

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Саса С.В. 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 у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про засади державної мовної політики“ № 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).

На підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ висловлюю окрему думку стосовно Рішення.

У Рішенні Конституційний Суд України визнав, що конституційна процедура розгляду і ухвалення Закону була порушена. Однак, на мою думку, зважаючи на обставини прийняття Закону, суспільну значимість та наслідки Рішення, Конституційний Суд України міг би у ньому розкрити зміст положень Основного Закону України, які визначають питання процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами. Адже чіткого розуміння конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами і того, якими нормами Конституції України вона регулюється, на сьогодні немає.

З огляду на зазначене, пропоную власний варіант розкриття змісту положень Конституції України, які визначають процедуру розгляду, ухвалення або набрання чинності законами.

Аналіз положень Конституції України свідчить про те, що в окремих її нормах прямо встановлено процедуру розгляду, ухвалення або набрання чинності законами, а в інших опосередковано визначено певні правила

законодавчої процедури, прийняті без дотримання яких закони можуть бути визнані неконституційними.

1. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України; прийняття законів належить до виключних повноважень Верховної Ради України (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України). Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони; Верховна Рада України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002).

Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (частина друга статті 82 Основного Закону України). У Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 Конституційний Суд України зазначив, що Верховна Рада України є повноважною, тобто набуває здатності приймати закони і реалізовувати інші свої конституційно визначені повноваження, за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом всього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії; у разі зменшення з будь-яких причин складу парламенту до кількості, меншої ніж триста народних депутатів України, діяльність Верховної Ради України має бути зупинена до складення присяги належним числом відповідно обраних народних депутатів України (абзац восьмий пункту 2 мотивувальної частини).

За частиною першою статті 82 Конституції України Верховна Рада України працює сесійно; згідно з частиною другою її статті 84 рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. Зі змісту вказаних статей Конституції України

вбачається, що прийняття рішень Верховною Радою України можливе лише на пленарних засіданнях Верховної Ради України під час її сесій, на які вона збирається у визначені Конституцією України строки: на першу сесію – не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів (частина третя статті 82), на чергові сесії – першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року (частина перша статті 83), або позачергово (частина друга, третя статті 83).

Конституційний Суд України у Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 зазначив, що статтею 91 Конституції України кворуму, зокрема, для проведення голосування щодо прийняття Верховною Радою України законів, постанов та інших актів не встановлено; Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення (абзаци п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини).

2. Конституційний Суд України у Рішенні вперше відніс статтю 93 Основного Закону України до положень, в яких закріплено основні вимоги до процедури розгляду, ухвалення законів та набрання ними чинності. Повністю підтримуючи цю позицію, вважаю, що в Рішенні її необхідно було обґрунтувати глибше з огляду на таке.

Згідно з частиною першою статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України.

У Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 Конституційний Суд України зазначив, що учасниками законодавчого процесу на його відповідній стадії, а отже, учасниками законотворчості, є визначені в частині першій статті 93 Конституції України суб'єкти права законодавчої

ініціативи у Верховній Раді України; реалізація права законодавчої ініціативи і права вето означає лише участь відповідних органів у здійсненні власне парламентської функції законотворчості (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини).

Конституція України не визначає змісту і порядку реалізації права законодавчої ініціативи, що дозволяє Конституційному Суду України виходячи з положень частини п'ятої статті 83 Конституції України при вирішенні питання про дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами, іншими актами розкрити зміст права законодавчої ініціативи, враховуючи вимоги Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України“ від 10 лютого 2010 року № 1861–VI зі змінами (далі – Регламент).

Відповідно до Регламенту право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради України: проектів законів, постанов; проектів інших актів Верховної Ради України; пропозицій до законопроектів; поправок до законопроектів; пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання, в редакції, яка передбачає конкретну зміну, доповнення або виключення певних положень із тексту законопроекту, а 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 (частини п'ята, сьома, дев'ята статті 89 Регламенту).

Право внесення пропозицій і поправок на різних стадіях законотворчого процесу надається виключно суб'єктам, визначеним у частині першій статті 93 Конституції України. Ніхто, крім суб'єктів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, таким правом не наділений. Право внесення пропозицій і поправок тотожне праву подачі відповідного законопроекту до парламенту і дозволяє оптимізувати процес розгляду законопроекту та прийняття закону з урахуванням дійсного

волевиявлення народних депутатів України. У зв'язку з тим, що суб'єкти законодавчої ініціативи мають право вносити аналогічні за змістом пропозиціям та поправкам законопроекти після прийняття закону та набрання ним чинності, внесення пропозицій та поправок в порядку, передбаченому Регламентом, це певний етап, суто „раціонально-технічний“ спосіб реалізації права законодавчої ініціативи в процесі розгляду законопроектів, метою якого є всебічне обговорення та врахування різних підходів для прийняття якісних законів, економія пленарного часу засідань парламенту, підвищення ефективності його роботи. Таким чином, внесення законопроектів, проектів інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до них є різними формами реалізації права законодавчої ініціативи. Крім внесення законопроектів, проектів інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до них, невід'ємною складовою реалізації права законодавчої ініціативи є розгляд законопроектів, інших проектів актів, пропозицій та поправок на пленарному засіданні Верховної Ради України, що включає обговорення та голосування щодо них. Наведене підтверджується тим, що на певних стадіях законотворчого процесу пропозиції і поправки є складовою законопроектів та розглядаються у спосіб, передбачений для законопроектів.

Здійснення права законодавчої ініціативи має ґрунтуватися на засадах нормативного забезпечення, законності, демократизму, на принципах системності, обґрунтованості законодавчої ініціативи в рамках законодавчого процесу.

Отже, право законодавчої ініціативи реалізується на різних стадіях законодавчого процесу у різних формах, а саме: внесення проектів законів, постанов, проектів інших актів Верховної Ради України; внесення пропозицій до законопроектів, проектів інших актів; внесення поправок до законопроектів, проектів інших актів. Конституційний Суд України вважає, що реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення законопроектів, проектів інших актів, пропозицій, поправок до них до

Верховної Ради України, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив, до якого входить обговорення та голосування щодо них в порядку, встановленому Регламентом.

Частина друга статті 93 Конституції України передбачає, що законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. У пункті 1 резолютивної частини Рішення від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001 Конституційний Суд України зазначив, що законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, мають бути терміново включені Верховною Радою України до порядку денного її сесії і розглянуті у пріоритетному порядку – раніше інших законопроектів – на всіх стадіях законодавчого процесу відповідно до процедури, встановленої Конституцією України та Регламентом.

3. Відповідно до частини третьої статті 84 Конституції України голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто.

Народний депутат України, який склав присягу (стаття 79 Конституції України), користується правом ухвального голосу з усіх питань, які обговорюються Верховною Радою України і стосовно яких вона приймає рішення. Всі рішення парламенту приймаються шляхом голосування, яке має персональний (особистий) характер, порядок його здійснення регулюється в Регламенті та законах України. Голосування відбувається з питань, що належать до сфери виключної компетенції Верховної Ради України (статті 85, 92 Конституції України) та в інших випадках, прямо передбачених в Основному Законі України. У ході голосування позиції народних депутатів України отримують зовнішнє вираження і правове закріплення через прийняття чи неприйняття актів, інших рішень Верховної Ради України. Шляхом голосування відбувається конкретизація і втілення колективної волі

народних депутатів України у рішеннях парламенту, які відображають волю Українського народу.

За юридичною позицією Конституційного Суду України рішення Верховної Ради України, зокрема закони, постанови, інші акти, а також рішення Верховної Ради України щодо прийняття (відхилення) постатейно законопроектів, поправок до них приймаються лише на пленарному засіданні Верховної Ради України за умови особистої участі народних депутатів України в голосуванні (пункт 1 резолютивної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що народний депутат України як представник Українського народу у Верховній Раді України зобов'язаний голосувати на засіданнях Верховної Ради України особисто і не має права голосувати за інших народних депутатів України.

У своєму Рішенні Конституційний Суд України зауважив, що „повноваження народного депутата України делеговані йому народом як сувереном влади (частина друга статті 5, частина перша статті 38 Конституції України) і зобов'язують його брати участь у прийнятті рішень Верховної Ради України шляхом голосування. Саме тому, що ці повноваження є делегованими і не підлягають подальшому делегуванню без згоди на це з боку суверена влади, народний депутат України не має права передавати свої повноваження щодо здійснення голосування іншому народному депутату України. Практика голосування одного народного депутата України за іншого не має юридичних підстав“ (абзац шостий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Особисте голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України передбачає створення під час голосування гарантованих умов для виключення стороннього впливу, вимогу усвідомленого, осмисленого вибору народним депутатом України позиції при реалізації права ухвального голосу та високу відповідальність народних депутатів України за прийнятті парламентом рішення. Вимога особистого

голосування стосується всіх без винятку рішень, які приймаються Верховною Радою України.

Особисте голосування народного депутата України означає не лише його безпосереднє, персональне голосування, а й вільне, усвідомлене, дійсне волевиявлення народного депутата України у спосіб, передбачений Регламентом.

При розгляді питання щодо дотримання конституційної процедури розгляду, ухвалення закону чи іншого акта Верховної Ради України обов'язково необхідно враховувати конституційний принцип дійсного волевиявлення народного депутата України та умови, створені Верховною Радою України для забезпечення дотримання цього принципу. Це обумовлює необхідність нормативно-правового забезпечення у Регламенті відповідних процедур розгляду питань та прийняття рішень, в тому числі, встановлення порядку голосування при прийнятті законів, інших актів Верховної Ради України, пропозицій та поправок до них, що передбачає забезпечення особистої участі народних депутатів України в засіданнях парламенту та голосування на різних стадіях законодавчого процесу. Наявність зазначених правил та їх дотримання є важливим процесуальним елементом належного, що базується на вимогах Конституції України, порядку розгляду, ухвалення та набрання чинності законами, іншими актами, прийнятими парламентом, та гарантує їх відповідність дійсному волевиявленню народних депутатів України.

4. Згідно зі статтею 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Основним Законом України.

Відповідно до юридичної позиції, викладеної Конституційним Судом України, закони, постанови та інші акти, які під час голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України були підтримані встановленою більшістю голосів від її конституційного складу, вважаються

прийнятими (абзац п'ятий пункту 1 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Частинами першою, другою статті 47 Регламенту встановлено, що Верховна Рада України приймає рішення виключно на її пленарних засіданнях після обговорення питань більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, крім випадків, передбачених Конституцією України та Регламентом (при прийнятті рішень з процедурних питань); рішення Верховної Ради України приймаються шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, передбачених Регламентом, коли проводиться таємне голосування шляхом подачі бюлетенів.

Зі змісту наведених положень Конституції України, Регламенту та юридичної позиції Конституційного Суду України вбачається, що закони, інші акти Верховної Ради України приймаються на пленарному засіданні Верховної Ради України більшістю від її конституційного складу, тобто за умови, якщо за них особисто проголосувало не менше 226 народних депутатів України, крім випадків, передбачених Конституцією України.

5. Відповідно до Конституції України у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; (частини шоста статті 83). Народні депутати України, які не входять до коаліції депутатських фракцій у парламенті, тобто меншість від конституційного складу Верховної Ради України, як правило, не підтримують політику більшості, не голосують за законодавчі ініціативи Уряду України та народних депутатів України від коаліції. Неособисте голосування народних депутатів України може бути усвідомленим способом вираження незгоди з прийнятими Верховною Радою України рішеннями. Представники більшості, навпаки, можуть голосувати за своїх відсутніх на

пленарному засіданні Верховної Ради України народних депутатів України, які підтримують відповідні законодавчі ініціативи.

Народні депутати України є представниками Українського народу, який здійснює владу, зокрема законодавчу, через Верховну Раду України. Можливість блокування законодавчого процесу через неособисте голосування як підставу неконституційності закону, іншого акта Верховної Ради України, не відповідає принципу представницького народовладдя, адже закони, прийняті більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, крім випадків, передбачених Конституцією України, можуть бути скасовані через неособисте голосування одного чи більше народних депутатів України. Тому лише факт неособистого голосування народних депутатів України, який впливає на результат самого голосування, може вважатися підставою для визнання закону, іншого акта Верховної Ради України неконституційним.

На мою думку, Конституційний Суд України, аналізуючи порушення конституційної процедури розгляду і ухвалення закону, має виходити з того, що положення частини третьої статті 84 Конституції України необхідно розглядати у взаємозв'язку з вимогами її статті 91, про що варто було зазначити у Рішенні. Визнання неособистого голосування народного депутата України єдиною достатньою підставою для визнання актів, прийнятих Верховною Радою України, неконституційними загрожує функціонуванню парламенту як єдиного органу законодавчої влади. Неособисте голосування народних депутатів України за відсутності жорсткої відповідальності за такі дії може стати інструментом для скасування законів шляхом визнання їх неконституційними на цій підставі, поглибити політичну корупцію, спричинити неефективність функціонування парламенту з усіма можливими негативними наслідками. Враховуючи, що факти неособистого голосування народних депутатів України стали практикою у діяльності Верховної Ради України, зважаючи на ризики для існування парламентаризму, забезпечення законності та правопорядку в державі,

вважаю, що закон, інший акт Верховної Ради України може бути визнаний неконституційним, якщо внаслідок неособистого голосування кількість народних депутатів України, які голосували „за“ закон, інший акт Верховної Ради України, буде меншою 226 або іншої кількості, передбаченої Конституцією України.

6. Процедура набрання чинності законом визначена у статті 94 Конституції України. Відповідно до цієї норми закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України, який протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду; у разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений; якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів; у разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

У пункті 4 резолютивної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/1998 Конституційний Суд України зазначив, що встановлена в частині четвертій статті 94 Конституції України вимога щодо повторного прийняття закону Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу поширюється лише на закони, пропозиції Президента України до яких повністю або частково відхилені; ця вимога стосується прийняття закону в цілому; якщо пропозиції Президента України до закону у пропонованій ним редакції враховано повністю, повторного прийняття закону не менш як двома третинами від конституційного складу

Верховної Ради України не вимагається; у разі прийняття Верховною Радою України закону після повторного розгляду з урахуванням пропозицій Президента України глава держави зобов'язаний підписати його та офіційно оприлюднити у десятиденний строк; якщо під час розгляду пропозицій Президента України до закону будуть внесені зміни, не передбачені цими пропозиціями, Президент України діє відповідно до частини другої статті 94 Конституції України.

У Рішенні від 9 жовтня 2007 року № 7-рп/2007 Конституційний Суд України зазначив, що законодавча процедура передбачає послідовні взаємопов'язані дії всіх її суб'єктів, що забезпечує поступальний розвиток і вдосконалення чинного законодавства; встановлення на певних її етапах вимог щодо невідкладності, зумовлених або оціночним уявленням суб'єкта про важливість акта (визнання законопроекту невідкладним), або особливою ситуацією, пов'язаною з поверненням процедури до унормованих меж, зобов'язує уповноважених суб'єктів вчиняти дії щодо цього акта в пріоритетному порядку; отже, вживання законодавцем терміна „невідкладно“ має на меті забезпечити безперервність та поступальність законодавчої процедури (абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини). У пункті 2 резолютивної частини цього ж рішення вказано, що положення частини четвертої статті 94 Конституції України щодо невідкладності офіційного оприлюднення та опублікування Головою Верховної Ради України закону, у разі якщо Президент України не підписав та не оприлюднив його протягом десяти днів, треба розуміти так, що Голова Верховної Ради України зобов'язаний офіційно оприлюднити і опублікувати такий закон у пріоритетному порядку – раніше інших актів.

7. З огляду на аналіз положень Конституції України, Регламенту, юридичних позицій, викладених у рішеннях Конституційного Суду України, вбачається, що недотримання частин першої, другої статті 82, частин другої, третьої статті 84, статей 85, 91, 93, 94 Конституції України при здійсненні

законодавчої процедури може означати порушення встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення законів, інших актів Верховної Ради України або набрання ними чинності. При розгляді питання щодо порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами, іншими актами Верховної Ради України також необхідно враховувати дотримання принципу дійсного волевиявлення народних депутатів України та порядку, який встановлений для його забезпечення.

8. Крім того, варто зазначити, що згідно з Конституцією України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); 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).

Відповідно до Основного Закону України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (частина п'ята статті 83); виключно законом України визначається організація і порядок діяльності Верховної Ради України (пункт 21 частини першої статті 92).

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні має діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Недотримання Верховною Радою України Регламенту при прийнятті законів, інших актів Верховної Ради України може свідчити про порушення частини другої статті 6, частини другої статті 19 Конституції України.

9. З огляду на підстави визнання Закону неконституційним, а також на те, що конкретизований у Рішенні зміст конституційної процедури розгляду

та ухвалення законів може поставити під сумнів конституційність значної кількості актів, прийнятих Верховною Радою України, Конституційний Суд України міг би зробити застереження щодо можливого застосування юридичної позиції, викладеної в Рішенні, до законів, інших актів Верховної Ради України, прийнятих після набрання чинності Рішенням.

Суддя
Конституційного Суду України

С. В. САС