

**Ключевые слова:** *правительство, кабинет министров, парламент, парламентский контроль, законодательный процесс, премьер-министр, глава государства.*

I. V. Protsyuk

#### STATUS OF THE GOVERNMENT IN A PARLIAMENTARY REPUBLIC

*The article describes the peculiarities of the government in a parliamentary republic, its role and purpose, the methods of its formation, depending on the party structure of the society, political and legal culture of the country, the role and importance of the head of the government in modern parliamentary states, government participation in the legislative process, the relationship of government, parliament and head of state in these countries.*

**Keywords:** *government, cabinet of ministers, parliament, parliamentary control, the legislative process, the Prime Minister, Head of State.*

УДК 342.8

---

**Т. В. Стешенко**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

---

### Кодифікація виборчого законодавства: зарубіжний досвід та перспективи її впровадження в Україні

---

Досвід проведення виборчих кампаній у нашій державі засвідчив, що чинне виборче законодавство України багато в чому не відповідає загальноприйнятим міжнародним стандартам, не забезпечує потреб суб'єктів виборчого процесу. Прийняття єдиного Виборчого кодексу, що містив би загальні підходи до проведення будь-яких виборів, — це одна з рекомендацій Європейської комісії за демократію через право, висловлених Україні з метою оптимізації виборчих процесів<sup>1</sup>.

Традиційно перед кожними новими виборами приймаються або змінюються виборчі закони, тобто маємо постійне перебування у пошуку найкращого. Слід зазначити, що тема вдосконалення виборчого законодавства не втрачає своєї актуальності на теперішній час. Нещодавній виборчий процес засвідчив, що нашій державі потрібно вирішити низку проблем, які стосуються вдосконалення виборчого законодавства, а також застарілого законодавства про референдуми.

---

<sup>1</sup> Волошук О. До питання обговорення проекту Виборчого кодексу України / О. Волошук // Вісн. Центр. виборч. комісії. — 2010. — № 2 (19). — С. 77–82.

Протягом багатьох років в Україні відбулись суттєві зрушення у напрямі приведення національного законодавства і практики його застосування у відповідність до стандартів демократичних, чесних і прозорих виборів. Останнім часом особливо поживалися дискусії навколо питання кодифікації виборчого законодавства і прийняття єдиного комплексного акта — Виборчого кодексу України.

Питання, які стосуються вдосконалення виборчого законодавства, приведення його до європейських стандартів, неодноразово обговорювали на конференціях, «круглих столах», засіданнях органів публічної влади Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Центральної виборчої комісії, народні депутати, науковці, а також самі виборці. Кодифікувати українське виборче законодавство треба, і це повинен бути не лише Кодекс про вибори, а й про референдум. Одне з головних волевиявлень українського народу (проведення референдуму) на сьогодні чітко не врегульовано в українському законодавстві, не відображено, як мають імплементуватися рішення того чи іншого референдуму.

На сучасному етапі існують різноманітні точки зору серед науковців, державознавців, практичних працівників щодо питань кодифікації виборчого законодавства. Одні наполягають на тому, що розрізнені і суперечливі виборчі закони України мають бути уніфіковані та об'єднані в єдиний Виборчий кодекс, котрий повинен складатися із Загальної частини — однакової для всіх видів виборів, а також Особливої — унікальної для кожного виду виборів і референдумів. Другі дотримуються іншої точки зору щодо кодифікації виборчого законодавства, вважають, що сьогодні Україні не потрібен Виборчий кодекс, необхідно прийняти досконалі виборчі закони.

Європейські експерти теж висловили свою думку стосовно реформування українського виборчого законодавства. Зокрема, голова Венеціанської комісії зауважив, що Україна повинна переглянути свою виборчу систему, аби інтереси регіонів були більше представлені. На його думку, потрібно надати більше пріоритету регіонам, щоб ті, кого люди обира-

ють, несли персональну відповідальність за свої обіцянки, а також підкреслив необхідність ухвалення Верховною Радою Виборчого кодексу, який допоможе уникнути конфліктів під час наступних виборів.

Метою статті є дослідження теоретичних і практичних положень з удосконалення виборчого законодавства, розкриття актуальних питань кодифікації виборчого законодавства України, а також вивчення і запровадження зарубіжного досвіду.

У статті хотілось би звернути увагу на деякі актуальні питання кодифікації законодавства про вибори і референдуми. На жаль, науковому осмисленню цього питання приділяється досить мало уваги, хоча представники різних державних інституцій неодноразово наголошують на необхідності «уніфікації виборчого законодавства», його вдосконаленні.

Видатні науковці з теорії держави та права О. В. Петришин, М. В. Цвік та інші надають таке визначення кодифікації.

Кодифікація являє собою особливу змістовну форму систематизації законодавства. Вона здійснюється шляхом перероблення та зведення правових норм, що містяться в різних актах, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт, котрий системно і вичерпно регулює певну сферу суспільних відносин.

Кодифікаційні акти становлять той фундамент, на якому будується нове законодавство. Досконалий кодекс сам по собі є свідченням високого рівня юридичної науки та нормотворчості в країні<sup>1</sup>.

Виборче законодавство слід розуміти як сукупність законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, а також галузевих нормативних актів, які об'єднані єдиним предметом регулювання, тобто прямо чи опосередковано стосуються порядку проведення виборів та виборчих процедур.

Виборчому законодавству притаманний міжгалузевий, комплексний характер, тобто воно юридично неоднорідне,

<sup>1</sup> Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2009. — С. 320–324.

оскільки включає в себе не лише норми, але й нормативні акти з різних галузей законодавства, які, у свою чергу, є формою вираження норм відповідних галузей права. Це дозволяє розглядати виборче законодавство як міжгалузеве. Очевидним є те, що система виборчого законодавства є надзвичайно «громіздкою», містить великий масив нормативного матеріалу, який потребує впорядкування.

Україна потребує якісно нового, стабільного, прогностичного виборчого законодавства. Безперервна змінюваність виборчих законів може нести в собі загрозу правовій безпеці, конституційній традиції правонаступності (тяглості) правових норм, реалізації волевиявлення виборців. Конституційний Суд України також висловив свою думку щодо неприпустимості внесення змін до виборчого законодавства в ході виборчого процесу, оскільки це матиме непередбачувані наслідки.

Дійсно, немає у світовій практиці випадків, коли кожна виборча кампанія здійснюється «за новими правилами». Тим більше, коли виборчий закон змінюється за місяць, а то й за тиждень до дня голосування. Отже, ми всі мусимо зробити висновок: нарешті в Україні повинне з'явитися стабільне виборче законодавство, необхідно розпочати процес його кодифікації. І такий досвід у зарубіжних країнах існує. Наприклад, виборчі кодекси існують у Франції, Бельгії, Єгипті, Алжирі, Філіппінах, Мадагаскарі, Сенегалі, Коста-Риці, Камеруні, а також у Польщі, Молдові, Албанії, Армянській Республіці, Республіці Киргизстан<sup>1</sup>.

Неоціненну допомогу в процесі кодифікації виборчого законодавства України повинен надати зарубіжний досвід. Наприклад, у Франції важливу роль у здійсненні та реалізації виборчого процесу відіграє Виборчий кодекс.

Звертаючись до зарубіжного досвіду, можна виявити, що виборчі кодекси в цілому себе виправдали і слугують солідним фундаментом у врегулюванні виборчого процесу в багатьох зарубіжних країнах.

<sup>1</sup> Марчук, Р. Передумови для прийняття Виборчого кодексу України [Електронний ресурс] / Р. Марчук. – Режим доступу: <http://narodna.pravda.com.ua/discussions/473789e1980db>.

Сучасний етап еволюції державності не тільки у Франції, а й у переважній більшості країн світу характеризується різким підвищенням ролі виборів як на практиці здійснення державної влади, так і в суспільній свідомості.

Незважаючи на наявність численних нормативно-правових актів у галузі виборчого права, основним законодавчим актом у Франції є Виборчий кодекс. Він складається із законодавчої та регламентарної частин. Унікальність цього систематичного зводу основних правових норм виборчого права полягає в тому, що він містить усі норми про надання виборчого права, умови виборності та несумісності посад, умови проведення виборчої агітації до всіх виборчих органів країни (президента, парламенту, регіональних, департаментських і муніципальних рад), порядок розгляду спорів щодо обрання Президента країни, депутатів, сенаторів і членів різних виборчих органів, про кримінальні та адміністративні санкції за порушення норм Кодексу<sup>1</sup>.

Тема кодифікації вітчизняного законодавства про вибори і референдуми вже давно стоїть на порядку денному процесу правотворення. На цьому наголошує і Венеціанська комісія, місія якої в Україні полягає у сприянні модернізації національного законодавства та адаптації його до європейських стандартів. Комісія визнала виборче законодавство України суперечливим, зауваживши, що різні закони регулюють одні й ті ж самі питання і часто дублюють один одного. У зв'язку з цим рекомендується створити Виборчий кодекс, який би уніфікував норми, пов'язані з виборами<sup>2</sup>.

Слід визнати, що саме кодифікація — шлях до сталого, досконалого та ефективного виборчого законодавства, адже в процесі кодифікації відбувається змістовне удосконалювання законодавства, скасування застарілих і неефективних, вироб-

<sup>1</sup> Избирательный кодекс // Французская Республика. Конституция и законодательные акты : пер. с фр. / сост.: В. В. Маклаков, В. Л. Энтин ; редкол.: Г. В. Барабашев, О. А. Жидков, И. П. Ильинский, Г. П. Калямин, Б. А. Страшун, В. А. Туманов (под ред. и со вступ. ст.), В. Е. Чиркин. – М. : Прогресс, 1989. – С. 74–149.

<sup>2</sup> Венеціанська комісія рекомендує Україні створити виборчий кодекс. – 19.12.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrnews.com](http://www.ukrnews.com).

лення нових норм, заповнення прогалин, усунення дублювання, розбіжностей і протиріч. Саме в процесі кодифікації можливе усунення дублювання і протиріч між нормативно-правовими актами, зокрема між чотирма профільними законами: «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», а також «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Таких суперечностей чимало<sup>1</sup>.

Не менш вагомим аргументом на користь кодифікації є «уніфікація» більшості виборчих дій і процедур. Так, наприклад, незалежно від виду виборів практично однаковими є правила формування виборчих комісій, складання списків виборців, порядок голосування і підрахунку голосів тощо. Разом з тим до питання кодифікації слід підходити виважено, адже, як зазначають німецькі вчені, «вибори — у загальнонаціональному масштабі — це найбільш масовий процес, який знає право»<sup>2</sup>.

Дослідження актуальних проблем, пов'язаних з кодифікацією виборчого законодавства, доцільно розпочати зі встановлення ідей, що повинні бути закладені в основі такої кодифікації, тобто встановити принципи кодифікації законодавства, оскільки від їхнього правильного розуміння й з'ясування залежить і подальший успіх діяльності по створенню Виборчого кодексу.

Первинне значення для кодифікації виборчого права України має принцип конституційності і законності. Це означає, що всі дії уповноважених органів по підготовці і прийняттю кодексу, а також сам Виборчий кодекс повинні базуватися на Конституції України і відповідати їй.

Важливим для проведення кодифікаційної обробки законодавства є принцип демократизму. Принцип демократиз-

<sup>1</sup> Котигоренко В. Проблемні питання кодифікації виборчого законодавства / В. Котигоренко // Вісн. Центр. виборч. комісії. — 2006. — № 4 (6). — С. 50—53.

<sup>2</sup> Государственное право Германии : сокр. пер. в 2 т. — Т. 1. — М. : ИГП РАН, 1994. — С. 125.

му передбачає винесення на обговорення спільноти (перш за все — наукової еліти) проектів кодифікованих актів, залучення громадян до безпосередньої участі в розробленні кодифікаційного акта через експертні ради, публічні семінари, наради тощо, де громадяни можуть висловити свої думки, ідеї стосовно проекту, у даному випадку Виборчого кодексу.

Важливого значення на всіх етапах кодифікаційної роботи набуває утвердження принципу наукового обґрунтування, що передбачає урахування надбання вітчизняної та зарубіжної доктрини та судової практики. Науковий підхід до підготовки і прийняття такого кодифікованого акта, як Виборчий кодекс, покликаний забезпечити його відповідність досягненням науки і техніки, послідовному розвитку національної наукової думки і конституційної доктрини. Апробація попереднього варіанта кодексу через призму поглядів (думок) видатних науковців-професіоналів є не лише необхідною умовою його ефективності, але й допоможе уникнути багатьох законодавчих колізій, неточностей та упущень з позицій вітчизняної конституційної науки.

Проблемні питання виборчого процесу, питання кодифікації виборчого законодавства були предметом вивчення науковців на різних етапах розвитку державознавства. У сучасній юридичній науці вони отримали значне місце в працях таких учених, як Р. К. Давидов, О. В. Лавринович, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, М. І. Ставнійчук та ін. Ці питання також інтенсивно розглядаються науковцями зарубіжних країн.

Слід виділити ще один принцип — принцип додержання вимог належної правової процедури при створенні Виборчого кодексу. Кодифікація, як і будь-яка нормотворча діяльність, повинна здійснюватись планово. Цей принцип передбачає: залучення відомих фахівців у сфері виборчого і референдумного законодавства; співпрацю робочої групи по підготовці проекту Виборчого кодексу у рамках діяльності профільного комітету або спеціальної тимчасової комісії парламенту, досягнення консенсусу між суб'єктами політичного процесу, включно із представниками парламентських фракцій з метою ухвалення Виборчого кодексу.

Систематизація виборчого законодавства є надзвичайно специфічною і потребує спеціального науково-експертного аналізу з точки зору реальності його адаптування в сучасних умовах на терені України.

Слід зазначити, що шлях, яким іде наш законодавець щодо кодифікації виборчого законодавства, є правильним і необхідним. Прийняття Виборчого кодексу зніме багато проблем у галузі виборчого законодавства України<sup>1</sup>.

Прийняття Виборчого кодексу України — це єдиний шлях до стабілізації українського виборчого законодавства, оскільки він дозволяє систематизувати це законодавство, створити правову базу, за якої замість кількох окремих нормативно-правових актів діє один, що впорядковує правовідносини та процедури в конкретній сфері і чітко уніфікує методи їх правового регулювання.

**Т. В. Стешенко**

**КОДИФИКАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:  
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО ВНЕДРЕНИЯ  
В УКРАИНЕ**

*Проанализированы актуальные вопросы, связанные с изменением избирательного законодательства, дальнейшей его кодификацией, а также применением зарубежного опыта кодификации в Украине.*

**Ключевые слова:** избирательное законодательство, кодификация, избирательный кодекс.

**T. V. Steshenko**

**CODIFICATION OF ELECTORAL LEGISLATION: FOREIGN  
EXPERIENCE AND PERSPECTIVES OF ITS INTRODUCTION  
IN UKRAINE**

*The actual issues connected with the change of electoral legislation, its further codification and also application of foreign experience of codification in Ukraine are analyzed in this article.*

**Keywords:** electoral legislation, codification, electoral code.

<sup>1</sup> Волощук О. До питання обговорення проекту Виборчого кодексу України / О. Волощук // Вісн. Центр. виборч. комісії. — 2010. — № 2 (19). — С. 77–82.

УДК 342.25

**І. І. Бодрова**, кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

**Інформатизація як чинник ефективності  
регіонального та муніципального управління**

Формування інформаційного суспільства як нового типу соціальної організації зумовлює трансформацію його громадянських та політичних інститутів, організаційно-функціональних аспектів публічної влади та порядку здійснення публічного управління. Інформація завжди виступала основою прийняття будь-якого публічно-владного рішення, але зараз вона стає стратегічним ресурсом соціально-економічного, громадсько-політичного розвитку. Таке підвищення ролі зумовлене високою швидкістю сучасної суспільної комунікації, що різко «скорочує» тенденції суспільного розвитку, знижує ступінь їх передбачуваності, зменшує час на прийняття органами публічної влади адекватних рішень, істотно підвищує управлінські ризики<sup>1</sup>. Отож, публічне управління має бути випереджаючим відносно поточних проблем і ґрунтуватися на принципах активного управління інформацією. Рівень інформатизації стає одним із важливих чинників успішного

<sup>1</sup> Сморгунов Л. В. Управление в условиях неопределенности: в поисках моделей устойчивого развития / Л. В. Сморгунов // Сравнительное государственное управление: Теория, реформы, эффективность / под ред. Л. В. Сморгунова. — СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2000. — С. 10.