



Прогнозування в законодавчій діяльності

Володимир НАГРЕБЕЛЬНИЙ,
заступник директора Інституту держави і права імені В. Корецького
НАН України, кандидат юридичних наук, член-кореспондент
Національної академії правових наук України

Динамічні процеси трансформації українського суспільства, держави і національної правової системи, комплекс проблем інтеграції України у світове співтовариство і, як наслідок, ускладнення процесів державного управління та правового регулювання суспільних відносин зумовлюють потребу активізації наукових досліджень прогностичного характеру. Світовий та й наш вітчизняний досвід доводить, що жодні

соціальні перетворення, особливо системного характеру, неможливі без сучасного методологічного і теоретичного підґрунтя, науково виваженого передбачення і пропонування, зокрема в розвитку державності та національної правової системи.

Під прогнозуванням у загально-визнаному значенні розуміють процес підготовки науково обґрунтованих оціночних суджень (міркувань) про можливий стан відповідного об'єкта (суспільство, економіка, політика, правова система тощо) у майбутньому, що поєднують у собі два елементи – передбачення і пропонування. Відповідно до цього виокремлюють пошуковий і нормативний прогнози.

Якщо в першому випадку висловлюються можливі перспективи, стани, вирішення проблем майбутнього тощо, то у другому – визначається бажаний (можливий) стан розвитку і трансформації відповідного явища під впливом об'єктивних чинників або цілеспрямованої діяльності. Пошуковий прогноз здебільшого має теоретико-пізнавальний характер і безпосередньо не враховує цілеспрямованих дій з боку суб'єктів соціального управління. Його основне завдання – з'ясувати, як і в якому напрямі розвиватиметься досліджуваний об'єкт (відповідні суспільні відносини).

Знання майбутнього є необхідною умовою для правильного та ефективного управління суспільством. На нинішньому етапі державотворення і правотворення в Україні особливої ваги набуває наукове планування та юридичне прогнозування, які мають надавати цим процесам цілеспрямованого, поступового, системного й комплексного характеру. Юридичне прогнозування, як відомо, є науковим передбаченням майбутнього стану державно-правових процесів, їхнього характеру та особливостей, темпів і етапів, напрямів і шляхів розвитку тощо. Воно ґрунтується на певних закономірностях соціального, економічного та політичного розвитку суспільства й застосування загальнонаукових та спеціальних методів досліджень. Юридичне прогнозування (зокрема в законодавчій

діяльності) мають вести спеціально організовані наукові колективи на заходах загальної теорії держави і права та соціальної прогностики, які безпосередньо пов'язані з розробкою стратегії правотворчості та її перспективного й поточного планування.

Об'єктами юридичного прогнозування мають стати держава, право, законодавство, правова система, система державних органів і правових норм, окремі галузі права та їхні інститути.

Особлива складність феномену держави і права та їхніх підсистем зумовлюють нині розробку та впровадження нових методів прогнозування, спеціально орієнтованих на вивчення динаміки складних соціальних систем, зокрема: узагальненого сценарію (прогноз надається у вигляді цілісної картини майбутнього стану об'єкта); експертного опитування; математичного моделювання; системного аналізу соціальних чинників і структур; історико-правового методу та ін. Прогнозування в юриспруденції є формою пізнання майбутнього стану держави і права та їх головних інститутів, важливою складовою ланкою соціального прогнозування і, як правило, має охоплювати термін 10–20 років. У правовій науці прогнозування, залежно від видів, поділяють на: державознавче (загальний об'єкт – держава як складне системне соціальне утворення, що впливає на всі без винятку галузі суспільного життя); правове (загальний об'єкт – право як система суспільних відносин); кримінологічне, об'єктом якого є загальні та локальні зміни динаміки злочинності; галузеве, в основі якого – прогнозування розвитку певної галузі права; локальне, що ставить за мету прогноз розвитку окремого правового інституту.

У прогностичних юридичних дослідженнях центральне місце належить формуванню концепції розвитку держави і права – науково

обґрунтованої, системної й цілісної сукупності уявлень про найістотніші параметри майбутнього стану суспільства загалом та державно-правового будівництва зокрема. Ця концепція має охопити історичний та економічний розвиток, традиції, ідеологію й політику, управління, політичну ситуацію, демографічні процеси, зовнішньополітичні чинники, тенденції розвитку національної правової системи в їхньому взаємозв'язку з відповідними світовими процесами тощо. Створюючи таку концепцію, треба враховувати передусім основні чинники, що визначають головні напрями й пріоритети в розвитку держави і права, а саме: демократизацію державного й суспільного життя, формування правової держави, становлення громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, розширення сфери ринкових відносин, раціональне використання природних ресурсів і посилення екологічної безпеки, розвиток духовної (культурної) сфери та ін.

У процесі юридичного прогнозування як різновиду соціального прогнозування потрібно виходити з того, що історичний сенс соціально-економічних, політичних та правових трансформацій в українському суспільстві, його демократичного розвитку має полягати не просто в кількісній заміні наявного застарілого масиву законодавства на новий. Передусім має відбуватися заміна в цілому культурно-історичних доміант розвитку і громадянського суспільства, і державних інституцій на правові засади у відродженні й забезпеченні приватноправових основ функціонування суспільства, утвердженні їх належної ролі у взаємодії з публічно-правовими чинниками, формуванні цілісної національної правової системи.

У методологічному аспекті юридичне прогнозування має ґрунтуватися



на розумінні соціального розвитку як руху в напрямі правового прогресу. З одного боку, сутність такого прогресу полягає у дотриманні вимог морального імперативу загальнолюдських і загальноцивілізаційних цінностей, згідно з якими вільний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, а не державних інститутів, зокрема юридичними засобами, відповідних суспільних умов, що сприяють різноманітності можливостей прояву творчої індивідуальності людей, спрямованої зрештою на забезпечення загального блага, публічних інтересів суспільства. Суспільний порядок, спроможний забезпечувати за допомогою системи соціальних норм, зокрема юридичних, з одного боку, широкий вияв свободи волі людини, умови її вільного духовного і матеріального розвитку, а з другого – задоволення суспільних благ шляхом створення дієвої системи соціального захисту, досягнення реальної рівності всіх перед юридичними законами, єдності людей у свідомому раціональному обмеженні своєї волі, є природним джерелом соціального прогресу.

У соціальному (юридичному також) прогнозуванні при визначенні тенденцій і перспектив суспільного розвитку всесвітня історія має розглядатися як дискретний рух по шляху поступового зростання соціальної якості гуманізму та духовності у праві, усвідомлення людством свободи не тільки як абстрактної соціальної цінності, а й певної властивості суспільних відносин, правовий порядок яких передбачає, що благо свободи для людини – це не лише її права, а й певні обов'язки і відповідальність перед іншими людьми і суспільством загалом.

Законодавча діяльність вимагає від його суб'єктів не тільки відповідного рівня загальної та правової культури, а й спеціальних знань, певних навичок володіння мистецтвом формування текстів та формулювання змісту законодавчих актів. Ці знання в юридичній теорії та практиці іменуються законодавчою технікою, яка за своїм змістом являє собою сукупність певних вимог, методів і прийомів, що застосовуються для створення змісту та структури, правових приписів держави, втілення їх у життя, систематизації нормативно-правових норм і актів. Динамізм сучасних економічних, політичних і соціально-культурних потреб української держави зумовлює нові завдання правового регулювання відповідних суспільних відносин. Важливі насамперед гармонізація вітчизняних правових приписів з відповідними нормами європейського та міжнародного права, порівняльний аналіз проектів законів, удоскона-

лення організаційних форм і процедур законотворчості, дотримання логічної послідовності в тексті закону, професійності його стилю та мови.

Для підготовки якісних законодавчих актів треба створювати тимчасові проблемно-тематичні законотворчі колективи, до складу яких доцільно залучати: народного депутата (або групу депутатів), який супроводжуватиме проект у відповідному комітеті й доповідатиме на пленарному засіданні; представників від науково-експертного, юридичного та організаційного управління, редакційного відділу секретаріату Верховної Ради; представників і фахівців відповідних державних органів і установ; спеціалістів профільних наукових установ і організацій, представників громадських та інших організацій. Центральною ланкою законодавчої діяльності мають стати відповідні комітети (підкомітети) парламенту. Слід чітко усвідомити, що кількість прийнятих законодавчих актів не може автоматично перейти в їх якість. Законодавчо визначена система й технологія правотворення, професіоналізм його суб'єктів, удосконалення юридичної техніки мають стати одним із головних чинників правотворчого процесу в Україні.

Наукове забезпечення законодавчих робіт потрібне на всіх стадіях підготовки проектів законів та інших нормативно-правових актів. Слід передбачати (прогнозувати) і всебічно обґрунтовувати наслідки дії правових норм, зважаючи на соціальні, політичні, економічні та інші чинники, які впливатимуть на їх реалізацію. Лише завдяки вивіренним, науково обґрунтованим законам, які відображають інтереси людей, та дії ефективних механізмів запровадження їх у життя, можна розраховувати на динамізм розвитку держави й суспільства загалом. Потрібно також, щоб законотворча робота здійснювалася комплексно, шляхом виокремлення системних і базових законопроектів, аби правове регулювання тих чи інших суспільних відносин мало завершений вигляд, враховувало різноманітні соціальні економічні та політичні чинники й інтереси. Прийняття окремих кодексів і відповідних законів, на перший погляд нехай і досконалих, але не забезпечених механізмами їх реалізації, не узгоджених між собою та з усією системою законодавства або з чинними законами, унеможливує не тільки ефективну реалізацію законодавчих актів на практиці, а й підживляє віру людей у самі закони.

Проблеми вдосконалення законодавчої діяльності, поліпшення юридичної техніки, юридичне прогнозування і моделювання можливих правових ситуацій потребують активізації відповідних теоретичних досліджень, а також практичного їх утілення у правотворчий процес. Вчасне осмислення юридичною

наукою правозастосовної практики й апробації результатів наукових розробок дасть змогу значно прискорити здійснення економічної, аграрної, земельної, адміністративної та судової реформ, вирішити актуальні проблеми правового регулювання суспільних відносин, завершення формування методологічно цілісної національної правової системи.

За час існування України як незалежної держави створено лише основу національної правової системи, яка загалом відповідає рівневі суспільних і виробничих відносин трансформаційного періоду. Досі ця система розвивалася шляхом кількісного нагромадження масиву відповідних правових актів, спрямованих на регулювання окремих сфер суспільних відносин, а також постійного внесення до них численних змін і доповнень. Критичне й творче переосмислення цього масиву для приведення його в єдину, зручну для застосування систему нормативних приписів можливе, на нашу думку, шляхом створення на основі науково виваженої концепції Зводу законів України як універсальної форми систематизації законодавства, здійсненою для вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, забезпечення надійності, стабільності й доступності законодавства, зміцнення законності і правопорядку.

Базисом формування Зводу законів України, який має охопити всі відомі види систематизації законодавства (інкорпорація, кодифікація й консолідація), є Конституція України. Закріплені в ній основоположні норми про права і свободи людини, економічні засади суспільства, власності, правових основ функціонування інститутів державної влади, судові органи тощо в цілому визначатимуть структуру та зміст майбутнього Зводу законів України як офіційного систематизованого зібрання найважливіших чинних нормативно-правових актів у всіх галузях суспільних відносин.

Ефективне правове регулювання може бути забезпечене лише на основі тісного поєднання теоретичного відображення в юридичних формах права досягнутого рівня розвитку суспільних відносин з прогностичними моделями правового розвитку, здійснення його на основі так званого дерева цілей – найближчих (тактичних) та перспективних (стратегічних).

Перенесення у процесі правового регулювання центру ваги на розв'язання лише жорстко визначених стратегічних завдань майбутнього гальмує вирішення тактичних завдань теперішнього, а в кінцевому підсумку позначається на розв'язанні і найактуальніших проблем майбутнього, бо кожна найближча мета – то певний необхідний ступінь на шляху досягнення більш віддаленої, перспективної ме-



ти, яка може змінитися під впливом зміни комбінації об'єктивних умов та суб'єктивних чинників. А підпорядкування правового регулювання лише тактичним цілям створює умови для надзвичайного розширення стихійності, відкриває простір для проникнення у позитивне право вузьководомчих інтересів, позбавляє його світоглядних засад, без яких воно перестає бути правовою формою соціального буття, а залишається тільки юридичною формою. Тому закріплення в Конституції України перспективних цілей, яких прагне наше суспільство, потрібне для того, щоб дати певний орієнтир для його розвитку і обмежити випадкове відхилення від обраного українським народом та закріпленою державною волею напрямку. Ці цілі є не тільки політичним, а й соціально-правовим орієнтиром. Вони, зокрема, визначають перспективи правового розвитку суспільства та вдосконалення вітчизняної правової системи, системи права і законодавства. Тим самим вони є важливою умовою забезпечення єдності застосування позитивного права, дотримання законності й належного правопорядку в країні.

Досвід державотворення в незалежній Україні переконливо довів, що неможливо швидко й кардинально змінити чинну систему законодавства відповідно до реальних економічних і політичних умов, сформувати повноцінну національну правову систему, адаптувати її до європейського законодавства й гармонізувати з міжнародно-правовими нормами, виробити надійні механізми реалізації ухвалених законів. Оновлення системи національного законодавства не може зводитися лише до прийняття нових нормативно-правових актів, бо саме життя, соціальна практика довели, що зростання їх кількості ще не свідчить про належну якість, про підвищення рівня та ефективності правового регулювання суспільних відносин, зміцнення законності та правопорядку.

Ефективність систематизації законодавства здебільшого зумовлена нормативною сутністю так званих комплексних законодавчих актів, які з позиції предмета правового регулювання містять норми, що належать до різних галузей права. Кожній галузі права, як відомо, властивий свій метод правового регулювання як сукупність специфічних засобів і прийомів, за допомогою яких здійснюється правовий вплив на певний вид суспільних відносин (владний метод, метод рівності сторін та вільного волевиявлення тощо). Нині у процесі законотворення доцільно враховувати структурні сфери правового регулювання, що вимагають кодифікації нормативно-правових актів і тих галузей права, яким властиві моноджерела, або, навпаки, поліджерело законодавчої діяльності – нормативних актів. Якщо систематизацію законодавства розглядати як фор-

му, то цей процес характеризується певними інтеграційними властивостями, ефективність яких зумовлена завершеностю формування тих чи інших законодавчих масивів, властивих відповідним галузям права.

Потребує наукового уточнення й поняття міжгалузевих інститутів у правовій системі. Проте на процес систематизації законодавства впливає й диференціація нормативно-правового масиву, що спричиняє формування нових комплексних галузей права (інвестиційного, податкового, страхового, конкурентного тощо). Для систематизації законодавства доцільно виробити науково виважені критерії, що забезпечують гармонізацію національного законодавства з міжнародно-правовими стандартами, межі його уніфікації, досліджувати природу нормативних приписів міжнародно-правових актів, що стали складовою національного законодавства. Ця проблема значно актуалізується у зв'язку з потребами адаптації українського законодавства до права Європейського Союзу.

Якість законопроектних робіт безпосередньо пов'язана і з належним організаційно-технічним, і з науковим їх забезпеченням. Досвід розробки проекту Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів показує, що їх відомча підготовка призводить до певної обмеженості і закріплення у відповідних нормах передусім інтересів податкових органів. Пошук нових організаційно-методичних форм цієї роботи, залучення до її проведення широких кіл юридичної громадськості, й передусім науковців-правознавців, є тим резервом, який дасть змогу підняти на новий рівень законодавчу діяльність, поліпшити ефективність законотворення.

Недостатня якість вітчизняних законів зумовлена суб'єктивними і об'єктивними чинниками. Мова йде, зокрема, про відсутність правового регулювання законотворчої діяльності. Для усунення цієї прогалини необхідно нарешті прийняти законодавчий акт про закони та законодавчу діяльність, до якого впродовж останніх десяти років п'ять разів застосовувалось право вето Президента України. Запровадження цього акта дало б змогу чітко регламентувати діяльність усіх суб'єктів законодавчого процесу, впорядкувати всю систему нормативно-правових актів, вдосконалити форми пошукового обґрунтування необхідності прийняття відповідних актів законодавства, прогнозування результатів їх застосування тощо, а отже, підвищити ефективність реалізації цих актів.

На сьогоднішній день актуальною проблемою визначення правових, економічних та організаційних засад моделювання і прогнозування суспільного розвитку країни, окремих секторів і галузей її економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць (як складової частини загальної системи державного регу-

лювання економічного, соціального і правового розвитку українського суспільства і держави). Для певного вирішення цієї проблеми, встановлення загального і побудованого на єдиних принципах порядку розроблення, затвердження та виконання вказаних прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку Верховна Рада України розробила й ухвалила Закон України від 23 березня 2000 року. «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», який, на жаль, як показує практика, не виконує функцій законодавчого акта, що регламентує порядок державного прогнозування соціальних та економічних процесів.

Надзвичайно важливою є проблема науково-правової експертизи проектів законодавчих актів (зокрема прогнозна оцінка доцільності їх прийняття та соціальної ефективності), яка має стати надійним засобом забезпечення високої якості, обґрунтованості й законності відповідних актів, а також запобігання можливим негативним наслідкам їх реалізації.

Порядок проведення такої експертизи та юридична сила її висновків досі нормативно не врегульовані. А згідно з практикою головні розробники проектів законів та інших законодавчих актів направляють ці проекти на висновок чи візу до відповідних державних органів, наукових установ чи вищих навчальних закладів. Сторони, як правило, не оформляють відповідним чином своїх відносин. Унаслідок цього науково-правова експертиза законопроектів провадиться переважно формально й виявляється малоефективною. У багатьох країнах є спеціальні структури (органи, ради, групи тощо) з проведення незалежної експертизи законопроектів. Такий орган з проведення незалежної науково-правової експертизи проектів законодавчих актів потрібно створити і в нашій країні, що дасть можливість значно поліпшити їхню якість, спрогнозувати можливі наслідки (і позитивні, і негативні) їх застосування.

Джерела

1. Андріюк В. В. Теоретико-методологічні основи юридичного прогнозування. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01 – К., 2006. – С. 4–5.
2. Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
3. Общая теория государства и права: Академический курс в 2-х томах. Том 2. Теория права / Отв. ред. М. Н. Марченко. – М., 1998. – С. 367–372.
4. Сафаров Р. А. Прогностический метод государственного управления // Сов. государство и право. – 1971, № 8. – С. 75–76.
5. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти. – Монографія. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – С. 161–174.