

УДК 340.113 + 340.134

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.14.10>

ГАРАНТІЇ ВЗАЄМОДІЇ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ ТА ПОЛІТИЧНОГО ПЛЮРАЛІЗМУ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ І ПРАКТИЧНИЙ ВИМІРИ

Шапран Юлія Володимирівна,
аспірантка кафедри теорії права та
держави юридичного факультету
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна)

У роботі автором обґрунтовано високий рівень наукової та практичної витребуваності дослідження теоретико-правових і практичних аспектів гарантій взаємодії законотворчості та політичного плюралізму в Україні. На підставі аналізу вітчизняної практики взаємодії законотворчості та політичного плюралізму узагальнено й охарактеризовано гарантії взаємодії законотворчості та політичного плюралізму в Україні.

Встановлено, що сьогодні стан дослідження питань гарантій взаємодії законотворчості та політичного плюралізму в Україні як теоретико-правової та практичної проблематики, а також шляхів їх посилення відзначається: по-перше, надмірною насиченістю досліджень політико-правових аспектів політичного плюралізму, що представлено переважно працями вчених – представників політичних наук; по-друге, епізодичністю та традиційністю наукових досліджень законотворчості як явища позаполітичного плану, що є засобом соціальних трансформацій у суспільстві, будучи забезпеченою та гарантованою державою; по-третє, дефіцитом саме сучасних концептуальних уявлень про гарантії взаємодії законотворчості та політичного плюралізму, які дозволили б:

а) сформувати єдині цілісні й обґрунтовані підходи до побудови оптимальної та суспільно витребуваної моделі їх взаємодії;

б) максимально реалізувати їх функціональний потенціал за сучасних умов розбудови політичної системи, діяльності системи суб'єктів, котрі здійснюють законотворчість або впливають на її здійснення, удосконалення системи вітчизняного законодавства.

Підсумовано, що до гарантій взаємодії законотворчості та політичного плюралізму належать: чітко визначене коло суб'єктів, наділених правом законодавчої ініціативи, наявність двопалатного парламенту, закріплення недоторканності парламентарів, особливий процесуальний порядок внесення і розгляду законопроектів, а також голосування за них, законодавче закріплення права народу брати участь у законотворчості та наявність ефективно функціонуючого механізму її здійснення; визнання коаліції та опозиції як самостійних суб'єктів парламентських процесів, у т. ч. і щодо розгляду, обговорення та прийняття законодавчих актів тощо. Вказані гарантії є основою здійснення законотворчості та функціонування політичного плюралізму як явищ самостійних, водночас таких, що можуть існувати й ефективно функціонувати виключно на засадах взаємодії.

Ключові слова: правоутворення, законотворчість, правотворча політика, політичний плюралізм, гарантії взаємодії законотворчості та політичного плюралізму.

GUARANTEES OF INTERACTION OF LEGISLATION AND POLITICAL PLURALISM IN UKRAINE: THEORETICAL, LEGAL AND PRACTICAL DIMENSION

Shapran Yuliia Volodymyrivna,
Graduate Student at the Department
of Theory of Law and States
of the Faculty of Law
(Taras Shevchenko National
University of Kyiv,
Kyiv, Ukraine)

The author substantiates the high level of scientific and practical demand for the study of theoretical, legal and practical aspects of guarantees of the interaction of lawmaking and political pluralism in Ukraine. On the basis of the analysis of domestic practice of interaction of law-making and political pluralism guarantees of interaction of law-making and political pluralism in Ukraine are generalized and characterized.

It is established that today the state of research on the issues of guarantees of interaction between lawmaking and political pluralism in Ukraine, as theoretical, legal and practical issues, as well as ways to strengthen them is as follows: first, excessive saturation of research on political and legal aspects of political pluralism. represented mainly by the works of scientists – representatives of political science; secondly, the episodic and traditional scientific research of law-making as a phenomenon of non-political plan, which is a means of social transformation in society, being provided and guaranteed by the state; thirdly, the lack of modern conceptual ideas about the guarantees of the interaction of lawmaking and political pluralism, which would allow:

a) to form unified holistic and reasonable approaches to the construction of optimal and socially demanded model of their interaction;

b) to maximize their functional potential in the current conditions of development of the political system, the activities of the system of entities that carry out lawmaking or influence its implementation, the improvement of the domestic legislation.

It is concluded that the guarantees of interaction between law-making and political pluralism include: a clearly defined range of subjects endowed with the right of legislative initiative, the presence of a bicameral parliament, consolidating the immunity of parliamentarians, special procedural order of discussion, consideration of bills and voting for them. in lawmaking and the existence of an effectively functioning mechanism for its implementation; recognition of the coalition and the opposition as independent subjects of parliamentary processes, including the consideration, discussion and adoption of legislation, etc. These guarantees are the basis for the implementation of lawmaking and the functioning of political pluralism as independent phenomena, while those that can exist and function effectively solely on the basis of interaction.

Key words: law-formation, law-making, law-making policy, political pluralism, guarantees of interaction of legislation and political pluralism.

Вступ. Важливим напрямом будь-якого наукового дослідження є практичний, у т. ч. і той, що стосується вивчення гарантій взаємодії законотворчості та політичного плюралізму в Україні, їх критичного аналізу та встановлення недоліків функціонування, а також виокремлення й обґрунтування окремих шляхів посилення їх взаємодії. Аналіз зазначених аспектів взаємодії законотворчості та політичного плюралізму має важливе значення, що зумовлено як станом їх наукової розробки, так і практичними аспектами взаємодії законотворчості та політичного плюралізму в Україні.

Актуалізує витребуваність наукових досліджень гарантій взаємодії законотворчості та політичного плюралізму в Україні ще й те, що сьогодні у практичному плані склалася ситуація, коли законотворчість і політичний плюралізм розвиваються і функціонують відірвано одне від одного. Сьогодні дедалі частіше виникають в Україні ситуації, коли хаотичний, неусталений політичний плюралізм, що розвивається за умов низького рівня політичної та правової культури вітчизняного суспільства, призводить до виникнення політичної неузгодженості у прийнятті тих або інших законодавчих рішень (наприклад, це ті випадки, коли не вистачало голосів парламентарів для прийняття суспільно важливих рішень, що призводило до неодноразових переголосувань за законопроект у разі його неприйняття, запровадження у практику роботи Верховної Ради України такого «позаправового» інституту, як сигнальне голосування під час пленарних засідань тощо). Те саме можливо сказати і щодо законотворчості, яка може не лише сприяти розвитку політичного плюралізму та його посиленню, але і використовуватися у різноманітних суб'єктивних, навіть антисоціальних інтересах, гальмуючи функціонування або взагалі ігноруючи засади політичного плюралізму, реалізуючи ті або інші політичні амбіції (наприклад, зміна виборчого законодавства перед початком виборчої компанії в державі з метою створення штучних переваг або перепон для тієї або іншої політичної сили чи посадових осіб, що відбувалося у 2004, 2005, 2011 рр. шляхом прийняття таких законодавчих актів, як: Закон України «Про вибори народних депутатів» № 1665-IV від 25 березня 2004 р.; Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 2777-IV від 07 липня 2005 р.; Закон України «Про вибори народних депутатів України» № 4061-VI від 17 листопада 2011 р. [1-3]. До цього переліку законодавчих актів також можна віднести і прийняття Виборчого кодексу України [4], який фактично запроваджує пропорційну систему виборів народних депутатів України, водночас зумовлює недоцільність для політичних сил або окремих народних депутатів, представлених сьогодні у Верховній Раді України, проводити активну політичну компанію на місцях, яка раніше здійснювалася з метою забезпечення прихильності електорату на мажоритарних виборчих округах.

Мета статті. З урахуванням вказаного вище, відзначаючи високий рівень наукової та практичної витребуваності дослідження теоретико-правових і практичних аспектів гарантій взаємодії законотворчості та політичного плюралізму в Україні, вважаємо за доцільне в цій науковій роботі: на підставі аналізу вітчизняної практики взаємодії законотворчості та політичного плюралізму узагальнити й охарактеризувати гарантії взаємодії законотворчості та політичного плюралізму в Україні.

Основна частина. Продовжуючи наше дослідження відповідно до поставлених завдань, насамперед вважаємо за доцільне здійснити аналіз вітчизняної практики взаємодії законотворчості та політичного плюралізму, що дозволить визначити та надати характеристику гарантіям їх взаємодії. Відзначимо, що в юридичній літературі характеристика вітчизняної практики взаємодії законотворчості та політичного плюралізму розкрита епізодично, представлена непослідовно та відображає переважно ситуативні проблеми, які стосуються практики законотворчості або розвитку політичного плюралізму, окремим аспектом яких є їх взаємодія. З огляду на це вважаємо за доцільне не лише провести аналіз поглядів вчених, які стосуються практики взаємодії законотворчості та політичного плюралізму в Україні, але і проаналізувати аналіз практичних ситуацій такої взаємодії, що відбувається у вітчизняній практиці законотворення за умов становлення та розвитку політичного плюралізму.

Насамперед звернемо увагу на те, що в юридичній літературі, характеризуючи особливості сучасного стану законотворчості, вченими цілком справедливо звертається

увага на наявність непоодиноких прикладів відірваності законотворчості від реалій суспільно-політичного життя або надмірної політичної заангажованості процесу законотворчості (чи правотворчості в цілому), що виявляється у:

- зловживанні правом на законодавчу ініціативу;
- можливості внесення необмеженої кількості поправок і пропозицій до законопроектів;
- підготовки та внесення альтернативних законопроектів;
- лобіюванні тих або інших політичних інтересів у змісті законодавчих актів;
- необґрунтованому блокуванні прийняття суспільно витребуваних законодавчих рішень.

Також цілком справедливо вченими акцентується увага на факті відставання законотворчості в Україні від сучасного суспільного життя, невмінні законодавця відтворити в нормах права всіх можливих ситуацій, які потребують правового регулювання, недосконалого використання засобів і способів юридичної техніки [5, с. 25–26] тощо. У цьому плані варто погодитися із думкою вченої, оскільки політичний плюралізм як стан вільного волевиявлення суб'єктів політичної системи у процесі законотворчості не повинен бути використаний виключно з метою реалізації тих або інших суб'єктивних інтересів, особливо тих інтересів, які є суспільно шкідливими. Досить резонансним прикладом у цьому плані виглядають тривалі зміни режиму бюджетного відшкодування податку на додану вартість сільгоспвиробникам в Україні. Фактично при обговоренні й ухваленні законів України про Державний бюджет на відповідний рік і законів України, які стосуються змін до положень податкового законодавства України в частині відшкодування податку на додану вартість [6; 7] зі сторони різноманітних політичних сил, представлених у парламенті, великих вітчизняних агрохолдінгів та інших зацікавлених суб'єктів, відбувається тиск щодо схвалення відповідних положень, якими б закріплювалися гарантії щодо повернення грошових коштів, сплачених як оплата податку на додану вартість при експортних операціях агропродукції. Фактично вказаний приклад доводить, що загальний підхід щодо законодавчого впорядкування умов і порядку повернення податку на додану вартість вітчизняним експортерам не є остаточно сформований та усталений, він змінюється залежно від політичної ситуації в країні, рівня тиску з боку зацікавлених суб'єктів тощо. Фактично умови політичного плюралізму, які сьогодні створені при формуванні та функціонуванні Верховної Ради України, є не стільки фактором, який би сприяв забезпеченню рівних умов для ведення господарської діяльності всім суб'єктам господарювання, в т. ч. й у сфері оподаткування, скільки виступає засобом для реалізації різноманітних політичних домовленостей, спричинення політичного тиску з метою лобіювання («просування») відповідних законодавчих рішень.

У цьому плані варто також погодитися з думкою і інших вчених, які відзначаються факт того, що сучасне законотворення в Україні відбувається за умов суттєвого посилення впливу на нього різноманітних політичних чинників, зокрема таких як: поширення політичного протистояння всередині політичних партій і рухів, інтенсивний розпад старих і формування нових суспільних інститутів [8, с. 133]; трансформація політичної системи (в т. ч. і політичної системи України. – Ю. Ш.) в бік посилення її плюралізації, забезпечення вільного розвитку інституцій і механізмів реалізації політичних інтересів, а це зумовлює зміни самого механізму правотворчості [9, с. 7]; суттєве посилення ролі та значення інституту лобіювання інтересів, що є механізмом впливу певних соціальних груп і об'єднань на процес законотворення [10, с. 515] тощо.

Досить цікавим є приклад законотворчості в частині законодавчого забезпечення державної мовної політики в Україні, що супроводжувалося ґрунтовними політич-

ними дискусіями, політичними протистояннями як внутрішнього, так і міждержавного характеру. У 1989 р. Верховною Радою УРСР був прийнятий Закон УРСР «Про мови в УРСР» [11], положеннями якого закріплювався статус української мови як державної, регламентувалися питання розвитку і використання мов інших національностей у республіці; визначалося коло мов міжнаціонального спілкування; закріплювалося право громадян користуватися будь-якою мовою; визначався механізм захисту мов; визначалася мова актів органів державної влади й управління, мова роботи, діловодства і документації тощо. Прийняття вказаного закону супроводжувалося суттєвим загостренням протистоянь між різними політичними силами, представленими у складі тогочасної Верховної Ради УРСР, суттєвий вплив чинився зі сторони суб'єктів, відповідальних за ідеологічний напрям роботи в УРСР. Надалі в Україні було ратифіковано Європейську хартію регіональних мов або мов меншин 1992 р. [12], проте Закон України про її ратифікацію втратив чинність як такий, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) [13]. У 1996 р. у ст. 10 Конституції України було закріплено, що, державною мовою в Україні є українська; держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України та сприяє вивченню мов міжнародного спілкування. В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України [14].

У 2003 р. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (1992 р.) була ще раз ратифікована [15]. Протягом 2003–2012 рр. відбувалися підготовка та тривале обговорення в політичних колах нового законодавчого акта, який би стосувався не лише державної мови, а й регламентував би відносини у сфері державної мовної політики. Результатом протистояння між тогочасною політичною коаліцією та опозицією, сформованою в парламенті, було прийняття Закону України «Про засади державної мовної політики» від 03 липня 2012 р. № 5029-VI щодо вживання державної та регіональних мов [16]. Незважаючи на те, що його підготовка та прийняття засновувалися на засадах політичного плюралізму, основною метою було не стільки впорядкувати відносини у сфері державної мовної політики, скільки суттєво загострити тогочасну соціальну кризу, в т. ч. у сфері мовної політики, ставши підставою для політичного посилення протистояння всередині суспільства. Це фактично стало прикладом використання закону під впливом тогочасної політичної ситуації у країні з метою реалізації вузько політичних інтересів, націлених на посилення розшарування тогочасного суспільства, в т. ч. і за ознакою використання мови. На переконання вітчизняних вчених, прийняття вказаного законодавчого акта «не лише не сприяло удосконаленню правового забезпечення вживання державної та регіональної мов в Україні, але і значно поглибило соціально-гуманітарну кризу в суспільстві та сприяло подальшому розшаруванню суспільства за ознакою вживання мови. Надалі цей Закон України був визнаний таким що не відповідає Конституції України (є неконституційним)» [17]. Внесені зміни та доповнення до зазначеного законодавчого акта, в т. ч. скасування так званих соціально конфліктних положень [18; 19], призвело до погіршення міждержавних відносин із державами-сусідами України, зокрема з Угорщиною, Румунією та Республікою Польща. Вказане так само є прикладом того, як недоліки взаємодії законотворчості та політичного плюралізму відбиваються у змісті законодавчих актів і на самих суспільних відносинах як внутрішньодержавного, так і міждержавного рівнів.

У 2019 р. під впливом широкого кола політичних факторів шляхом низки політичних протистоянь і компромісів був ухвалений Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 р. № 2704-VIII [20], положення якого, на нашу думку, до кінця не розв'язують можливість і гарантії віль-

ного функціонування української мови, а також розвиток і використання мов національних меншин.

Висновки. У сучасних демократичних державах світу політичний плюралізм є одним із головних принципів, що дозволяє говорити про його вплив, поширеність на всі сфери суспільного життя, включаючи і правову. Досвід взаємодії законотворчості та політичного плюралізму в таких країнах виявляється насамперед у гарантіях реалізації можливостей суб'єктам законотворчості або суб'єктам, що беруть участь у законотворчості, які їм надає політичний плюралізм. Закріплення принципу політичного плюралізму фактично визначає необхідність визначення відповідних гарантій. Такі гарантії можуть також бути закріплені конституційно, зокрема в положеннях ст. 15 Конституції України в загальному вигляді закріплено, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності [14]. До таких гарантій переважно належать чітко визначене коло суб'єктів, наділених правом законодавчої ініціативи, наявність двопалатного парламенту, закріплення недоторканності парламентарів, особливий процесуальний порядок обговорення, розгляду законопроектів і голосування за них, законодавче закріплення права народу брати участь у законотворчості та наявність ефективно функціонуючого механізму його здійснення; визнання коаліції та опозиції як самостійних суб'єктів парламентських процесів, у т. ч. і щодо розгляду, обговорення та прийняття законодавчих актів тощо. Вказані гарантії є основою здійснення законотворчості та функціонування політичного плюралізму як явищ самостійних, водночас таких, що можуть існувати й ефективно функціонувати виключно на засадах взаємодії.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про вибори народних депутатів» від 25 березня 2004 р. № 1665-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1665-15>.
2. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 07 липня 2005 р. № 2777-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2777-15>.
3. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
4. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n4128>.
5. Шевченко Т.В. Прогалини в законодавстві, способи усунення і подолання. *Право і суспільство*. 2013. № 1. С. 23–26.
6. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
7. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо покращення інвестиційного клімату в Україні)» від 21 грудня 2016 р. № 1797-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1797-19>.
8. Заславская Т.И., Громова Р.Г. Социальная стратификация в России. *Путь в XXI век (стратегические проблемы и перспективы российской экономики)* / под ред. Д.С. Львова. Москва : Экономика, 1999. С. 134–155.
9. Василевич Г.А. Правотворческий процесс : учебное пособие. Минск : ГИУСТ БГУ, 2008. 304 с.
10. Куліш А.І. Лобізм. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / ред. кол. : Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Українська енциклопедія, 2003. Т. 3. С. 515.
11. Закон УРСР «Про мови в УРСР» від 28 жовтня 1989 р. № 8312-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8312-11/ed19891028#Text>.

12. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» від 24 грудня 1999 р. № 1350-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-14#Text>.

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.) від 12 липня 2000 р. № 9-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-00#Text>.

14. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print141-9249647141480>.

15. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 15 травня 2003 р. № 802-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/802-15#Text>.

16. Закон України «Про засади державної мовної політики України» від 03 липня 2012 р. № 5029-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.

17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 р. № 2-п/2018. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-p_2018.pdf.

18. Закон України «Про освіту» від 05 вересня 2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1235>.

19. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо частки музичних творів державною мовою у програмах телерадіоорганізацій» від 16 червня 2016 р. № 1421-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1421-19#n47>.

20. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 р. № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>.