

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**Механізм конституційного регулювання та його основні стадії в контексті реалізації виборчого права та формування конституційного ладу****В. Колісник**

професор кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України

Статтю присвячено з'ясуванню поняття механізму конституційного регулювання, встановленню його основних стадій на прикладі реалізації суб'єктивного виборчого права, а також визначенню моменту виникнення конституційного ладу.

Ключові слова: механізм конституційного регулювання, стадії механізму конституційного регулювання, виборче право, конституційний лад.

Пов'язуючи сутність конституціоналізму перш за все з правовими обмеженнями влади, Ф. Гаєк слушно зазначав, що «ці обмеження відразу задумувалися для того, щоб захистити людей від тих, хто наділений владою, і вони стали єдиними засобами, завдяки яким люди можуть визначати загальний характер того ладу, за якого вони житимуть»¹. Доктрина конституціоналізму, яку слід визначати як сукупність усталених та загальноновизнаних ідей, теоретичних положень і узагальнень щодо політико-правової організації держави, що ґрунтується на ідеї обмеження державної влади з метою забезпечення свободи особи та її вільного розвитку, безпосередньо пов'язана з категорією конституційного ладу та механізму конституційного регулювання. Адже між моментом проголошення прихильності до ідей конституціоналізму (тобто намірів побудувати конституційну державу, яка обмежує державну владу та гарантує права людини) та часом їх реального втілення у повсякденну державотворчу практику, у повсякденне життя суспільства може минути певний, інколи досить значний, строк. А між конституційною моделлю організації державної влади на засадах її обмеження та реальними суспільними відносинами, що складаються у сфері владарювання, можуть бути (і насправді досить часто виявляються) значні відмінності. Тобто проголосити державу обмеженою (перш за все правом, правами людини, шляхом однозначного визначення функцій та повноважень органів влади тощо) й насправді запровадити реальні обмеження її влади за допомогою правових засобів — це два різні за своєю сутністю процеси, про що переконливо свідчить історія конституційного розвитку багатьох держав.

¹ Гаєк Ф. А. Конституція свободи / Ф. А. Гаєк. — Л.: Літопис, 2002. — С. 187.

Демократичні перетворення, що здійснювалися на основі проголошення наміру втілити основоположні ідеї конституціоналізму, в одних державах призвели до значних позитивних зрушень, а в інших — далі риторики справа не пішла й суттєвих результатів досягти не вдалося. У одних державах після офіційного визнання ідей конституціоналізму визначальними соціальними дороговказами процеси демократизації у політичній системі збіглися у часі з реформуванням економіки й соціальної сфери та привели до нової якості життя, до формування набагато ефективнішої системи організації та здійснення публічної влади, а в інших навпаки — потягли за собою втрату керованості політичними та соціально-економічними процесами, призвели до скорочення виробництва, зниження якості життя, поширення безробіття, масового зубожіння значної частини населення, загострення соціальної, міжконфесійної та міжнаціональної напруженості, втрати впевненості у завтрашньому дні, апатії та зневіри серед широкого загалу. Хоча в державах і першої, і другої категорії ухвалювалися нові конституції, декларувалися численні реформи та здійснювалися численні спроби демократичної трансформації.

Для з'ясування особливостей процесу переведення змісту конституційних принципів і норм у площину практичної реалізації, реальної повсякденної державотворчої практики видається недостатнім традиційне висвітлення механізму реалізації конституційних норм¹. Певні вади має й найбільш поширений інституційний підхід до з'ясування особливостей конституційного регулювання. У зв'язку з цим К. Бабенко наголошує, що «надмірне акцентування уваги на інститутах державної влади і конституційного права часто унеможлиблює аналіз процесів взаємодії між різними органами державної влади, між різними владними гілками, між державою і суспільством у цілому. Тому видається доцільним досліджувати не лише конкретні інститути, що є предметом конституційного регулювання, включаючи й політико-правові інститути, а й їх взаємодію»².

На нашу думку, одночасно варто звернутися й до аналізу категорії «механізм конституційного регулювання» за аналогією з механізмом правового регулювання. На думку В. Хропанюка, механізм правового регулювання — це «система правових засобів, за допомогою яких здійснюється впорядкованість суспільних відносин відповідно до цілей та завдань правової держави»³. С. Комаров підкреслює, що механізм правового регулювання «виражає діяльний бік процесу переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин. При цьому правове регулювання являє собою довготривалий процес, який розпадається на стадії, на кожній з котрих працюють особливі юридичні засоби, що в сукупності складають механізм правового регулювання»⁴. До таких стадій автор відносить

¹ Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики : монография / Ю. Н. Тодыка. — Х. : Факт, 2000. — С. 333–374.

² Бабенко К. А. Поняття конституційного регулювання в сучасній науці конституційного права / К. А. Бабенко [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/228-konst-pravo/3495-2010-01-22-22-11-49.htm>

³ Хропанюк В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк. — М. : Интерстиль ; Омега-Л, 2005. — С. 341–342.

⁴ Общая теория государства и права : акад. курс в 2 т. / под. ред. проф. М. Н. Марченко. — Т. 2 : Теория права. — М. : Зерцало, 1998. — С. 439.

видання норми та її загальний вплив (регламентація суспільних відносин), виникнення суб'єктивних прав та суб'єктивних юридичних обов'язків, реалізацію суб'єктивних прав та суб'єктивних юридичних обов'язків, втілення їх у конкретну фактичну поведінку учасників суспільних відносин, застосування права¹.

Розпочинаючи конституційне моделювання або ж конституційну трансформацію, слід визначити, яких саме результатів варто очікувати від конституційного врегулювання. Одним із головних результатів функціонування механізму конституційного регулювання має стати запровадження конституційного ладу. Разом з тим конституційний лад є не лише результатом, а одночасно й критерієм ефективності конституційного регулювання. Саме тому важливо не лише проголосити прихильність до ідей конституціоналізму та офіційно визнати засади конституційного ладу шляхом внесення до конституційного тексту відповідних принципів, а й запровадити конституційний лад на практиці та щоденно підтримувати його стабільність. Н. Боброва стверджує, що «конституційний лад виникає з моменту визнання народу джерелом державної влади»². Однак автор залишила поза увагою той загальновідомий факт, що визнання народу джерелом влади та інших демократичних принципів не обов'язково має наслідком проведення справжніх, тобто вільних і демократичних виборів. Про це переконливо свідчить практика нехтування відповідними конституційними нормами на значній частині пострадянського простору ось уже понад два десятиліття. Адже попри офіційне визнання народу джерелом влади результати парламентських і президентських виборів у багатьох з цих держав є легко прогнозованими задовго до їх проведення, а главами держав тривалий час залишаються одні й ті самі політичні лідери.

Механізм конституційного регулювання — це система послідовно організованих юридичних засобів, що доповнюють один одного, за допомогою яких забезпечується упорядкованість суспільних відносин визначального характеру (перш за все відносин владарювання) та досягаються цілі конституційно-правового регулювання. Остаточним результатом належного функціонування механізму конституційного регулювання має стати впровадження конституційного ладу, й саме зазначений механізм шляхом всебічного аналізу його складових дозволяє з'ясувати момент виникнення конституційного ладу. Механізм конституційного регулювання можна розглядати і в контексті різних способів втілення в життя конституційних норм (використання, виконання, дотримання, застосування), і як послідовну зміну певних стадій (етапів) конституційного регулювання.

Механізм конституційного регулювання складається з кількох стадій. Їх кількість може бути різною залежно від специфіки певної конституційної норми чи групи взаємопов'язаних конституційних норм, і на кожній з них визначальний регулюючий вплив має певна група юридичних засобів, що в сукупності складають механізм конституційного регулювання. Першою стадією цього механізму є ухвалення Конституції та набуття нею чинності. Як відомо, Конституція України була ухвалена та набула чинності 28 червня 1996 року. Проте набуття чинності Конституцією України символізувало лише завершення формування конституцій-

¹ Общая теория государства и права : акад. курс в 2 т. / под. ред. проф. М. Н. Марченко. — Т. 2 : Теория права. — М. : Зерцало, 1998. — С. 439.

² Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России : монография / Н. А. Боброва. — М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2003. — С. 44.

ної моделі подальшої трансформації української державності, визначення загального стратегічного вектора демократичного поступу українського суспільства. Але як саме ця модель могла бути вибудована впродовж найближчих років, на той час ще ніхто достеменно не знав та й знати не міг. Це залежало від багатьох чинників, і перш за все — від здатності політичної еліти, починаючи від глави держави, парламентарів та урядовців, власним прикладом продемонструвати повагу до Основного Закону, організувати кропітку, зважену, злагоджену, наполегливу, повсякденну роботу, спрямовану на роз'яснення, втілення та розвиток визначальних конституційних принципів і конституційних норм у нормах законів, підзаконних актів, у діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, у щоденній правозастосовній та судовій практиці.

Саме тому важко погодитися з твердженням про те, що «конституційно-правові норми, що становлять нормативну основу механізму конституційно-правового регулювання, переважно зібрані у межах єдиного нормативно-правового акта (Основного Закону України)... Відповідно досить легко уможливити розмежувати процедурні особливості прийняття конституційних норм та механізм їх дії»¹. Насправді виникає нагальна потреба у розгалуженому поточному конституційно-правовому законодавстві, незважаючи на те, що норми Конституції України офіційно визнаються нормами прямої дії. По-перше, в Україні відсутня традиція ухвалення судових рішень винятково на підставі певної конституційної норми чи кількох конституційних норм. Зазвичай судді не наважуються ухвалити судові рішення, спираючись тільки на конституційну норму та на власне розуміння її сутності, керуючись при цьому «духом» чи хоча б «літерою» Конституції. По-друге, певна частина конституційних норм взагалі не може бути реалізована без поточного законодавства (наприклад, провести парламентські чи президентські вибори без відповідного виборчого закону практично неможливо).

Отже, другою стадією механізму конституційного регулювання слід визнати прийняття Верховною Радою України необхідного поточного законодавства. Перш за все йдеться про низку законів, необхідність ухвалення яких прямо передбачена Конституцією України або ж випливає з її тексту. У цих законах визначається порядок реалізації прав особи чи повноважень певного органу влади (у тому числі передбачаються різні правомочності, зумовлені таким правом чи повноваженням) та порядок виконання обов'язків, передбачених відповідною конституційною нормою. Незважаючи на те, що конституційні норми офіційно визнаються нормами прямої дії, зазвичай потреба у поточному законодавстві є очевидною або ж прямо випливає з тексту Конституції України. Так, відповідно до пункту 20 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначається «організація і порядок проведення виборів». Зазначене положення слід розуміти так, що всі основні питання, пов'язані з організацією виборчого процесу, мають бути врегульовані саме законами, а не підзаконними актами.

Третьою стадією механізму конституційного регулювання є ухвалення уповноваженими органами підзаконних нормативно-правових актів. Річ у тім, що не всі організаційно-правові та організаційно-технічні питання, пов'язані з виникненням

¹ Яроцький В. Характеристика основних стадій механізму цивільно-правового регулювання / В. Яроцький // Право України. — 2010. — № 12. — С. 19.

конституційно-правових відносин, можуть бути враховані та передбачені в законах. Так, наприклад, постановою Центральної виборчої комісії (далі — ЦВК) від 25 лютого 2014 року № 21 встановлено форму анкети кандидата на пост Президента України. 16 вересня 2014 року ЦВК ухвалила постанову № 968 «Про тимчасові заходи із забезпечення внесення до Державного реєстру виборців змін щодо виборчої адреси виборця, яка належить до території Донецької чи Луганської області, за зверненням органу ведення Державного реєстру виборців».

Четверта стадія зазначеного механізму пов'язана з настанням певних юридичних фактів, з якими правова норма пов'язує виникнення суб'єктивного права та покладання обов'язків на суб'єктів правових відносин. Так, наприклад, відповідно до частини першої статті 38 Конституції України громадяни «мають право... вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Проте проголосувати виборець може не будь-коли, а лише в межах виборчого процесу за умови виникнення низки юридичних фактів (так званого фактичного складу), одним з останніх серед яких має бути настання дати та часу початку голосування на виборах. Так, наприклад, до календарного плану основних організаційних заходів з підготовки проведення позачергових виборів народних депутатів України 26 жовтня 2014 року ЦВК внесла 167 пунктів, переважна більшість з яких передбачала здійснення певних юридично значущих дій, котрі якраз і означали настання відповідних юридичних фактів. Серед них: висунання кандидатів (пункти 8–9), закінчення реєстрації кандидатів (пункт 48), початок передвиборної агітації (пункт 49), закінчення передвиборної агітації (пункт 132), встановлення результатів виборів (пункти 149, 150) тощо.

П'ятою стадією механізму конституційного регулювання є здійснення уповноваженими суб'єктами конкретних дій, що спрямовані на реалізацію конституційних прав (або конституційних повноважень). За загальним правилом виборець, який ставить собі за мету проголосувати в день голосування, зобов'язаний особисто прийти до приміщення для голосування на виборчій дільниці та має право отримати виборчий бюлетень (виборчі бюлетені). Обов'язковою умовою отримання виборчого бюлетеня є засвідчення виборцем своєї особи шляхом надання члену дільничної комісії паспорта або іншого документа, передбаченого законом. У разі якщо виборець не здатний самостійно пересуватися, він має право проголосувати за місцем перебування, для чого йому потрібно завчасно звернутися до дільничної виборчої комісії із відповідною заявою та додати до неї довідку медичної установи про стан здоров'я (пункт 2 частини третьої статті 86 Закону України «Про вибори народних депутатів України»).

Шоста стадія передбачає здійснення кореспондуючих обов'язків зобов'язаними суб'єктами. Наприклад, виконанням такого обов'язку слід вважати видачу громадянину виборчого бюлетеня членом дільничної виборчої комісії. Відповідно до частини третьої статті 85 Закону України «Про вибори народних депутатів України» при проведенні голосування на виборчій дільниці можливість проголосувати виборцю мають надавати обов'язково два члени дільничної виборчої комісії. Напевно, за задумом законодавця, це мало б сприяти і взаємному контролю, і недопущенню помилок. При цьому один член дільничної виборчої комісії (за умови пред'явлення виборцем одного з документів, які посвідчують особу й громадянство України, та наявності виборця у списку виборців на відповідній вибор-

чий дільниці) надає виборцю список для підпису; другий член дільничної виборчої комісії у позначених місцях на контрольних талонах виборчих бюлетенів для голосування у загальнодержавному окрузі та в одномандатному окрузі вписує своє прізвище, ініціали, розписується та проставляє номер, за яким виборця внесено до списку виборців на дільниці. Отже, виборець зобов'язаний тричі розписатися (у списку виборців та на визначених місцях на контрольних талонах виборчих бюлетенів), а один із членів комісії має здійснити аж шість записів (у позначених місцях на контрольних талонах двох виборчих бюлетенів вписує своє прізвище, ініціали, розписується та проставляє номер, за яким виборця внесено до списку виборців на дільниці). Сенс такої складної та обтяжливої процедури полягає в тому, щоб унеможливити зловживання під час голосування та не допустити використання фальшивих бюлетенів, тобто запобігти спотворенню народного волевиявлення, а також забезпечити можливість перевірки бюлетенів та контрольних талонів у майбутньому (як це було, наприклад, у зв'язку з розглядом у суді справи про спотворення результатів голосування на парламентських виборах 2012 року в окрузі № 133 в Одесі).

Сьома стадія пов'язана зі здійсненням уповноваженими суб'єктами юридично значущих дій або винесенням (ухваленням, складанням) актів застосування права. Наприклад, складання протоколів засідань виборчих комісій, їх затвердження на засіданні, ухвалення рішення про результати голосування та результати виборів. Так, 2 червня 2014 року ЦВК затвердила Протокол про результати виборів Президента України.

Однак не завжди й не по кожному виборчому округу вдавалося встановити результати виборів, навіть якщо за результатами голосування були складені протоколи усіх дільничних комісій. 5 листопада 2012 року ЦВК офіційно визнала неможливість достовірно встановити результати волевиявлення виборців у частині обрання народних депутатів України в одномандатних виборчих округах № 94, № 132, № 194, № 197, № 223 та констатувала, що вибори у вказаних одномандатних виборчих округах проведені без дотримання передбачених Конституцією України та Законом принципів і засад виборчого процесу (постанова № 1931). ЦВК визнала необхідність проведення повторних виборів народних депутатів України в зазначених одномандатних виборчих округах й постановила звернутися до Верховної Ради України щодо прийняття нею відповідних рішень.

Отже, попри те, що виборці у переважній більшості виявили у зазначених округах належну політичну активність та добросовісно скористалися виборчим правом, їхні зусилля виявилися марними. ЦВК навіть не спробувала порівняти різні варіанти протоколів дільничних виборчих комісій, отримати пояснення членів виборчих комісій, які вказали різні дані в однакових за юридичною силою та офіційно оформлених протоколах, з'ясувати винних у правопорушеннях та зловживаннях, отримати від них пояснення й передати такі матеріали до правоохоронних органів. Отже, у зазначених виборчих округах механізм конституційного регулювання не спрацював відповідно до конституційно-правової моделі перш за все через неналежне виконання своїх обов'язків членами виборчих комісій різних рівнів та правоохоронцями, а народних депутатів від цих округів не було обрано. Повторні вибори народних депутатів України в одномандатних виборчих округах № 94, № 132, № 194, № 197, № 223 відбулися лише 15 грудня 2013 року.

Таким чином, ухвалення Конституції, поточного законодавства та визнання за відповідними суб'єктами певних прав та повноважень ще не є достатньою гарантією належного функціонування механізму конституційного регулювання. Якщо у Конституції держави визнається, що народ є єдиним джерелом влади, а вибори є вільними, але насправді і волевиявлення виборців, і результати виборів у багатьох виборчих округах упродовж тривалого часу спотворювалися через профанацію багатопартійності, порушення демократичних принципів формування виборчих списків, могутній адміністративний тиск під час виборчого процесу, залякування виборців та членів виборчих комісій, згортання свободи слова та свободи політичної діяльності, сваволю чиновників, бюрократичні перепони, переслідування політичних опонентів, а також через позаправовий вплив на процес підрахунку голосів (про що переконливо свідчить справа І. Маркова, адже в судовому засіданні було доведено факт виправлення понад 6 038 бюлетенів на користь останнього), тоді однозначно можна стверджувати, що в такій державі конституційний лад ще не сформувався, а механізм конституційного регулювання має суттєві системні вади. Саме тому моментом виникнення конституційного ладу не можна вважати не лише дату офіційного визнання народу єдиним джерелом влади, а й дату першого проведення справді вільних виборів, що відбуваються після певного періоду їх профанації чи спотворення. Адже, по-перше, проведення насправді вільних виборів має набути усталеного, системного та незворотного характеру. По-друге, звичними та усталеними у повсякденній політико-правовій та державотворчій практиці мають стати й інші компоненти сучасної конституційної системи, серед яких варто виокремити перш за все реально діючий механізм стримувань і противаг у взаємовідносинах державно-владних інституцій, справжню свободу політичної діяльності та справжні політичні партії, що дотримуються демократичних процедур (як у внутрішньоорганізаційній діяльності, так і у процесі внутрішньопартійних дискусій та у взаєминах з іншими політичними силами).

Колисник В. Механизм конституционного регулирования и его главные стадии в контексте реализации избирательного права и формирования конституционного строя. *Статья посвящена определению понятия механизма конституционного регулирования, установлению его главных стадий на примере реализации субъективного избирательного права, а также определению момента возникновения конституционного строя.*

Ключевые слова: *механизм конституционного регулирования, стадии механизма конституционного регулирования, избирательное право, конституционный строй.*

Kolisnyk V. Constitutional Regulation Mechanism and its Main Stages in the Context of Implementation of Electoral Law and Formation of Constitutional Order.

The article is devoted to understanding of the notion of constitutional regulation mechanism, establishing its main stages by using the example of implementation of the subjective electoral law as well as defining the moment of constitutional system emerging.

Key words: *constitutional regulation mechanism, stages of constitutional regulation mechanism, electoral law, constitutional system.*