

## Телеологічний та технологічний критерії ефективності виборчого законодавства

*Для вітчизняної конституційної науки тема ефективності норм виборчого законодавства не стала предметом окремого комплексного наукового дослідження, хоча перманентний процес удосконалення виборчих норм актуалізує потребу визначення критеріїв їх ефективності.*

*У науковій літературі відмічалось, що дослідження ефективності законодавства – це проблема найвищого ступеня складності, що пояснюється двома причинами: по-перше, багатоаспектністю самої проблеми; по-друге, складнощами застосування до неї новітніх прийомів та методів наукового дослідження.*



**Мар'яна АФАНАСЬЄВА,**  
кандидат  
юридичних наук,  
доцент кафедри  
конституційного права  
Національного  
університету «Одеська  
юридична академія»

Проблема ефективності норм права традиційно є предметом дискусій в юридичній науці. Це пов'язано з різноманітністю праворозуміння, з плюралізмом думок про зазначене поняття і з безліччю факторів, що впливають на ефективність правових приписів. Переважно це питання дискутується в межах теорії та соціології права (Н.В. Варламова, С.О. Жинкін, В.В. Лапаєва, О.М. Мельник, І.С. Самощенко, В.М. Сирих, О.С. Пашков, Д.М. Чечот та ін.), галузеві дослідження ефективності або зовсім відсутні, або мають фрагментарний характер, про що свідчить брак монографічних наукових праць з цієї проблематики.

Для вітчизняної конституційної науки тема ефективності норм виборчого законодавства не стала предметом окремого комплексного наукового дослідження, хоча перманентний процес удосконалення виборчих норм актуалізує потребу визначення критеріїв їх ефективності.

У науковій літературі відмічалось, що дослідження ефективності законодавства – це проблема найвищого ступеня складності, що пояснюється двома причинами: по-перше, багатоаспектністю самої проблеми, і, зрозуміло, різноманітністю підходів до

її вирішення; по-друге, складнощами застосування до неї новітніх прийомів та методів наукового дослідження [1].

Розглянемо еволюцію підходів до питання ефективності норм права, що дасть можливість виявити теоретично-методологічне підґрунтя для застосування новітніх підходів при визначенні критеріїв ефективності виборчого законодавства.

На початку обговорення питання ефективності норм права за радянських часів це поняття повністю або частково ототожнювалося з їхньою правильністю, обґрунтованістю, доцільністю, ступенем реалізованості необхідної правової можливості [2], що не розкривало суті та змісту цього поняття. Пізніше під ефективністю правових норм стали розуміти їх здатність впливати на суспільні відносини в певному, корисному для суспільства напрямі (О.С. Пашков, Д.М. Чечот) [3], їх потенційну здатність сприяти досягненню бажаної мети (М.Д. Шаргородський) [4], забезпечувати досягнення соціально корисної й об'єктивно обґрунтованої мети (В.О. Козлов) [5], але у такому розумінні відбувається змішування понять «ефективність» та «соціальна цінність», «корисність».

Традиційним для радянського періоду

*Чинна Конституція України затверджує принципово інший тип праворозуміння, який базується на визнанні та гарантуванні природних та невідчужуваних прав людини. Основною телеологічною цінністю, що забезпечується правовим регулюванням, визнається особиста свобода, проявом і конкретизацією якої виступають права та свободи людини. Зазначені конституційні положення не знайшли свого відображення у проблематиці ефективності правового регулювання взагалі та виборчого права, зокрема.*

було розуміння ефективності норм права як співвідношення між цілями законодавця та результатами, які реально настали [6]. Подібний підхід відбився й у більш пізній літературі, зокрема М.Х. Хутиз і П.Н. Сергійко відзначають, що «правові норми ефективні тоді, коли практика їх реалізації дає позитивні результати, сприяє досягненню поставлених цілей» [7]. Такий традиційний цільовий підхід до поняття ефективності норм права разом із тим піддавався і критиці. Так, Ф.Н. Фаткуллін вважає, що і ціль, і результат не охоплюються безпосередньо змістом права. Містити вказівки на свою соціальну мету юридичні норми можуть, але тоді соціальна ціль як ідеально намічений стан реального об'єкта перебуває поза їхнім власним змістом. При такому підході важко зрозуміти, в чому, власне, роль норми, не зрозуміло, як виокремити її з контексту всіх інших засобів, використаних для досягнення мети [8].

Ефективність передбачає, безумовно, не будь-яке досягнення цілі за принципом «ціль виправдовує засоби», а тільки результат, який є найкращим, та досягнутий найбільш оптимальним у цих умовах способом. Нормативно-правові акти мають відповідати вимогам раціональності, вони повинні досягати максимуму або оптимуму.

Автори монографії «Ефективність дії правових норм» також не поділяють точку зору, що ефективність правової норми визначається лише співвідношенням між закладеною в ній метою та отриманим результатом. Вони вказують, що немає жодних підстав виключати з аналізу ефективності правових норм ті реальні засоби, дії конкретних історичних суб'єктів, які тільки і приводять до досягнення того або іншого результату [9]. О.С. Пашков і Л.С. Явіч вважають, що норма права ефективна, якщо вона передбачає оптимальний варіант поведінки, необхідний для досягнення науково обґрунтованої мети [10].

При такому підході процес правового регулювання уявляється як інструмент соціального управління, а правові норми приймаються заради «забезпечення певних, заздалегідь запланованих змін або закріплення існуючого в об'єкті впливу» [11]. Ефективність виступає соціально-технічною характеристикою правового регулювання [12], а правотворча діяльність уподібнюється певному виду «проектно-

конструкторських робіт, соціально-правовій інженерії» [13].

Такий позитивно-інструментальний підхід до розуміння та визначення ефективності права був прийнятий у радянській юридичній науці, коли право розглядалося як соціальний регулятор, який не має власної, органічної, внутрішньовластивої цінності, а отже, і цілі. Позитивно-інструментальний підхід виходить з того, що зовнішні стосовно права цілі та побічні (тобто неправові за своїм характером) результати можуть використовуватися для оцінки ефективності правового регулювання [14].

Чинна Конституція України затверджує принципово інший тип праворозуміння, який базується на визнанні та гарантуванні природних та невідчужуваних прав людини. Основною телеологічною цінністю, що забезпечується правовим регулюванням, визнається особиста свобода, проявом і конкретизацією якої виступають права та свободи людини. Зазначені конституційні положення не знайшли свого відображення у проблематиці ефективності правового регулювання взагалі та виборчого права, зокрема. Тому положення теорії ефективності повинні бути відповідним чином переглянуті. Йдеться не про зовнішні стосовно права економічні, політичні, ідеологічні та інші цілі, а про іманентну йому правову мету, що полягає в узгодженні соціальних інтересів на базі правостворюючого інтересу та у забезпеченні, таким чином, максимального можливого загального ступеня свободи» [15].

У зв'язку з різними підходами до ефективності правового регулювання зрозуміло завдання конституційно-правової науки: визначити критерії, які б характеризували ступінь ефективності норм виборчого права.

Погоджуючись із тим, що в сучасних умовах цілі та завдання правового регулювання істотно змінилися, вважаємо обґрунтованим вимірювати ефективність виборчого законодавства внеском у забезпечення реалізації прав і свобод громадян. Такий телеологічний підхід відповідає процесам формування в Україні правової демократичної державності. Вихідною телеологічною позицією при оцінці ефективності виборчого законодавства має стати ступінь забезпечення реалізації політичних прав громадян. Вказана ціль правового регу-

лювання діалектично суперечлива: з одного боку, вона передбачає забезпечення політичної свободи, а з іншого – гарантії цієї свободи надаються за рахунок її обмеження (втручання в здійснення).

Європейський суд з прав людини у своїй практиці виходить з того, що будь-яке обмеження (втручання у здійснення) прав і свобод, яке допускається відповідно до Конвенції про захист прав людини та основних свобод від 4 листопада 1950 року, є виправданим та правомірним тільки в тому випадку, якщо воно: передбачено законом (позитивним правом); переслідувало будь-яку легітимну ціль, вказану у Конвенції; є необхідним у демократичному суспільстві; відповідає поставленій цілі [16]. Перевірка дотримання останніх трьох вимог якраз і є суттю телеологічного критерію ефективності правового регулювання.

Обмеження прав і свобод людини заради легітимних цілей правомірні, якщо вони є необхідними у демократичному суспільстві. В цьому випадку мається на увазі не просто невизначена вимога захисту демократії. Даючи тлумачення поняття «необхідно», Європейський суд з прав людини вказав, що хоча це слово не є синонімом слова «незамінне», воно водночас не має гнучкості слів «допустимо», «звичайно», «доцільно», «розумно» або «бажано», воно передбачає наявність «насущної соціальної потреби» [17].

Необхідне у демократичному суспільстві обмеження прав і свобод або втручання в їх здійснення має бути домірним «насущній соціальній потребі» у захисті цінностей або в досягненні цілей, якими воно може бути виправдане. Принцип домірності передбачає справедливий баланс між захистом інтересів суспільства та належною повагою основних прав людини, при цьому особливе значення надається останнім. Крім того, допустимі обмеження (втручання в здійснення) прав і свобод не повинні мати дискримінаційний характер. Дискримінаційними є обмеження, які не мають розумного та об'єктивного виправдання [18] та при яких засоби, що використовуються, не відповідають легітимній цілі, яку мали намір досягти [19].

Принцип домірності використовується в практиці конституційного контролю за правомірністю встановлених обмежень прав людини практично всіх країн Західної

Європи та в Україні. Конституційний Суд України у своїх рішеннях незмінно виходить з того, що встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина допустиме виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним [20], а справедливе застосування норм права – це передусім недискримінаційний підхід, неупередженість [21].

Принцип домірності та неприпустимості дискримінаційного характеру обмежень передбачає обов'язкову відповідність засобів, що використовуються, легітимній цілі, яку мали намір досягти. Саме спосіб досягнення мети є сполучною ланкою між поставленою ціллю та отриманим результатом правового регулювання виборчого процесу. Від його оптимальності, раціональності, наукової обґрунтованості і залежить ступінь ефективності виборчої норми.

Такий технологічний підхід є природним для виборчого права, яке відрізняється стандартизацією, алгоритмізацією, універсалізацією виборчих процедур та тягнє до посилення ролі технічної інфраструктури. Технологізація виборчого законодавства за своєю суттю – це процес цілеспрямованого нормативного проектування організаційно-правових основ виборчого процесу, яке передбачає визначення оптимального, раціонального алгоритму дій для ефективного досягнення соціально корисного результату. Виборче законодавство має містити в собі тільки ті нормативні виборчі технології, які необхідні для досягнення поставленої мети і прагнуть до максимальної послідовності, простоти, не допускаючи дублювання процедур і операцій.

В очах громадськості технологічність виборчого законодавства здебільшого сприймається виключно як маніпуляційне проектування виборчого процесу провладними політичними силами, які заздалегідь закріплюють у законодавстві такі прийоми та способи, що нададуть їм політичних переваг на виборах.

У зв'язку з цим неприпустимим є вплив провладних політичних сил з їх оціночно-зацікавленим ставленням до практичних результатів та намаганням пристосувати виборче законодавство до власних потреб. У такому разі відбувається деформація цілей правового регулювання, особистісні інтереси політичних сил маскуються за допомогою правових форм. Провладні полі-

*В очах громадськості технологічність виборчого законодавства здебільшого сприймається виключно як маніпуляційне проектування виборчого процесу провладними політичними силами, які заздалегідь закріплюють у законодавстві такі прийоми та способи, що нададуть їм політичних переваг на виборах. У зв'язку з цим неприпустимим є вплив провладних політичних сил з їх оціночно-зацікавленим ставленням до практичних результатів та намаганням пристосувати виборче законодавство до власних потреб.*

тичні сили застосовують виборче право як інструмент впливу на соціальну дійсність, як засіб несумлінної політичної конкуренції, та намагаються завдяки йому отримати додаткові політичні переваги, що нерідко призводить до навмисного, прямого перекручування в нормах права політико-правової реальності.

У вітчизняній виборчій практиці, на жаль, багато тому прикладів: це і визначення дати проведення чергових виборів відповідно до інтересів певних політичних сил (визнане неконституційним призначення чергових виборів Президента України на 25 жовтня 2009 року [22]); це і визнане неконституційним позбавлення громадянина України права брати участь в управлінні державними справами шляхом участі у роботі окружної або дільничної виборчої комісії у зв'язку з його проживанням за межами відповідного округу або міста [23]); це і визнане неконституційним маніпулювання складом виборців шляхом обмеження реалізації активного виборчого права для громадян, які перебувають або проживають за межами України і не перебувають на консульському обліку, та інші [23].

Недооцінка телеологічної сторони у змісті нормативних виборчих технологій мимоволі призводить до суб'єктивістського правового регулювання. Суб'єктивізм, що

підміняє законодавче закріплення виборчих технологій, яке базується на глибокому пізнанні політико-правової дійсності та всебічному врахуванні суспільних інтересів, закріплення, в основі якого лежить політична доцільність та особисті політичні мотиви, рівно як і відсутність стабільності виборчого законодавства, що знаходить прояв у змінах, які не викликані реальними соціальними перетвореннями або ж обумовлені недостатнім науковим обґрунтуванням закріплених нормативних виборчих технологій, призводять до неефективності правових норм, негативно позначаються на стані законності.

Розвиток конституційної науки та практики потребує нових методологічних підходів до осмислення проблеми ефективності виборчого законодавства. Як уявляється, правове регулювання організації та проведення виборів має поєднувати технологічний підхід до проектування виборчих норм з телеологічним. Застосування технологічного та телеологічного критеріїв оцінки свідчить, що виборче законодавство відповідає вимозі ефективності лише тоді, коли технологічно забезпечує максимальний ступінь політичної свободи і результатом його дії є легально й легітимно сформований виборчий орган публічної влади.

## Література

1. Эффективность гражданского законодательства (актуальные вопросы) / Под ред. В.П. Грибанова. – М., 1984. – С. 6–7.
2. Фаткуллин Ф.И. Проблемы теории государства и права. – Казань, 1987. – С. 318.
3. Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. – 1965. – № 8. – С. 3.
4. Шаргородский М.Д. Наказание, его цели и эффективность. – Л., 1973. – С. 57–58.
5. Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы. Автореф. канд. дисс. – Л., 1972. – С. 9.
6. Див., наприклад: Проблемы эффективности работы управленческих органов / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 1973. – С. 44; Социология права: Учеб. пособие / Под ред. В.М. Сырых. – Юстицинформ, 2001. – С. 354.
7. Хутыз М.Х., Сергейко П.Н. Энциклопедия права. – М., 1995. – С. 36; Социология права: Учеб. пособие / Под ред. В.М. Сырых. – Юстицинформ, 2001. – С. 354.
8. Фаткуллин Ф.И. Проблемы теории государства и права. – Казань, 1987. – С. 318–319.
9. Эффективность действия правовых норм / А.С. Пашков, Л.С. Явич, Л.И. Спиридонов и др. – Л., 1977. – С. 31, 34, 35.
10. Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. – 1970. – № 3. – С. 41, 45.
11. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. – М., 1980. – С. 20–21.
12. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. – М., 1980. – С. 69–70.
13. Сырых В.М. Истинность и правильность как критерий теоретической эффективности норм права // Эффективность закона (методология и конкретные исследования). – М., 1997. – С. 21.
14. Лапаева В.В. Эффективность закона и методы ее изучения // Эффективность закона

(методология и конкретные исследования). – М., 1997. – С. 39–40.

15. Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсисянца – М., 2002. – С. 503–504.

16. Н.В. Варламова. Эффективность правового регулирования: переосмысление концепции // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2009. – № 1. – С. 221.

17. Eur. Court H.R. Handyside v. United Kingdom, Judgment of 7 Desember 1976/ Series A. No.24. Para. 48 // Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Handyside%20%7C%20v.%20%7C%20United%20%7C%20Kingdom&sessionid=59116351&skin=hudoc-en>

18. Eur.Court H.R. Thlimmenos v Greece, Judgment of 6 April 2000. Para.44. // Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Thlimmenos%20%7C%20v.%20%7C%20Greece&sessionid=59116351&skin=hudoc-en>

19. Eur.Court H.R. Belgian Linguistic Case, Judgment of 23 July 1968. Series A. No.6. Para. 10 // Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=695402&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до

деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) № 26-рп/2009 від 19 жовтня 2009 року // Офіційний вісник України. – 2009. – № 82. – Ст. 27–93.

21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) № 15-рп/2004 від 2 листопада 2004 року // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 29–75.

22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 17 Закону України «Про вибори Президента України» та Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів Президента України» № 10-рп/2009 від 12 травня 2009 року // Офіційний вісник України. – 2009. – № 37. – Ст. 12–63.

23. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) № 26-рп/2009 від 19 жовтня 2009 року // Офіційний вісник України. – 2009. – № 82. – Ст. 27–93.