

УДК 340

ПРОГНОСТИЧНА ФУНКЦІЯ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

І. Погрібний

*Харківський національний університет внутрішніх справ
пр-т 50-річчя СРСР, 27, м.Харків, Україна*

Розкрито природу прогностичної функції правової політики, визначено основні методи її реалізації. Охарактеризовано стан і перспективи розвитку юридичного прогнозування в Україні.

Ключові слова: правова політика, прогноз, прогностична функція, юридична технологія, методи прогнозування.

Упродовж останніх двох з половиною десятиліть правова система України перебуває у стані перманентних реформ. Досить часто ці реформи набувають вигляду спонтанного і хаотичного процесу, оскільки здійснюються безсистемно, методом спроб й помилок, без кваліфікованої оцінки можливих наслідків тих чи тих рішень. Результатом цього є критичне збільшення різноманітних проблем не лише правового, але й політичного, економічного, соціального характеру. За таких умов зростає необхідність впровадження науково обґрунтованої, цілеспрямованої, послідовної та узгодженої правової політики, яка становить комплекс стратегічних ідей, завдань, програм, пріоритетів, тактичних методів, засобів і способів вдосконалення механізму правового регулювання, спрямованих на реальне гарантування прав і свобод людини й громадянина, зміцнення дисципліни, законності та правопорядку, формування правової державності й високого рівня правової культури населення.

Питання правової політики перебувають у полі зору багатьох українських та зарубіжних науковців. У працях С. С. Алексєєва, К. Ю. Голуба, А. П. Мазуренка, А. В. Малька, М. І. Матузова, В. А. Рудковського, В. В. Трофімова, К. В. Шундікова, І. В. Яков'юка досліджено питання природи правової політики, її співвідношення з іншими видами державної політики, чинники, що впливають на її здійснення, розкрито принципи, методи, засоби її реалізації. Важливе теоретичне і практичне значення має також питання функцій правової політики. У юридичній науці виділяють такі функції правової політики: функцію підвищення ефективності права, регулятивну, прогностичну, оцінну, культурно-виховну, стимулювальну та ін. Кожна з них має незаперечне значення, але, на нашу думку, в сучасних умовах особливої уваги потребує прогностична функція правової політики. В. В. Трофімов правильно вказує на те, що правова політика – це цілеспрямована діяльність держави зі створення апробованих правових рішень, які з максимальною точністю прогнозують правові наслідки. Ці правові рішення мають бути новими, можливо, неординарними, але обов'язково науково обґрунтованими. Також потрібно, щоб ці рішення були соціально адекватними (виконували функцію «відображення») і водночас містили в собі ефект «випереджального відображення» [12, с. 101]. Попри безперечну важливість прогностичного супроводження правової політики, його системного наукового дослідження сьогодні немає.

Мета статті - розкриття природи прогностичної функції правової політики, визначення основних методів її реалізації, характеристика її стану та перспектив розвитку в Україні.

Поняття «прогноз» (від грецьк. πρόγνωσις) буквально означає передзнання, передбачення. Однак у науковому сенсі прогноз є не просто передбаченням, пророкуванням майбутнього. Під науковим прогнозом розуміють висловлювання у вигляді ймовірного твердження певного ступеня достовірності щодо невідомих або невстановлених фактів на підставі вивчення та узагальнення досвіду минулого та інтуїції про розвиток систем у майбутньому [10, с. 45]. Прогнози становлять певну вірогідну модель, за допомогою якої можна передбачити наслідки і вжити заходів, спрямованих на досягнення соціального результату. В сучасних умовах прогнозування означає систематичне дослідження перспектив розвитку того чи того явища або процесу із використанням новітніх наукових засобів, достовірність яких забезпечується вибором правильних методів прогнозування і надійною вихідною інформацією [7, с. 180]. У політичному плані прогнозування становить процедуру продукування фактографічної інформації стосовно майбутніх станів суспільства на основі попередньої інформації щодо проблем державної політики [6, с. 229]. Воно є одним з виявів стратегічного мислення, спрямованого на конструювання науково обгрунтованого, бажаного стану державно-правової сфери буття. Значення наукового прогнозу зростає в умовах становлення інформаційного суспільства, коли формується «єдиний прогностично-евристичний базис аналізу та програмування майбутнього розвитку людства» [6, с. 91].

Функція прогнозування за своєю природою досить близька до функції планування. Принципова різниця між ними полягає в тому, що планування – це перелік конкретних напрямів діяльності, а прогнозування передбачає встановлення кінцевого результату, що має настати у разі виконання чи невиконання пунктів плану, та здійснюється на основі аналізу значного обсягу інформації, з урахуванням геополітичної ситуації, рівня економічного розвитку, інших об'єктивних та суб'єктивних чинників. Разом з тим між функціями прогнозування та планування існує тісний взаємозв'язок і взаємозалежність, оскільки остання неможлива без науково обгрунтованого моделювання запланованих дій та аналітичних висновків щодо доцільності їхнього проведення [2, с. 266].

Правова політика, як один з найважливіших напрямів державної політики, потребує постійних експертних оцінок соціальних, фінансово-економічних, правових, зовнішньополітичних, кримінологічних та інших наслідків тих рішень, які приймають у галузі правотворчості, правозастосування, правоохоронної діяльності. Своєчасний науковий прогноз дає змогу виявити сфери суспільних відносин, що потребують вдосконалення правового регулювання, негайної модернізації та поетапного реформування, науково обгрунтувати необхідність інституційних і галузевих змін, доцільність чи недоцільність взаємного запозичення галузями права форм і методів регулювання суміжних, споріднених суспільних відносин. Прогноз дає змогу оцінити інноваційний потенціал проектів нормативно-правових актів, осмислити можливі перешкоди на шляху їхньої реалізації, розробити механізми адаптації законодавства до закономірних потреб соціального розвитку.

Рух України в напрямі євроінтеграції вимагає приведення її правової системи у відповідність європейським стандартам і принципам, серед яких чільне місце посідають концептуальні засади «належного врядування». Концепція «належного врядування» містить, зокрема, вимогу стратегічного бачення (strategic vision), згідно з якою політичні лідери та громадськість повинні мати довготермінову перспективу щодо розвитку держави і суспільства [13]. Це також актуалізує прогнозу складову правової політики України, і в цьому напрямі є вже деякі

зрушення. Згідно із Законом «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», державне прогнозування економічного і соціального розвитку – це науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного та соціального розвитку. Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи тієї стратегії та прийняття конкретних рішень державними органами, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів [5].

Звісно, наукові прогнози не обмежуються соціально-економічною сферою, вони мають велике значення для розвитку будь-якої галузі права. Яскравим прикладом реалізації прогностичної функції є розробка у 2000 р. Концепції реформи адміністративного права. У самій Концепції було наголошено, що вона змістовно складається з узгодженої сукупності теоретичних і практичних ідей, висновків, положень і пропозицій, які мають внести необхідні уточнення, доповнення та зміни як у доктринальну складову, так і в нормативну систему адміністративного права України. По суті, це був прогноз про те, яке місце мусить займати адміністративне право в системі права України в умовах динамічного розвитку громадянського суспільства, формування прогресивного соціально-економічного укладу та демократичної правової держави. І хоча вказана Концепція на офіційному рівні не була підтримана, деякі її положення заслуговують на увагу. Зокрема, у Концепції було наголошено на тому, що традиційно галузь адміністративного права пов'язують з державним управлінням, владним впливом держави на різноманітні суспільні процеси. Водночас було зроблено прогноз про те, що найближчим часом у відображенні соціального значення адміністративного права буде перенесено акцент з його «управлінської» функції на «правозабезпечувальну» та «правозахисну», які пов'язані із забезпеченням реалізації прав і свобод людини та захистом їх у разі порушення. І справді, у сучасній науковій літературі все частіше предмет адміністративного права стали визначати як сукупність управлінських, правозабезпечувальних та правозахисних відносин. Що стосується інших, більш конкретизованих прогнозів, то не усі з них підтвердилися. Так, у Концепції було зроблено прогноз щодо кодифікації адміністративного законодавства, внаслідок якої мали з'явитися Адміністративний кодекс України, Кодекс основних правил поведінки державного службовця в Україні, Адміністративний процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні проступки, Кодекс загальних адміністративних процедур в Україні, Кодекс державної служби в Україні. Сьогодні можна констатувати, що за останні чотирнадцять років було прийнято лише Кодекс адміністративного судочинства України [9, с. 137–138]. Це свідчить про необхідність вдосконалення теоретичних і практичних засад наукового прогнозування як важливого напрямку правової політики України.

Складний характер прогностичної діяльності у сфері права дає підстави говорити про її технологічний характер. Так, А. С. Гатілова вказує, що правове прогнозування – це різновид юридичної технології. Технологія правового прогнозування є системним утворенням, структурні елементи якого перебувають у різноваріантному функціональному взаємозв'язку. Основними елементами технології правового прогнозування є: 1) «стратегічний компонент», зміст якого складають мета, завдання, принципи правового прогнозування та плани його проведення; 2) інституційна складова, під якою розуміють суб'єктів цієї діяльності; 3) дії та

операції суб'єктів правового прогнозування, за допомогою здійснення яких стає можливим досягнення і вирішення його мети і завдань; 4) засоби, прийоми і способи здійснення згаданих дій та операцій; 5) правила застосування відповідних засобів, прийомів і способів; 6) методи пізнання об'єктів прогнозування [4, с. 31, 36].

Вважаємо, що базовим методом правового прогнозування є історичний. Передумовами науково обгрунтованого прогнозу є «потік об'єктивної історичної реальності, що несе через історичне нинішнє залишки минулого і зародки майбутнього у вигляді історичних закономірностей» [8, с. 214]. Ще на початку ХХ ст. Є. В. Тарле, відзначаючи публіцистичність і наукову некоректність більшості прогнозів, бачив причину цього не стільки в недосконалості методології, скільки в недостатньо широкому охопленні історичного матеріалу. Вузкість емпіричної бази прогнозів не дає змоги, на думку автора, врахувати всього різноманіття чинників, що можуть змінити логіку подій; отже, ймовірність реалізації передбачення значно знижується. Науковець був переконаний у тому, що підвищити ефективність передбачення, надати йому характер науковості можна шляхом екстенсивного збільшення історичного знання. Такий шлях зумовлений специфікою першооснови будь-якого передбачення, якою є причиновість і повторюваність [11, с. 123–151].

Серед інших методів правового прогнозування потрібно звернути увагу на такі:

– фактографічний метод, для якого характерне базування на фактично наявному матеріалі про об'єкт прогнозування. Інформацію, необхідну для прогнозування наслідків правових рішень, можна отримати з відповідей на запити, що скеровують у державні органи (організації), які здійснюють правове регулювання певної сфери суспільних відносин або застосовують на практиці положення того чи того акта; із матеріалів судової, прокурорської та іншої правозастосовної практики в тій галузі, в якій здійснюється прогнозування наслідків; із наукових публікацій з питань прогнозування наслідків, матеріалів науково-практичних семінарів, конференцій та нарад; публікацій у засобах масової інформації; соціологічних досліджень тощо. Практичне значення застосування фактографічних методів у діяльності із правового прогнозування полягає у виявленні «больових точок» і позитивних практик правового регулювання, які надалі можуть слугувати вихідним матеріалом для підготовки прогнозних сценаріїв, а також використовуватися під час визначення можливих шляхів подолання проблемних ситуацій і закріплення позитивних практик.

– статистичний метод, тобто сукупність прийомів обробки кількісної інформації про об'єкт прогнозування за принципом виявлення математичних закономірностей розвитку і взаємозв'язків характеристик об'єкта з метою отримання прогнозних моделей.

– метод математичного моделювання, основою якого є статистичний матеріал, що відображає кількісний аспект досліджуваних явищ і процесів. Щоправда, за сучасного рівня знань не можна побудувати універсальної математичної моделі, що описує розвиток соціальної системи в усьому її різноманітті. Йдеться лише про моделі, що описують окремі тенденції розвитку об'єкта в ідеалізованих умовах. До того ж математичні моделі соціальних процесів можуть претендувати лише на те, щоб підвищити якоюсь мірою рівень розуміння досліджуваного явища [1, с. 16].

– метод екстраполяції, який полягає в поширенні висновків, отриманих під час вивчення минулого та поточного стану досліджуваного об'єкта (у конкретних часових і просторових межах), на його майбутній стан. Застосування екстраполяції за умови правового прогнозування дає можливість визначити основний напрям розвитку об'єкта прогнозування, що має стрижневе значення для побудови прогнозного сценарію.

– порівняльно-правовий метод, який рекомендують використовувати для визначення динаміки регулювання суспільних відносин на національному рівні з урахуванням відповідних практик зарубіжних держав тоді, коли предмет прогнозування має там розвинуте правове регулювання.

– метод експертних оцінок, який передбачає залучення провідних спеціалістів у певній галузі до вирішення питань, що виникають на стадії складання прогнозу та під час оцінки результатів прогнозування, аналізу проектів нормативно-правових актів тощо [4, с. 35–36].

Прогнозування у сфері правової політики має спиратися на моніторинг чинних правових норм. Поняття «моніторинг» означає постійне спостереження за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату. Його широко використовують у різних сферах науково-практичної діяльності [3, с. 30]. Моніторинг у праві є безперервною діагностикою стану нормативно-правового регулювання певних сфер суспільних відносин з метою встановлення його ефективності, виявлення прогалин, колізій та інших недоліків законодавства. Ці недоліки дають змогу сформулювати обґрунтовані пропозиції щодо їхнього усунення, вони створюють відповідне підґрунтя для наукового прогнозу.

Підводячи підсумки, зазначимо, що правова політика загалом є пріоритетною сферою державної діяльності, що полягає у визначенні стратегії і тактики правового розвитку суспільства, формулюванні основних принципів регулювання суспільних відносин, окресленні напрямів реформування галузей та інститутів права. В умовах постійного зростання динамізму суспільних відносин особливого значення набуває прогностичне супроводження програм і заходів правової політики. Правове прогнозування дає змогу на підставі дослідження динаміки правової сфери, реалізації положень чинного законодавства, тенденцій діяльності державних і суспільних інститутів, закономірностей розвитку правомірної і протиправної поведінки громадян, індивідуальної, групової та суспільної правосвідомості надати науково обґрунтовані висновки стосовно можливих варіантів розвитку правової ситуації, позитивних і негативних наслідків реалізації запланованих заходів, впровадження відповідних нормативів і стандартів. Сформульовані в ході розробки прогнозної моделі розвитку об'єкта дослідження пропозиції створюють передумови для своєчасного коригування механізму правового регулювання, оптимізації правотворчості і правозастосування, випереджувального розвитку законодавства. Все це зумовлює потребу подальшого вдосконалення технології правового прогнозування в цілому та її окремих складових.

Список використаної літератури

1. *Васин Ю. Г.* Криминологическое и уголовно-правовое прогнозирование законодательной деятельности в сфере борьбы с организованной преступностью : методологические и методические проблемы : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : 12.00.08 «Уголовное право и криминология ; Уголовно-исполнительное право» / Ю. Г. Васин. – М., 1999. – 25 с.
2. *Волков В. Ю.* Функції адміністративно-правового регулювання у галузі стандартизації та сертифікації / В. Ю. Волков // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2011. – Вип. 165., Ч. 1. – С. 264–272.
3. *Ганеева Ж. Г.* Определение понятия «мониторинг» в различных сферах его применения / Ж. Г. Ганеева // Вестник Челябинского университета. Сер. 8. Экономика. Социология. Социальная работа. – 2005. – № 1. – С. 30–33.

4. *Гатилова А. С.* К вопросу о технологии правового прогнозирования / А. С. Гатилова // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2012. – № 3. – С. 31–36.
5. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – ст. 195.
6. Концептуальні засади взаємодії політики й управління / Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
7. *Костенко М. А.* Правовое прогнозирование: понятие и основные принципы юридической стратегии и тактики / М. А. Костенко // Известия ТРТУ. – 2006. – № 10. – С. 180–182.
8. *Лосева О. А.* Прогностическая функция научного исторического познания / О. А. Лосева // Вестник Севастопольского национального технического университета. Сер. Философия. – 2004. – Вып. 56. – С. 211–220.
9. *Миколенко О. М.* Прогностична функція науки адміністративного права / О. М. Миколенко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція. – 2014. – № 10-1, Т. 1. – С. 136–139.
10. *Позаченюк Е. А.* Экспертология / Е. А. Позаченюк // Учёные записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – 2001. – Вып. № 6 (45). – С. 37–47.
11. *Тарле Е. В.* К вопросу о границах исторического предвидения // Очерки и характеристики европейского общественного движения в XIX в. / Е. В. Тарле. – СПб. : Типография Т-ва М. О. Вольф, 1903. – С. 123–151.
12. *Трофимов В. В.* Правовая политика как научная основа правовых реформ / В. В. Трофимов // Государство и право. – 2010. – № 6. – С. 101–104.
13. *Шевчук Б. М.* Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. М. Шевчук // Демократичне врядування. – 2012. – Вип. 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2012_9_8.pdf

*Стаття: надійшла до редакції 17.03.2014
прийнята до друку 01.07.2015*

PREDICTIVE FUNCTION OF LEGAL POLICY

I. Pohribnyi

*Kharkiv University of Internal Affairs
50-years of USSR Avenue, 27, Kharkiv, 61080, Ukraine*

Due to the chaos of legal reforms in Ukraine, the necessity of implementing science-based, purposeful, consistent and coordinated legal policy is growing.

The article deals with the nature of the prediction function of legal policy, the main methods of its implementation and the characteristic of its state and prospects of its development in Ukraine.

Legal policy as one of the most important tendencies of public policy requires regular expert assessments of social, financial and economic, legal, foreign policy, criminological and other consequences of the decisions taken in the field of law-making, law enforcement and police activity.

Prediction allows evaluating the innovation potential of normative acts, reflecting the possible barriers to their implementation and developing mechanisms for adapting legislation to the needs of regular social development.

It is noted that the historical method is the basic method of legal prediction. There are such methods of legal prediction as: factual, statistical method, mathematical modeling and extrapolation method, comparative legal method, expert evaluations.

Prediction in legal policy should be based on monitoring of existing legal norms. Monitoring in law is a continuous diagnostics of legal regulation of certain spheres of social relations in order to establish its effectiveness, to determine gaps, collisions and other shortcomings of the legislation. These deficiencies prove possible to formulate proposals for eliminating errors. They create an appropriate basis for scientific prediction.

According to study of dynamics of the legal sphere, implementation of the current legislation, tendencies of state and public institutions, natural development of lawful and unlawful behavior of citizens, individual, group and public awareness of justice, legal prediction provides scientific conclusions of possible options for the development of the legal situation, positive and negative effects of the planned measures, implementation of relevant norms and standards.

Keywords: legal policy, prognosis, forecasting function, legal technology, forecasting methods.