

Засади демократичної організації влади

та республіканської форми правління в Україні в правових позиціях Конституційного Суду України



О. М. Литвинов

суддя Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ

У статті аналізуються правові позиції Конституційного Суду України з приводу демократичної організації влади та республіканської форми правління в Україні. Особлива увага приділяється питанням прав Українського народу в частині зміни конституційного ладу України.

Ключові слова: демократія, республіка, народовладдя, конституційний лад, правові позиції.

В статье анализируются правовые позиции Конституционного Суда Украины по вопросу демократической организации власти и республиканской формы правления в Украине. Особое внимание уделяется вопросам прав Украинского народа в части изменения конституционного строя Украины.

Ключевые слова: демократия, республика, народовластие, конституционный строй, правовые позиции.

In the article legal positions of Constitutional Court of Ukraine are analysed through question of democratic organization of power and republican form of rule in Ukraine. The special attention is spared to the questions of rights for the Ukrainian people in part of change of constitutional order of Ukraine.

Keywords: *democracy, republic, people sovereignty, constitutional order, legal positions.*

Той факт, що засади республіканської форми правління (ч.1 ст. 5 Конституції України) та демократичного врядування (ст. 1) – це взаємопов'язані принципи цілісного конституційного ладу, не викликає жодних сумнівів. Академік права Ю. М. Тодика з приводу системності засад конституційного ладу абсолютно слушно зазначав, що «норми, які закріплюють засади конституційного ладу, становлять собою цілісну єдність, оскільки у них багато спільного за своїм функціональним призначенням та специфікою впливу на соціальні відносини» [1, с. 26]. Саме завдяки цим рисам Конституція України «може комплексно, системно впливати на різні сфери суспільних відносин» [1, с. 27].

Натомість це зовсім не виключає певну дихотомічність означених принципів, а саме – їх взаємостримуючий і взаємодоповнюючий потенціал. Німецькі дослідники з приводу такого впливу і різнополюсної спрямованості засад демократії та республіканського устрою відзначають: «Демократична республіка є ладом, який не дає розвернутись стихійному прагненню до свободи (яка в античній Греції, на думку вчених, ототожнювалась із демократією. – О. А.), а слугує їй, сприяє її підйому та розквіту аж до рівномірного розподілу соціальних благ, рівних виборів, рівного доступу до державних посад, освіти, до власності та участі у формуван-

ні політичної волі» [2, с. 29]. В сучасних умовах «демократія повинна бути республіканською, а республіка – демократичною, яка відкриває широкий простір свободи». «Але демократія – не заклик до тотального звільнення, а гарантія збереження і рівного розподілу впорядкованої свободи» [2, с. 29].

Отже, йдеться про те, що демократія передбачає владарювання вільних громадян на засадах свободи (насамперед, свободи вибору). В той же час республіка впорядковує цю свободу, спрямовуючи її на забезпечення інтересів загального блага, реалізації «спільної справи» (*res publica*).

Вагоме значення у з'ясуванні цих особливостей засад демократизму та республіканізму мають правові позиції Конституційного Суду України як офіційного інтерпретатора Основного Закону. Питання доктринальної розробки Судом теорії конституційного ладу були предметом аналізу таких вчених, як Ю. М. Тодика, А. О. Селіванов, А. А. Стрижак, Ю. Г. Барабаш, В. М. Кампо, П. Б. Стецюк та ін. Завданням цієї статті є дослідження вироблених Судом правових позицій з питань республіканського устрою України, демократії та їх впливу на юридичну практику.

Перш за все, слід відзначити, що проголошення України республікою визначає носія і єдине джерело влади – Український народ. На спірність використання означеної категорії та недосконалість розробки теорії народного суверенітету вже неодноразово вказувалось у фаховій літературі [3]. Натомість до кінця не розкритим залишається питання про розуміння органом конституційної юрисдикції цієї проблематики.

В першу чергу відзначаємо рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України. Суд, зокрема, зауважив: «Конституція Украї-

ни як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу». «Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно із законодавчою. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом».

Таким чином, відзначаємо констатацією Судом того факту, що поряд із державною владою, яка згідно з ч.1 ст. 6 Конституції функціонує в режимі поділу її на законодавчу, виконавчу та судову гілки, існує також установча влада народу. Якщо обсяг державної влади є цілком визначений Конституцією і Законами України (ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19 Основного Закону), то питання меж установчої влади народу залишається відкритим.

Окрім цього, в науці існує альтернативна точка зору щодо існування установчої влади. Так, Л. Мамут з цього приводу зазначає: «насправді таких двох влад («влада народу» та «державна влада») немає». «Насправді подвоєння влади не відбувається. Є тільки публічна влада державно-організованого народу у цілому, який здійснює цю свою єдину, лише йому належну владу, через органи держави, а не через «органи державної влади» [4, с. 270]. Вважаємо, що такий підхід заслуговує на увагу, оскільки робить погляд на існуючу в державі владу більш уніфікованим.

Разом з тим, зауважимо, що надалі Суд ще більше розвинув теорію установчої влади народу. До означених характеристик були додані такі ознаки.

У рішенні 11 липня 1997 р. № 3-зп у справі щодо конституційності тлу-

мачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України Суд відмітив, що «Конституція України прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу (преамбула Конституції України), який відповідно до статті 5 Конституції України має виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні». «Це право не може бути узурповано державою, її органами або посадовими особами (там же). Отже, прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується пунктом 1 статті 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України, а також статтею 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом».

На цьому етапі можна було зробити попередній висновок, що на думку Конституційного Суду України в нашій державі існує специфічний різновид влади, якою є установча влада народу. Однак при цьому незрозумілим залишається те, наскільки невід'ємною є його установча влада? Адаже, як було зазначено Судом в одному із наступних його рішень, «Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні здійснює не лише законодавчу функцію, яка є пріоритетною, а й інші функції держави, зокрема установчу». «Здійснюючи установчу функцію, Верховна Рада України діє як орган установчої влади. На відміну від прийняття звичайних законів, Верховна Рада України, приймаючи Конституцію України, діяла не як орган законодавчої вла-

ди, а як орган установчої влади» (рішення від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003 у справі щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України).

До цього слід додати, що в подальшому Суд вирішив наділити установчу владу такою властивістю, як виключність: «Установча влада є виключним правом народу» (рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі). Тим самим ускладнивши розуміння своєї попередньої позиції щодо можливості делегування установчих повноважень Верховній Раді. Про неоднозначність розуміння цих питань в межах самого Суду свідчить аналіз окремих думок суддів. Так, висловлюючи окрему думку щодо рішення Суду у справі про повноваження Конституційного Суду України (від 26 червня 2008 р. №13-рп/2008), суддя П. М. Ткачук зауважив: «Конституція України як акт установчої влади визначила участь народу і Верховної Ради України щодо внесення до неї змін, тобто встановила право парламенту у певних випадках здійснювати установчу владу» [5, с. 39].

Тому в даному випадку слід замислитись над тим, хто є справжнім сувереном у республіці, якщо виключна правосуб'єктність суверена може здійснюватись представницьким органом влади. І тут виходимо на одне із найбільш дискусійних питань у науці конституційного права, а саме питання змісту формули ч. 3 ст. 5 Основного Закону України щодо виключного права Українського народу на визначення та зміну конституційного ладу, яке не може бути узурповане державою, її органами та посадовими особами.

Справа в тому, що до останнього часу ані науковці, ані Суд не змогли виробити більш-менш узгодженої концепції прав народу в сфері визначення та зміни конституційного ладу. І це пов'язано переду-

сім із відсутністю сталого розуміння категорії «конституційний лад».

Слід відзначити спроби органу конституційної юрисдикції вирішити це питання. Так, розглядаючи справу про здійснення влади народом, суд надав таку офіційну інтерпретацію вищезгаданому принципу конституційного ладу України: «Положення частини третьої статті 5 Конституції України... треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII. Належне виключно народові право визначати і змінювати конституційний лад в Україні не може бути привласнене у будь-який спосіб державою, її органами або посадовими особами» (рішення від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005). В подальшому Суд ще не раз вдався до роз'яснення змісту положень ч. 3 ст. 5 Конституції. Найбільш значимою в цьому контексті слід визнати його правову позицію, висловлену при вирішенні справи про прийняття Конституції та законів України на референдумі: «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України».

Наголосимо, що саме таке сприйняття правосуб'єктності народу в аспекті права на зміну конституційного ладу характерне для правосвідомості багатьох суддів. Так, проф. В. М. Шаповал, апелюючи до рішення Суду у справі про законопроект № 4180 з внесеними до нього

го поправками, у своїй окремій думці зазначив: «За логікою положення частини третьої статті 5 Конституції України..., приписи згадуваних трьох розділів (йдеться про Розділи I, III та XIII Конституції, зміни до яких мають бути затверджені на всеукраїнському референдумі. – О. А.) співвіднесені з поняттям конституційного ладу. Сенс цього поняття, по суті, виключає формальний підхід до трактування приписів Основного Закону України, які становлять його нормативно-правову і змістовну основу» [6, с. 37].

Що стосується юридичної науки, то з приводу змісту установчої влади та правосуб'єктності Українського народу, як носія цієї влади, ми можемо зустріти співзвучні із позиціями Суду погляди. На думку Л. М. Шипілова, сенс установчої функції народовладдя (яку потім дослідник починає прямо ототожнювати із народовладдям. – О. А.), полягає, по-перше, «у встановленні власної держави (що досягається через реалізацію права народу на самовизначення), а, по-друге, як наслідок, у встановленні конструкції самої держави (що, в свою чергу, передбачає прийняття певного установчого акта для держави, яким, очевидно, виступає конституція)» [7, с. 148]. Щодо останнього аспекту, то, виходячи із правових позицій Конституційного Суду, розглядаючи установчу владу в такому сенсі, можна її умовно поділити на дві частини: «за своїм характером установча влада може бути первинною (у випадку розробки та прийняття конституції в цілому) та встановленою (у випадку зміни вже чинної конституції)». «Встановлена установча влада визначається конституцією для наступних її змін і доповнень. Вона надає вказаному в ній органу державної влади право діяти як орган установчої влади» (рішення від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003 у справі щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України).

Присвятивши так багато уваги проблематиці народовладдя, зауважимо, що саме народний суверенітет є тією вихідною засадою, яка об'єднує означені у назві засади демократизму та республіканізму. І від того, наскільки чітко будуть відображені в Конституції механізми реалізації народовладдя та наскільки гарантованим буде можливість використання форм безпосередньої демократії та громадського контролю за діяльністю влади, залежить ефективність реалізації згаданих засад конституційного ладу. Як бачимо, у цій царині є проблеми, які простим тлумаченням Конституційного Суду, на превеликий жаль, не вирішити.

До цього можемо додати і невирішеність проблеми щодо використання інституту референдуму за народною ініціативою. У фаховій літературі вже неодноразово акцентувалась увага на питаннях складності (а з окремих позицій і неможливості) застосування цієї форми демократії для ухвалення важливих державних рішень шляхом безпосереднього голосування [8]. Все це ставить під сумнів існування тієї демократичної свободи, яку має впорядковувати республіканський устрій.

Питанням, пов'язаним із демократією та республіканізмом, слід визнати організацію та проведення виборів вищих органів влади. З цього приводу Конституційним Судом України напрацьована достатня кількість важливих правових позицій.

Своєрідне розуміння Судом «спільної справи», яка присутня у реалізації народом влади в республіці, можна продемонструвати на прикладі його правової позиції, висловленої в рішенні від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України). Йдеться про визнання Судом неконституційною норми виборчого закону про те, що «вважається, що виборці, які не брали участі у голосуванні на виборах, підтримують ре-

зультати волевиявлення тих виборців, які взяли участь у голосуванні на виборах». На думку Суду, «це суперечить статті 69 Конституції України, відповідно до якої народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії». «Це положення Закону не є визначенням народного волевиявлення, як і волевиявлення окремих громадян, виходячи з того, що виборці повинні здійснити його на виборах особисто». Отже, в розумінні Суду влада у Республіці здійснюється громадянами спільно. Навіть за тих умов, що вони не беруть участь у голосуванні, вважається, що тим самим вони висловлюють свою мовчазну згоду із вибором тих співгромадян, які вирішують реалізувати своє конституційне право.

З цього приводу не можна не згадати обурення громадських кіл та окремих політиків щодо ініціативи народного депутата В. Писаренка напередодні президентських виборів заборонити «голосування проти всіх» [9]. В свій час це питання також стало підставою гострих дискусій в Російській Федерації. Нагадаємо, що на відміну від українських парламентаріїв, у їхніх російських колег справа дійшла до реального скасування «голосування проти всіх». Це рішення парламенту було оскаржено до Конституційного Суду Росії, однак Суд навіть відмовився розглядати його по суті, пославшись на висловлену раніш правову позицію і зауваживши в Ухвалі про відмову у прийнятті до розгляду скарги громадянина В. Д. Юдіна (від 19 квітня 2007 р. № 281-О-О) наступне: «Визнання можливості голосування на виборах за допомогою заповнення граfi «проти всіх» у виборчому бюлетені відноситься до дискреційних повноважень федерального законодавця і, отже, рішення питання про внесення до законодавства або про виключення з нього норми про форму голосування

проти всіх кандидатів (проти всіх списків кандидатів) є прерогативою законодавця і до компетенції Конституційного Суду Російської Федерації... не відноситься».

Разом з тим, хвиля обурення, що змусила народного обранця відкликати свою ініціативу, не зняла з порядку денного питання про те, що являє собою реальне народне волевиявлення, яке є необхідною умовою демократичної республіки. Вважаємо, що питання можливості «голосування проти всіх» суттєвим чином впливає на рівень громадянської відповідальності, яка за республіканських умов, умов «спільної справи» має бути на найвищому рівні. Адже лише позитивний вибір дозволяє говорити про певну причетність громадян до управління справами в державі. Водночас можливість прийти на вибори та проголосувати проти всіх є способом уникнення відповідальності за розвиток країни, адже такий виборець може в будь-який момент відповісти, що він ніколи не підтримував жодну владу.

Що стосується зарубіжної практики, то в переважній більшості країн з усталеними демократичними традиціями (зокрема, таких, як Великобританія, Франція, Німеччина, Італія, Швеція, Австралія, Японія) таке голосування виборчим законодавством не передбачено. Парламентарії Азербайджану, Вірменії та Казахстану свого часу запроваджували таку можливість для виборця, але потім відмовились від неї [10].

Аналогічної позиції щодо недоцільності збереження голосування «проти всіх» дотримуються і міжнародні експерти, які неодноразово вказували Україні на необхідність внесення відповідних змін до законодавства. Так, у Спільному висновку щодо Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань виборів Президента України», підготовленого Венеціанською комісією та ОБСЄ/

БДІПЛ, вказується на те, що «у Заключному звіті місії БДІПЛ/ОБСЄ зі спостереження за виборами 2004 року було рекомендовано вилучити з виборчих бюлетенів можливість голосувати проти всіх кандидатів». «У Заключному звіті говориться, що, в принципі, необхідно заохочувати виборців голосувати за свого кандидата чи партію і тим самим брати на себе відповідальність за орган влади, який обирається» [11].

Важливе значення для розуміння ставлення Конституційного Суду України до питання про взаємозв'язок демократичного режиму та республіканського устрою є його правова позиція, висловлена ним у рішенні у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі. Суд зауважив, 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 мож-

ливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки)». Тим самим Суд підкреслив важливість «республіканського» упорядкування демократичних свобод, що має слугувати «спільній справі» побудови демократичної, правової та соціальної держави.

Очевидно, зроблений екскурс не вичерпує всієї багатогранності інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду України щодо питань демократичного республіканізму. Однак, навіть такий поверховий аналіз дозволяє зробити висновок про те, що доктрина демократичної та республіканської організації влади лише починає формуватись. І вагому роль в цьому процесі відіграє Конституційний Суд України. Разом з тим, ми є свідками того, що в даному випадку Суд зіткнувся зі складнощами у тлумаченні вихідних засад конституційного ладу, як через недосконалість конституційних положень, так і через відсутність необхідних напрацювань науки конституційного права.

Література

1. *Тодыка Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины. – Х.: Факт, 1999. – 320 с.
2. Государственное право Германии. Т.1. – М.: ИГиП РАН, 1993. – 312 с.
3. *Барабаш Ю. Г.* Установча влада Українського народу як конституційний феномен // Право України. – 2009. – № 11. – С. 73-80.
4. *Мамут Л.* Публична власть, государство и разделение властей // Конституционный суд как гарант разделения властей. Сб. докладов. – М.: ИПиПП, 2004. – С. 262-274.
5. Окрема думка Ткачука П. М. // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 5. – С. 38-40.
6. Окрема думка В. М. Шаповала // Вісник Конституційного Суду України. – 2004. – № 5. – С. 36-37.
7. *Шипілов А. М.* Народовладдя як основа демократичної державності. – Х.: ФІНН, 2009. – 216 с.
8. Див., напр.: Барабаш Ю. Г. Референдум як спосіб вирішення питань, пов'язаних із державним суверенітетом // Державний суверенітет: теоретико-правові проблеми / За ред. Ю. П. Битяка та І. В. Яковюка. – Х.: Право, 2010. – С. 91-116.
9. «Бютівець» Писаренко пропонує скасувати право голосувати проти всіх // <http://gazeta.ua>
10. Голосовать «против всех» недемократично? // <http://www.newsland.ru>
11. Спільний висновок щодо Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань виборів Президента України», підготовлений Венеціанською комісією та ОБСЄ/БДІПЛ // <http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD%282009%29040-ukr.pdf>