

УДК 342.84:321.015

М. Афанасьєва,

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія», член Конституційної Асамблеї

ТЕЛЕОЛОГІЧНА СКЛАДОВА ВИБОРЧОЇ ІНЖЕНЕРІЇ

У сучасних умовах, що характеризуються прискоренням темпів соціального розвитку, політико-правові явища та процеси надто складні для того, щоб в їхньому дослідженні обмежитися лише юридичними методологічними підходами. Конституційно-правові відносини відрізняються надзвичайним різноманіттям, що обумовлює складність їх пізнання та прогнозування виключно в межах юридичного методологічного та понятійного арсеналу. Завдання їх всебічного дослідження може бути успішно вирішене шляхом методологічного міждисциплінарного запозичення. Мова йде про впровадження «неюридичних» методів у конституційно-правову площину. Прикладом такого міждисциплінарного методологічного запозичення, здійснюваного конституційним правом для відображення нових граней конституційно-правової дійсності, є соціоінженерний підхід, який, будучи застосований до виборчої сфери, набуває нового предметного наповнення та проявляється у виборчій інженерії. Аналізуючи конституційно-правову сутність виборчої інженерії як міждисциплінарного феномена, виходимо з тези, що остання є цілеспрямованою, раціональною, науково та прагматично обґрунтованою діяльністю з конституційно-правового конструювання сутнісно-змістовних елементів виборчої системи та конституційно-правових технологій виборчого процесу, з метою отримання заданого політико-правового результату.

Виборча інженерія — це стратегічно осмислена діяльність, заснована на певній системі цілей, орієнтирів, критеріїв,

які відображають сутнісно-змістовні конституційно-правові характеристики майбутньої виборчої системи та технологій виборчого процесу. Вона опирається не на причинну обумовленість, незалежну від свідомості суб'єкта, а на обумовленість, джерелом якої виступає мета, що переслідується суб'єктом. Телеологічна детермінація надає процесу конституційно-правового конструювання творчий активний початок.

Методологічним орієнтиром аналізу телеологічності виборчої інженерії можуть послужити ідеї Арістотеля, І. Канта, Ф. Шеллінга, І. Фіхте, Г. Гегеля, К. Маркса, Ф. Енгельса. Найбільш значне в античній філософії навчання про мету розвив Арістотель, що тлумачив ціль як «те, заради чого» щось існує. У новий час склалося раціоналістичне трактування діяльності людини як цілеспрямованого процесу. І. Кант зв'язував мету зі сферою практичного розуму, вільної моральної діяльності людини. Телеологія І. Канта пов'язана з доцільним характером людської діяльності, що по самій своїй природі не може бути зрозуміла поза цілей, що свідомо формулюються, та їхнього руху. У цьому змісті телеологія виступає як діалектика діяльності. Після І. Канта цю лінію розвиває І. Фіхте, у якого телеологія є навчання про моральні цілі людини та разом з тим спосіб пояснення історії. У філософії Ф. Шеллінга та Г. Гегеля навчання про мету носило характер об'єктивної телеології, кантовська внутрішня мета перетворюється в об'єктивне відношення самої дійсності, що тлумачиться як царство духу. Г. Ге-

гель у формі телеології висуває ідею об'єктивної закономірності розвитку суспільства. У Г. Гегеля ціль стає однією з основних сил, що рухає процес становлення самої реальності. Вбачаючи в меті один з елементів діяльності людини з перетворення навколишнього світу, марксизм-ленінізм підкреслює об'єктивну обумовленість мети: «...цілі людини породжені об'єктивним світом і припускають його...» [1].

Телеологічність в праві обґрунтовується тим, що його зміст цілеспрямований, ціль правового припису виходить за межі змісту норми, але пояснює його [2]. У сучасній юриспруденції питання цілі та цільової детермінації правових явищ досліджували: В. Бобров, В. Крусс, А. Миронов, Т. Насирова, Н. Ропаків, Ю. Тихомиров, А. Черненко, К. Шундіков, Р. Ященко.

Телеологічна складова виборчої інженерії проявляється у таких її сутнісних характеристиках, як цілеспрямованість, доцільність, раціональність. Цілеспрямованість пов'язана з тим, що діяльність у межах виборчої інженерії неможлива без постановки суб'єктами конкретних цілей, орієнтирів, без попереднього прогнозування шляхів та строків їх реалізації, а також майбутніх змін, без ідеального передбачення результатів. Доцільність виборчої інженерії як відповідність певному (відносно завершеному) стану, ідеальна модель якого представляється як мета [3], як специфічна форма взаємодії, що дозволяє виявити певну спрямованість процесів, їхню обумовленість кінцевими результатами [4]. Раціональність виборчої інженерії пов'язана з відповідністю рішень, що приймаються, тим зовнішнім обставинам, які склалися, їх адекватність характеру тенденцій розвитку політико-правової ситуації.

Про необхідність цільової складової в соціальній інженерії писав у свій час К. Поппер: «...прибічники соціальної інженерії вважають, що наукова основа політики ... складається зі збору фактичної інформації, необхідної для побудови або зміни суспільних інститутів у відповідності з нашими цілями або ба-

жаннями» [5]. «...Інженер або технолог віддає перевагу раціональному розгляду інститутів як засобів, що обслуговують певні цілі, і оцінює їх виключно з точки зору їх доцільності, ефективності, простоти та ін.» [6].

Вибір цілі у виборчій інженерії має важливе значення, тому що зміна змістовно-сутнісних характеристик політико-правових інститутів та обрання шляхів підвищення їх ефективності відбувається відповідно до цілей, визначених суб'єктом. Цілі суб'єктів виборчої інженерії дуалістичні, вони являють собою єдність суб'єктивного та об'єктивного. Суб'єктивна сторона має прояв в усвідомлено-вольовій природі, в її зв'язку з мисленням та соціальною практикою суб'єктів. З іншого боку, мета законодавчого конструювання має бути об'єктивно обумовлена конкретними тенденціями, закономірностями, протиріччями, потенціалами політико-правової дійсності та ціннісними орієнтаціями сучасного конституціоналізму, які можуть наблизити до оптимального, з точки зору загального блага, результату.

Об'єктивізація цілей суб'єктів виборчої інженерії обумовлена їх органічним та функціональним взаємозв'язком з конкретними правовими засобами та механізмами. Перш ніж втілитися у матеріальний результат, ціль проходить декілька етапів розвитку, на кожному з яких вона об'єктивно втілюється у певних правових формах [7]. Початковим етапом об'єктивізації правових цілей виборчої інженерії має стати їх закріплення у супровідних, пояснювальних документах до проекту законодавчого акта, у концепціях проектів законів, прогнозах потенційної ефективності законодавчих новацій, далі у преамбулах або початкових статтях законодавчих актів. Стосовно виборчого законодавства визначення телеологічних орієнтирів не стало традиційним прийомом, у текстах діючих виборчих законів цілі їх прийняття не зазначаються.

Сформулювавши мету, суб'єкт виборчої інженерії приступає до збору необхідної інформації. Він має чітко орієн-

туватися в проблемі, тому звертається до будь-яких джерел, включаючи наукові дослідження, статистичні дані, дані соціологічних опитувань, які дозволяють уточнити зміст актуалізованих потреб та інтересів різних соціальних груп суспільства [8]. Пріоритет віддається тим відомостям, в яких зафіксований сучасний рівень пізнання об'єкта — виборчої системи та технологій виборчого процесу. Крім того, перед обговорюванням нормативно-правового акта необхідне всебічне науково-правове, соціально-економічне та моральне обґрунтування новацій, що пропонуються у системі законодавчо врегульованих суспільних відносин [9].

На базі отриманої інформації складається завдання на конструювання об'єкта виборчої інженерії з описом тих критеріїв, параметрів, яким він має відповідати. Формулювання завдання розглядається як частина концепції законопроекту, що може включати різні варіанти рішення. Концепція проекту закону являє собою сукупність науково обґрунтованих положень, що виражають його зміст. Власне, мета підготовки концепції полягає у: детальному визначенні очікуваного результату та точному визначенні предмета регулювання; аналізі сучасної правничої ситуації та урахуванні змін, що мають бути внесені до чинного законодавства; визначення належного рівня майбутнього законодавчого акта та відповідної нормативної щільності [10].

В Україні підготовка концепцій законопроектів не є поширеним механізмом забезпечення якісного правотворчого процесу, більш того їх розробка взагалі не передбачена Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», а дефініція концепції законопроекту закріплена на рівні підзаконного акта. Згідно з наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи «Про методичні рекомендації з підготовки та оформлення проектів законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України,

МНС та дотримання правил нормопроектної техніки» [11] концепція законопроекту — це документ, який містить опис проблеми, що підлягає новому правовому регулюванню, аналіз чинного правового регулювання у цій сфері та спосіб встановлення чи зміни правового регулювання, що пропонується суб'єктом законотворчого процесу.

Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» (реєстраційний № 0922 від 12 грудня 2012 р., ініціатор законопроекту народний депутат України Ю. Р. Мірошніченко) визначає розробку концепції проекту нормативно-правового акта як організаційно-технічну дію в межах стадії нормотворчого процесу з підготовки проекту нормативно-правового акта. Стаття 32 зазначеного законопроекту передбачає, що під час розроблення концепції проекту нормативно-правового акта: 1) проводиться аналіз суспільних відносин та стану їх правового регулювання; 2) визначається можливість врегулювання відповідних суспільних відносин без прийняття нормативно-правового акта; 3) встановлюються причини необхідності та правові підстави розроблення проекту нормативно-правового акта; 4) визначаються цілі проекту нормативно-правового акта, предмет правового регулювання та основні правові механізми реалізації нормативно-правового акта, обґрунтовується їх ефективність; 5) передбачаються результати виконання нормативно-правового акта; 6) визначаються сума коштів і ресурси, необхідні для виконання нормативно-правового акта; 7) здійснюється організаційно-технічне та фінансове забезпечення підготовки проекту нормативно-правового акта.

У сучасній українській законотворчій практиці концепції законів фактично замінюються пояснювальними записками до законопроектів, що зовнішньо спрощує процес законотворчості, але реально його знецінює [12], оскільки підготовка пояснювальних записок до проектів законів, як правило, носить формальний, поверховий характер, змістовно вони обмежуються 1–2 сторінками загальних фраз, що не може позитивно відзна-

читися на якості майбутнього закону. Сформульовані у супровідних записках до проектів виборчих законів цілі є далекі від справжніх політико-правових цілей, що ставляться розробниками і незалежно від того, які саме зміни пропонувалося внести до виборчих законів, їх телеологічне обґрунтування залишається однаково незмінним: удосконалити виборчий процес, зробити його прозорішим та ефективнішим, щоб якомога краще представити інтереси суспільства у виборному органі [13]. Багато в чому такої ситуації сприяє досить загальний, неконкретний перелік питань, які мають бути висвітлені у цьому документі. Так, згідно зі ст. 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [14] пояснювальна записка має містити: 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; 3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту. У свою чергу зазначимо, що відповідно до ст. 145 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» пояснювальна записка до законопроекту про внесення змін до Конституції України, крім зазначених вище загальних положень, додатково вимагає висвітлювання питань, серед яких, зокрема, такі: щодо політичної, соціальної, економічної доцільності (чи необхідності) прийняття такого законопроекту взагалі; про наявність чи відсутність у законопроекті таких положень (або подібних до них), які в раніше наданих висновках та прийнятих рішеннях Конституційного Суду України визнавалися такими, що скасовують чи обмежують права та свободи людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України; стосовно того, чи існують сумніви (зокрема, у комітету, науковців, експертів) щодо відповідності законопроекту вимогам ст. 157 Конституції України; стосовно правових наслідків для суб'єктів правовідносин, які можуть на-

стати у зв'язку із внесенням до чинної Конституції України запропонованих у законопроекті змін; щодо повноти, чіткості, несуперечливості та системності регулювання положеннями запропонованого законопроекту відповідних суспільних відносин на конституційному рівні та чи потребуватиме поданий законопроект прийняття до нього пропозицій і поправок, у тому числі редакційно уточнюючого характеру. Уявляється доцільним розповсюдити зазначені вимоги як загальні на зміст пояснювальних записок до всіх законопроектів, що стало б додатковою запорукою їх якості.

Слід зазначити, що передбачений у «Методичних рекомендаціях з підготовки та оформлення проектів законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, МНС та дотримання правил нормопроектної техніки» та у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» зміст концепції частково збігається зі змістом пояснювальної записки до законопроекту, зокрема, в частині наведення обґрунтування необхідності розроблення або прийняття проекту, його цілі, розрахунки розміру витрат, необхідних для його виконання, тощо. Оскільки згідно з розділом V Методичних рекомендацій та ч. 1 ст. 30 проекту закону разом з концепцією проекту нормативно-правового акта готується і пояснювальна записка до нього, то відповідні відомості у цих документах будуть дублюватися, що є недоцільним. Як уявляється, назва супровідного до законопроекту документа, в якому обґрунтовується необхідність та доцільність законодавчого вирішення проблеми, не є принциповим питанням, важливим є його змістовне навантаження. Супровідний пояснювальний документ за будь-якою назвою має містити такі положення:

1) обґрунтування необхідності та доцільності прийняття законопроекту (стислий опис проблеми, на розв'язання якої спрямований акт, причини її виникнення; політична, соціальна, економічна доцільності (чи необхідність) прийняття такого законопроекту; загальна характе-

ристика відповідних суспільних відносин та оцінка сучасного стану їх правового регулювання, із зазначенням недоліків та суперечностей в законодавстві (наявність застарілих, неефективних норм права, положень, що не мають належного механізму реалізації);

2) основна ідея, цілі та завдання законопроекту (розкриття суті найважливіших концептуальних положень проекту закону; цілі, які планується досягнути з його прийняттям; завдання, на вирішення яких спрямований законопроект);

3) правове підґрунтя законопроекту (наводяться правові підстави розроблення проекту закону; місце та значення майбутнього закону в системі законодавства; зазначається чи передбачає прийняття проекту закону внесення змін до чинних актів або визнання актів такими, що втратили чинність, а також необхідність розроблення нових правових актів або зазначається, що реалізація акта не потребує внесення змін до чинних чи розроблення нових актів; вказується на наявність чи відсутність у законопроекті таких положень (або подібних до них), які в раніше наданих висновках та прийнятих рішеннях Конституційного Суду України визнавалися неконституційними);

4) сутнісні пропозиції проекту закону щодо встановлення або зміни правового регулювання (вказується коло зацікавлених осіб, яких стосується законопроект, нові права та обов'язки суб'єктів правовідносин та правові наслідки, які можуть для них настати у зв'язку із прийняттям запропонованих у законопроекті положень; за наявності, стисло наводяться альтернативні варіанти правового регулювання та обґрунтування підстав їх відхилення; зазначаються механізми та гарантії реалізації положень законопроекту, обґрунтовується їх ефективність у порівнянні з іншими варіантами);

5) впровадження закону (наводиться фінансово-економічне обґрунтування проекту закону, розрахунок необхідних матеріальних та фінансових витрат, їх обсяг та джерела покриття, а також

оцінка доцільності таких витрат з огляду на очікувані результати; якщо реалізація акта не потребує додаткових матеріальних та інших витрат, це зазначається окремо; наводиться перелік адміністративних, організаційних, технічних, кадрових та інших заходів, що мають бути здійснені для впровадження положень проекту закону);

6) прогноз результатів (дається прогнозна оцінка результатів реалізації проекту закону: політичних, соціально-економічних, фінансових, юридичних, екологічних, демографічних та інших; зазначаються критерії (показники), за якими оцінюється його потенційна ефективність, аналізуються можливі ризики та заходи щодо їх мінімізації);

7) відповідність нового правового регулювання міжнародним стандартам (зазначається відповідність вимогам міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; огляд загальноєвропейських норм і принципів міжнародного права, європейського доробку у сфері предмета проекту закону; аналіз зарубіжної правозастосовної практики);

8) позиція заінтересованих органів, громадська та наукова думка (стисло викладається позиція заінтересованих органів публічної влади щодо положень проекту закону, зазначається чи проводилися переговори, консультації, робочі зустрічі, наради тощо з заінтересованими органами публічної влади, щодо необхідності та доцільності прийняття проекту закону; відображаються результати статистичних, соціологічних, політологічних досліджень, проведених консультацій з громадськістю, отримані пропозиції та зауваження, ступінь їх врахування, запропоновані шляхи мінімізації негативних наслідків неврахування таких пропозицій та зауважень, а також способи врегулювання конфлікту інтересів; у разі якщо проект акта не потребує консультацій з громадськістю, про це зазначається окремо; зрозумілість і прийнятність для громадян та інших суб'єктів нового правового регулювання, доктринальні пропозиції вчених-юристів).

Такі розгорнуті та конкретизовані положення пояснювального супровідного до проекту закону документа мають сприяти недопущенню формального поверхового підходу до розробки законів, у тому числі виборчих. Ґрунтовно підготовлений пояснювальний супровідний документ забезпечить вірний вибір правових цілей та способів їх досягнення, стане запорукою мінімізації негативних наслідків впровадження в дію неопрацьованого, прийнятого наспіх законодавчого акта. Інакше не уникнути поверховості та правової інфляції.

Телеологічна складова виборчої інженерії вимагає наукового обґрунтування сформульованих цілей законодавчих інновацій, визначення основних конституційно-правових орієнтирів суспільного розвитку у виборчій сфері, відсутність чого не дозволяє скласти чіткого стратегічного прогнозу правотворчої діяльності та спричиняє певну залежність процесу правотворчості від політичної доцільності [15]. Відносно виборчого законодавства своєчасна розробка концептуальних, стратегічних орієнтирів розвитку, прогнозування та моделювання результатів використання тих чи інших правових засобів при конструюванні виборчої системи та виборчого процесу має особливе значення. Як уявляється, вказівка на цілі прийняття закону має стати його обов'язковим структурним елементом, оскільки позбавлений чітких цільових орієнтирів закон виявляється слабо захищеним від досить вільних трактувань його окремих положень органами публічної влади, суб'єктами виборчого процесу на користь суб'єктивістським інтересам і на шкоду виборчим правам громадян, що безперечно знижує ефективність його правового впливу.

Ключові слова: вибори, виборча інженерія, концепція проекту закону, телеологічна (цільова) складова, ціль законопроекту.

Стаття присвячена аналізу телеологічної складової виборчої інженерії, як діяльності з конституційно-

правового конструювання виборчої системи та технологій виборчого процесу.

Стаття посвящена телеологічній складовій виборчої інженерії як діяльності по конституційно-правовому конструюванню виборчої системи та технологій виборчого процесу.

The article is devoted to the teleological component of electoral engineering as constitutional design of the electoral system and the electoral process technologies.

Література

1. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. В 55 т. Т. 29. Философские тетради / В. И. Ленин. — М. : Изд-во полит. лит., 1969. — С. 171.
2. Насырова Т. Я. Телеологическое толкование советского закона: понятие, содержание и роль в юридической практике : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. Я. Насырова. — М., 1985. — С. 9.
3. Философская энциклопедия : в 5 т. [Электронный ресурс] / [под ред. Ф. В. Константинова]. — М. : Сов. энцикл., 1960–1970. — Режим доступа : http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy.
4. Политическая наука : словарь-справочник [Электронный ресурс] / [авт. и сост. И. И. Санжаревский]. — Тамбов, 2010. — Режим доступа : http://glos.virmk.ru/01_w.htm.
5. Поппер К. Р. Открытое общество и его враги. В 2 т. Т. 1. Чары Платона / К. Р. Поппер ; пер. с англ. В. Н. Садовского. — М. : Феникс : Междунар. фонд Культурная инициатива, 1992. — С. 54.
6. Там само. — С. 55, 56.
7. Российская правовая политика : курс лекций / [С. Ф. Афанасьев, В. П. Беляев, Е. В. Вавилин, А. И. Демидов и др.] ; под ред. А. В. Малько, Н. И. Матузов. — М. : Норма, 2003. — С. 114–115.
8. Черненко А. К. Целевая составляющая и аксиологические основания правовой технологии: социально-философский аспект / А. К. Черненко, В. В. Бобров. — Новосибирск : Изд-во ГЦРО, 2003. — С. 23.
9. Там само. — С. 27.

10. Нариси з нормотворення (міжнародний досвід). Кн. 1 / Школа нормопроектвальників, Українсько-Канадська програма з нормотворення [та ін.] — К., 2000. — С. 61.

11. Про методичні рекомендації з підготовки та оформлення проектів законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, МНС та дотримання правил нормопроектної техніки : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 10 груд. 2007 р. № 851 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://uazakon.com/documents/date_bm/pg_gwdsq.htm

12. Тихомиров Ю. А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. — 2008. — № 2. — С. 6, 8.

13. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про вибори народних де-

путатів України» від 17 листоп. 2011 р. № 9265-д [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41814 ; Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 29 черв. 2010 р. № 6601 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38133.

14. Про регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

15. Яценко Р. Правотворчість в умовах перехідних суспільств як предмет теоретико-правового дослідження // Теорія та історія держави і права. — 2009. — № 6. — С. 27.

УДК 342.4(477)

О. Погірко,

радник начальника Генерального штабу —
Головнокомандувача Збройних Сил України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НОВОЇ ВОЄННОЇ ДОКТРИНИ УКРАЇНИ

Принциповим завданням для органів влади є формування політики у сфері національної безпеки і оборони держави.

На думку російського фахівця О. І. Малишева, «...швидкі зміни військово-політичної обстановки у світі потребують адекватного уточнення мети і задач діяльності держави з нейтралізації нових загроз воєнній безпеці...», цими обставинами обумовлена необхідність уточнення Концепції національної безпеки і розробки нової Воєнної доктрини [1].

Існування незалежної України свідчить, що неможливо сформулювати ефективну політику безпеки, якщо не прове-

дений аналіз існуючих та потенційних загроз, а також не напрацьовані принципи взаємодії силових структур.

Важливо, базуючись на аналізі викликів та загроз національній безпеці, проаналізувати спектр ймовірних ситуацій щодо застосування сил безпеки та оборони на довгострокову перспективу. Передусім, доцільно визначити шляхи організації системи воєнної протидії будь-якій військовій агресії. Проголошений курс на позаблоковий статус держави в першу чергу потребує коригування оборонної політики України. Основні засади державної політики у сфері оборони необхідно спрямувати