

УДК 342.4

І.І. Припхан

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії
держави і права
Прикарпатського юридичного
інституту Національного
університету
«Одеська юридична академія»

МОРАЛЬНІ АСПЕКТИ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Процес відродження незалежної демократичної України з її прагненням увійти повноправним членом у світове співтовариство передбачає не тільки соціально-економічні перетворення українського суспільства, а й формування відповідної законодавчої бази як результату законотворчої діяльності на основі загальнолюдських моральних цінностей. Законотворча діяльність – це діяльність, направлена на створення актів вищої юридичної сили – законів, які займають провідне місце серед інших нормативних правових актів. Законотворча діяльність є ширшою за законодавчу діяльність і відрізняється від неї за суб'єктивним складом, ступенем юридичної регламентації і кількістю стадій. Законотворча діяльність охоплює комплекс дій суб'єктів законотворення, які передують офіційній реєстрації законопроекту в парламенті, безпосередню законодавчу діяльність, пов'язану з врегулюванням тих чи інших правовідносин, обговорення законопроектів громадськістю тощо.

За останні роки українське законодавство значною мірою оновилося, проте воно, як і раніше, залишається вкрай суперечливим, хаотичним, занадто громіздким, а дії органів влади, як суб'єктів законотворчої діяльності, є недостатньо узгодженими.

Наявні проблеми зумовлюють необхідність розгорнутого аналізу факторів, що впливають на ефективність механізму законотворчої діяльності, в тому числі його моральної складової.

Як і будь-яка юридична діяльність, законотворча діяльність являє собою систему дій, направлених на правовий результат, системність яких передбачає їх взаємну узгодженість, єдність і послідовність. Законотворча діяльність здійснюється в рамках певних правових процедур, правил і саме така процесуальна врегульованість покликана забезпечити створення якісного закону, який відповідав би реальним потребам держави та суспільства.

Проблема якості закону залишається досі недостатньо вирішеною ні в теоретичному, ні в практичному плані. Зокрема, не вироблено єдиного розуміння якості закону; не закріплені конкретні властивості, які притаманні закону і характеризують його можливості в регулюванні суспільних відносин тощо. Все це тягне за собою недостатньо ефективне застосування закону. Між тим, від якості закону залежить насамперед його реалізація, а недосконалість закону призводить до його неправильного тлумачення, використання і виконання.

Поняття якості закону включає в себе такі його характеристики як соціальну обумовленість, наукову обґрунтованість, моральність закону, ресурсозабезпеченість та ін. Сьогодні, як ніколи, стає зрозуміло, настільки важливий сам процес створення закону, розробка його первісної концепції, складання й обговорення проекту, врахування думок та інтересів різних соціальних груп, а також співвідношення конкретного законопроекту з іншими нормативними актами, здатність майбутнього закону стати частиною уже існуючої системи законодавства.

Законотворча діяльність, як і інша правотворча, починається з виникнення об'єктивних суспільних закономірностей, що вимагають правового регулювання. Вона не може бути довільною, суб'єктивною. Процес створення законодавчих норм базується на прийнятих і закріплених в Конституції та законах правилах, яких зобов'язані дотримуватися усі суб'єкти правовідносин.

Разом із іншими соціальними основами права (економікою, політикою, релігією, ідеологією, культурою) мораль являє собою ту основу, середовище, що зумовлює появу, реалізацію і зміну законодавчих норм. З іншого боку мораль виступає як причина, умова, що визначає процес формування законодавства.

Свій прояв моральний фактор знаходить в принципах правової політики щодо головних напрямків розвитку законодавства, його галузей, підгалузей та інститутів. Д.А. Керімов переконаний, що моральні цінності є суспільно значимими і, будучи закріпленими в законодавстві, отримують державне схвалення. Завдяки цьому й саме законодавство набуває морального авторитету, а виконання його приписів стимулюється етичними установками. В свою чергу законодавство і його реалізація на основі законності сприяють зміцненню і розвитку моральних норм, принципів [1, с. 508].

В.М. Шаповал наголошує, що природно-правові погляди, в основу яких закладено моральні цінності, мають вагомий демократичний потенціал для розвитку правотворчості. Вони, по суті, передбачають створення ідеального права, яке за процедурами правотворчості і правозастосування виступає як позитивне, а за змістом – як природне [2, с. 422].

Вже в самому процесі законотворчості моральні цінності враховуються як на стадії розробки наукової концепції майбутнього законодавчого акта, так і при підготовці законопроекту офіційними структурами. Саме під впливом моралі складається моральна та правова культура учасників процесу законотворення, в тому числі депутатів, громадян і посадових осіб.

Ведучи мову про народних депутатів як основних суб'єктів законотворчості, зазначимо, що вони та інші службові особи центральних органів виконавчої влади, які задіяні у законотворчому процесі, повинні відповідати високим вимогам, викладеним у Законі України «Про державну службу» та спеціальних підзаконних актах. Серед останніх слід виділити «Загальні правила поведінки державного службовця», де закріплено, що державний службовець при виконанні службових обов'язків повинен діяти на засадах чесності, справедливості, відповідальності, відкритості й прозорості; має виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, повинен шанобливо ставитись до громадян, керівників

і співробітників, дотримуватись високої культури спілкування [3]

Етичні вимоги до поведінки народних депутатів України як суб'єктів законотворчої діяльності відображені у Законах «Про Регламент Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України». Зокрема, стаття 8 останнього «Депутатська етика» проголошує, що:

«1. У своїй діяльності народний депутат повинен дотримуватися загальновизнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу.

2. Неприпустимим є використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загальновизнаним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави.

3. Народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема в корисливих, цілях» [4].

Із зрозумілих причин етичні норми більш чітко виписані у Законі «Про Регламент Верховної Ради України». Зокрема, на засіданні Верховної Ради промовець не повинен використовувати образливі висловлювання та непристойні і лайливі слова, закликати до незаконних і насильницьких дій. Головуючий на засіданні має право попередити промовця про неприпустимість таких висловлювань і закликів або припинити його виступ, а в разі повторного порушення — позбавити його права виступу на даному засіданні [5].

Як слушно зазначають В.С. Ковальський та І.П. Козінцев, «творити нормативну базу правової держави, поєднуючи мораль з правовими приписами, можливо лише особам (юристам, економістам, освітянам, політологам та ін.), які мають чисті руки, розумну голову, глибоку переконаність у непорушності прогресивних етичних принципів та в особистій відповідальності за їх втілення в життя» [6, с. 6].

Саме тому ігнорування специфіки моральних норм посадовими та службовими особами, що беруть участь у законотворчому процесі, призводить до ігнорування суспільною свідомістю результатів такого законотворчого процесу, правої ідеології, що в кінцевому рахунку здатне

спровокувати ситуацію нігілістичного ставлення до права в цілому.

Вже на стадії розробки законопроектів у ряді випадків заздалегідь закладаються в зміст правового акта колізії, суперечності та підстави, за допомогою яких чиновник може за своїм розсудом, так чи інакше, порушувати права, законні інтереси і свободи громадян, як правило, в корисливих цілях, що само по собі є аморальним.

Закон повинен точно і своєчасно відображати реальні відносини, відповідати широкому колу інтересів і потреб суспільства. Одна з істотних причин низької ефективності законодавства полягає в тому, що багато законів, як і сама Конституція, не є результатом соціального компромісу, що врівноважує інтереси і волю різних соціальних груп.

Слід погодитися і з тим, що в основу формування суспільної волі можна закласти принцип справедливості. На основі цього принципу цілком реально визначити варіанти законотворчих рішень, які можуть сприяти досягненню цілей, спільних для максимальної більшості зацікавлених суб'єктів, здійснювати пошук і зближення загальних і приватних цілей суб'єктів у процесі законотворчої діяльності.

Якщо законодавцю вдається врегулювати в законі суспільні відносини, що об'єктивно обумовлені потребами та інтересами соціуму, то матеріальне джерело реалізації такого закону буде закладене в ньому самому, і за характером реалізації він буде наближений до дії природних законів. Коли ж закон не відображає об'єктивних реалій часу та компроміс інтересів різних соціальних груп, то неможливо забезпечити його реалізацію, навіть витрачаючи значні правоохоронні та матеріальні ресурси.

Інтеграція в українську правову систему, в тому числі й у законодавство міжнародно-правових принципів, інститутів і норм вимагає серйозного осмислення. І в науці, і в правозастосовній практиці необхідно враховувати міжнародно-правові норми не менше, ніж законодавство власної країни. Однак, враховуючи суспільно-політичну ситуацію, що склалася сьогодні в Україні, не слід забувати про національні інтереси та цінності.

Національний інтерес розуміють як «реальну причину дій нації і

держави, спрямованих на своє виживання, функціонування і розвиток», або як «сукупність національних цілей і базових цінностей, які відіграють важливу роль у стратегії і тактиці в галузі національної безпеки» [7, с.421].

А.В.Возженников, в свою чергу, вважає, що національні цінності – це наявні та ідеальні соціальні, матеріальні та духовні блага, що задовольняють потреби та інтереси людей і сприяють прогресивному розвитку особи, суспільства і держави [8, с.14]. «...Спільнотам характерні цінності як об'єктивні параметри внутрішнього середовища, чітке дотримання яких є домінантою їх успішного розвитку», - наголошує А.В. Малишев [9, с.17].

В ситуації, коли Україна фактично перебуває в стані війни, на нашу думку, аморальним було затягування в часі та відмова кількох фракцій парламенту голосувати за законопроекти, спрямовані на спрощення держзакупівель для оперативного забезпечення діяльності Збройних Сил України, спрощення оподаткування гуманітарної допомоги, що надходить в Україну, вирішення питань допомоги пораненим, біженцям, сім'ям убитих і зниклих безвісти на Майдані.

Варто зазначити, що значна кількість законодавчих ініціатив, що сьогодні надходять в парламент є відверто популістськими або ж пролобійованими. Прихований лобізм існує в Україні вже давно, тим не менше, суспільна свідомість реагує на це явище негативно. Як наголошують В.С. Ковальський та І.П. Козінцев, «нормотворчий процес має бути не лише чітким, а й організованим на високих етичних принципах. У процесі нормотворення безумовно повинні виконуватися доручення і завдання уповноважених органів та осіб, має виключатися лобіювання на користь вузького кола осіб чи окремих організацій з метою надання їм пільг та переваг за рахунок утиснення будь-яких, в тому числі державних, інтересів та інший вплив на цей процес, що не відповідає нормам права, моралі, справедливості» [6, с. 8]. Поява закону, що регулював би лобістську діяльність в Україні, ввела б цей процес у цивілізоване правове та моральне русло. Законодавчі рамки насамперед гарантували б чітко налагоджену систему контролю й виключали б тиск на депутатів.

Моральний характер законодавства безпосередньо пов'язаний з його стабільністю. Часта зміна норм закону не сприяє підвищенню правосвідомості та правової культури громадян, реалізації їх прав і свобод. Водночас, на якості законів позначається і тривалість їх розгляду, оскільки від розробки законопроекту до часу його прийняття проходить доволі значний час, за який його положення нерідко втрачають актуальність, стають застарілими, що тягне за собою необхідність їх постійного оновлення. Між тим, в дійсності буває так, що не встигне закон вступити в силу, як вже готові поправки до нього. Крім того, приймаючи будь-який закон, депутати далеко не завжди одночасно вносять зміни в раніше прийняті нормативні акти, що породжує протиріччя. Колізії між правовими нормами ведуть до порушення системності правового регулювання, тим самим знижується його ефективність, створюється сприятливий ґрунт для свавілля посадових осіб.

Якість законів в Україні залишається невисокою через явну недооцінку законодавчої техніки. Як результат, в процесі законотворення та правозастосування виникає багато юридичних колізій. Правове мислення в законотворчому процесі має приводити до досягнення оптимальної рівноваги між справедливістю і ефективністю закону, бажаним правом суспільства і необхідним правом з точки зору законодавця. Таким чином, і ця сторона правотворчого процесу має моральну складову.

Заслуговує на підтримку пропозиція про розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи, зокрема, включення до них Уповноваженого з прав людини та громадських об'єднань, що цілком відповідає курсу на становлення громадянського суспільства. Слід звернути увагу й на роль громадської думки в законотворчості. Так, ефективною формою врахування громадської думки є організація обговорення проекту закону серед представників тих соціальних груп, на яких розрахована дія встановлюваних норм. Без сумніву, подібна практика сприяла б не тільки підвищенню якості законів, але й зростанню правосвідомості громадян.

Моральні аспекти законотворчої діяльності значною мірою проявляються через принципи законотворчої діяльності. Під принципами законотворчості розуміють засадничі положення, ідеї, що служать організуючим началом законотворчої діяльності, визначають її зміст і спрямованість покладені в основу даної діяльності [10, с. 66].

У вітчизняній юридичній літературі виділяють такі принципи законотворчої діяльності: законності, гласності, демократизму, зв'язку з практикою, моральності, професіоналізму, колегіальності, політичного плюралізму, а також гуманізму, додержання міжнародних стандартів, техніко-юридичної досконалості, науковості, збереження національної самобутності, використання правового досвіду, інформаційності [11, с. 18-19.]. В основу усіх цих принципів закладено моральні начала. Так, аморально приймати закони, які завідомо не можуть бути реалізовані (не забезпечені механізмом реалізації) й не виправдовують очікування людей. При підготовці законопроекту та прийнятті закону потрібно враховувати всю сукупність фінансових, кадрових, організаційних, юридичних умов, тільки наявність яких й дозволить нормативно-правовому акту діяти, бути реалізованим.

Зокрема, порушуючи принцип законності, створюючи закони, нездатні функціонувати в конкретному суспільстві та такі, які суперечать один одному і суспільній системі в цілому, державна влада послаблює свій авторитет, знижує ступінь громадської довіри. Переконаність громадян в їх причетності до діяльності держави, втілення волі всіх у державних приписах, переконання в обґрунтованості та необхідності певних заборон і обмежень та згода їх зазнавати – все це зробить авторитет законодавчого акта дійсним.

В процесі законотворчої діяльності доцільно було б здійснювати експертизу проектів актів з позиції моральних вимог, за результатами якої, зокрема, необхідно дати відповіді на такі питання: чи сприяє вказаний акт самореалізації людини, її активності та свободі; які життєво важливі потреби та інтереси захищає закон і чи враховані в ньому загальнолюдські цінності тощо. Органи державної влади мають надавати обґрунтування прогнозованих результатів прийняття нормативного акта, які підтверджують, що моральний стан в країні не погіршиться. Всі ці

аспекти мають пряме відношення до моральності, людяності, гуманізму.

Особливості українського менталітету зумовлюють необхідність їх врахування в законотворчій діяльності. Мова йде не тільки про дещо загострене розуміння українцями своїх прав і обов'язків як громадян, а й про те, що українцям споконвіків властива глибинна духовність, моральність. До того ж необхідно враховувати й те, що переважна більшість населення України є християнами, які поважають християнські традиції й дотримуються їх. Тому в законотворчій діяльності необхідно звертати увагу на етнокультурну самобутність, моральні установки та релігійні погляди громадян.

Підсумовуючи зауважимо, що минуле століття продемонструвало посилення взаємозалежності і взаємопроникнення права і моралі. Актуалізація окремих моральних проблем суспільного розвитку, як правило, виливається в законотворчі спроби їх вирішення за допомогою правового регулювання. Серед іншого, боротьба з алкоголізмом, проституцією, порнографією, корупцією, бюрократизмом та іншими морально-юридичними проблемами виражається в безперервних пошуках оптимальних правових форм для їх регулювання. Мораль, таким чином, розглядає право як засіб вирішення певних проблем, а право, в свою чергу, зажди намагається спиратися на підтримку моральних норм. Моральна неприйнятність, нетерпимість часто розглядається в сфері законотворчості як своєрідний показник, сигнал про необхідність юридичного реагування.

Отже, зрозуміло, що розглядаючи моральні аспекти законотворчої діяльності варто звернути увагу на три аспекти даного питання: по-перше, на характеристику суб'єктів даної діяльності, по-друге, на характеристику матеріального аспекту даної діяльності, тобто зміст закону як її результату, і, по-третє, на характеристику суто процесуальної сторони даної діяльності. Вирішення зазначених питань дозволило нам розкрити сутність поставленої проблеми й дійти висновку, що законотворча діяльність в державі значною мірою залежить від стану моральних відносин в суспільстві, а вищим критерієм оцінки законотворчості має бути гарантування життя, безпеки, високої моральної і правової

свідомості громадян.

Література

1. Керимов Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права. – [4-е изд.] / Д.А. Керимов. – М: ИНФРА-М, 2008. – 521 с.
2. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: [монографія] / В.М. Шаповал. – К. : Юрид. фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
3. Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Головного управління державної служби України від 23 жовтня 2000 р. № 58 // Юридичний вісник України. – 2000. – 30 листопада – 6 грудня № 48.
4. Про статус народного депутата : Закон України від 17 листопада 1992 р. // Голос України від 23.12.1992.
5. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. // Голос України від 17.02.2010. – №28.
6. Ковальський В. С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В.С. Ковальський, І.П. Козінцев. – К.: Юрінком Інтер, 2005. - 192 с.
7. Енциклопедія етнокультурознавства / Ред.рада: Ю.І.Римаренко, В.Г.Чернець, Ю.С.Шемшученко та ін. – К., 2001. – 528 с.
8. Возженников А.В. Национальная безопасность: теория, практика, стратегия / А.В. Возженников. – М.: НПО «Модуль», 2000. – 240 с.
9. Малышев А.В. Новая общесоциологическая теория (парадигма) /А.В. Малышев. – Винница: Изд. Винница, 1997. – 96 с.
10. Климчук Т. Принципи законотворчої діяльності / Т. Климчук // Історико-правовий часопис. – Луцьк, 2013. – № 2. – С. 63-67.
11. Копиленко О. Л. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення : кол. моногр. : у 2-х ч. / О. Л. Копиленко, О. В. Богачова ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Реферат, 2010. – 696 с.

Анотація

Припхан І.І. Моральні аспекти законотворчої діяльності. – Стаття.

У статті автор аналізує моральні аспекти законотворчої діяльності в Україні. Зокрема, характеризує суб'єктів даної діяльності, матеріальний аспект такої діяльності, тобто зміст закону як її результат, та досліджує процесуальну сторону законотворчої діяльності.

Ключові слова: законотворчість, мораль, принципи, правосвідомість, лобізм.

Аннотация

Припхан И.И. Моральные аспекты законотворческой деятельности. – Статья.

В статье автор анализирует нравственные аспекты законотворческой деятельности в Украине. В частности, характеризует субъектов данной деятельности, материальный аспект такой деятельности, то есть содержание закона как ее результат, и исследует процессуальную сторону законотворческой деятельности.

Ключевые слова: законотворчество, мораль, принципы, правосознание, лоббизм.

Summary

Prypkhan I.I. Moral aspects of legislative activity. – Article.

The author analyzes moral aspects of legislative activity in Ukraine herein. In particular the moral bent of enforcement principles is examined here. In particular, describes the subjects of this activity, the material aspects of such activities, the content of the law as its outcome, and investigates the procedural side of legislative activity.

Key words: law-making, morality, principles, justice, lobbying.

