „За демократію через право“ щодо Закону України „Про очищення влади“ зазначається, що „... люстрація означає „очищення“, і це дозволяє виключити осіб, яким не вистачає цілісності, з державних установ. Люстрація є одним з інструментів правосуддя перехідного періоду, який використовується для захисту нових демократичних держав від загроз, пов'язаних з тими, хто був тісно пов'язаний з попереднім тоталітарним режимом і запобігти поверненню такого режиму“ .

Викладене дає підстави для висновку, що встановлене оспорюваною нормою Закону обмеження (умова, вимога, критерій) для осіб, які претендують на посаду керівника закладу вищої освіти, є цілком співмірним з метою, що обумовила його встановлення, а саме – відновлення довіри учасників освітнього процесу до діяльності закладів вищої освіти, належним забезпеченням їх прав та інтересів, забезпеченням гідної репутації українських закладів освіти в умовах розбудови державності та демократизації, культурного та духовного відродження Українського народу тощо.

**Підсумок.** Вимога, встановлена пунктом 7 частини другої статті 42 Закону щодо неможливості обрання, призначення (у тому числі виконувачем обов'язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особи, яка голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року, на мою думку, навіть незважаючи на термінологічний недолік в редакції цієї норми, є об'єктивно виправданою,

обґрунтованою та справедливою в контексті мети Революції Гідності та подій 16 січня 2014 року, а тому цю вимогу не слід розглядати як автоматичне порушення принципу верховенства права, прав людини чи індемнітету народного депутата України.

Суддя  
Конституційного Суду України

**В. Р. МОЙСИК**