

AMICUS CURIAE ЦППР про відповідність закону про державну мову Конституції України

Відповідно до частини третьої статті 69 Закону України «Про Конституційний Суд України» Центр політико-правових реформ вважає необхідним висловити юридичну позицію щодо питань, порушених у конституційному поданні 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України **Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 № 2704-VIII** (Голос України від 16.05. 2019, № 90; Відомості Верховної Ради України, 2019, № 21, ст.81), який набрав чинності 16.07. 2019 (далі — Закон № 2704).

ВИСНОВОК AMICUS CURIAE ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ,

наданий відповідно до частини третьої статті 69 Закону України «Про Конституційний Суд України» у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України (№ 04-03/6-383 від 21.06.2019) щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04. 2019 № 2704-VIII

I. Вступні положення

1. Відповідно до частини третьої статті 69 Закону України «Про Конституційний Суд України» Центр політико-правових реформ вважає необхідним висловити юридичну позицію щодо питань, порушених у конституційному поданні 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України **Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 № 2704-VIII** (Голос України від 16.05. 2019, № 90; Відомості Верховної Ради України, 2019, № 21, ст. 81), який набрав чинності 16.07. 2019.
2. Суб'єкт конституційного подання навів юридичне обґрунтування невідповідності юридичного змісту Закону № 2704, а також процедури його розгляду та ухвалення положенням частини другої статті 6, частини другої статті 8, статей 10, 11, частини другої статті 19, частини третьої статті 22, частин першої і другої статті 24, частин другої і третьої статті 84, частини третьої статті 88, частини першої статті 93 Конституції України. А тому *аргументація суб'єкта конституційного подання та питання, підняті ним, досліджуються у цьому висновку у послідовності, в якій вони були представлені в*

конституційному поданні: спочатку аналізується змістовна, а потім процедурна відповідність Закону № 2704 положенням Конституції України.

3. Не є предметом цього дослідження аналіз та верифікація істинності чи хибності політичних ідеологем, які широко використовуються суб'єктом конституційного подання поряд з формально-юридичними прийомами для аргументування власної позиції, оскільки, по-перше, вони взагалі не можуть бути адекватно оцінені за допомогою методів правничої науки, і, по-друге, вони не впливають на конституційність чи неконституційність самого Закону № 2704.

II. Експертна оцінка Центру політико-правових реформ юридичної аргументації суб'єкта конституційного подання

А. Щодо відповідності Закону № 2704 статтям 10, 11, частині третій статті 22, частинам першій і другій статті 24 Конституції України (оцінка змісту Закону № 2704)

4. Суб'єкт конституційного подання вважає, що стаття 1 (частина десята), стаття 2 (частина третя), стаття 3 (частина перша), стаття 13 (частина четверта), стаття 21 (частини перша, п'ята), стаття 22, стаття 23, стаття 24 (частина третя), стаття 25, стаття 26, стаття 27, стаття 30, стаття 32, стаття 35, стаття 37, стаття 39 (частина четверта) Закону № 2704 суперечать Конституції України, оскільки ці положення закону порушують право громадян на використання рідної мови, обмежують доступ громадян до культурної продукції рідною мовою.

Крім того, у конституційному поданні стверджується, що оскільки Закон № 2704 не врегульовує порядок застосування мов національних меншин в Україні, розвиток використання і захист яких гарантований з боку держави, то він суперечить Конституції України. Суб'єкт права конституційного подання також вважає, що наявність у тексті закону згадок про кримськотатарську, англійську, інші мови Європейського Союзу та одночасна відсутність згадок про російську чи інші мови національних меншин (поіменно) є прикладом явної дискримінаційної мовної політики, яка не узгоджується з Конституцією України.

5. Насамперед при аналізі положень Закону № 2704 необхідно розуміти, що предметом регулювання цього закону є порядок використання і застосування саме *державної мови*, якою відповідно до частини першої статті 10 Конституції України є українська мова. Про специфічний предмет правового регулювання Закону № 2704 говорить його назва («Про забезпечення функціонування *української мови як державної*»), а також преамбула, статті 2 («Сфера дії Закону») і 3 («Завдання Закону») цього акта. Оскільки відповідно до частини другої статті 10 та статті 11 Конституції України *держава забезпечує всебічний розвиток і*

функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України, а також сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, то такий підхід до правового регулювання, спрямований на підтвердження верховенства української мови як єдиної державної мови та вжиття додаткових заходів для зміцнення її ролі в українському суспільстві, є конституційним та цілком відповідає критеріям юридичної визначеності.

Крім того, Конституційний Суд України у справі щодо застосування української мови (Рішення № 10-рп/99 від 14.12. 1999) зазначив, що положення частини першої статті 10 Конституції України, за яким *«державною мовою в Україні є українська мова»*, треба розуміти так, що *українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом* (абзац перший пункту 1 резолютивної частини Рішення). Закон № 2704 забезпечує необхідне правове регулювання статусу державної мови на території України та визначає публічні сфери суспільного життя, де вона використовується як обов'язковий засіб спілкування.

6. У статті 2 Закону № 2704 зазначено, що його дія не поширюється на сферу приватного спілкування та здійснення релігійних обрядів (частина друга). Також у цій статті визначено, що порядок застосування мов корінних народів, національних меншин України у відповідних сферах суспільного життя визначається окремим законом щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України з урахуванням особливостей, визначених Законом № 2704 (частина третя). Така логіка законодавчого регулювання повністю відповідає положенням частин третьої (*«В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України»*) і п'ятої (*«Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом»*) статті 10 Конституції України, а також міжнародним зобов'язанням України, взятим відповідно до Європейської хартії регіональних мов та міноритарних мов 1992 року та інших міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Фактично це саме сказано у згаданому Рішенні Конституційного Суду України № 10-рп/99 від 14.12. 1999: *поряд з державною мовою при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України* (абзац другий пункту 1 резолютивної частини Рішення).

З огляду на це незрозуміло, чому, на думку суб'єкта конституційного подання (сторінки 3, 8, 9), той факт, що Закон № 2704 не регулює порядок застосування мов національних меншин в Україні, має бути підставою для визнання його неконституційним (якщо це, очевидно, предмет регулювання інших законодавчих актів), і як саме Закон № 2704 порушує право на використання і захист рідної мови, якщо його дія не поширюється на сферу приватного спілкування, де така мова насамперед застосовується. Крім того, Закон № 2704 гарантує право на навчання рідною мовою та на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства громадянам, які належать до національних меншин (відповідно до частини четвертої статті 53 Конституції України). Однак, навіть при тому, що правове регулювання статусу мов національних меншин не є предметом Закону № 2704, він містить гарантії для окремих мов національних меншин і корінних народів (див. пункт 10 цього Висновку).

7. Незважаючи на те, що в статті 10 Конституції України немає згадки про мови корінних народів, — а лише говориться про українську мову як державну, мови національних меншин (і російську мову як одну із них), а також мови міжнародного спілкування (частина четверта цієї статті), — в тексті Основному Законі, все ж таки, є норми, в яких, поряд з національними меншинами, згадуються корінні народи, зокрема: *держава сприяє розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України* (стаття 11), *виключно законами України визначаються права корінних народів і національних меншин* (пункт 3 частини першої статті 92). Тому юридичний прийом, використаний у Законі № 2704 щодо розмежування мов корінних народів та мов національних меншин, має під собою конституційне підґрунтя.
8. 20.03.2014 Верховна Рада України ухвалила Заяву про гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави, відповідно до якої *Україна офіційно визнала кримськотатарський народ корінним, а також зобов'язалася гарантувати збереження та розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності цього народу та всіх національних меншин України*. На момент ухвалення Закону № 2704 лише кримськотатарський народ одержав статус корінного народу на території України, що і пояснює окрему згадку про кримськотатарську мову у тексті цього Закону. Втім, слід наголосити, що в переважній більшості згадка про кримськотатарський народ висловлена в наступній словесній конструкції (у відповідних відмінках) — *«кримськотатарська мова, інші мови корінних народів»*. Таким чином, Закон № 2704 називає кримськотатарську мову однією з-поміж всіх інших мов корінних народів, які можуть у майбутньому отримати такий статус, що виключає будь-яку можливу дискримінацію носіїв мов інших корінних народів. Крім того, *додаткові гарантії кримськотатарській мові обумовлені вразливим теперішнім становищем*

кримськотатарського народу, який найбільше постраждав з-поміж усіх національних груп на території України внаслідок агресії РФ проти України (тобто через окупацію та анексію Криму Росією).

9. Відповідно до абзацу першого підпункту 3 пункту 8 Прикінцевих та перехідних положень Закону законодавець уповноважив Кабінет Міністрів України протягом шести місяців з дня набрання чинності Закону № 2704 підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо порядку реалізації прав корінних народів і національних меншин. Однак у зв'язку з тим, що Кабінет Міністрів України не подав законопроект, а Верховна Рада України його не ухвалила, сьогодні фактично складалася ситуація, коли права корінних народів і національних меншин дійсно не мають достатніх правових гарантій, через те, що чинний Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25.06.1992 та інші нормативно-правові акти є застарілими та декларативними, а тому і не можуть забезпечити належний рівень захисту та охорони суб'єктів цих прав. Але саме по собі ухвалення чи неухвалення Верховною Радою України такого важливого законодавчого акта, передбаченого Законом № 2704, не може бути юридичним критерієм перевірки відповідності Конституції України первинного законодавчого акту. А тому прогалина в правовому регулюванні порядку реалізації прав корінних народів і національних меншин не може бути юридичною підставою для визнання Закону № 2704 неконституційним.

10. Ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 07.12.2019 № 2680-VIII підтвердило європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України. Крім того, в оновленій редакції Конституції України Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України отримали додаткові повноваження, спрямовані на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору НАТО. Оскільки Верховна Рада України уповноважена визначати засади внутрішньої і зовнішньої політики, а також реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору (пункт 5 частини першої статті 85), то саме на реалізацію нових конституційних положень в Законі № 2704, ухваленому Верховною Радою України, є положення про те, що в окремих випадках поряд з державною мовою можуть використовуватися англійська мова та/або офіційні мови Європейського Союзу.

Крім того відповідно до частини четвертої статті 10 Конституції України *держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування*, а щонайменше 4 (англійська, французька, німецька, іспанська) офіційних мови Європейського Союзу якраз і є такими мовами. Також щонайменше 7 офіційних мов Європейського Союзу (польська, румунська/молдавська, угорська, словацька, болгарська, грецька, німецька) є одночасно мовами національних меншин в Україні, на які розповсюджується дія положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 року (відповідно до застережень України, висловлених в статті 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 15.05.2003 № 802-IV). Зважаючи на специфіку правового регулювання та завдання Закону № 2704 (див. пункти 5 і 6 цього Висновку), правовий статус інших мов національних меншин, які не є офіційними мовами Європейського Союзу (зокрема, білоруська, гагаузька, російська), на які також розповсюджується дія положень Європейської хартії регіональних мов або міноритарних мов, має визначатися додатковими законодавчими актами (як і передбачено положеннями Закону № 2704).

11. Суб'єкт конституційного подання вважає положення Закону № 2704, які стосуються виокремлення англійської мови з-поміж всіх інших офіційних мов Європейського Союзу в науці та деяких інших сферах, дискримінаційним як щодо мов національних меншин (насамперед — російської), так і до офіційних мов Європейського Союзу (сторінки 3-5), що заслуговує окремого зауваження.

По-перше, англійська мова є однією із 24 офіційних мов Європейського Союзу, однією із 3 робочих мов Європейської комісії, офіційною (поряд з французькою) мовою Організації Північноатлантичного договору, однією із 6 офіційних та робочою (поряд з французькою) мовою Організації Об'єднаних Націй, робочою (поряд з французькою) мовою Міжнародного суду справедливості та Міжнародного кримінального суду, однією із 6 офіційних мов Організації з безпеки і співробітництва в Європі, однією із 3 офіційних мов Світової організації торгівлі, офіційною та робочою мовою Міжнародного валютного фонду, а також офіційною та робочою мовою в низці інших міжнародних та регіональних організацій, членом яких є Україна.

По-друге, враховуючи глобальне значення англійської мови як мови міжнародного спілкування (*lingua franca*), знання та використання якої, безумовно, сприяє доступу громадян України до провідних світових економічних, соціальних, технологічних, освітніх, наукових, культурних та інших можливостей, прискорює інтеграцію України як повноправного учасника міжнародних відносин до євроатлантичного політичного, правового, економічного, безпекового, науково-освітнього простору і культурного простору, та, зважаючи на її унікальний сучасний статус та значну цінність для світової цивілізації, видається

обґрунтованим та доцільним виокремити на законодавчому рівні саме англійську мову з-поміж всіх інших офіційних мов Європейського Союзу, оскільки такий підхід до правового регулювання лише сприятиме реалізації визначеного Конституцією України зовнішньополітичного вектору держави та формуванню позитивного іміджу України на міжнародній арені.

12. Суб'єкт конституційного подання також наголошує (сторінки 8-9), що зміни, які вносяться підпунктом 13 пунктом 7 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 2704 в пункт 5 частини другої статті 9 Закон України «Про громадянство України» від 18.01.2001 № 2235-III, — *встановлення загального обов'язку щодо володіння державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови, як загальнообов'язкової умови для набуття громадянства України, для всіх категорій заявників, в т.ч. і для осіб з певними фізичними вадами (сліпі, глухі, німі), — є дискримінаційним та неконституційним положенням, оскільки відповідно до частини третьої статті 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, а попередня редакція пункту 5 частини другої статті 9 Закону України «Про громадянство України» встановлювала виняток з цього правила саме для осіб з певними фізичними вадами.*

Однак положення частини третьої статті 22 Конституції України стосується лише тих існуючих прав і свобод людини, що гарантовані Конституцією України (зокрема, розділом II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону) і не застосовується щодо інших прав та свобод, які можуть встановлюватися на рівні закону. Тому Верховна Рада України має повноваження щодо коригування обсягу існуючих прав і свобод, які не гарантуються Конституцією України, але визначаються на рівні закону, що підтверджується практикою Конституційного Суду України (Рішення від 22.05.2018 № 5-р/2018).

13. Суб'єкт конституційного подання вважає наявну в статті 10 Закону № 2704 диференціацію документів, якими засвідчується рівень володіння державною мовою особами, які претендують на зайняття різних категорій посад, дискримінаційним заходом (сторінка 9). Зокрема, рівень володіння державною мовою особами, визначеними пунктами 1, 3, 4, 7, 9, 10, 13 частини першої статті 9 Закону № 2704 (Президент України, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України та ін.), засвідчується державним сертифікатом про рівень володіння державною мовою, що видається Національною комісією зі стандартів державної мови, а рівень володіння державною мовою особами, визначеними пунктами 2, 5, 6, 8, 11, 12, 14-16 частини першої статті 9 Закону № 2704 (депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, посадові особи органів місцевого самоврядування та ін.), засвідчується або таким самим сертифікатом, або документом про

повну загальну середню освіту. У конституційному поданні не обґрунтовано, чому ці положення Закону № 2704 є дискримінаційними та як саме вони суперечать Конституції України, оскільки диференціація документів, якими засвідчується рівень володіння державною мовою для зайняття різних категорій посад, безумовно є співрозмірним заходом, який служить легітимній меті та є пропорційним відповідним законним суспільним інтересам.

Б. Щодо відповідності Закону № 2704 частині другій статті 6, частині другій статті 19, частинам другій і третій статті 84, частині третій статті 88, частині першій статті 93, а також частині другій статті 8 Конституції України (процедура ухвалення Закону № 2704)

14. Значно більше уваги у конституційному поданні (сторінки 9-27) приділяється опису процедурних порушень, які, на думку суб'єкта конституційного подання, мали місце під час розгляду та ухвалення Закону № 2704, зокрема, процедурних порушень Регламенту Верховної Ради України. Не є завданням цього Висновку встановлення та (або) перевірка конкретних фактів наявності чи відсутності процедурних порушень, на які звертає увагу суб'єкт конституційного подання. Ретельна оцінка дотримання конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону № 2704, яка впливає на його відповідність Конституції України в цілому, разом із встановленням відповідних фактів порушень процедури є пріоритетним завданням Конституційного Суду України при розгляді цієї справи. Натомість у цьому висновку аналізується юридична аргументація суб'єкта конституційного подання щодо процедурних аспектів розгляду та ухвалення Закону № 2704.

15. Відповідно до частини першої статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України дійсно визнаються неконституційними, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Безсумнівно, поточна практика Конституційного Суду України (Рішення від 07.07.1998 № 11-рп/98, від 12.07.2000 № 9-рп/2000, від 28.02.2018 № 2-р/2018, від 26.04.2018 № 4-р/2018 та ін.) є цьому доказом. Однак, розглядаючи такі справи, Конституційний Суд України вже неодноразово звертав увагу на те, що *правовий акт може бути визнаний неконституційним лише у тих випадках, коли у процесі його розгляду, ухвалення або набрання ним чинності було порушено процедурні вимоги безпосередньо встановлені Конституцією України, а не будь-якими іншими правовими актами, і навіть Регламентом Верховної Ради України* (Рішення від 12.07.2000 № 9-рп/2000; ухвали від 25.01.2001 № 1-уп/2001, від 20.11.2003 № 51-у/2003, від 19.02.2004 № 15-у/2004, від

27.12.2011 № 65-у/2011, від 30.01.2013 № 4-у/2013, від 16.09.2014 № 79-у/2014, від 17.10.2015 № 41-у/2015, від 12.10.2016 № 66-у/2016, від 06.07.2017 № 12-у/2017 і т.д.).

16. Конституцією України безпосередньо встановлені такі вимоги щодо розгляду, ухвалення або набрання чинності правового акту, порушення яких логічно і є підставою для визнання будь-якого акту неконституційним:

- щодо повноважності Верховної Ради України, а також щодо припинення її повноважень (частина друга статті 82, стаття 90);
- щодо сесійності роботи Верховної Ради України (частина перша статті 82, частини перша і друга статті 83);
- щодо встановлення порядку роботи Верховної Ради України Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (частина п'ять статті 83);
- щодо відкритих та закритих засідань Верховної Ради України (частина перша статті 84);
- щодо ухвалення рішень Верховної Ради України виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування (частина друга статті 84);
- щодо особистого голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України (частина третя статті 84);
- щодо повноважень Верховної Ради України (стаття 85);
- щодо повноважень Голови Верховної Ради України (частина друга статті 88);
- щодо комітетів Верховної Ради України, а також тимчасових спеціальних комісії (частини перша і друга статті 89);
- щодо ухвалення законів, постанов та інших актів більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, крім випадків, прямо передбачених Конституцією України (стаття 91);
- питання, які виключно визначаються, встановлюються та оголошуються законом (стаття 92);
- щодо права законодавчої ініціативи (частина перша статті 93);
- щодо першочергового розгляду законопроектів, визначених Президентом України як невідкладних (частина друга статті 93);
- щодо підписання, оприлюднення закону та набрання ним чинності, а також щодо повернення закону Президентом України зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду та порядку розгляду такого закону (стаття 94).

Крім того, Конституція України прямо встановлює окремі процедурні вимоги щодо:

- ухвалення закону, який визначає опис та порядок використання державних символів України (частина шоста статті 20);
- утворення тимчасових слідчих комісій (частина третя статті 89);

- подання та розгляду законопроекту про Державний бюджет України, а також звіту про його виконання (стаття 96, 97);
- формування Кабінету Міністрів України, призначення та звільнення інших посадових осіб, розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, інших посадових осіб і пов'язані з цим питання (статті 85, 87, 105, 114, 115);
- процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (стаття 111);
- затвердження Конституції Автономної Республіки Крим (частина перша статті 135);
- внесення змін до Конституції України (статті 154-159).

17. Методологія обґрунтування юридичної позиції суб'єкта конституційного подання щодо процедурних питань є досить заплутаною і неоднозначною. З одного боку, конституційне подання містить розлогий опис різних процедурних порушень Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про комітети Верховної Ради України» при розгляді та ухваленні Закону № 2704, але, з іншого боку, суб'єкт конституційного подання фактично констатує лише факт неперсонального голосування народних депутатів України як основне (і чи не єдине) процедурне порушення Конституції України (сторінки 20-24).

18. Неперсональне голосування, на відміну від всіх інших порушень регламентних процедур, дійсно є важливим юридичним чинником, який обумовлює оцінку правового акта як неконституційного, а тому саме це зауваження суб'єкта конституційного подання з цього приводу є доцільним та справедливим. Конституційний Суд України неодноразово звертав увагу на те, що ухвалення актів Верховної Ради України, у тому числі законів, має здійснюватися виключно шляхом особистого голосування (Рішення від 07.07.1998 № 11-рп/98, від 28.02.2018 № 2-р/2018, від 26.04.2018 № 4-р/2018 та ін.). Така конституційна вимога впливає також із тексту присяги народного депутата України та обумовлена представницькою природою депутатського мандата. Народний депутат України не має права передавати свої повноваження щодо здійснення голосування іншому народному депутату України, а тому поширена серед народних депутатів України практика такого голосування не має жодних юридичних виправдань.

19. Відповідно до положень Конституції України закони, постанови та інші акти вважаються ухваленими, якщо під час голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України вони були підтримані більшістю голосів від її конституційного складу (226 голосів і більше), якщо інше не передбачено самою Конституцією. *Якщо під час ухвалення будь-якого акта трапляються випадки неперсонального голосування, то в такому разі ключовим є питання, яка кількість голосів із загальної кількості голосів народних депутатів України, що*

підтримали такий акт, була результатом саме особистого голосування. Це дозволяє зрозуміти, чи були випадки неперсонального голосування поодинокими, а тому вони в цілому не вплинули і не могли вплинути на загальне волевиявлення народних депутатів України, чи навпаки — системне порушення особистого голосування може суттєво вплинути на фактичний результат голосування.

20. Як стверджує суб'єкт конституційного подання, відповідно до результатів поіменного голосування народних депутатів України за допомогою електронної системи «Рада-3» на ранковому тридцять четвертому пленарному засіданні Верховної Ради України від 25.04.2019 р. Закон № 2704 (на той момент ще законопроект № 5670-д) підтримало 278 народних депутатів України, серед яких 22 народних депутати, які за результатами письмової реєстрації не були зареєстровані на цьому засіданні. Однак, *навіть якщо арифметично відняти 22 голоси, одержані як результат неперсонального голосування, то фактична різниця в голосах демонструє, що 256 народних депутатів все-таки підтримали цей закон, а отже конституційна вимога щодо ухвалення рішень Верховної Ради України більшістю голосів народних депутатів України від конституційного складу парламенту шляхом особистого голосування була дотримана.* Якщо, наприклад, у Рішенні від 28.02.2018 № 2-р/2018 Конституційний Суд України звернув увагу, що порушення конституційної процедури розгляду й ухвалення Закону України «Про засади державної мовної політики» від 03.07.2012 мали системний характер і це істотно вплинуло на остаточний результат ухвалення Закону, то порушення конституційної процедури розгляду і ухвалення Закону № 2704, на яке звертає увагу суб'єкт конституційного подання, не має такої характеристики, а тому, в загальному, неперсональне голосування не вплинуло на результати волевиявлення народних депутатів щодо цього Закону.
21. Суб'єкт конституційного подання також звернув увагу на те, що народними депутатами України було зареєстровано декілька проектів постанов Верховної Ради України щодо скасування рішення Верховної Ради України про ухвалення законопроекту № 5670-д. 14 травня 2019 року на ранковому пленарному засіданні проекти всіх цих постанов було розглянуто та відхилено за результатами голосування Верховною Радою України, отже народні депутати України фактично ще раз підтвердили результати голосування 25 квітня 2019 року.
22. Суб'єкт конституційного подання також наголошує, що порушення процедури ухвалення Закону № 2704 ставить під загрозу застосування принципу юридичної визначеності як невід'ємного елементу правовладдя, а оскільки ухвалення закону «мало б не відбутись або

закон мав би бути в іншій редакції, якби законодавча процедура була дотримана» (сторінки 26-27). Дійсно, юридична визначеність є важливим елементом правовладдя (rule of law), на що багато разів звертав увагу Конституційний Суд України (Рішення від 22.09.2005 № 5-рп/2005, від 29.06.2010 від № 17-рп/2010, від 20.12.2017 № 2-р/2017 та ін.), а також Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія), зокрема в Доповіді про правовладдя (Report on the Rule of Law) CDL-AD(2011)003rev, схвалений на 86-му пленарному засіданні комісії (Венеція, 25-26 березня 2011 року). Принцип юридичної визначеності вимагає чіткого розуміння правових норм, зокрема їх однозначності, передбачності та стабільності, однак, незрозуміло яким чином Закон № 2704 порушує цей принцип.

23. Суб'єкт конституційного подання фактично стверджує, що без порушення особистого голосування ухвалення Закону № 2704 мало б не відбутися, однак у тексті самого ж конституційного подання наводяться докази, що кількість голосів народних депутатів однозначно була достатньою для ухвалення цього закону (256 голосів при необхідних 226 голосах). Інше зауваження («закон мав би бути в іншій редакції, якби законодавча процедура була дотримана»), по-перше, і є прикладом юридичної невизначеності, оскільки неможливо спрогнозувати результати голосування за цей законопроект, якби він мав іншу редакцію, по-друге, якби волевиявлення народних депутатів щодо Закону № 2704 було б іншим, то 14 травня 2019 року Верховна Рада України скасувала б результати свого голосування, а не підтвердила ухвалення цього закону, і, по-третє, суб'єкт конституційного подання нічого не зазначив про недотримання законодавчої процедури Верховною Радою України 14 травня 2019 року (відхилення рішення про скасування ухвалення Закону № 2704).

24. Щодо процедурних зауважень суб'єкта конституційного подання є ще два суттєві коментарі.

1) По-перше, автори клопотання вважають, що головуючим на пленарному засіданні від 25 квітня 2019 року (Головою Верховної Ради України) не було вжито необхідних заходів щодо встановлення відповідно до Регламенту Верховної Ради України реального волевиявлення народних депутатів України щодо законопроекту № 5670-д (сторінки 24-25), а також, що Голова Верховної Ради України перевищив свої повноваження на попередніх етапах підготовки та розгляду цього законопроекту (сторінки 14-15). У зв'язку з цим доречно наголосити, що оскарження дій чи бездіяльності Голови Верховної Ради України, які, на думку скаржника, призвели до порушення Регламенту Верховної Ради України, не є конституційною юрисдикцією. Це ж саме стосується і зауважень до діяльності головного комітету (а точніше — голови і членів цього комітету), який здійснював підготовку законопроекту 5670-д, — Комітету з питань культури і духовності (сторінки 16-18).

2) По-друге, не зрозумілою є юридична позиція суб'єкта конституційного подання щодо того, яким чином розгляд і ухвалення Закон № 2704 спричинили порушення частини першої статті 93 Конституції України, а також перешкождали Верховній Раді України «здійснювати свої обов'язки у встановленому законом порядку та діяти в межах її компетенції» (сторінки 10-11). Тут варто наголосити, що, як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002, частина перша статті 93 Конституції України визначає коло суб'єктів законодавчої ініціативи і взагалі не стосується проблеми передбачених Конституцією України парламентських процедур.

III. Висновки

1. Положення Закону № 2704 відповідають Конституції України. Закон № 2704 не містить дискримінаційних норм щодо національних меншин чи корінних народів в Україні.
2. Щодо процедурних аспектів розгляду та ухвалення цього закону, то під час проведення голосування щодо Закону № 2704, виходячи з доказів наведених авторами клопотання, були допущені порушення частини третьої статті 84 Конституції України щодо особистого голосування народного депутата України на засіданнях Верховної Ради України, які, однак, не вплинули на реальний результат волевиявлення парламенту. Навіть якщо відкинути голоси народних депутатів України, які були результатом неособистого голосування, все одно було досягнуто необхідної кількості голосів народних депутатів України для ухвалення Закону № 2704, як того і вимагає Конституція України.
3. Центр політико-правових реформ не вважає правове обґрунтування, наведене суб'єктом конституційного подання щодо невідповідності Закону № 2704 Конституції України таким, що дає підстави для визнання Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року № 2704-VIII, неконституційним, а також не бачить для цього ніяких інших підстав.

Висновок підготовлено експертами ЦППР Юлією Кириченко та Олександром Марусяком, затверджено правлінням ЦППР 17.04.2020