

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Кампа В. М.
стосовно Рішення Конституційного Суду України
у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін
до Положення про загальноосвітній навчальний заклад»

У Рішенні від 2 лютого 2010 року № 4-рп/2010 (далі — Рішення) Конституційний Суд України визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), пункт 24¹ Положення про загальноосвітній навчальний заклад (далі — Положення), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14 червня 2000 року № 964, в редакції Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про загальноосвітній навчальний заклад» від 30 вересня 2009 року № 1033 (далі — Постанова). Суд також визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), абзац другий пункту 46 Положення.

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) вважаю за доцільне висловити окрему думку.

Принципами діяльності Конституційного Суду України, зокрема, є повнота та всебічність розгляду справ та обґрунтованість прийнятих ним рішень (стаття 4 Закону). На жаль, у Рішенні Суд допустив ряд методологічних помилок, які впливають на його якість.

1. Визнаючи у підпункті 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення таким, що не суперечить Конституції України (є конституційним), пункт 24¹ Положення, Конституційний Суд України вказав на те, що «відтворення змісту норм Конституції та законів України у нормативно-правових актах уряду спрямоване на забезпечення реалізації відтворюваних норм учасниками правовідносин у сфері застосування мов у державних та комунальних загальноосвітніх навчальних закладах».

На мою думку, у Рішенні необхідно було, по-перше, більш повно викласти повноваження, якими у мовній та освітніх сферах наділений Кабінет Міністрів України стосовно забезпечення проведення політики у сфері освіти (пункт 3 статті 116 Основного Закону України); забезпечення проведення державної політики щодо всебічного розвитку і функціонування державної мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; створення умови для вільного розвитку мов корінних народів і національних меншин України; забезпечення розробки та здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази, інших умов, необхідних для розвитку освіти (абзаци восьмий, дев'ятий пункту 2 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

По-друге, Конституційний Суд України мав вказати, що у мовній та освітній сферах Кабінет Міністрів України забезпечує проведення відповідної політики, яку згідно з Конституцією України визначає і встановлює Верховна Рада України,

зокрема, при визначенні засад внутрішньої і зовнішньої політики, схваленні Програми діяльності Уряду, а також при прийнятті законів України та інших нормативно-правових актів парламенту (пункти 3, 5 частини першої статті 85, стаття 91, частина п'ята статті 114 Конституції України).

По-третє, Конституційний Суд України повинен був вказати, що відповідно до пункту 1 статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України виконує закони. Це означає, що при ухваленні пункту 24¹ Положення він виконував Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» (далі — Закон про мови), згідно з яким навчальна і виховна робота в загальноосвітніх школах ведеться українською мовою, а в місцях компактного проживання громадян інших національностей можуть створюватися загальноосвітні школи, навчальна і виховна робота в яких ведеться їхньою національною або іншою мовою (частини перша, друга статті 27).

По-четверте, оскільки прийнятий Урядом України на виконання Закону про мови пункт 24¹ Положення відтворює положення Конституції України і Закону про мови, у цій ситуації Конституційний Суд України повинен був визнати конституційним не тільки цей пункт Постанови, а й відповідні положення Закону про мови, прийнятого в 1989 році, бо підтвердження їх конституційності при застосуванні вимагає пункт 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України¹.

2. Визнаючи абзац другий пункту 46 Положення таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Конституційний Суд України допустив певні методологічні помилки. Так, єдиний орган конституційної юрисдикції визначив, що «аналіз цієї норми Положення свідчить про те, що в ній Кабінетом Міністрів України визначено порядок застосування мов педагогічними працівниками загальноосвітніх навчальних закладів, тоді як за Конституцією України порядок застосування мов визначається виключно законами України» (підпункт 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

На мою думку, перевіряючи абзац другий пункту 46 Положення на предмет відповідності Конституції України, Конституційний Суд України повинен був виходити з такого.

2.1. Згідно з Конституцією України основні обов'язки громадянина, у тому числі у мовній сфері, визначаються виключно законами України (пункт 1 частини першої статті 92 Конституції України). Тому формально абзац другий пункту 46 Положення Конституційному Суду України треба було перевіряти, насамперед, на відповідність зазначеній конституційній нормі. Але цей підхід єдиного

¹ Автор окремої думки вважає, що на закони, прийняті до ухвалення Конституції України 1996 року, поширюється презумпція неконституційності, а тому застосування їхніх положень вимагає перевірки та підтвердження їх конституційності. Див.: Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, шостої статті 127, частини п'ятої статті 128 Закону України «Про судупроцес в Україні», указів Президента України «Про Державну судову адміністрацію України», «Про Положення про Державну судову адміністрацію України» (Офіційний вісник України, 2009 р., № 101, ст. 3546).

органу конституційної юрисдикції методологічно є техніко-нормативістським і тому не відображає глибини та повноти проблеми встановлення конституційності абзацу другого пункту 46 Положення.

На мою думку, Конституційний Суд України мав перевірити конституційність цього абзацу не з позицій контролю за перевищенням повноважень Кабінетом Міністрів України, як це зроблено в Рішенні, а говорити про додержання прав і свобод громадян як одних із головних конституційних цінностей у державі. Тим більше, що у цій справі саме на додержанні прав і свобод людини і громадянина акцентовано увагу Суду суб'єктом права на конституційне подання.

2.2. Відповідно до Конституції України кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості (стаття 23). Як відзначив Верховний Суд Канади, мова настільки близько пов'язана з формою і змістом вираження поглядів, що не може бути справжньої свободи вираження через мову, якщо існує заборона на використання мови на власний вибір. Мова не є лише засобом вираження поглядів, вона є засобом, за допомогою якого особи виражають свою культурну ідентичність (*Ford v. Quebec (Attorney-General)* [1988] 2 SCR 712, at § 42)¹.

За правовою позицією Конституційного Суду України положення Конституції України зобов'язують застосовувати державну, тобто українську мову, як мову офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними посадових і службових обов'язків, у роботі і в діловодстві тощо органів державної влади, представницького та інших органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а також у навчальному процесі в державних і комунальних навчальних закладах України (абзац одинадцятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99).

2.3. На мою думку, Рішення стосовно конституційного спору навколо абзацу другого пункту 46 Положення мало базуватися не на нормативістських методологічних підходах, а на конституційному принципі верховенства права (стаття 8 Конституції України), на його засадах справедливості, рівності, гуманізму, правової визначеності тощо. Конституційне провадження у цій частині справи, що розглядалася Конституційним Судом України, повинно було здійснюватися в порядку розгляду справ щодо відповідності положень правових актів конституційним принципам і нормам стосовно прав та свобод людини і громадянина (глава 12 Закону). Цей вид провадження, зокрема, вимагає від Конституційного Суду України з'ясування наявності спірних питань щодо конституційності прийнятих і оприлюднених у встановленому порядку законів, інших правових актів; виникнення спірних питань щодо конституційності правових актів, виявлених у процесі загального судочинства; виникнення спірних питань щодо конституційності право-

¹ Посилання на Рішення Верховного Суду Канади здійснюється за: *Шевчук С.* Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. — К., 2006. — С. 439.

вих актів, виявлених органами виконавчої влади у процесі їх застосування та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у процесі його діяльності (стаття 82 Закону). Очевидно, що при такому методологічному підході до цього питання Конституційний Суд України міг значно повніше та об'єктивніше з'ясувати конституційність абзацу другого пункту 46 Положення.

2.4. У Рішенні Конституційний Суд України вказав, що Верховна Рада України виключно законами України визначає порядок застосування мов (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення). Поняттям «порядок застосування мов» оперує і Конституція України (пункт 4 частини першої статті 92). Однак зміст даного поняття не визначений у нормативно-правових джерелах, а тому Конституційний Суд України, застосовуючи його у Рішенні, зобов'язаний був надати його відповідне тлумачення.

На мою думку, зазначені методологічні помилки в Рішенні повинні бути враховані Конституційним Судом України при дослідженні та вирішенні аналогічних питань, що, в підсумку, повинно підняти якість його рішень.

Виходячи з наведеного пропоную два методологічні висновки:

— Конституційний Суд не повинен вирішувати конституційний спір за правилами розв'язання публічно-правових, цивільних чи інших спорів судами загальної юрисдикції, для яких у рішенні головне значення має резолютивна частина. На жаль, саме цей підхід Конституційний Суд України застосував при винесенні Рішення;

— для єдиного органу конституційної юрисдикції завжди головною у рішенні є мотивувальна частина, в якій він закладає правові позиції, що мають значення для правової системи держави в цілому, оскільки в ньому Конституційний Суд України не тільки вирішує відповідний конституційний спір, але й розв'язує певні загальні проблеми даної системи.

Суддя Конституційного Суду України

В. КАМПО