

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. 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“

Зважаючи на наявність 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 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (далі – Рішення), ухваленого формальною більшістю від фактичного складу Конституційного Суду України;

констатуючи той факт, що застосована аргументація має компромісний характер та не відображає всіх обставин справи;

усвідомлюючи необхідність удосконалення та доповнення мотивації Рішення;

користуючись правом на окрему думку, наданим статтею 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“;

усіляко підтримуючи резолютивну частину Рішення;

вважаю за необхідне вказати такі **доповнення** до мотивувальної частини Рішення:

I. Конституційний Суд України в мотивувальній частині Рішення проігнорував будь-яке доктринальне обґрунтування своєї позиції щодо досліджених ним обставин конституційного подання. Йдеться, зокрема, про таке:

I.I. Конституційна процедура ухвалення законів безпосередньо пов'язана з особистим голосуванням народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України (частина третя статті 84).

Реалізуючи волю Українського народу, голосуючи за закони чи інші акти Верховної Ради України, кожен народний депутат України має лише один голос, який він може використати особисто. Конституційний принцип

особистого голосування народних депутатів України означає встановлену Конституцією України вимогу щодо розпоряджання народного депутата України правом свого голосу, заборону делегувати таке право, а також заборону примусу до передачі свого права голосу. Це один із найважливіших принципів парламентського права, який ґрунтується на засадах рівності статусу народних депутатів України, а також на тому, що народний депутат є представником усього народу України.

Перед відкриттям кожного пленарного засідання Верховної Ради України проводиться реєстрація народних депутатів України особисто на підставі пред'явлення посвідчення народного депутата України та підтвердження своєї присутності власноручним підписом. У залі засідань Верховної Ради України народний депутат України реєструється за допомогою електронної системи. Кожен з народних депутатів України одержує проекти законів та інших актів Верховної Ради України, які розглядатимуться на засіданнях сесії Верховної Ради України.

Прийняття рішень народними депутатами України здійснюється різними способами: відкритим голосуванням (за допомогою електронної системи підрахунку голосів або шляхом підняття руки у разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи) та таємним голосуванням (шляхом подачі бюлетеня) за умови особистої участі народного депутата України у кожному голосуванні.

Вимога щодо особистого голосування народного депутата України при ухваленні законів, інших актів Верховної Ради України передбачає:

- усвідомлений, осмислений вибір народним депутатом України тієї чи іншої позиції під час реалізації права ухвального голосу;
- забезпечення відповідальності народного депутата України перед народом України, який він представляє, під час прийняття законів та інших актів Верховної Ради України.

Таким чином, аналіз положення частини третьої статті 84 Конституції України дає підстави для висновку, що особисте голосування народного

депутата України на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування.

Неособисте голосування народних депутатів України може бути підставою для констатації порушення конституційної процедури ухвалення законів за наявності певних обставин (критеріїв, ознак) недотримання демократичної процедури голосування народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України:

- перешкоджання голосуванню народних депутатів України шляхом блокування виступаючих та місць для голосування;

- перешкоджання голосуванню народних депутатів України шляхом застосування технічних засобів;

- перешкоджання голосуванню народних депутатів України шляхом пошкодження технічних пристроїв;

- перешкоджання голосуванню народних депутатів України шляхом провокації сутичок;

- неможливість реалізації процедури ухвалення закону через перебування народних депутатів України за межами зали засідань Верховної Ради України;

- голосування замість народних депутатів України, які перебували в залі засідань Верховної Ради України;

- голосування картками народних депутатів України, які не могли голосувати (були фізично відсутні на засіданні Верховної Ради України: перебували на лікарняному, за кордоном, у відрядженні тощо).

За наявності такого роду обставин або їх певних комбінацій відбувається порушення демократичної процедури ухвалення законів народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України, що спотворює принципи демократичного врядування, загальнонародних та загальнодержавних інтересів, відбувається свідоме невиконання зобов'язань народних депутатів України, визначених Конституцією України, дискредитація Верховної Ради України як представницького органу, свідоме

спотворення вимоги щодо представництва народним депутатом України Українського народу, що суперечить принципам народовладдя, верховенства права та верховенства Конституції України, підриваються принципи держави загалом.

I.ІІ. Конституційні вимоги щодо дотримання конституційної процедури розгляду й ухвалення законів та інших актів народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України ґрунтуються на засадах конституційного ладу, основою якого є те, що народ – єдине джерело влади. Український народ, формуючи органи державної влади, зокрема обираючи своїх представників – народних депутатів України, делегує кожному з них владні повноваження шляхом свого волевиявлення. Це означає, що народний депутат України не має права передавати свої повноваження іншому народному депутату України. Отже, недотримання цієї конституційної вимоги порушує не тільки принципи і засади народовладдя, демократичного врядування, а й підриває авторитет найвищого законодавчого органу – Верховної Ради України, оскільки зневажливе ставлення народних депутатів України до вимог Основного Закону України дискредитує його як представницький орган Українського народу. Порушення одного з найважливіших принципів народовладдя ставить під сумнів легітимність не тільки окремих актів Верховної Ради України, а всього законодавчого процесу. Свідоме недотримання принципу народовладдя та вимоги, що народний депутат України є представником Українського народу, суперечить загальнонародним та загальнодержавним інтересам.

Оскільки положення відповідних статей Конституції України щодо процедури розгляду та ухвалення законів народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України є чіткими й однозначними, що виключає можливість довільного їх тлумачення, їх недотримання народним депутатом України є прямим порушенням конституційного припису. Особливість структури норми Конституції України, що стосується обов'язку особистого

голосування народних депутатів України, полягає в тому, що в ній відсутня санкція. Отже, така норма має ознаки норми-мети, норми-цілі. Безпосереднє застосування таких норм неможливе, оскільки потребує компетентного тлумачення, або деталізації у законодавстві. В подібних випадках законодавець обов'язково повинен встановлювати відповідальність за еventуальні порушення. Міра та ступінь відповідальності залежить від особливостей впливу такого порушення на функціонування правової системи (важкість правопорушення) та/або окремих її елементів. Найбільш небезпечними є порушення правових відносин вищого порядку, передбачених Конституцією України, які впливають на принципи функціонування держави. Законодавець створив правову колізію, оскільки не передбачив відповідальності народного депутата України за порушення процедури прийняття законів. Зобов'язавши суб'єкт правозастосування діяти певним чином, законодавець не встановив наслідків за можливу протиправну поведінку такого суб'єкта, тобто у правовій системі України є правова лакуна щодо відповідальності народного депутата України за неособисте голосування, що дозволяє застосовувати подібну антиконституційну практику в законодавчому процесі. Народні депутати України, знаючи про відсутність будь-якої відповідальності за порушення вимог Конституції України щодо особистого голосування, свідомо порушують законодавчу процедуру, зловживаючи правом як соціальним регулятором. Таке зловживання у виді недотримання вимог Конституції України є способом заподіяння негативних наслідків для національної правової системи загалом та реалізації Конституції України зокрема. Отже, неособисте голосування не може мати ненавмисний чи несвідомий характер.

Неособисте голосування народних депутатів України є одним із проявів політичної корупції та кризи парламентаризму в Україні. Неособисте голосування є фальсифікацією результатів голосування, відвертим порушенням Конституції України, яке здійснюють народні депутати України, ігноруючи верховенство права, верховенство конституції та

верховенство закону – засадничі принципи демократичного врядування. Неособисте голосування потурає безвідповідальності народних обранців та звільняє парламентську більшість від необхідності пошуку компромісів, сприяє диктатурі формальної парламентської більшості.

I.III. Принцип правової визначеності вимагає, щоб правові норми були чіткими та зрозумілими, спрямованими на забезпечення передбачуваності правовідносин, а суб'єкти таких відносин повинні знати наслідки своєї можливої протиправної поведінки.

Правова визначеність означає, що органи державної влади та посадові особи повинні дотримуватись взятих на себе зобов'язань, виконувати покладені на них функції та обов'язки.

Принцип правової визначеності є істотно важливим для верховенства (панування) права. Держава та її публічні особи зобов'язані дотримуватись законів, які запровадили, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з передбачуваною логічною послідовністю (пункт 44 доповіді Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеціанська Комісія) „Верховенство права“ від 25–26 березня 2011 року).

Однією з умов ефективної дії верховенства (панування) права є правова визначеність, а забезпечення реалізації вимог цього принципу є запорукою сталої дії чітких механізмів, процесів, визначених законами. Відтак, недотримання різних процедурних аспектів призводить до порушення принципу правової визначеності при прийнятті законів та інших актів.

Таким чином, оскільки складовою принципу верховенства права є принцип правової визначеності, то недотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів призводить до порушення принципу правової визначеності, а значить, і верховенства права.

Враховуючи, що положення відповідних статей Конституції України щодо процедури розгляду та ухвалення законів народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України є чіткими та зрозумілими з

точки зору правової визначеності, їх недотримання народним депутатом України є прямим порушенням нормативного припису. Таке зловживання характеризується умислом та здійснюється свідомо.

I.IV. З аналізу положень Конституції України випливає, що вони передбачають обов'язок органів державної влади та посадових осіб діяти в межах та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Складення присяги народними депутатами України нерозривно пов'язано зі здійсненням власних повноважень та обов'язків, а сама присяга – з набуттям статусу народних депутатів України, тому, зокрема, голосування на засіданнях парламенту є їх основним обов'язком. Невиконання народними депутатами України своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України, свідчить про недотримання ними присяги.

Представництво Українського народу в парламенті є різновидом державної служби, а отже, є публічною службою. В основу присяги народного депутата України закладено елементи етичних, правових та службових норм поведінки, недотримання яких призводить до порушення усіх трьох компонентів правового статусу народного депутата України – правового, етичного та службового. Текст присяги заснований на необхідності підтримувати довіру громадян та суспільства до влади і захисту їх законних очікувань.

Слід враховувати те, що одним із елементів верховенства (панування) права є „законні очікування“. „Законні очікування“ визначають легітимність діяльності публічної влади. Однак легітимність влади не має правових ознак, а лише етичні, оскільки характеризує довіру суспільства до публічної влади.

Тому з прийняттям присяги на народного депутата України повинні покладатися не тільки обов'язки, а й відповідальність за їх виконання.

У зв'язку з цим порушення присяги народного депутата України суперечить покладеним на нього зобов'язанням, підриває довіру суспільства до нього як до носія влади та призводить до дискредитації народного представництва, публічної влади та парламенту.

Порушення присяги є різновидом конституційно-правової відповідальності, яка в свою чергу повинна бути елементом правового статусу народного депутата України.

Оскільки текст присяги, який міститься в частині першій статті 79 Конституції України, передбачає зобов'язання народного депутата України додержуватись Конституції України, неособисте голосування є порушенням присяги народного депутата України.

II. Конституційний Суд України в мотивувальній частині Рішення в контексті порушених у конституційному поданні питань проігнорував міжнародний досвід, який дозволив би підсилити аргументацію щодо неконституційності Закону України „Про засади державної мовної політики“ від 3 липня 2012 року № 5029–VI зі змінами, в частині порушення конституційної процедури розгляду, прийняття та ухвалення законів в парламенті. Йдеться, зокрема, про таке:

II.1. Концептуальні висновки щодо допустимості доказів та особистого голосування народних депутатів України містяться у рішенні Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд) від 9 січня 2013 року у справі „Олександр Волков проти України“ (далі – Рішення ЄСПЛ).

Європейський суд у цьому рішенні проігнорував доводи сторони стосовно того, що докази не можуть вважатися надійними, оскільки їх достовірність не була оцінена національними органами (пункт 142 Рішення ЄСПЛ).

Європейський суд констатував, що процесуальні норми створюються для дотримання принципу юридичної визначеності (рішення від 21 жовтня 2010 року у справі „Дія 97“ проти України“) (пункт 143 Рішення ЄСПЛ).

Європейський суд наголосив, що „факти, які лежать в основі цієї скарги, підтверджуються доводами заявника“, чотирма завіреними заявами народних депутатів, а також відеозаписом провадження (пункт 144 Рішення ЄСПЛ);

Присутні на пленарному засіданні народні депутати України свідомо та незаконно голосували за своїх численних відсутніх колег. Рішення було ухвалене з порушенням статті 84 Конституції України, статті 24 Закону України „Про статус народного депутата України“ від 17 листопада 1992 року № 2790–ХІІ та статті 47 Регламенту Верховної Ради України, які вимагають від народних депутатів України особистої участі у засіданнях та голосуванні (пункт 145 Рішення ЄСПЛ).

Практика Європейського суду свідчить про те, що оцінка доказів у справі є прерогативою юрисдикційного органу і не залежить від наявності або відсутності оцінок інших публічних органів. Порушення конституційної процедури призводить до порушення принципу правової визначеності, а отже, принципу верховенства права, складовою якого він є (пункт 44 доповіді Європейської комісії „За демократію через право“ (Венеціанська Комісія) „Верховенство права“ від 25–26 березня 2011 року). Докази фізичної присутності народних депутатів України під час голосування є допустимими. Неособисте голосування є свідомим актом порушення Конституції України. Недотримання процедури особистого голосування є порушенням положень статті 84 Конституції України.

II.II. Досвід демократичного врядування засвідчує, що за істотні порушення норм депутатської етики (неучасть у засіданнях без поважних причин, неособисте голосування) передбачена відповідальність, яка встановлюється, як правило, у регламентах законодавчих органів.

Відповідно до частини четвертої статті 111 Статуту Сейму Литовської Республіки від 17 лютого 1994 року № I-399 члени Сейму голосують особисто, право голосу не може бути передано іншим особам. Конституційний Суд Литви у рішенні від 27 жовтня 2010 року зазначив, що неособисте голосування члена Сейму слід розглядати як ігнорування вимог процедури ухвалення законів, які випливають з конституції (пункт 10 мотивувальної частини), а порушення обов'язку щодо особистого

голосування народних депутатів є грубим порушенням конституції і присяги парламентаря (пункти 1, 2 резолютивної частини).

Згідно з частиною третьою статті 79 Конституції Королівства Іспанія голосування здійснюється сенаторами і депутатами персонально і не може бути доручене іншим особам.

Стаття 81 Конституції Республіки Болгарія вимагає від парламентарів особистого голосування та встановлює обов'язок їх фізичної присутності на пленарних засіданнях парламенту та комісій, до яких вони обрані.

Участь у роботі палати є обов'язком депутатів, вони зобов'язані бути присутніми та брати участь у голосуванні на засіданнях Сейму (частина четверта статті 7 Регламенту Сейму Республіки Польща), а також роботі її органів, до яких їх було обрано. Недотримання цих умов та відсутність парламентаря на більш ніж третині засідань протягом трьох місяців без поважних причин є підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності (стаття 23 Регламенту Сейму Республіки Польща).

Пункти „а“ і „с“ статті 159 Конституції Португальської Республіки передбачають обов'язок депутатів не тільки бути присутніми на засіданні, але й брати участь у голосуваннях. За порушення відповідних норм пункту „b“ частини першої статті 160 Конституції Республіки Португалія можливе навіть позбавлення мандата.

Парламентська практика демократичних держав підтверджує доцільність встановлення відповідних правових механізмів та інститутів забезпечення правопорядку в парламенті, встановлення відповідальності депутатів за порушення норм конституції, наслідком якого може бути, зокрема, втрата депутатського мандата.

Суддя
Конституційного Суду України

І. Д. СЛІДЕНКО