

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ

ACTS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE: ISSUES OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY

Гедульянов В.Е., к.ю.н.

Автором констатовано, що за період функціонування в Україні єдиного органу конституційної юрисдикції ним неодноразово аналізувалися питання, пов'язані з представницькою демократією та її різноманітними проявами, та запропоновано підвести статистичні підсумки за період з 1997 року по 1 листопада 2022 року, узагальнивши відповідні рішення у три групи.

Перша група – це ті рішення, у яких наявна згадка про представницьку демократію. Таких рішень доволі небагато: рішення у справі щодо спеціальної конфіскації, 2022 р. та інші. Виходячи з вищевказаного, до першої групи належать 4 рішення Конституційного Суду України, прийняті у період з 2005 по 2022 роки.

Друга група рішень – це рішення, у яких наявна згадка про представницькі органи. До цієї групи належать рішення у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради, 2001 р., рішення у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад, 2002 р. та інші. Усього до другої групи належать 24 рішення Конституційного Суду України, прийняті у період з 1998 по 2017 роки.

Третя група рішень – це рішення, у яких згадується представницький мандат. До цієї групи належать рішення у справі щодо несумісності депутатського мандата, 1997 р., рішення у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови, 1999 р., інші. Усього до третьої групи належать 22 рішення Конституційного Суду України, прийняті у період з 1997 по 2021 роки.

За період свого функціонування з 1997 року по 1 листопада 2022 року Конституційний Суд України прийняв 404 рішення, у яких здійснив офіційне тлумачення положень законодавства та вирішив питання щодо конституційності положень актів чинного законодавства. У цілому, 50 рішень (12,37 % цих актів) містить згадку про представницьку демократію та / або пов'язані з нею питання створення та функціонування представницьких органів, з представницьким мандатом. Резюмовано, що цей відсоток неможливо оцінити у контексті порівняння з іншими інститутами конституційного права.

Ключові слова: демократія, представницька демократія, безпосередня демократія, принцип народовладдя, народний суверенітет, влада народу, конституційне правосуддя, Конституційний Суд України.

The author stated that during the period of operation of the single body of constitutional jurisdiction in Ukraine, it repeatedly analyzed issues related to representative democracy and its various manifestations, and proposed to summarize statistical results for the period from 1997 to November 1, 2022, summarizing the relevant decisions in three groups.

The first group are decisions, in which there is a mention of representative democracy. There are quite a few such decisions: the decision in the case of special confiscation, 2022 and others. Based on the above, the first group includes 4 decisions of the Constitutional Court of Ukraine, adopted in the period from 2005 to 2022.

The second group are decisions in which there is a mention of representative bodies. This group includes decisions in the case of combining a position in the local state administration with the mandate of a deputy of the local council, 2001, decisions in the case of protecting the labor rights of deputies of local councils, 2002 and others. A total of 24 decisions of the Constitutional Court of Ukraine, adopted in the period from 1998 to 2017, belong to the second group.

The third group are decisions that mention the representative mandate. This group includes the decisions in the case regarding the incompatibility of the deputy's mandate, 1997, the decision in the case of the concurrent positions of People's Deputy of Ukraine and the mayor, 1999, and others. A total of 22 decisions of the Constitutional Court of Ukraine, adopted in the period from 1997 to 2021, belong to the third group.

During the period of its functioning from 1997 to November 1, 2022, the Constitutional Court of Ukraine adopted 404 decisions, in which it carried out an official interpretation of the provisions of the legislation and resolved the issue of the constitutionality of the provisions of the current legislation. In total, 50 decisions (12.37% of these acts) contain a mention of representative democracy and/or related issues of creation and functioning of representative bodies with a representative mandate. It is summarized that this percentage cannot be estimated in the context of comparison with other institutions of constitutional law.

Key words: democracy, representative democracy, direct democracy, the principle of people's power, people's sovereignty, constitutional justice, the Constitutional Court of Ukraine.

Постановка проблеми. Представницька демократія є надзвичайно важливим інститутом для кожної країни з демократичним державним режимом. Вибори, референдуми, інші прояви безпосередньої демократії надають багато підстав для дискусій навколо них, ці підстави є завжди вагомими, а проблеми, пов'язані з проявами безпосередньої демократії, є завжди яскравими – електронне голосування, можливість застосування сходів жителів тощо за часів пандемійних обмежень, інші. Але, представницька демократія – це те, з чим пересічні громадяни зутикаються повсякденно, при реалізації своїх прав і свобод, при їхньому захисті. Саме ефективне функціонування представницьких органів надає підстави оцінити рівень демократизму у державі. А тому постійна розбудова інституту представницької демократії є важливим науковим завданням, яке ніколи не втратить актуальності, - адже потреба у взаємодії населення з представницькими органами загальнодержавного, а особливо – місцевого рівня, є постійною, повсякденною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань, пов'язаних з проблемами представницької демо-

кратії, як правило, містять лише посилання на ті чи інші рішення органів конституційної юрисдикції (дивись, наприклад, [1 – 4]). Конституційно-правова статистика не є поширеною в Україні, а тому поки що вчені, які досліджують питання як функціонування Конституційного Суду України, так і питання представницької демократії, не роблять відповідних узагальнень.

Метою статті є кількісний аналіз актів Конституційного Суду України, які мають відношення до представницької демократії у цілому та близьких питань зокрема.

Основний текст. Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції функціонує вже майже 25 років. За цей період було прийнято значну кількість актів, деякі з яких повністю та / або частково присвячені питанням, важливим для дослідників представницької демократії.

Ці рішення можна умовно поділити на кілька груп.

Перша група – це ті рішення, у яких наявна згадка про представницьку демократію. Таких рішень доволі небагато.

По-перше, це рішення у справі щодо спеціальної конфіскації, 2022 р. У п. 2.5. мотивувальної частини цього Рішення зазначено, що «Україна 19 грудня 1997 року розпочала співпрацю з Організацією економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development) ... шляхом підписання Угоди між Кабінетом Міністрів України та OECD, яку було ратифіковано Законом України від 7 липня 1999 року № 850-XIV. Метою діяльності OECD є передусім просування ринкової економіки та представницької демократії, сприяння зростанню як розвинених країн, так і тих, що розвиваються» [5]. Тут має місце просто згадка про представницьку демократію, у вигляді констатації факту її наявності.

По-друге, слід відмітити рішення у справі про обрання Голови Верховної Ради України, 2012 р. Абзац четвертий п. 3 мотивувальної частини цього Рішення передбачає, що «сутність представницької демократії полягає, насамперед, в опосередкованій участі громадян у прийнятті рішень державного значення через своїх представників, покликаних виступати від імені виборців, виражати та захищати інтереси всього народу. Реалізація засади відкритості роботи парламенту гарантує підтримання постійного зв'язку народних депутатів України, як повноважних представників Українського народу у Верховній Раді України, із виборцями, що створює умови для всебічного аналізу діяльності як окремих народних депутатів України, так і парламенту в цілому» [6]. Отже, тут має місце пряма згадка про представницьку демократію та стислий опис її сутності.

По-третє, в абзаці четвертому п. 3 Рішення у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі, 2008 р., зазначено, що «безпосередня демократія і представницька демократія є важливими об'єктами конституційного регулювання і мають бути легальними способами та засобами реалізації влади. Тому сфера їх застосування та інші параметри встановлюються Конституцією та законами України» [7]. Знов-таки, має місце лише згадка про досліджуваний інститут, та окреслюється джерельна база його правового регулювання. В абзаці п'ятому п. 3 цього ж Рішення зазначено, що «правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки)» [7]. Має місце окреслення зв'язку між двома видами демократії.

По-четверте, це Рішення у справі про здійснення влади народом, 2005 р. При здійсненні офіційної інтерпретації положень частини другої статті 5 Конституції України Конституційний Суд України зазначив, що:

- «положення «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу» [8] (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини);

- «влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України» [8] (абзац п'ятий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини);

- «Основним Законом України гарантовано здійснення народом влади також через сформовані у встановленому Конституцією та законами України порядку органи законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування» [8] (абзац шостий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Усього до першої групи належать 4 рішення Конституційного Суду України, прийняті у період з 2005 по 2022 роки (станом на 1 листопада 2022 року).

Друга група рішень, які доцільно виокремити, - це група рішень, у яких згадуються представницькі органи. До цієї групи належать такі рішення.

По-перше, це Рішення у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, 2013 р. Абзац перший пункту 3 мотивувальної частини передбачає, що «Конституційний Суд України вважає, що істотне значення для функціонування демократичної держави, гарантування її республіканських засад має встановлений Основним Законом України порядок формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема періодичність проведення виборів до них» [9].

По-друге, це рішення у справі про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, у якому передбачено, що «Конституція України та закони України встановлюють однакові правові підходи до організації і діяльності органів, які мають представницький характер: парламенту - Верховної Ради України, представницького органу Автономної Республіки Крим - Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування - місцевих рад (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини), 2001 р. [10].

Крім того, до цієї групи належать:

- рішення у справі про бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік, 1998 р.;

- рішення у справі про застосування української мови, 1999 р.;

- рішення у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови, 1999 р.;

- рішення у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради, 2001 р.;

- рішення у справі щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради АРК з іншими видами діяльності, 2001 р.;

- рішення у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад, 2002 р.;

- рішення у справі щодо повноважності Верховної Ради України, 2002 р.;

- рішення у справі про Конституцію Автономної Республіки Крим, 2003 р.;

- рішення у справі про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, 2003 р.;

- рішення у справі щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, 2004 р.;

- рішення у справі про здійснення влади народом, 2005 р.;

- рішення у справі за конституційними поданнями 56 та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад», 2008 р.;

- рішення у справі про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення, 2008 р.;

- рішення у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування, 2009 р.;

- рішення у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», 2009 р.;

- рішення у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України, 2009 р.;

- рішення у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про затвердження зміни до статті 22 Конституції Автономної Республіки Крим щодо строку повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим», 2009 р.;

- рішення у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33-1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», 2010 р.;

- рішення у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, 2011 р.;

- рішення у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України, 2012 р.;

- рішення у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів“, 2013 р.;

- рішення у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії, 2017 р..

Усього до другої групи належать 24 рішення Конституційного Суду України, прийняті у період з 1998 по 2017 роки (станом на 1 листопада 2022 року).

Третя група рішень, які доцільно виокремити, - це група рішень, у яких згадується представницький мандат. До цієї групи належать такі рішення:

- рішення у справі щодо несумісності депутатського мандата, 1997 р.;

- рішення у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови, 1999 р.;

- рішення у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України, 1998 р.;

- рішення у справі щодо статусу депутатів рад, 1998 р.;

- рішення у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради, 2001 р.;

- рішення у справі про угоди про розподіл продукції, 2001 р.;

- рішення у справі щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради АРК з іншими видами діяльності, 2001 р.;

- рішення у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад, 2002 р.;

- рішення у справі щодо сумісності посад народного депутата України і члена Кабінету Міністрів України, 2002 р.;

- рішення у справі щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, 2004 р.;

- рішення у справі про незалежність суддів як складову

їхнього статусу, 2004 р.;

- рішення у справі у справі за конституційними поданнями 56 та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад», 2008 р.;

- рішення у справі про перебування народного депутата України у депутатській фракції, 2008 р.;

- рішення у справі про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних, 2010 р.;

- рішення у справі про стаж для зайняття посади судді в апеляційних, вищих спеціалізованих судах та Верховному Суду України, 2011 р.;

- рішення у справі у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини першої статті 7, пункту 2 розділу VIII „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про засади запобігання і протидії корупції“, 2012 р.;

- рішення у справі щодо змін умов виплати пенсій і щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці, 2013 р.;

- рішення у справі про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці, 2016 р.;

- рішення у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії, 2017 р.;

- рішення у справі у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум», 2018 р.;

- рішення у справі у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики», 2018 р.;

- рішення у справі у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», 2021 р.

Усього до третьої групи належать 22 рішення Конституційного Суду України, прийняті у період з 1997 по 2021 роки (станом на 1 листопада 2022 року).

Висновок. За період функціонування в Україні єдиного органу конституційної юрисдикції ним неодноразово аналізувалися питання, пов'язані з представницькою демократією та її різноманітними проявами. Статистичні підсумки за період з 1997 року по 1 листопада 2022 року доцільно підвести, узагальнивши відповідні рішення у три групи.

Перша група – це ті рішення, у яких наявна згадка про представницьку демократію. Таких рішень доволі небагато: рішення у справі щодо спеціальної конфіскації, 2022 р., рішення у справі про обрання Голови Верховної Ради України, 2012 р., рішення у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі, 2008 р. та рішення у справі про здійснення влади народом, 2005 р. Виходячи з вищенаведеного, до першої групи належать 4 рішення Конституційного Суду України, прийняті у період з 2005 по 2022 роки (станом на 1 листопада 2022 року).

Друга група рішень – це рішення, у яких наявна згадка про представницькі органи. До цієї групи належать рішення у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради, 2001 р., рішення у справі щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради АРК з іншими видами діяльності, 2001 р., рішення у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад, 2002 р. та інші. Усього до другої групи

належать 24 рішення Конституційного Суду України, прийняті у період з 1998 по 2017 роки (станом на 1 листопада 2022 року).

Третя група рішень – це рішення, у яких згадується представницький мандат. До цієї групи належать рішення у справі щодо несумісності депутатського мандата, 1997 р., рішення у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови, 1999 р., інші. Усього до третьої групи належать 22 рішення Конституційного Суду України, прийняті у період з 1997 по 2021 роки (станом на 1 листопада 2022 року).

За період свого функціонування з 1997 року по 1 листопада 2022 року Конституційний Суд України

прийняв 404 рішення, у яких здійснив офіційне тлумачення положень законодавства та вирішив питання щодо конституційності положень актів чинного законодавства. У цілому, 50 рішень (12,37 % цих актів) містить згадку про представницьку демократію та / або пов'язані з нею питання створення та функціонування представницьких органів, з представницьким мандатом. Варто зазначити, що цей відсоток неможливо оцінити у контексті порівняння з іншими інститутами конституційного права.

Перспективи подальших досліджень полягають у проведенні більш ґрунтовного аналізу положень актів Конституційного Суду України, про які йдеться у цій статті.

ЛІТЕРАТУРА

1. Qaracayev S. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. №3.
2. Гараджаев Д. Я. Реформирование места Конституционного Суда в системе органов государственной власти Азербайджанской Республики: опыт Суда ЕС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 1. С.26-29.
3. Мішина Н.В. Адміністративно-правові проблеми державного контролю. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2021. Т. 29. С. 160-165.
4. Mishyna N.V. Self-Organized Bodies of the Population and the Local Government's Nature Concepts | Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *ЮРИДИКА | JURIDICA*. 2020. № 1. С. 16-20.
5. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 96-1, 96-2 Кримінального кодексу України (щодо спеціальної конфіскації): Рішення Конституційного Суду України від 30 червня 2022 року № 1-р/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-22/sp:max50:nav7:font2#Text> (Дата звернення 28.10.2022 р.).
6. У справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України“ (справа про обрання Голови Верховної Ради України): Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 2012 року № 15-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-12/sp:max50:nav7:font2#Text> (Дата звернення 28.10.2022 р.).
7. У справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі): Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#n54>
8. У справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом): Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text> (Дата звернення 28.09.2021 р.).
9. У справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів“: Рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2013 року № 2-рп/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-13#Text> (Дата звернення 28.10.2022 р.).
10. У справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про порядок управління майном, що належить Автономній Республіці Крим або передане в її управління, затверджених відповідними постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, та Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про заходи щодо посилення кадрової роботи в Автономній Республіці Крим» (справа про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим): Рішення Конституційного Суду України 27 лютого 2001 року № 1-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-01/sp:max50:nav7:font2#Text> (Дата звернення 28.10.2022 р.).