

# Парламентський контроль



**Вадим ГАЛАЙЧУК** адвокат, партнер Hillmont Partners

## Як суди дисциплінують український парламент, або «тлумачення, яке змінюється»

**П**роцеси реформування правосуддя в Україні викликають жвавий інтерес у суспільстві й багато критики. Бурхливе обговорення призначень до нового Верховного Суду, виборів Голови Конституційного Суду України, питань звільнення «суддів Майдану» стало, здається, основними темами у ЗМІ і соціальних мережах, затмаривши інші, не менш важливі теми та події. Спробуємо привернути увагу до деяких дуже важливих процесів і судових рішень, які пройшли майже непомітно для широкого загалу, але заслуговують на увагу всіх, кому не байдужа ця тематика.

### Передісторія: дещо про формалізм

Тривалий час Конституційний Суд України (КСУ) неодноразово відмовляв у відкритті провадження у справах за поданням народних депутатів, в яких ставилась під сумнів конституційність ухвалених парламентом законів з тих підстав, зокрема, що частина депутатів не голосувала за прийняття законів особисто, кількість парламентарів, які брали участь у голосуванні,

була значно меншою від необхідної, кількість депутатів, присутніх у залі під час голосування, була меншою за кількість голосів, поданих за прийняття закону, що свідчить проте, що члени парламенту, які перебували у залі, голосували картками інших депутатів (наприклад, ухвали КСУ від 1 червня 2011 року у справі № 2-15/2011, від 14 червня 2011 року у справі № 2-20/2011, від 14 липня 2011 року у справі № 2-31/2011, від 07 вересня 2011 року у справі № 2-40/2011, від 30 січня 2013 року у справі № 2-7/2013). Серед іншого Суд відзначав, що конституційне подання має містити «правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності оспорюваного правового акту», у наданих матеріалах «відсутні офіційні відомості щодо порушення встановленої Конституцією процедури ухвалення законів, а відтак «подання не містить правового обґрунтування тверджень щодо неконституційності». На думку КСУ, оскільки депутати «фактично порушують питання щодо дотримання» парламентом положень законів про Регламент Верховної Ради України (ВРУ), про комітети ВРУ під час розгляду й ухвалення проектів відповідних законів, таке пита-

ня «не належить до повноважень» КСУ.

Отже, з аргументів наведених вище ухвал випливає, що, поперше, КСУ не вважав за необхідне діяти як «суд фактів», перевіряти «фактичні обставини справи» та давати оцінку аргументам авторів подань щодо відповідних подій, обмежуючи таким чином свою роль лише як «суду права». По-друге, як видається, в аспекті перевірки додержання парламентом «встановленої Конституцією процедури розгляду, ухвалення» законів КСУ застосовував вузько-формальний підхід, звертаючись виключно до буквального змісту положень Основного Закону.

### Суди як «охоронці Конституції»

Прикметно, що Європейський суд з прав людини (Євросуд), засідаючи у Страсбурзі, визнав за можливе звернути увагу на аспект голосування в українському парламенті. Так, у пунктах 144, 145 рішення у справі «Олександр Волков проти України» від 9 квітня 2013 року Євросуд підкреслив, що факти в основі скарги «підтверджуються доводами заявника, який спостерігав



**Суди сприяють забезпеченню «правової бездоганності» актів парламенту**

с. 28

процес голосування на пленарному засіданні, чотирма завіреними заявами депутатів, а також відеозаписом провадження». Тож Євросуд дійшов висновку, що «рішення про звільнення заявника було проголосоване в умовах відсутності більшості народних депутатів. Присутні на пленарному засіданні депутати свідомо та незаконно голосували за своїх численних відсутніх колег». Відтак, вирішив Євросуд, рішення було ухвалене українським парламентом з порушенням статті 84 Конституції, яка вимагає від народних депутатів особистої участі у засіданнях і голосуванні.

Тож 2013 року чи не вперше юрисдикційний орган, спираючись на наявні фактичні матеріали, звернув увагу на порушення процедурних вимог Основного Закону України. Відбулося таке собі «дисциплінування» єдиного органу законодавчої влади держави...

Відзначимо, що недодержання процедурних правил, передбачених законами, при ухваленні підзаконних актів парламенту враховується судами загальної юрисдикції. Так, у рішенні Вишого адміністра-

тивного суду України (ВАСУ) від 17 листопада 2015 року у справі № 800/362/15 за позовом народного депутата до ВРУ відзначено, що, всупереч вимогам Регламенту парламенту, питання щодо надання згоди на притягнення позивача до кримінальної відповідальності, його затримання й арешт не було попередньо підготовлено до розгляду на сесії відповідним комітетом ВРУ, тому й не могло бути включено до порядку денного сесії. Профільний комітет парламенту подання Генеральної прокуратури України (ГПУ) про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності депутата на своєму засіданні не розглядав і жодного висновку з цього питання не надавав. ВАСУ також встановив, що на засіданні сесії парламенту перед голосуванням народні депутати, включно з позивачем, не обговорювали подання ГПУ, час для запитань до суб'єкта подання і народного депутата — позивача не відводився. Тож у підсумку ВАСУ дійшов висновку про необхідність задоволення позову. У подальшому Верховний Суд України постановою від 10 травня

2016 року відмовив у задоволенні заяви про перегляд рішення ВАСУ у цій справі.

Таким чином, адміністративні суди також сприяють забезпеченню «правової бездоганності» актів парламенту.

На наш погляд, в аспекті судового контролю за діяльністю ВРУ особливої уваги потребує нещодавно ухвалене рішення КСУ від 28 лютого 2018 року у справі № 1-1/2018, яким визнано неконституційним Закон «Про засади державної мовної політики». Цей акт КСУ є показовим у кількох аспектах.

По-перше, єдиний орган конституційної юрисдикції здійснив фактичну кваліфікацію обставин та ретельно дослідив, зокрема, інформацію щодо перетину кордону тими парламентарями, чий голоси були зараховані як присутніх на відповідному засіданні ВРУ; дані про результати реєстрації депутатів на пленарному засіданні; дані про відсутність розгляду поправок і пропозицій, поданих депутатами щодо законопроекту; відеозапис пленарного засідання парламенту. Отже, КСУ реалізував функцію «суду фактів».

с. 30

По-друге, Суд сформулював низку фундаментальних, на нашу думку, правових висновків. Серед них відзначимо, зокрема, позицію, за якою реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів та інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів. КСУ підкреслив, що процедура розгляду й ухвалення парламентом законопроектів, розгляд пропозицій до них «мають ґрунтуватися на принципах», визначених Конституцією. Водночас недотримання цих принципів або нехтування ними «порушує демократичні вимоги щодо процедури розгляду й ухвалення законопроектів», «ставить під сумнів легітимність прийнятих законів».

У підсумку на підставі матеріалів щодо фактичних обставин Суд дійшов висновку про порушення процедури розгляду й ухвалення Закону «Про засади державної мовної політики» внаслідок, зокрема, відсутності висновку профільного комітету щодо законопроекту, відсутності обговорення проекту Закону у другому читанні, позбавлення депутатів права на розгляд поданих ними поправок, голосування одних депутатів картками інших колег.

На відміну від вузько-формального підходу до розуміння змісту поняття «конституційна процедура розгляду та ухвалення законів», якого додержувався КСУ у минулі роки, у справі № 1-1/2018 КСУ встановив порушення принципів, які імпліцитно присутні в Основному Законі та на яких ґрунтується ця процедура. Без жодного пафосу, такий підхід, на наше переконання, може свідчити про докорінну зміну доктрини КСУ щодо розуміння власної ролі як «охоронця Конституції».

Відзначимо ще один важливий момент: згаданою вище ухвалою від 30 січня 2013 року у справі № 2-7/2013 КСУ вже відмовляв у відкритті провадження щодо відповідності Конституції цього самого Закону «Про засади держав-

ної мовної політики», причому у відповідному поданні народні депутати України посилалися практично на ті самі обставини, які рішенням у справі № 1-1/2018 визнані порушенням конституційної процедури.

### Про що це свідчить та чого очікувати

Наберемося сміливості й констатуємо, що у зв'язку з ухваленням рішення у справі № 1-1/2018 Суд продемонстрував суттєві зміни у власних підходах, зокрема, до вирішення питання розуміння змісту поняття «конституційна процедура». З одного боку, потрібно врахувати можливість положень частини 2 статті 92 Закону про КСУ, за якими цей орган може розвивати та конкретизувати юридичну позицію КСУ у своїх наступних актах, змінювати юридичну позицію КСУ в разі суттєвої зміни нормативного регулювання, яким керувався КСУ при висловленні такої позиції, або за наявності об'єктивних підстав необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов'язань України та за умови обґрунтування такої зміни в акті КСУ.

З іншого боку, у тексті рішення КСУ від 28 лютого 2018 року у справі № 1-1/2018 не згадується позиція, якої Суд додержувався раніше, не відзначається потреба у будь-яких змінах і не обґрунтовуються такі зміни.

Як історичну ретроспективу нагадаємо, що в окремій думці судді КСУ **Олександра Мироненка** щодо рішення від 14 грудня 1999 року у справі № 1-6/99 вказувалось на його «помилковість» і висловлювалась ідея про необхідність застосування Судом принципу «тлумачення, яке змінюється». Пан Мироненко підкреслив, що КСУ «теж може взяти такий принцип на озброєння, ставши на конституційну позицію природного праворозуміння і відповідним чином витлумачивши положення частини 1 статті 8 Конституції України про верховенство права».

Приклади кардинальної зміни правових позицій можна також віднайти й у практиці Євросуду. Зокрема, рішенням у справі «Вілхо-Ескелінен та інші проти Фінляндії» від 19 квітня 2007 року Євросуд змінив підхід до розуміння сфери дії статті 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та застосування так званого «функціонального критерію», якого додержувався впродовж багатьох років. Серед іншого Євросуд зазначив у цьому рішенні: «...функціональний критерій у тому вигляді, в якому він застосовувався на практиці, не спрощує аналіз питання щодо можливості застосування статті 6 Конвенції... Крім того, всупереч очікуванням він не вносить у це питання визначеності. За цих обставин Європейський суд доходить висновку, що функціональний критерій... потрібно удосконалити. В інтересах юридичної визначеності, передбачуваності та рівності перед законом Суд не може, не маючи на те серйозних підстав, відходити від прецедентної практики. Якщо ж Суд не буде додержуватися динамічного й еволюційного підходу, є небезпека, що це стане перешкодою на шляху реформування або удосконалення його практики». Таким чином, під час розгляду цієї справи Євросуд підкреслив актуальність процесу реформування й удосконалення власної практики.

Хоча, повторимось, у рішенні КСУ у справі № 1-1/2018 не відзначена «еволюція» правових підходів Суду, на наш погляд, у такій ситуації фактичний результат — справді «революційний дух» цього акту КСУ — є значно важливіший, аніж формальний припис, «буква закону».

Не виключено, що рішення КСУ у цій справі може мати вплив і на практику адміністративних судів, зокрема, у питанні розмежування юрисдикції. Нагадаємо, що деякі аналогічні обставини, які встановлені КСУ у справі № 1-1/2018 та адміністративними судами у справі № 800/362/15, були визнані порушеннями принципів конституційного рівня.