

- <sup>5</sup> Настасяк І. Ю. Тлумачення правових норм : навч. посіб. / І. Ю. Настасяк. – Львів : ЛьвДУВС, 2009. – 336 с. – С. 126.
- <sup>6</sup> Тодыка Ю. Н. Толкование Конституции и законов Украины: теория и практика / Ю. Н. Тодыка. – Х. : Факт, 2003. – 328 с. – С. 153–154.
- <sup>7</sup> Черданцев А. Ф. Толкование права и договора : учеб. пособ. для вузов / А. Ф. Черданцев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 381 с. – С. 186.
- <sup>8</sup> Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2: Д–Й. – 1999. – 744 с. – С. 732.
- <sup>9</sup> Черданцев А. Ф. Вказана праця. – С. 187.
- <sup>10</sup> Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Вид. 10-е, допов. – Львів : Край, 2008. – 224 с. – С. 181.
- <sup>11</sup> Тодыка Ю. Н. Вказана праця. – С. 129.
- <sup>12</sup> Теорія держави та права : підруч. / [С. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін.] ; за заг. ред. Є. О. Гіди. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. – 576 с. – С. 314.
- <sup>13</sup> Бержель Ж.-Л. Общая теория права / Ж.-Л. Бержель ; под. общ. ред. В. И. Даниленко ; пер. с фр. Г. В. Чуршукова. – М. : NOTA BENE, 2000. – 576 с. – С. 432.
- <sup>14</sup> Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підруч. – 2-ге вид. – / О. Ф. Скакун. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2011. – 520 с. – С. 438.
- <sup>15</sup> Лазарев В. В. Теория государства и права : учеб. / В. В. Лазарев, С. В. Липень. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. – 634 с. – С. 494.
- <sup>16</sup> Власов Ю. Л. Вказана праця. – С. 82–83.
- <sup>17</sup> Прийма С. В. Вказана праця. – С. 3.
- <sup>18</sup> Настасяк І. Ю. Вказана праця. – С. 126–127.
- <sup>19</sup> Рішення Конституційного Суду України : в 3-х т. – Т. 3. – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2010. – 596 с. – С. 197.
- <sup>20</sup> Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 2. – С. 30–33.
- <sup>21</sup> Малишев Б. В. Вказана праця. – С. 121–122.

#### Резюме

У статті автором розглянуті теоретичні аспекти історичного способу тлумачення норм права. Особливу увагу приділено правилам використання історичного способу тлумачення норм права.

**Ключові слова:** тлумачення норм права, способи тлумачення норм права, історичний спосіб тлумачення норм права.

#### Резюме

В статье автором рассмотрены теоретические аспекты исторического способа толкования норм права. Особое внимание уделено правилам использования исторического способа толкования норм права.

**Ключевые слова:** толкование норм права, способы толкования норм права, исторический способ толкования норм права.

#### Summary

In the article an author was considered the theoretical aspects of historical method of interpretation of norms of the law. The rules of the using of historical method of interpretation of norms of the law were spared the special attention.

**Key words:** interpretation of norm of the law, methods of interpretation of norm of the law, historical method of interpretation of norms of the law.

Отримано 7.02.2012

### О. В. МИНЬКОВИЧ-СЛОБОДЯНИК

*Олена Василівна Минькович-Слободяник, кандидат юридичних наук, доцент Миколаївського комплексу Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ЕЛЕКТОРАЛЬНА ПОЛІТИКА ЯК ОДИН З ОСНОВНИХ ПРІОРИТЕТІВ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

Найважливішим напрямом сучасної правової політики є її діяльність по оптимізації електоральної політики, безумовне (реальне) забезпечення виборчих прав людини. Оскільки остання напряму пов'язана з питанням про владу, то її, безумовно, можна віднести до одного з пріоритетів правової політики держави.

Щоб глибше розглянути цю проблему, слід відзначити, що, відповідно до моделі переходу до демократії по Ф. Шмиттеру і Г. О. Доннеллу, безпосередньо стадії демократизації відповідає два періоди: встановлення демократії і консолідація демократії<sup>1</sup>. Разом з тим звернемо увагу, що в період лібералізації реформа виборчої системи носить, як правило, обмежений характер, оскільки правляча еліта, визнаючи демократичну конкуренцію, прагне зберегти контроль над виборчим процесом.

Як вже наголошувалося, після серпня 1991 р. різко збільшилося значення інституту Президента в Україні, в цілому змінився характер політичної влади. Порядок виборів Президента, що визначався законом «Про вибори Президента України», став для України новою правовою матерією. Проте, взаємовідносини, що склалися до цього часу між Президентом і парламентом, не дозволяючи жодній із сторін зайняти домінуючі положення в українському політичному житті, внаслідок ряду нелогічних дій призвели до кризи, результатом якої став не інституційний компроміс, а зміна головного «гравця». Тепер ми намагалися будувати не президентсько-парламентську республіку, а навпаки парламентсько-президентську. Цей факт можна віднести до відмітної особливості формування української виборчої системи, що різко виділяє її від переходу до аналогічних систем країн Східної Європи.

Отже, Україна перейшла до виборчої системи, заснованої на пропорційному принципі. У той же час підкреслимо, що введення пропорційного елемента, швидше за все, було вимушеною мірою для інституціоналізації формальної української демократії, оскільки процеси корпоративізації суспільно-політичного життя прийняли такі масштаби, що стали перешкодою на шляху формування як структур громадянського суспільства, так і нових державних інститутів. Як зазначає С. П. Перегудов, за відсутності політичних партій, вакуум, що утворився: заповнюють безпосередньо самі групи інтересів, наближаючись до політичної влади і розв'язуючи завдання, якими повинні займатися партії<sup>2</sup>.

Як наголошувалося вище, на стадії лібералізації впровадження демократичних цінностей обмежується інтересами політичної еліти, пов'язаної із збереженням влади. Проте на стадії, коли демократія встановлена, ситуація значно змінюється, оскільки механізми протидії демократичним цінностям виражаються вже не так явно, а набувають якусь закамуфльовану форму за рахунок невизначеності, розмитості, відсутності конкретизації, зумовленої головним чином відсутністю правової електоральної політики, пропусками правового регулювання виборчого процесу. У результаті, як справедливо зазначає А. Ю. Цаплін, влада одержує перевагу і можливість за необхідності фільтрувати неугодних учасників виборчого процесу<sup>3</sup>. Так певні політичні сили, включаючи адміністрацію Президента України, мали можливість контролювати весь виборчий процес, чому неабиякою мірою сприяв той факт, що Центральна виборча комісія призначалася виключно виконавчою владою, а ЦВК, своєю чергою, призначала членів відповідних окружних виборчих комісій. Отже, влада мала важелі контролю над виборчим процесом і на практиці активно цим користувалася. Прикладом можуть стати вибори Президента України 2004 р., що проводилися в декілька етапів, і, спостерігаючи за якими, навіть пересічний громадянин розумів, що зупинити адміністративну машину може лише народ, наслідком чого стала «Помаранчева революція». У даному випадку люди встали не за конкретного кандидата, а проти адміністративної системи. На нашу думку, це позитивний чинник у формуванні електоральної політики як обов'язкової складової правової політики України.

У цих умовах все більш актуальною постало завдання оптимізації української виборчої системи на основі науково обґрунтованої електоральної політики. Проте рішення цього завдання залежало від політичних інститутів і механізму їх функціонування.

За нашим уявленням, оптимізація електоральної політики повинна мати дві складові: а) політичну; б) правову. Правова оптимізація як процес вдосконалення виборчого законодавства на користь суспільства, зумовлена наявними недоліками, викорінювання яких необхідне для функціонування виборчої системи на принципах правової політики. З політичних позицій, оптимізація виборчих механізмів здійснюється у відповідності: з політичною метою і задачами. Вона зумовлена суб'єктивними причинами і переслідує цілі виразу інтересів певних політичних сил.

Проте на практиці, як показав час, обидві складові діяли в режимі ізолюваності, віддаленості одна від одні, тоді як вони мають бути не лише тісно пов'язані, а й бути єдиним цілим, мати загальну логіку, єдину мету. Інакше кажучи, вони мають бути правовою електоральною політикою. Тому, не випадково, здійснення тільки правової оптимізації без її логічного зв'язку з політичним, направленим на консолідацію виборчої системи і усунення невизначеності виборчих механізмів, зіткнулося в Україні з серйозними складнощами. Потрібні були зміни у виборчому законодавстві, які і відбулися в 2011–2012 рр. З приходом до влади нового Президента в 2010 р. в країні почалися активні реформи, які негативно позначилися як на якості життя в країні, так і на рейтингах основних політичних конкурентів. Тому цілком логічним стало прийняття напередодні парламентських виборів нового Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р.<sup>4</sup>.

Якщо даний Закон аналізувати як етап на шляху формування електоральної політики, то правова оптимізація виявилася в ньому в таких позиціях: 1) декларувалася гласність, відвертість і обов'язковість публікації рішень виборчих комісій; 2) розширювалися повноваження членів виборчої комісії, збільшувалися терміни дії їх повноважень; 3) закріплювався правовий статус виборчих комісій як юридичних осіб; 4) встановлювався механізм судового захисту прав виборців; 5) гарантувалася можливість зняття копії і ознайомлення, на вимогу будь-якого члена окружної виборчої комісії або спостерігача з протоколом про результати виборів; 6) закріплено з 3 до 5 % прохідний бар'єр. Аналізуючи даний Закон навіть при всіх його

позитивних змінах, на нашу думку, він має в основному рамковий характер, і не вирішує таких ключових питань, як передвиборча агітація, піар-технології, саме по собі введення мажоритарної системи, яка вже довела свою «вигідність» лише для провладних кандидатів і партій, як це було до встановлення пропорційної системи.

Не можна залишити і поза увагою той факт, що проведення чергових парламентських виборів на основі змішаної системи, підвищення виборчого бар'єру з 3 до 5 %, а також виключення можливості висування кандидатів блоками критикувалось Венеціанською комісією та Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES). Можливість самовисування кандидатів лише в одномандатних округах не повною мірою узгоджується з Копенгагенським документом ОБСЄ. А це, на нашу думку, може призвести до того, що можливості опозиційних кандидатів будуть нижчими, оскільки попередній досвід вже показав, що за даною системою саме провладні партії, застосовуючи адмінресурс, за лишаються у виграші.

Змінам піддалися і механізми фінансування виборчих кампаній. Аналіз показує, що законодавцем не була розроблена ефективна система контролю за надходженням грошових коштів до фонду кандидатів і виборчих об'єднань і їх розходуванням. А саме, є вказівка на те, що добровільний внесок повинен містити чіткі відомості про того, хто його здійснив, але при цьому контроль за надходженням коштів ЦВК буде проводити вибірково<sup>5</sup>. Але позитивним є той факт, що відновилося державне фінансування передвиборчої агітації, у законі є чітке визначення поняття «добровільний внесок», хоча в той же час є невиправданою і надмірною величина внеску до виборчого фонду партії (400 мінімальних заробітних плат), порівняно з іншими країнами Європи. Негативом є й те, що звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів до дня голосування не оприлюднюватимуться; не передбачено обов'язковості розкриття у фінансових звітах інформації про донорів, внески яких перевищили певну визначену законом межу<sup>6</sup>.

Кажучи в цілому про електоральну політику, як різновиди правової політики, можна підкреслити, що складається вона досить болісно. Підтверджується це нестійкістю виборчого законодавства, приватним внесенням в нього поправок, доповнень, або ухвалення відповідного закону в новій редакції.

Важливою мірою, закріпленою законодавчо, став загороджувальний бар'єр. З цього приводу деякі автори зазначали, що «застосування загороджувального бар'єра призводить до порушення основних принципів демократичної держави через те, що значна частина виборців виявляється не репрезентованою»<sup>7</sup>. Деякі автори визнавали загороджувальний бар'єр неконституційним, тому що він не відповідає загально визнаному конституційному принципу виборчого права<sup>8</sup>. Але, на нашу думку, враховуючи правову і політичну ситуацію в країні у разі відсутності такого бар'єру в Раді могли пройти більше десятка виборчих об'єднань, що дестабілізувало б її і без того нестабільну роботу.

Аналіз так само показує, що швидкому і повномасштабному формуванню електоральної політики, заснованої на праві і її подальшій оптимізації перешкоджає зацікавленість виконавчої влади в збереженні деякої невизначеності, що дозволяє проводити селекцію партій.

У цьому плані являє інтерес закріплене в законі про вибори формулювання передвиборчої агітації. Під нею розуміється здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати «за» або не голосувати за певного кандидата у депутати або партію – суб'єкта виборчого процесу. Передвиборча агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України<sup>9</sup>. На нашу думку, це визначення не дозволяє відмежувати дійсно передвиборчу агітацію від інформаційних або аналітичних матеріалів. Крім того, немає вичерпного кола видів передвиборчої агітації, що призводить до використання будь-яких засобів впливу на виборця. Конкретно в ч. 9 ст. 68 Закону зазначається, що передвиборча агітація, крім визначених видів, може відбуватися «...і в інших формах, що не суперечать законодавству», таким чином повертаючи нас знову до «купівлі» голосів виборців за «пайок».

Підаючи подальшому аналізу процесу, що відбуваються в електоральній політиці, не можна не бачити, що, на жаль, українська політична еліта достатньо активно «підключилася» до прогресивного світового піар-процесу. Як відомо, мета піару – управління суспільною думкою<sup>10</sup>. У зв'язку з цим можна підкреслити, що вітчизняний піар набув таких відмінних рис, як нерозбірливість у засобах і тісний союз із владними структурами. Следством цього виявилось те, що на чергових виборах до виборчих урн приходять не більш як половина всіх виборців.

Разом з тим, багато питань оптимізації виборчої системи вимагають свого подальшого вирішення. Так, не дивлячись на позитивні моменти в процедурі самих виборів, контролі за дотриманням конституційних прав громадян, все ж таки найскладнішою й найважливішою є проблема «прозорості» виборів, захисту їх результатів від фальсифікацій. Гарантувати достовірність віддзеркалення волевиявлення виборців у підсумках голосування покликаний інститут спостерігачів. Сучасне виборче законодавство забезпечує своєчасне впровадження спостерігачів у найважливіші фази виборчого процесу: при достроковому голосуванні на всіх рівнях, при голосуванні на виборчій дільниці і за її межами, при підрахунку бюлетенів і при визначенні результатів виборів.

Задля оптимізації електоральної політики можна внести наступні пропозиції. По-перше, до існуючих цензів громадянства, – осілости і вікового цензу – слід було б додати освітній. Це не може слугувати обмеженням права бути обраним, а стане додатковою вимогою до тих, хто претендує на високі пости в державі. На нашу думку, вимоги до якісного рівня влади слід формувати вже у виборчому законодавстві. На жаль, поки в Україні домінує легковаге відношення до претендентів на владу.

По-друге, з метою боротьби з «адміністративним ресурсом» необхідно заборонити вносити глав обласних утворень, мерів міст в списки кандидатів виборчих об'єднань або блоків. Річ у тім, що ці посадовці, що

йдуть на виборах до законодавчих органів влади першими в списках, виступають в ролі локомотивів, що штовхають своєю популярністю або адміністративним впливом відповідне виборче об'єднання до перемоги.

По-третє, необхідно встановити мінімальну межу явки виборців, за якої вибори визнаються такими, що відбулися. Якщо говорити про вибори до Верховної Ради України, то межа явки не має бути менш як 80 %. Відсутність в законодавстві чіткого порогу голосуючих призводить до того, що в багатьох випадках вибори визнаються такими, що відбулися за будь-якої явки виборців. Це не може не викликати сумніву в легітимності виборів.

По-четверте, до сьогодні законодавчо, на жаль, не визначений механізм ротації народних депутатів України – підприємців, кількість яких у парламенті перевищує 2/3 всього конституційного складу Верховної Ради і які роками лобюють власні інтереси, а не загальнодержавні, і тим більш інтереси народу в законодавчому органі. Для парламентів розвинутих країн є недопустимою така практика: там підприємці займаються своєю справою, а в парламентах засідають, як правило, юристи і економісти, тобто ті, хто може ефективно займатися законотворчим процесом.

Таким чином електоральна політика як важлива складова правової політики повинна мати свою концепцію і будуватися на науковій основі як на державному, так і на регіональному рівнях, оскільки від вміло організованого виборчого процесу залежить те, які сили управлятимуть Україною і її регіонами, яку політику і в чийх інтересах вони проводитимуть, чи стане політика, що проводиться ними, по-справжньому правовою. Саме від цього багато в чому залежатиме доля українського суспільства.

<sup>1</sup> Шмиттер Ф. Процесс демократического транзита и консолидация демократии // Политические исследования – 1999. – № 3. – С. 31.

<sup>2</sup> Перегудов С. П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России // Политические исследования. – 1993. – № 4. – С. 116.

<sup>3</sup> Цапкин А. Ю. Трансформация избирательной системы современной России: политологический анализ // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов: СГУ, 2003. – С. 90.

<sup>4</sup> Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11. 2011. // Голос України від 10.12. 2011. – № 234.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Ковриженко Д. «Загальний аналіз нового Закону України «Про вибори народних депутатів України» // [Електронний ресурс]: Режим доступу: [www.Electioninfo.org.ua](http://www.Electioninfo.org.ua)

<sup>7</sup> Тодика О. Ю. Выборы до парламентів країн СНД (порівняльно-правовий аспект). – Харків, 2003. – С. 59.

<sup>8</sup> Лук'янов Д., Пономарьова Г. Правова і політична оцінка загороджувального бар'єра як інституту виборчого права // Право України. – 2005. – № 12. – С. 12.

<sup>9</sup> Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11. 2011. // Голос України від 10.12. 2011. – № 234.

<sup>10</sup> Класичне визначення піару належить Е. Бернайсу, засновнику першої кафедри піару в Нью-Йоркському університеті: «Піар – це спонукання спільноти прийняти певну точку зору і спроба досягти її прихильності».

#### Резюме

У статті розглянуто електоральну політику як одну зі складових правової політики нашої держави. Визначено основні позитивні й негативні моменти нового виборчого законодавства. Запропоновано шляхи його вдосконалення через формування науково обґрунтованої електоральної правової політики.

**Ключові слова:** електоральна політика, правова політика, концепція, піар-технології, законодавство.

#### Резюме

В статье рассматривается электоральная политика как одна из составляющих правовой политики нашего государства. Определяются основные позитивные и негативные моменты нового избирательного законодательства. Предлагаются пути его совершенствования через формирование научно обоснованной электоральной правовой политики.

**Ключевые слова:** электоральная политика, правовая политика, концепция, пиар-технологии, законодательство.

#### Summary

The article considers the history of the formation of electoral politics as apriority legal policy. There was found positive and negative changes in electoral politics that have occurred in recent years and suggested some ways of improvement of electoral politics over the levers of legal policy.

**Key words:** electoral politics, legal policy, electoral system, optimization, PR technology.

Отримано 20.03.2012