

СУЧАСНИЙ СТАН І ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ПОЛІТИЧНОГО ПЛЮРАЛІЗМУ ТА ЗАКОНОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ

Шапран Ю. В.

Автором розкрито актуальність наукового дослідження сучасного стану та тенденцій розвитку взаємозв'язку політичного плюралізму та законотворчості в Україні. Встановлено стан доктринальної розробки питань взаємозв'язку політичного плюралізму та законотворчості в Україні. Здійснено узагальнення проаналізованих поглядів учених. Виокремлено тенденції розвитку взаємозв'язку законотворчості та політичного плюралізму в Україні, надано їх характеристику.

Ключові слова: закон, законотворчість, політика, політичний плюралізм, законодавча діяльність, правотворчість.

Автором раскрыта актуальность научного исследования современного состояния и тенденций развития взаимосвязи политического плюрализма и законотворчества в Украине. Установлено состояние научного исследования вопросов развития взаимосвязи политического плюрализма и законотворчества в Украине. Осуществлено обобщение проанализированных взглядов учёных. Выделены тенденции развития взаимосвязи законотворчества и политического плюрализма в Украине, предоставлена их характеристика.

Ключевые слова: закон, законотворчество, политика, политический плюрализм, законодательная деятельность, правотворчество.

The scientific study of the current state of development of political pluralism and lawmaking in Ukraine through the prism of their interrelationship has not only scientific but also practical interest. Conducting such a study will help to identify the existing factors that influence the interconnection of these phenomena, the tendencies of their development and the peculiarities of changes related to the interconnection between them, the advantages and disadvantages of strengthening political pluralism in Ukraine and the activation of lawmaking. Lawmaking and political pluralism are interrelated concepts, and their interconnections are common to any democratic state. These concepts are related in nature and interdependent in their purpose, since lawmaking is not possible without political pluralism, nor is it possible for the effective activity of lawmakers without creating the conditions for existence and propagation of political pluralism. Political pluralism allows democratize not only the legal system as a whole, but also its individual elements, which is expressed in the possibility of drafting legal acts by all subjects of political life, cooperation of parliament and other participants of lawmaking (legislative activity), domination in the legislation of public interests.

The paper reveals the relevance of scientific research into the current state and tendencies of the development of the interconnection of political pluralism and lawmaking in Ukraine. The state of doctrinal development of issues of the current state and tendencies of development of interrelation of political pluralism and lawmaking in Ukraine is determined. Generalized analysis of the views of scientists.

Having analyzed the scientific approaches to characterizing the state of development of the relationship between political pluralism and lawmaking in Ukraine, presented in the legal science, the logical continuation of such analysis was to identify

trends in the relationship between lawmaking and political pluralism in Ukraine. Such trends include: 1) increasing the level of democratic functioning of political pluralism and lawmaking; 2) strengthening the legal support for political pluralism and lawmaking (legislative activity) in Ukraine, including in terms of strengthening their interconnection; 3) increased pluralisation of lawmaking in Ukraine, which is reflected in the increase in the number of drafted and submitted bills, by representatives of certain political forces that formed the composition of the Verkhovna Rada of Ukraine; 4) increasing the availability of different political forces (parties) to lawmaking in Ukraine.

Key words: law, law act making, politics, political pluralism, legislative activity, lawmaking.

Постановка проблеми та її актуальність. Наукове дослідження сучасного стану розвитку політичного плюралізму та законотворчості в Україні крізь призму їх взаємозв'язку має не лише науковий, але і практичний інтерес. Проведення такого дослідження допоможе виявити наявні фактори, що впливають на взаємозв'язок указаних явищ, тенденції їх розвитку та особливості змін, які стосуються взаємозв'язку між ними, переваги і недоліки посилення політичного плюралізму в Україні та активізації законотворчості. Законотворчість і політичний плюралізм є взаємопов'язаними поняттями, і їх взаємозв'язок є характерним для будь-якої демократичної держави. Вказані поняття є спорідненими за своєю сутністю та взаємозалежними за своїм призначенням, оскільки законотворчість неможлива без політичного плюралізму, так само неможлива ефективна діяльність суб'єктів законотворчості без створення умов для існування і поширення політичного плюралізму. Політичний плюралізм дає змогу демократизувати не тільки правову систему в цілому, але і її окремі елементи, що виражається в можливості розробки нормативно-правових актів усіма суб'єктами політичного життя, співпраці парламенту та інших учасників законотворчості (законодавчої діяльності), домінуванні в законодавстві загальносоціальних інтересів.

З огляду на проблематику, яка заявлена в цій науковій роботі, слід окремо наголосити на тому, що актуальність її теми визначається такими положеннями:

- поточними процесами становлення і розвитку політичної системи в Україні, що гостро актуалізує необхідність формування нової політичної системи, котра спроможна сприяти подальшій розбудові демократичного режиму; реформуванням політичних інституцій, посиленням ефективності функціонування інститутів прямої та представницької демократії, формуванням ефективної та дієвої системи вітчизняного законодавства [1, с. 345];

- особливостями становлення і розбудови механізму вітчизняної законотворчості в сучасних умовах

Шапран Ю. В., 2019

розвитку демократичних засад суспільного устрою. Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України [2], тобто вона має монополне право приймати, змінювати і скасовувати законодавчі акти. Закріпивши вказану функцію за Верховною Радою України, виникає необхідність у забезпеченні належної її реалізації, що покладається на склад Верховної Ради України, формування якого переважно здійснюється політичними силами (партіями), представленими в державі. Обрані народні депутати в майбутньому беруть участь у створенні коаліції та опозиції, проходить їх об'єднання у фракції та групи для впливу на законотворчість парламенту. Таким чином, конституційно закріпивши законодавчу функцію за Верховною Радою України, суттєво посилюється необхідність наукового дослідження факторів і умов, що впливають, а подекуди і визначають можливість та ефективність здійснення вказаної функції, де політичний плюралізм якраз і посідає центральне місце серед вказаних факторів і умов, а їх взаємозв'язок становить самостійний об'єкт наукового пошуку;

- наявним дефіцитом наукового дослідження політичного плюралізму та законотворчості (законодавчої діяльності), що переважно зумовлений дослідженням законотворчості та політичного плюралізму окремо одне від одного, та як проблематики політологічного, а не юридичного плану. Важливим у вивченні політичного плюралізму і законотворчості (законодавчої діяльності) є той факт, що, незважаючи на наявні наукові дослідження, спрямовані в основному на теоретичну характеристику розглянутих понять, що включають дослідження питань становлення того чи іншого явища, в політичній і юридичній науці не робилися спроби аналізу взаємозв'язку політичного плюралізму і законотворчості (законодавчої діяльності), що і визначає необхідність вивчення, розробки основних положень і рекомендацій щодо поточного стану розвитку політичного плюралізму і законотворчості, шляхів посилення між ними взаємозв'язку як між двома взаємопов'язаними, взаємозумовленими та невіддільними одне від одного явищами сучасної держави і суспільства.

Мета статті. З огляду на наукову доцільність дослідження особливостей сучасного стану та шляхів посилення взаємозв'язку політичного плюралізму та законотворчості в Україні, метою цієї наукової роботи є: по-перше, на підставі аналізу доктринальних підходів до розуміння сучасного стану розвитку взаємозв'язку законотворчості та політичного плюралізму провести їх узагальнення; по-друге, виокремити тенденції розвитку взаємозв'язку законотворчості та політичного плюралізму в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття «політичний плюралізм» і «законотворчість» є взаємопов'язаними, оскільки належать до системи правових понять та категорій, у цілому стосуються феномена утворення права. Насамперед спробуємо на підставі аналізу доктринальних підходів до розуміння сучасного стану розвитку взаємозв'язку законотворчості та політичного плюралізму провести їх узагальнення. Здійснений нами аналіз доктринальних підходів до характеристики сучасного стану розвитку взаємозв'язку політичного плюралізму та законотворчості в Україні, що представлений у поглядах В.Д. Бабкіна, О.В. Батанова, А.П. Заєця,

М.С. Кельмана, М.І. Козюбри, А.М. Колодія, О.Л. Копиленка, І.О. Кресіної, О.Г. Мурашина, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, В.П. Самохвалова, В.М. Селіванова, О.Ф. Скакун, Ю.С. Шемшученка, доводить епізодичність висвітлення вказаних ідей, непослідовність їх викладення та відсутність єдиних підходів до розуміння вказаної проблематики. Водночас однак є погляди вчених щодо недостатності та недосконалості наявного взаємозв'язку між законотворчістю та політичним плюралізмом в Україні, наявності недоліків у здійсненні законотворчості через несформованість та відсутність дієвих правил функціонування політичного плюралізму. Це все визначає доцільність у майбутньому виробити і обґрунтувати шляхи посилення взаємозв'язку політичного плюралізму та законотворчості в Україні. Проте з огляду на розпорошеність та наявну непослідовність характеристики сучасного стану розвитку взаємозв'язку політичного плюралізму та законотворчості в Україні, що представлена в поглядах вітчизняних учених, вважаємо за доцільне провести їх узагальнення та надати характеристику в межах таких підходів.

1. Критичний підхід, що представлений у більшості поглядів учених (О.В. Батанов, А.П. Заєць, М.С. Кельман, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, О.Л. Копиленко, І.О. Кресіна), заснований на положеннях про наявні недоліки взаємозв'язку між законотворчістю та політичним плюралізмом, недостатність розбудови зазначених інститутів, їх певної відірваності один від одного. На переконання О.І. Ющика, законотворчість в Україні здійснюється в межах парламентського законодавчого процесу, якому притаманні недоліки конституційного закріплення та концептуальні недоліки законодавчого і регламентного регулювання, нерозвиненість політичної культури законодавчої діяльності [3, с. 44]. Через недосконалість та наявні недоліки вітчизняного законодавства, неусталеність політичної системи неможливо об'єктивно, своєчасно та ефективно сформувати законодавчу базу, забезпечувати її оновлення. Як вихід з такої ситуації вчений пропонує насамперед здійснити удосконалення правового забезпечення законодавчої діяльності, особливо законодавчого процесу, а також побудувати ефективну модель забезпечення рівноваги політичного впливу і балансу індивідуальних і соціальних інтересів у діяльності політичних сил, представлених в Україні [3, с. 46].

2. Як самостійний підхід варто виокремити статистичний підхід, який охоплює собою широке коло поглядів учених (О.Г. Мурашин, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, В.П. Самохвалов, В.М. Селіванов), які сучасний стан взаємозв'язку політичного плюралізму та законотворчості розкривають з точки зору статистичних показників законодавчої діяльності та функціонування політичної системи. Однією з причин недосконалості, безсистемності, незбалансованості, дублювання законів, наявності численних прогалин і застарілих норм законодавства, їх колізійності є стихійний, непослідовний характер суспільних перетворень. Усе це безпосередньо впливає на стан та якість законодавства, ефективність законотворчого процесу. Важливою за цього підходу є можливість мати не тільки кількісні показники українського законодавства, а і якісні, які будуть свідчити про рівень ефективності законотворчого процесу, основою якого є збалансована політична система, ефективність механізму реалізації компромісних полі-

тичних рішень. Як свідчить аналіз діяльності Верховної Ради України VIII скликання, проведений громадським об'єднанням Опора, за чотири роки роботи українські парламентарі понад 6 мільйонів 300 тисяч разів висловлювали свою позицію під час голосувань, а це майже 15 тисяч голосувань на одного депутата. Значна частина законодавчих ініціатив перекоховує зі скликання у скликання і дуже часто залишається не лише не прийнятою, але й не розглянутою. Так, лише 12% з них протягом чотирьох років роботи Верховної Ради стали законами, ще 41% (у тому числі законопроекти, які розглядаються у 1-му та 2-му читанні) український парламент розглянув, але вирішив не підтримувати. Своєю чергою 47% від усіх зареєстрованих законопроектів Верховна Рада ще не розглянула. Натомість серед зареєстрованих депутатами законопроектів лише 12% набули чинності. Загалом парламент підтримав 447 законопроектів, ініційованих депутатами, 280 - КМУ та 135 - Президентом [4]. Не беручи до уваги якісні показники вітчимності законотворчості, які теж викликають велику кількість нарікань, та аналізуючи виключно статистичні показники, слід відзначити низький рівень ефективності і результативності законотворчості, причому така ситуація зумовлена насамперед станом політичного плюралізму, що наявний у діяльності посланців тих або інших політичних сил, представлених у Верховній Раді України. Це виявляється в тому, що політичний плюралізм націлений не стільки на досягнення політичного компромісу, скільки на перешкодження (блокування) просуванню законодавчих ініціатив опонентів. Подекуди законотворчість набуває так званого статистичного характеру, коли законопроекти вносяться на розгляд, хоча завідомо зрозуміло, що вони не мають перспектив прийняття, однак статистично така робота свідчить про відповідний рівень активності у реалізації права законодавчої ініціативи представниками тієї чи іншої політичної сили.

3. Ще одним підходом до характеристики сучасного стану взаємозв'язку законотворчості та політичного плюралізму в Україні, що представлений в юридичній науці, слід умовно назвати «персоніфікаційний підхід». Він виявляється в поглядах учених (В.Д. Бабкін, О.В. Бабкіна, В.Ф. Семчик, О.Ф. Скакун, Ю.С. Шемшученко), які визначають сучасний стан взаємозв'язку законотворчості та політичного плюралізму крізь призму конкретних персоналій - посланців тих або інших політичних сил, представлених у парламенті. Більшість законодавчих ініціатив далеко не такі публічні як їх хочуть показати, і зрозуміти логіку процесів і роль окремих персоналій у просуванні проектів законів непросто. Провівши аналіз, можна прослідкувати результати діяльності окремих депутатів та політичних партій, виявивши їх спрямованість та результативність, визначити, чи це є реальний інструмент законотворчості або PR-майданчик окремих персоналій і їхніх політичних груп. Наприклад, статистичні дані роботи суб'єктів, наділених правом законодавчої ініціативи, за період 2015-2019 рр. свідчать, що найрезультативнішим суб'єктом, наділеним правом законодавчої ініціативи, став Президент, оскільки 81% ініційованих ним законопроектів стали законами. Окремо варто відзначити, що Верховна Рада України також найактивніше розглядала саме законодавчі ініціативи Президента. Лише 10% законопроектів, що були ініційовані українським гарантом, досі не розгля-

нуті [4]. Також статистичні показники спроможні визначити націленість роботи окремих народних депутатів, особливо тих, хто обрався до Верховної Ради України за мажоритарними округами, встановити наскільки реалізованими в законотворчій сфері є їхні політичні програмні положення.

4. Ще одним підходом до характеристики сучасного стану розвитку взаємозв'язку політичного плюралізму та законотворчості в Україні слід виокремити «інституційний підхід». Вчені (В.Ф. Скрипнюк, В.Л. Федоренко), погляди яких можна віднести саме до інституційного виміру взаємозв'язку політичного плюралізму та законотворчості в Україні, розкривають його шляхом аналізу особливостей функціонування конкретних державно-правових інституцій. Визначення державно-правових інституцій є головним у законотворчості (законодавчій діяльності) державного апарату, становить основу цієї діяльності, враховуючи те, що за суспільними інститутами стоять загальні, властиві багатьом суб'єктам інтереси, і тому взаємини цих інтересів є провідними в суспільному житті країни. Така діяльність має зосереджуватися на врегулюванні протиріч між цими загальними інтересами. Як результат, одні інститути створюються та підтримуються публічною владою, інші - заперечуються або обмежуються. Суспільні інститути становлять об'єктивну передумову цілеспрямованої юридичної діяльності державного апарату, який не лише узаконює їх, але й через право змінює окремі суспільні інститути та умови їх функціонування, в тому числі шляхом соціальних, економічних, політичних, гуманітарних тощо реформ [3, с. 45].

Аналіз наукових підходів до характеристики стану розвитку взаємозв'язку між політичним плюралізмом та законотворчістю в Україні можна було б продовжувати, однак з огляду на те, що більшість поглядів учених засновується на характеристиці конкретних фактів законотворчості або особливостей політичного плюралізму в Україні, слід відзначити, що ми узагальнили більшість з них у межах вищезазначених та охарактеризованих підходів.

Висновки. Таким чином, провівши аналіз наукових підходів до характеристики стану розвитку взаємозв'язку між політичним плюралізмом та законотворчістю в Україні, представлених в юридичній науці, логічним продовженням такого аналізу стане визначення його тенденцій. До тенденцій розвитку взаємозв'язку законотворчості та політичного плюралізму в Україні варто віднести такі:

1) підвищення рівня демократичності функціонування політичного плюралізму та законотворчості. Слід відзначити, що ключовою тенденцією є розширення можливостей участі громадян у політичному процесі, що своєю чергою сприяє підвищенню рівня їхньої політичної освіченості та компетентності, а також припускає участь широких народних мас у політиці, в тому числі щодо впливу на законотворчість. Це виявляється у потужній інформаційній діяльності, доступі до різного роду інформаційних ресурсів, що стосуються політичного обговорення діяльності Верховної Ради України, її законодавчої діяльності, можливості участі у громадському обговоренні законопроектів, поданні електронних петицій на підтримку або критику законопроектів, участі у масових заходах, предметом яких є прийняття або неприйняття тих або інших законодавчих актів,

підтримки або блокування діяльності тієї або іншої політичної сили, представленої в парламенті. Також збільшено рівень залученості громадськості на етапі розробки змісту законопроекту, згідно з Регламентом Верховної Ради України, парламентські комітети під час підготовки проєктів законів вивчають та враховують громадську думку, листи з пропозиціями громадян, з рекомендаціями щодо вдосконалення законодавства [5]. Ми вважаємо зазначене суттєвою допомогою народним депутатам у розбудові відносин з виборцями та вдосконаленні своїх представницьких функцій, розширенням заходів громадської просвіти та моніторингу діяльності народних депутатів. Також, на нашу думку, це сприяє більшій підзвітності та інклюзивності у роботі політичних партій на національному рівні;

2) посилення правового забезпечення політичного плюралізму та законотворчості (законодавчої діяльності) в Україні, в тому числі і в аспекті посилення їх взаємозв'язку. Правова система сучасної України характеризується інтенсивною законотворчою діяльністю. Підвищення якості зазначеної діяльності дасть змогу вирішити проблеми порушення Регламентних процедур у законодавчому процесі та законотворчості (законодавчій діяльності) та підвищить рівень взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи. З метою забезпечення якості законів необхідно розробити і затвердити єдині стандарти нормопроектів для всіх суб'єктів законодавчої ініціативи;

3) тенденція до посилення плюралізації законотворчості в Україні, що виявляється у збільшенні кількості розроблених та внесених на розгляд законопроектів представниками тих або інших політичних сил, що формують склад Верховної Ради України, можливості подання альтернативних законопроектів, законодавчих поправок та пропозицій, проведення експертиз законопроектів тощо. Фактично спостерігається активність у підготовці законопроектів та їх обговоренні на засадах політичної конкуренції, дискусії, винайдення компромісних законотворчих рішень;

4) слід відзначити і таку тенденцію, як посилення доступності різних політичних сил (партій) до законотворчості в Україні. Україна має багатопартійну систему, на 1 січня 2019 року в Україні офіційно зареєстровані 352 політичні партії [6]. Реалізація доступу різних політичних сил (партій) до законотворчості перш за все виражається у рівності їх правового статусу, включаючи їхню правосуб'єктність, права, обов'язки, гарантії та відповідальність. Як вказано в статті 4 Закону України «Про політичні партії в Україні» [7], політичні партії є рівними перед законом, будь-яким органом державної влади, органом місцевого самоврядування,

їхнім посадовим особам заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям у провадженні їхньої діяльності. Також там зазначається, що втручання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх структурних утворень забороняється. Як доводять результати позачергових виборів народних депутатів України до Верховної Ради України, що відбулись 21.07.2019 р. [8], представники двох нових політичних партій увійшли до складу новообраного парламенту (Слуга народу та Голос), що засвідчує доступність політичних сил до участі у виборах та подальшій роботі у Верховній Раді України, в тому числі і над новими законодавчими актами.

Література

1. Політологія / Ф.М. Кирилюк, М.І. Обушний, М.І. Хилько та ін.; за ред. Ф.М. Кирилюка. Київ : Здоров'я, 2004. 776 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1419249647141480> (дата звернення: 19.07.2019 р.).
3. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія. Київ : Парламентське видавництво, 2004. 519 с.
4. Що напрацювали українські парламентарі за 4 роки (2014-2018 рр.) : вебсайт: Громадянська мережа «ОПОРА». URL: <https://oporaua.org/report/parliament/8-sklikannia/45682-shcho-napratsiuvaly-ukrainski-parlamentari-za-4-roky> (дата звернення: 29.07.2019 р.).
5. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 29.07.2019 р.).
6. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 р. № 2365-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/page2> (дата звернення: 18.02.2019 р.).
7. Відомості щодо зареєстрованих у встановленому законом порядку політичних партій станом на 01.01.2019 року. URL: <https://minjust.gov.ua/m/4561>. (дата звернення: 07.01.2019 р.).
8. Результати позачергових виборів народних депутатів України 2019 : вебсайт Центральної Виборчої Комісії України. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp300pt001f01=919.html> (дата звернення: 10.08.2019 р.).

*Шапран Ю. В.,
аспірантка кафедри теорії права та держави
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*