

Юридическое прогнозирование как фактор совершенствования российской правовой системы

АГАМИРОВ Карэн Владимирович, старший научный сотрудник сектора теории права и государства Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук, доцент

119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10

E-mail: agamirow@yandex.ru

Актуальность исследования проблематики юридического прогнозирования определяется усилением воздействия научного планирования на ускорение социально-экономического развития страны. В статье исследуются методологические вопросы юридического прогнозирования, состоящие в определении понятия, сферы, видов, уровней, этапов юридического прогнозирования, соотношения теоретического и эмпирического уровней познания в процессе юридического прогнозирования, принципов юридического прогнозирования, обосновании необходимости внедрения в законотворческий процесс в качестве его научного базиса прогностического этапа, без которого невозможно качественное и эффективное законотворчество, обосновании значения прогнозирования правового поведения как важнейшей практической функции теории и социологии права.

Методы исследования: системно-структурный, исторический, логический, формально-юридический, экстраполяционный, восхождения от абстрактного к конкретному, аналогии, сравнительного правоведения, контент-анализа, правового моделирования.

Юридическое прогнозирование является саморегулируемой частью (сквозным элементом) правовой системы, определяющей ее мониторинг — непрерывный процесс наблюдения за параметрами правовых явлений и процессов в сопоставлении с их должным состоянием в целях закрепления позитивных и обезличивания негативных тенденций в правовой сфере. Совершенствование нормативной базы регулирования общественных отношений является предпосылкой и фактическим материалом формирования прогностических оценок развития всей правовой системы. Прежде чем вторгнуться в регулирование общественных отношений, законодатель должен смоделировать, насколько оно будет эффективным. Правовая система призвана не только восполнять пробелы в регулировании общественных отношений и устранять недостатки действующих нормативных правовых актов, но и развиваться опережающими по отношению к общественным процессам темпами. Предвосхищение новых сфер правового регулирования, прогнозирование их становления и эволюции, планирование на этой основе законодательства на ближайшую, среднесрочную и долгосрочную перспективы — в этом суть прогностическо-регулятивной функции права.

Ключевые слова: юридическое прогнозирование, уровни юридического прогнозирования, тенденции и перспективы развития правовых явлений и процессов, регулятивный и пост-регулятивный контроль, прогностический этап законотворчества, прогнозирование правового поведения.

Legal Forecasting as Factor of Improvement of the Russian Legal System

K. V. AGAMIROV, senior research fellow of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, candidate of legal sciences, associate professor

10, Znamenka, Moscow, Russia, 119019

E-mail: agamirow@yandex.ru

The relevance of a research of a perspective of legal forecasting is defined by strengthening of impact of scientific planning on acceleration of social and economic development of the country. In the article the methodological questions of legal forecasting consisting in definition of a concept, the sphere, types, levels, stages of legal forecasting, a ratio of theoretical and empirical levels of knowledge of process of legal forecasting, the principles of legal forecasting, justification of need of introduction in legislative process as its scientific basis of a predictive stage without which high-quality and effective

lawmaking, justification of value of forecasting of legal behavior as the most important practical function of the theory and sociology of the right is impossible are investigated.

Research methods: a system and structural method, an ascension method from abstract to concrete, historical, logical methods, an analogy method, a method of comparative jurisprudence, a legallistic method, the content analysis, legal modeling, an extrapolation method.

Short conclusions: legal forecasting is a self-regulating part (a through element) of the legal system defining her monitoring — continuous process of observation of parameters of the legal phenomena and processes in comparison to their due state for the purpose of fixing positive and depersonalizations of negative tendencies in the legal sphere. Improvement of the regulatory base of regulation of the public relations is a prerequisite and the actual material of formation of predictive estimates of development of all legal system. Before intruding in regulation of the public relations, the legislator has to simulate as far as it will be effective. The legal system is designed not only to close gaps in regulation of the public relations and to eliminate defects of the existing regulations, but also to develop the rates advancing in relation to public processes. Anticipation of new spheres of legal regulation, forecasting of their formation and evolution, planning on this principles of the legislation on the next, medium-term and long-term prospects, — in it an essence of predictive and regulatory function of the right.

Keywords: legal forecasting, levels of legal forecasting, tendency and prospect of development of the legal phenomena and processes, regulatory and post-regulatory control, predictive stage of lawmaking, forecasting of legal behavior.

DOI: 10.12737/art_2018_8_3

Постановка задачи. В условиях современного общества особенное значение приобретает усиление воздействия научного планирования на ускорение социально-экономического развития страны, эффективное использование производственного и научно-технического потенциала, управление социальными процессами. Так, в законопроекте «О внесении изменений в Федеральный закон “О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» (субъект права законодательной инициативы — Президент РФ) в цели деятельности Российской академии наук включено прогнозирование основных направлений научного, научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации¹. Реализация

заявленных направлений будет способствовать созданию научной и организационной основы и для юридического прогнозирования.

Прогноз — это вероятностное суждение о будущем (перспективном и желательном) состоянии объекта исследования. Описание, объяснение и прогноз являются тремя главными функциями любой научной теории. Являясь важнейшим видом социального прогнозирования и обособляясь в гносеологическую функцию юридической науки, юридическое прогнозирование приобретает на современном этапе особенное значение. Исследуя правовые явления и процессы (профильные данные, или профильный фон), происходящие в них под влиянием экономических, политических, демографических, идеологических, международных факторов (фоновые данные, или прогнозный фон) изменения и предлагая в итоге наилучшие пути развития законодательства и его отраслей, юридическое прогнозирование способствует перспективно-долгосрочному подходу к решению насущных проблем общества, главным производственным ресурсом которого являются информация и знание.

¹ См. законопроект № 398393-7 от 24 февраля 2018 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”». URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/398393-7> (дата обращения: 05.05.2018).

В настоящее время прогнозирование законодательной деятельности в Российской Федерации отсутствует, а планирование ограничено законопроектами, выносимыми на рассмотрение предстоящей сессии Государственной Думы. Федеральные целевые программы России при всей их значимости не имеют надежного организационного фундамента и в них не находится места для модернизации правового регулирования общественных отношений.

Представляется насущно необходимым выделять в качестве научного фундамента законотворчества самостоятельный прогностический этап законотворческой деятельности и разрабатывать на его основе среднесрочный план законодательных работ на пять лет и долгосрочный на 10—15 лет для включения их в государственную программу, определяющую стратегию социально-экономического развития Российской Федерации.

Тематика юридического прогнозирования плодотворно исследуется в трудах Ю. А. Тихомирова и других ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, которые проводят анализ природы и механизма прогнозирования и эффективности применения прогнозируемых норм, правового регулирования прогнозной деятельности внутри страны и на международном уровне, новой систематики взаимосвязанных национальных и международных правовых актов, способов анализа и оценки эффективности правовых решений, правовых рисков и способов их диагностики на стадиях правотворчества и правоприменения, рассматривают правовые модели как прогнозируемые варианты оптимального правового регулирования будущих правовых явлений и процессов².

Сфера, виды, уровни и объект юридического прогнозирования.

В сферу исследования юридического прогнозирования включены: а) правовые явления и процессы прошлого; б) не урегулированные правом социальные явления и процессы; в) действующие правовые явления и процессы; г) тенденции и перспективы развития действующих правовых явлений и процессов; д) желательное развитие действующих правовых явлений и процессов; е) регулятивный и пострегулятивный контроль за отклонениями действующих правовых явлений и процессов

детельства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 3—14; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010; Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2014; Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2016; Регулирующее воздействие: методики и опыт / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2016; Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5—16; Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы, риски. М., 2015; Тихомиров Ю. А. Социальная концепция права: новый подход // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 32—37; Тихомиров Ю. А. Новые векторы регулирования — «другое» право? // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 5—15; Тихомиров Ю. А. Проблемы юридической политологии и анализа регулирующего воздействия // Журнал российского права. 2016. № 5. С. 168—174; Тихомиров Ю. А. Государство: сильное или слабое // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 2. С. 39—51; Тихомиров Ю. А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 55—62; Тихомиров Ю. А. Право в современном мире: векторы развития // Государство и право. 2017. № 5. С. 5—10; Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 43—53.

² См.: Радченко В. И., Иванюк О. А., Плюгина И. В., Цирин А. М., Чернобель Г. Т. Практические аспекты прогнозирования законо-

от заданных параметров; ж) пострегулятивное направление, состоящее в исследовании ценностных характеристик действующих правовых явлений и процессов для системной модернизации и долгосрочной стратегии развития всего общества (по Г. Спенсеру и Э. Фромму, пострегулятивный эффект долговременных норм, способных менять общество и формировать характер народа³); з) определение комплекса целеустановок для практической работы по модернизации всей правовой системы.

Сфера юридического прогнозирования определяет следующие виды юридических прогнозов: а) ретроспективный; б) фильтрующий; в) текущий; г) поисковый; д) нормативный; е) контролирующий; ж) постюридический; з) комплексный.

Уровни юридического прогнозирования определяются комплексным подходом к совершенствованию правовой системы. На первом уровне юридического прогнозирования (прогностическая оценка стратегии развития законодательства в целом) особенное внимание следует уделить влиянию социальных проблем на развитие правовой системы, их взаимосвязь и общую взаимозависимость. Второй уровень (прогностическая оценка развития и совершенствования отраслей законодательства, его институтов и норм) требует от прогнозиста безукоризненного владения отраслевым законодательством и искусством предвосхищения тенденций его развития. Третий уровень юридического прогнозирования, находящийся на стыке права и социологии (прогнозирование правового поведения), включает социальный механизм действия права, основанный на закономерностях и причинно-следственных связях как правомерного,

так и отклоняющегося правового поведения.

Таким образом, объектом юридического прогнозирования является не только нормативное правовое регулирование, но и правовое поведение как действие по реализации закона, претворению его в жизнь⁴.

Юридическое прогнозирование способствует реализации целостной конструкции, необходимости выстраивания которой отмечается в исследованиях, представляющей собой теоретическую и практическую модель для дифференциации и понимания соотношения правовой теории, философии права, отраслевых юридических наук и смежных с ними обществоведческих дисциплин⁵ во главе с социологией, располагающей инструментарием прогнозирования социальных явлений и процессов и управления ими. Юридическое прогнозирование можно определить как комплексный системообразующий имманентный фактор правовой системы, поиском которого, как подчеркивается в литературе, занята правовая наука для создания четкой и непротиворечивой системы права⁶.

Юридическое прогнозирование направлено на непрерывный мониторинг того, что есть (право в статике, или онтология права), того, что движется (право в динамике, или гносеология права), того, что должно быть (желательное право, или ак-

⁴ Комплексное исследование проблематики юридического прогнозирования, в том числе его сферы, уровней, этапов, механизма правореализации и других аспектов заявленной темы, предпринято автором в монографиях: Агамиров К. В. Прогнозирование правовых рисков: в 2 т. М., 2018; Агамиров К. В. Прогнозирование правового поведения. М., 2017.

⁵ См.: Графский В. Г. Правовая коммуникация и правовое общение // Труды Института государства и права РАН. 2013. № 4. С. 36.

⁶ См.: Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 2000. С. 375, 376.

³ См.: Spencer H. The Man Versus the State. USA. Indianapolis, 1981; Фромм Э. Иметь или быть? / пер. с англ. Н. И. Войскунской, И. И. Каменкович. М., 1986.

сиология права с положительным началом), и того, чего не должно быть (нежелательное право, или аксиология права с отрицательным началом), отражает непрерывность права и может быть выражено в новой правовой категории «синехеология права» — учение о непрерывности права, венчающее триаду «онтология права — гносеология права — аксиология права».

Юридический прогноз является функцией (или происходит) от двух аргументов: теоретического знания и эмпирических данных; он продуцируется знаниями о системе социально-правовых закономерностей и сопутствующих им условиях, без учета которых невозможно прогнозирование правовых явлений и процессов. Теоретический элемент структуры (знание о социально-правовых закономерностях) в юридическом прогнозе является главным. Эмпирические посылки, т. е. конкретные знания, сопутствующие реализации социально-правовых закономерностей, находятся в зависимости от последних.

Теоретический и эмпирический уровни познания в процессе юридического прогнозирования определяют логическую структуру юридического прогноза: $To\mathcal{E} = ЮП$, где T — теоретическое знание о социально-правовых закономерностях; $\mathcal{E}$ — конкретное знание (данное эмпирически) об условиях реализации социально-правовых закономерностей; $ЮП$ — юридический прогноз, сделанный на основе вышеуказанных посылок; o — оператор конъюнкции (логического умножения, означающего истинность всех составляющих прогнозной информации) и импликации (логического следствия, допускающего возможность ложных прогностических выводов из истинной прогнозной информации) как показатель истинности прогнозной информации на входе и возможных ее искажений на выходе.

В структуре процесса юридического прогнозирования выделяются

следующие основные этапы: а) изучение свойств (состояния) правовой системы в данный (определенный) момент времени; б) изучение свойств внешней среды в исходный момент и прогнозируемый момент времени; в) задание либо свойств правовой системы в прогнозируемый конечный момент времени, либо структуры процесса, приводящего к конечному прогнозируемому состоянию; г) построение максимально полной модели объекта юридического прогнозирования и его поведения; д) получение результата прогноза и его оценка.

В связи с этим логическая структура юридического прогноза определяет логическую структуру решения проблемной ситуации и построения прогностической модели на основании соотношения профильных и фоновых данных юридического прогнозирования: $C(O)V - H(\mathcal{J})V = ПС \rightarrow ПП \rightarrow ПЮП \rightarrow ОС \rightarrow РПС = ПМ$, где $C(O)V$ — существующий (ожидаемый) вход; $H(\mathcal{J})V$ — необходимый (желательный) вход, т. е. состояние, предшествующее процессу юридического прогнозирования и изменяющееся при его протекании; $ПС$ — проблемная ситуация (разница между существующей и необходимой системами); $ПП$ — прогностное поле (анализ и соединение прогностных значений с целью нахождения оптимального решения); $ПЮП$ — процесс юридического прогнозирования (преобразование входа в выход); $ОС$ — обратная связь (соответствие между необходимым и существующим выходом путем изменения входа); $РПС$ — решение проблемной ситуации; $ПМ$ — прогностическая модель.

Научным фундаментом законодательства является прогностический этап, состоящий из определенных стадий. Прогностные оценки развития законодательства являются непременным условием планирования законодательной деятельности, а законодательство подлежит расширительному толкованию и включает не только деятельность субъек-

тов, наделенных соответствующей компетенцией по принятию, изменению, дополнению и отмене нормативных правовых актов, но и предварительную прогностическую деятельность экспертов.

Для придания процессу прогнозирования и планирования законотворческой деятельности организованного начала необходимо образовать постоянно действующую экспертную группу из специалистов самого разного профиля, финансируемую из Федерального центра Президента как гаранта Основного закона Российской Федерации — Конституции, на которой зиждется законодательство. Одно из возможных наименований такой организации — Федеральный центр прогнозирования и планирования законодательных работ с представительствами во всех субъектах РФ. На предлагаемый к учреждению Центр следует возложить задачу разработки теории, методологии и организационных структур прогнозирования процессов в социальной и правовой сферах, формирования и ведения прогностического банка данных общественных отношений, объективно нуждающихся в правовом регулировании, построения правовых моделей и подготовки предложений по совершенствованию законодательства, полученных в результате прогностических исследований, для направления законотворческим органам на предмет включения в план законодательных работ.

Ю. А. Тихомиров, размышляя о непрерывном развитии права, выделяет триаду «правопонимание — правотворчество — правоприменение», в которую могут входить мини-циклы, представляющие как устойчивость нормативных правовых актов, так и обновление законодательства, отмену устаревших или учреждение новых правозащитных процедур⁷. Применительно к реали-

зации правовых моделей такое развитие может быть выражено в виде стадий формулирования правовой нормы (этап нормотворчества) и создания модели правоотношения⁸. А. Ф. Черданцев рассматривает стадийную реализацию правовых моделей на уровне трех составляющих — идеологической, нормативной и реальной. Идеологическая модель складывается на основе философских концепций и программных документов; фундаментом нормативной модели служат действующие правовые нормы; реальная модель базируется на фактическом состоянии политико-правовых феноменов⁹. Д. А. Керимов, рассматривая реализацию законодательства как условие достижения его цели, определяет двуединую задачу правового прогнозирования — в сфере правотворчества и в сфере право-реализации, синтез которых является наиболее надежным показателем научной обоснованности цели законодательства и его осуществления¹⁰. В. М. Сырых обосновывает значение прогнозов в силу их актуальности для правовой науки и юридической практики в качестве ведущего направления научных исследований как общей теории права, так и отраслевых юридических наук¹¹.

Обосновывая необходимость перехода от прогнозирования в праве к прогнозированию правовой системы, предлагаем вычленивать по месту в

ности // Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2015. С. 3.

⁸ См.: Кичигин Н. В. Реализация правовых моделей // Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2016. С. 155.

⁹ См.: Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012. С. 248—252.

¹⁰ См.: Керимов Д. А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. 6-е изд. М., 2011. С. 282, 284.

¹¹ См.: Сырых В. М. История и методология юридической науки: учебник. М., 2018. С. 423.

⁷ См.: Тихомиров Ю. А. Право как мера опережающего отражения действитель-

правовой системе нормативные, организационные, правообразующие, законотворческие, правореализационные и правоприменительные правовые модели; по возможности реализации — идеальные (отображающие свободный от воздействия прогностического фона правовой объект, к которому нужно стремиться), эвентуальные (фиксирующие правовую структуру, реализация которой возможна при определенных условиях с учетом влияния прогностического фона) и адекватные (обрабатывающие, уточняющие и упорядочивающие характеристики объекта прогностического исследования и соответствующие текущему моменту) правовые модели и рассматривать категорию движения правовой системы в рамках цикла «прогрессивное правообразование — законотворчество — правореализация — правоприменение», характеризующего ее как динамичную конструкцию.

Нормативная модель включает руководящую, стратегическую, отраслевую, групповую и первичную модели и представляет собой прогнозируемую модификацию соответственно принципов права, правовой политики и стратегии развития законодательства, отраслей, институтов и норм права. Организационная модель складывается из возможных вариантов реформирования структуры правовых учреждений. Правообразующая модель являет собой прообраз движения правовых идей с таким нормативным содержанием, которое вызывает условия для формирования правовых норм, способствующих прогрессивному правообразованию. Законотворческая модель основана на внедрении в законотворческий процесс прогностического этапа, предусматривающего возможное отклонение от положений, прописанных в проекте нормативного правового акта, и его будущую эффективность. Правореализационная модель — это внешнее выражение перевода правовой формы в правовое поведение в виде

механизма правомерного и отклоняющегося поведения. Правоприменительная модель — прототип конструкции деятельности органов государственной власти в рамках предоставленных им полномочий по реализации правовых предписаний. Идеальная модель отображает свободный от воздействия извне (прогностического фона) правовой объект, к которому нужно стремиться. Эвентуальная модель фиксирует правовую структуру, реализация которой возможна при определенных условиях с учетом влияния извне (прогностического фона). Адекватная модель обрабатывает, уточняет и упорядочивает характеристики объекта прогностического исследования и соответствует текущему моменту.

Прогнозные оценки и планирование законодательства на долгосрочную перспективу. Юридическое прогнозирование имеет существенное значение для законотворчества, ибо на нем основывается планирование развития законодательства. Прогнозные оценки законотворческой деятельности преследуют цель получить определенную информацию о направлениях и тенденциях дальнейшего развития законодательства, данные о том или ином его будущем состоянии.

Являясь важным элементом законодательной политики государства, прогнозирование в области законодательства (законодательное прогнозирование) направлено на получение выводов о тенденциях и путях дальнейшего развития законодательства; определение важнейших проблем социального развития, взаимосвязанных с основными направлениями деятельности государства и совершенствованием действующего законодательства; определение общественных отношений, которые требуют законодательного регулирования; выявление методов правового регулирования, которые являются наиболее адекватными современным общественным отношениям; выработку предложений

по первоочередной подготовке нормативных правовых актов; получение прогнозов в конкретных областях общественных отношений в процессе планирования законодательства (политических, экономических, социальных, демографических и других прогнозов).

Мы выделяем четыре уровня законодательного прогнозирования. Прогнозирование на уровне всего законодательства, стратегии его развития (первый уровень) имеет целью проанализировать состояние единых, целостных свойств правовой материи. Это подтверждается прогнозными оценками относительно сферы правового регулирования. Решение социальных, политических и экономических задач предполагает технологичное и адекватное вмешательство права, обеспечивающее формирование такой законодательной базы, которая способствует общественно-экономическому прогрессу, а не тормозит его¹². Процесс прогнозирования отраслевого законодательства (второй уровень) предполагает также разработку прогностической модели определенного законодательного акта. Конструкция такой модели предполагает наличие следующих компонентов: концепция акта (обоснование необходимости его принятия, предмет правового регулирования, положения, отражающие основное содержание); структура акта, цель и задачи акта; средства по достижению цели и задачи акта; возможные последствия принятия акта. Третий и четвертый уровни законодательного прогнозирования — прогнозирование на уровне правового института и правовой нормы — предполагают прогнозирование целей, достигаемых институтом и нормой права, эффективности механизма их действия и обеспечивающих средств по выполнению стоящих перед ними задач.

¹² См.: Радченко В. И., Иванюк О. А., Плюгина И. В., Цирин А. М., Чернобель Г. Т. Указ. соч. С. 3.

Прогнозирование законодательства, будучи выражением закономерностей его развития, является основой для планирования законодательства на долгосрочную перспективу. При разработке подобных планов считаем насущно необходимым выделить в самостоятельное направление прогностического этапа законотворческой деятельности, который состоит из определенных стадий. Некоторые специалисты рассматривают данную проблему шире — как процесс прогнозирования развития законодательства в целом и практики его применения, а стадии прогнозирования определяют в качестве этапов¹³. Таким образом, можно вести речь о процессе прогнозирования законодательства и его этапах в широком и узком смыслах.

При разработке планов законодательных работ предлагаем опираться на стадии этапа прогнозирования законотворческой деятельности, определяющие: а) потребность в правовом регулировании новых общественных отношений, изменении, дополнении или отмене действующих норм; б) вид акта (закон, указ, постановление и проч.) и, соответственно, субъекта, принимающего акт (Государственная Дума, Президент, Правительство и др.); в) субъекта права законодательной инициативы или субъекта права принятия, изменения, дополнения или отмены соответствующего нормативного правового акта; г) ответственных за разработку проекта акта; д) срок внесения проекта акта в орган, обладающий правом законодательной инициативы, или представления субъекту, имею-

¹³ См.: Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993. С. 33—38; Ломтева В. С. Прогнозирование в правотворчестве и правоприменении: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 39—41; Радченко В. И., Иванюк О. А., Плюгина И. В., Цирин А. М., Чернобель Г. Т. Указ. соч. С. 12—14.

щему право на принятие, изменение, дополнение или отмену нормативного правового акта; е) порядок прохождения проекта акта (в том числе возможность всенародного обсуждения); ж) конструкцию прогностической модели проекта акта, состоящую из концепции акта (обоснование необходимости его принятия, предмет правового регулирования, положения, отражающие основное содержание), структуры акта, целей и задач акта, средств по достижению целей и задач акта (политическое, социально-экономическое и идеологическое обеспечение акта), возможных последствий принятия акта; з) вероятность принятия или отклонения проекта акта; и) способы обсуждения, экспертизы и апробации проекта акта; к) вывод об эффективности проекта акта; л) предложение о включении проекта акта в план работы субъекта права законодательной инициативы или субъекта, имеющего право на принятие, изменение, дополнение или отмену нормативного правового акта.

На основе полученных прогностических данных, имеющих научно-исследовательский и вероятностный характер, можно переходить к планированию принятия нового нормативного правового акта, изменения, дополнения или отмены действующих норм, которое в силу своего императивного характера обозначит: а) точное наименование проекта акта; б) ответственных исполнителей; в) сроки внесения на рассмотрение субъекта, принимающего акт.

Этап прогнозирования законотворческой деятельности шире этапа планирования. План опирается на прогноз и реализует его. Поэтому на этапе планирования не должно быть такой стадии, как определение конструкции прогностической модели проекта акта, которая является прерогативой прогностического этапа законотворчества.

На данный момент этап прогнозирования законотворчества отсут-

ствует. Законотворчество ограничивается двумя стадиями этапа планирования: а) краткосрочным планированием нормативных правовых актов; б) их прохождением в соответствующих структурах. Именно в силу отсутствия прогнозирования законотворческой деятельности многие нормативные правовые акты выходят в свет с серьезными изъянами.

Результаты исследования. Понятие законотворчества нуждается в расширительном толковании, включающем в себя помимо деятельности уполномоченных органов государства в рамках соответствующих процедур по принятию, изменению, дополнению или отмене нормативных правовых актов (в том числе законов) как общеобязательных предписаний постоянного или временного характера также и предварительную деятельность по подготовке проекта нормативного правового акта¹⁴, в нашем случае — предварительную прогностическую деятельность экспертов. Прогностический этап законотворчества включает в себя вывод об эффективности законопроекта, а подобный вывод предполагает анализ прогностических данных о возможном (правомерном или отклоняющемся) поведении субъекта реализации права. От того, насколько граждане готовы к воплощению в жизнь триады правореализации «использовать — исполнять — соблюдать», зависит будущее нормативного правового акта. Ведь право выступает в качестве высшей социальной ценности лишь при условии, если его принципы и нормы претворяются в действительность, выражаются в правовых действиях субъектов социальной коммуникации¹⁵.

¹⁴ См.: Рахманина Т. Н. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 2005. С. 369.

¹⁵ См.: Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсисянца. М., 2002. С. 416.

Анализ прогностических проблем основных сфер общественной жизни выявляет первоочередные направления законодательного регулирования. Так как прогноз является предпосылкой плана, то в результате прогнозных оценок развития законодательства составляются предложения по его планированию на долгосрочную перспективу. Сегодня такого долгосрочного плана нет. В Стратегии-2020¹⁶, утвердившей долгосрочные приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации, места для законопроектных работ не нашлось.

Для придания юридическому прогнозированию статуса обязательного элемента законотворческого процесса ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ считают целесообразным принятие федерального закона, который утвердил бы юридическое прогнозирование как вид государственной деятельности¹⁷. По нашему мнению, юридическое прогнозирование следует признать самостоятельным видом государственного прогнозирования в качестве функции публичной власти по управлению правовыми явлениями и процессами. Нормативной базой прогностического этапа законотворческого процесса призван стать «закон законов» — Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», в котором такой этап был бы законодательно закреплён. Проекты этого закона также давно ждут

своего часа¹⁸. Ведь сам факт издания закона предполагает наличие предшествующих ему юридических норм, регулирующих порядок законодательства¹⁹. Рекомендуем также проанализировать возможность принятия закона «О принципах законотворчества в Российской Федерации», в котором закрепить необходимость использования приемов и методов юридического прогнозирования в законотворческом процессе. В связи с этим следует прислушаться к предложению М. В. Залоило о дополнении Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» нормами о стратегии правотворчества (законотворчества), юридических прогнозах разработки вариантов правового регулирования общественных отношений, текущих и перспективных планах законодательных работ, требованиях к разработке, основным положениям, порядку принятия и реализации нормативных правовых актов²⁰.

¹⁶ См.: Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/litog.pdf> (дата обращения: 05.05.2018).

¹⁷ См.: Радченко В. И., Иванюк О. А., Плюгина И. В., Цирин А. М., Чернобель Г. Т. Указ. соч. С. 5—6.

¹⁸ См.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). URL: <http://www.izak.ru/upload/iblock/282/282fe1adbf95a52e919d0dae1164ea66.pdf> (дата обращения: 05.05.2018); О нормативных правовых актах в Российской Федерации. Вносится Правительством РФ. Проект. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420243605> (дата обращения: 05.05.2018); проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=127365#03282820490908105> (дата обращения: 05.05.2018).

¹⁹ См.: Кокошин Ф. Ф. Юридическая природа манифеста 17 октября // Юридический вестник. 1913. Кн. 1. С. 46.

²⁰ См.: Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности

Центральная прогностическая проблема «Правовая система и будущее» предопределяет цель юридического прогнозирования, состоящую в закреплении позитивных и нивелировании негативных тенденций в правовой сфере, которая реализуется в ходе планомерного исследования перспектив правового регулирования в основных сферах общественной жизни в рамках ближайшего исторического периода (срок примерно 10—15 лет), основанного на данных социальных прогнозов и методах социальной прогностики. Речь идет об исследовании возможностей и направлений правового упорядочения деятельности основных институтов российского общества в рамках определенного временного интервала в зависимости от факторов, обстоятельств и условий данного периода. В связи с этим считаем, что прогностический этап законотворчества предполагает выделение долгосрочных, текущих и первоочередных проектов стратегий и нормативных правовых актов.

Правовую систему необходимо исследовать как в статичном, так и динамичном аспектах. Статичный аспект: система права (совокупность нормативных правовых актов — нормативный элемент) и правовые учреждения (организационный элемент). Динамичный аспект: правовая культура (законотворчество и прогрессивное правообразование); правореализация; правоприменение.

Предлагаем классифицировать функции юридического прогнози-

рования в качестве направлений его воздействия на правовую систему следующим образом: теоретическая функция, исследующая непрерывное движение правовой системы, механизм и закономерности ее совершенствования; нормативная функция, способствующая выявлению оптимальных путей совершенствования системы законодательства в целом, его отраслей, институтов и норм; организационная функция, нацеленная на создание условий для эффективной деятельности правовых учреждений; идеологическая функция, определяющая становление и развитие правовых идей с таким нормативным содержанием, которое вызывает условия для формирования правовых норм, способствующих прогрессивному правообразованию; правореализационная функция, раскрывающая механизм и причинно-следственные связи перевода правовых норм в правовое поведение; правоприменительная функция, призванная направлять деятельность властных органов по реализации возложенных на них правоприменительных полномочий в строгом соответствии с их компетенцией.

Таким образом, теоретическая и практическая ценность юридического прогнозирования очевидна. При разработке проблем правового регулирования необходимы тщательный и всесторонний анализ, разработка соответствующих выводов и рекомендаций, научное прогнозирование, опирающееся не только на общие соображения, но и на количественную оценку тех или иных возможностей.

правотворчества // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 43—53.

Библиографический список

- Spencer H. The Man Versus the State. USA. Indianapolis, 1981.
Агамиров К. В. Прогнозирование правового поведения. М., 2017.
Агамиров К. В. Прогнозирование правовых рисков: в 2 т. М., 2018.
Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 2000.
Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993.
Графский В. Г. Правовая коммуникация и правовое общение // Труды Института государства и права РАН. 2013. № 4.
Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества // Журнал российского права. 2018. № 4.

- Керимов Д. А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. 6-е изд. М., 2011.
- Кокошин Ф. Ф. Юридическая природа манифеста 17 октября // Юридический вестник. 1913. Кн. 1.
- Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2014.
- Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010.
- Ломтева В. С. Прогнозирование в правотворчестве и правоприменении: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
- Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2016.
- Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсисянца. М., 2002.
- Радченко В. И., Иванюк О. А., Плюгина И. В., Цирин А. М., Чернобель Г. Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8.
- Рахманина Т. Н. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 2005.
- Регулирующее воздействие: методики и опыт / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2016.
- Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/litog.pdf> (дата обращения: 05.05.2018).
- Сырых В. М. История и методология юридической науки: учебник. М., 2018.
- Тихомиров Ю. А. Государство: сильное или слабое // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 2.
- Тихомиров Ю. А. Новые векторы регулирования — «другое» право? // Журнал российского права. 2016. № 4.
- Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы, риски. М., 2015.
- Тихомиров Ю. А. Право в современном мире: векторы развития // Государство и право. 2017. № 5.
- Тихомиров Ю. А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. 2017. № 1.
- Тихомиров Ю. А. Проблемы юридической политологии и анализа регулирующего воздействия // Журнал российского права. 2016. № 5.
- Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3.
- Тихомиров Ю. А. Социальная концепция права: новый подход // Журнал российского права. 2014. № 8.
- Фромм Э. Иметь или быть? / пер. с англ. Н. И. Войскунской, И. И. Каменкович. М., 1986.
- Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012.
-