

В. П. НАГРЕБЕЛЬНИЙ

ПРОГНОЗУВАННЯ У ЗАКОНОДАВЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Исследуются некоторые концептуальные аспекты прогнозирования в законодательной деятельности, определяется его роль, значение и возможности для повышения качества законопроектных работ и эффективности правового регулирования в целом.

The article analyses some conceptual aspects of forecasting in the legislative work, and defines its role, significance and opportunities for increasing the quality of legislative work and efficiency of law regulation in general.

Динамічні трансформаційні процеси в українському суспільстві, державі й правовій системі, масштабний комплекс проблем інтеграції України в світове співтовариство і, як наслідок, ускладнення процесів управління та правового регулювання суспільних відносин, зумовлюють необхідність активізації наукових досліджень прогностичного характеру. Світовий і вітчизняний досвід доводить, що будь-які соціальні перетворення, особливо системного характеру, неможливі без сучасного методологічного і теоретичного підґрунтя, науково виваженого передбачення і прогнозування, зокрема, щодо розвитку державності та національної правової системи.

Під прогнозуванням у загальновизнаному 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 два елементи – передбачення і пропонування¹. Відповідно до цього в соціальному прогнозуванні виокремлюють пошуковий і нормативний прогнози.

© НАГРЕБЕЛЬНИЙ Володимир Петрович – кандидат юридичних наук, член-кореспондент АПРН України, заступник директора Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Якщо у 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, яким чином і в якому напрямі розвиватиметься досліджувальний 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 досліджень². Юридичне прогнозування мають вести спеціально організовані наукові колективи на засадах 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 є держава, право, законодавство, правова система, система державних органів і правових норм, окремі галузі права та їхні інститути. Особлива складність держави і права та їхніх підсистем зумовлюють 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. Юридичне прогнозування є формою пізнання майбутнього стану держави і права та їх головних інститутів, важливою складовою соціального прогнозування і, як правило, охоплюють термін 10-20 років. У правовій науці юридичне 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 процесі прогностичних досліджень центральне місце має посідати формування концепції розвитку держави і права – науково обґрунтованої, системної й цілісної сукупності уявлень про найсуттєвіші параметри майбутнього стану суспільства в цілому 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.

В процесі юридичного прогнозування як різновиду соціального прогнозування слід 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 існуючого застарілого масиву законодавства на новий. Передусім має відбуватися заміна в цілому культурно-історичних домінант розвитку як громадянського суспільства, так і державних інституцій на правові засади, у відродженні й забезпеченні приватно-правових основ функціонування суспільства, утвердження 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, де-юре і де-факто повинен розглядатися як мета і основа подальшого розвитку суспільства. З іншого боку, сутність правового прогресу полягає у створенні та реальному забезпеченні, зокрема юридичними засобами, відповідних суспільних умов для прояву творчої індивідуальності людей, спрямованої в кінцевому підсумку на забезпечення загального блага, публічних інтересів суспільства. Суспільний порядок, спроможний забезпечувати за допомогою системи соціальних норм, у тому числі юридичних, з одного боку, широкий вияв свободи волі людини, умови її вільного духовного і матеріального розвитку, а з іншого – задоволення суспільних благ шляхом створення дійової системи соціального захисту, досягнення реальної рівності всіх перед законом, єдності людей у свідомому раціональному обмеженні своєї волі, є природним джерелом соціального прогресу³.

У соціальному (у тому числі юридичному) 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 лише 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 в цілому.

Законодавча діяльність вимагає від його суб'єктів не тільки відповідного рівня загальної та правової культури, а й спеціальних знань, 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 актів⁴. Динамізм сучасних економічних, політичних і соціально-культурних потреб Української держави зумовлює нові завдання правового регулювання відповідних суспільних відносин. Важливою є насамперед гармонізація вітчизняних правових приписів з

відповідними нормами європейського та міжнародного права, порівняльний аналіз проєктів законів, удосконалення організаційних форм і процедур законотворчості, дотримання логічної послідовності в тексті закону, професійності його стилю та мови.

Для підготовки якісних нормативно-правових актів необхідно створювати тимчасові проблемно-тематичні законотворчі колективи, до складу яких доцільно залучати: народного депутата (або групу депутатів), який супроводжуватиме проєкт у відповідному комітеті й доповідатиме на пленарному засіданні; представників від науково-експертного, юридичного та організаційного управлінь, 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 є необхідним чинником на всіх стадіях підготовки проєктів законів та інших нормативно-правових актів. Слід передбачати (прогнозувати) і всебічно обґрунтовувати наслідки дії правових норм, враховуючи соціальні, політичні, економічні та інші чинники, які впливатимуть на їх реалізацію. Лише завдяки вивіренім, науково обґрунтованим законам, які відображають інтереси людей, та дії ефективних механізмів запровадження їх у життя можна розраховувати на динамізм розвитку держави й суспільства в цілому. Потрібно також, щоб законотворча робота здійснювалася комплексно, шляхом виокремлення системних і базових законопроєктів, 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, навіть, на перший погляд, досконалих, але не забезпечених механізмами їх реалізації, не узгоджених між собою та з усією системою законодавства, унеможливує не тільки ефективну реалізацію законодавчих актів на практиці, а й підриває віру людей у самі закони.

Проблеми вдосконалення законодавчої діяльності, поліпшення юридичної техніки, юридичне прогнозування і моделювання можливих правових ситуацій вимагають активізації відповідних теоретичних досліджень, а також практичного їх утілення в правотворчому процесі. Своєчасне осмислення юридичною наукою правозастосовчої 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 національної правової системи у цілому.

За час існування України як незалежної держави фактично була створена основа національної правової системи, яка в цілому відповідає рівневі суспільних і виробничих відносин перехідного періоду. Досі ця система розвивалася шляхом кількісного накопичення 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 з метою його приведення в єдину, зручну для застосування систему норматив-

них приписів можливе, на нашу думку, шляхом створення на основі науково виваженої концепції Зводу законів України як універсальної форми систематизації законодавства, здійсненої з метою вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, забезпечення надійності, стабільності й доступності законодавства, зміцнення законності й правопорядку. Впорядкування законодавчих актів шляхом кодифікації та інкорпорації дасть можливість вилучити з них застарілі й суперечливі норми, усунути правові прогалини і колізії, що має позитивно вплинути на реалізацію правових норм. Водночас це поліпшить умови користування законодавчими актами, сприятиме забезпеченню законності в державі, підвищенню рівня правового виховання, юридичної культури населення.

Базисом формування Зводу законів України, який повинен охопити всі відомі види систематизації законодавства (інкорпорація, кодифікація й консолідація), є Конституція України. Закріплені в ній основоположні норми щодо прав і свобод людини, економічних засад суспільства, власності, правових основ функціонування інститутів державної влади, судових органів 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 в процесі правового регулювання центру ваги на вирішення лише жорстко визначених стратегічних завдань майбутнього гальмує вирішення тактичних завдань теперішнього, а в кінцевому підсумку позначається на розв'язанні найактуальніших проблем майбутнього, оскільки кожна найближча мета – то певний необхідний щабель на шляху досягнення більш віддаленої, перспективної мети, яка може змінитися під впливом зміни комбінації об'єктивних умов та суб'єктивних чинників.

З іншого боку, підпорядкування правового регулювання лише тактичним цілям створює умови для стихійності, відкриває простір для проникнення у позитивне право вузьковідомчих інтересів, позбавляє його світоглядних засад, без яких воно перестає бути правовою формою соціального буття, а залишається лише юридичною формою. Тому закріплення в Конституції України перспективних цілей, до яких прагне наше суспільство, необхідне для того, щоб дати певний орієнтир для його розвитку і обмежити випадкове відхилення від обраного українським народом та закріпленого державною волею напрямку. Ці цілі є не тільки політичним, але й соціально-правовим орієнтиром. Вони, зокрема, визначають перспективи правового розвитку суспільства та удосконалення вітчизняної правової системи, системи права і законодавства. Відтак вони є важливою умовою забезпечення єдності застосування позитивного права, дотримання законності й належного правопорядку в країні.

Прийняття Основного Закону поклато початок процесу приведення всього наявного вітчизняного правового поля у відповідність до нових фундаментальних політичних, економічних, соціальних принципів, проголошених Конституцією України. Водночас на її основі значно активізувалася робота, пов'язана з підготовкою нових законів і створенням основоположних кодифікаційних актів: Бюд-

жетного кодексу, Господарського кодексу, нових Земельного, Кримінального, Сімейного, Цивільного кодексів, Основ законодавства про загальне обов'язкове державне соціальне страхування та ін. Конституція України не лише проголосила нашу державу суверенною й незалежною, демократичною, соціальною, правовою, а й зафіксувала основні правові засади її подальшого економічного та соціально-політичного розвитку, задекларувала здійснення в країні державно-правової реформи.

Вісімнадцятирічний досвід державотворення в незалежній Україні переконливо довів, що неможливо швидко й кардинально змінити існуючу 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, оскільки саме життя, соціальна практика довели, що зростання їх кількості ще не свідчить про їхню належну якість, про підвищення рівня та ефективності правового регулювання суспільних відносин, зміцнення законності та правопорядку.

Задекларована Конституцією України переорієнтація ролі держави на пріоритет людини і громадянина потребує створення відповідної правової бази, звільнення від застарілих та колізійних норм, дублювань, тобто правової системи, не переобтяженої нормативно-правовими актами тимчасової чи локальної дії, а такої, що містить достатню кількість актів, покликаних регулювати сучасні динамічні суспільні відносини. Насамперед це стосується законодавчих актів, які перебувають у певному системному взаємозв'язку, є ефективними і зрозумілими, зручними в користуванні не лише для фахівців-юристів, а й для пересічних громадян. Йдеться про необхідність удосконалення наявного масиву нормативно-правових актів, передусім законів, шляхом науково обгрунтованого їх опрацювання з урахуванням потреб суспільного розвитку та державно-правового будівництва.

Ефективність систематизації законодавства в багатьох випадках 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 форму, то цей процес характеризується певними інтраційними властивостями, ефективність яких зумовлена завершеністю формування тих чи інших законодавчих масивів, властивих відповідним галузям права.

Потребує наукового уточнення й поняття міжгалузевих інститутів у правовій системі. З іншого боку, 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 активізується у зв'язку з потребами адаптації українського законодавства до права Європейського Союзу.

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

Недостатня якість вітчизняних законів зумовлена як суб'єктивними, так і об'єктивними чинниками. Йдеться, зокрема, про відсутність правового регулювання законотворчої діяльності. Для усунення цієї прогалини необхідно, нарешті прийняти законодавчий акт про закони та законодавчу діяльність, щодо якого впродовж останніх десяти років п'ять разів застосовувалося 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 обґрунтування необхідності прийняття відповідних актів законодавства, передбачення результатів їх застосування тощо, а отже, й підвищити ефективність реалізації цих актів.

Нині вкрай актуальною стала проблема 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 загальної системи державного регулювання економічного, соціального і правового розвитку українського суспільства і держави). З метою певного вирішення цієї проблеми, встановлення загальної і побудованого на єдиних принципах порядку розробки, затвердження та виконання вказаних прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку було розроблено й ухвалено Верховною Радою України Закон України від 23 березня 2000 р. «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»⁵, 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 (включаючи прогнозну оцінку 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. Наразі порядок проведення такої експертизи та юридична сила її висновків досі нормативно не врегульовані. Згідно з існуючою 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 проводиться переважно формально й виявляється

малоефективною. У багатьох країнах існують спеціальні структури (органи, ради, групи тощо) з проведення незалежної експертизи законопроектів. Такий орган з проведення незалежної науково-правової експертизи проектів законодавчих актів має бути створений і в Україні, що дасть можливість значно поліпшити їхню якість, спрогнозувати можливі наслідки (як позитивні, так і негативні) їх застосування.

1. Сафаров Р.А. Прогностический метод государственного управления // Сов. государство и право. – 1971. – № 8. – С.75–76. 2. Андріюк В.В. Методологічні проблеми нормативного юридичного прогнозування // Держава і право. – 2009. – № 44. – С. 37–44; Нагребельний В.П. Прогнозування юридичне // Юридична енциклопедія: В 6-и томах. – Т.5. - К., 2003. – С.149. 3. Детальніше про це див.: Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти: Монографія. – К., 2002. – С. 161–174. 4. *Общая* теория государства и права: Академический курс в 2-х т. Т. 2. Теория права / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 1998. – С. 367–372. 5. ВВР України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.