

ЮРИДИЧЕСКОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ

Закоморный И.В.

ОТДЕЛЬНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ (часть 1)

Прогнозирование в общетеоретическом понимании представляет собой характеризующийся специфически признаками процесс научного предвидения, основанного на знании закономерностей развития природы, общества, мышления².

Это определение является, по большей части, познавательной, академической конструкцией, объясняющей это явление. На практике, особенно юридической, давно назрела потребность в создании более конкретного и юридически четко определения прогнозирования, приближенно непосредственно к объекту и субъекту этого процесса. В качестве основы для создания такого определения можно взять определение государственного прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации, приведенное в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Согласно тексту Федерального закона № 115-ФЗ, «государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации — система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования». Кроме того, дальнейшее развитие прогнозирования обуславливает необходимость принятия отраслевого федерального закона «о прогнозировании», который отразит основные направления, цели и содержание прогнозирования и общий порядок разработки прогнозов в Российской Федерации во всех сферах и областях общественных отношений, науки, культуры и т.д., а также дополнения части существующих нормативных правовых актов соответствующими разделами, конкретизирующими положения предложенного для принятия федерального закона.

Возможность научного предвидения является основой политики государства вообще и правовой политики, в частности.

Прогнозы играют важную роль в жизни общества и государства. В связи с этим необходимо, чтобы основные положения прогнозов широко обсуждались в научных кругах, а общество систематически получало подробную информацию о них. Такая процедура, с одной стороны, будет

способствовать повышению качественного уровня прогнозов и реальной проверке их истинности, а с другой — позволит людям внести необходимые коррективы в жизнь общества и государства, способствующие избеганию негативных явлений и процессов в будущем. Как известно, «поведение людей детерминировано не только наличным, но и сейчас отсутствующим. Когда, познавая закономерности развития природы и общественной жизни, мы получаем возможность предвидеть дальнейший ход событий, мы вводим будущее в детерминацию нашего поведения»³.

В основном наблюдается развитие политического, экономического, демографического и экологического прогнозирования как одного из видов (подтипов) обществоведческого (или, как часто его именуют, социального) прогнозирования.

Активизация процесса развития политического прогнозирования обусловлена начавшимися в стране политическими преобразованиями, сопровождавшимися появлением новых политических партий, объединений, движений, разработкой, приспособлением и апробацией в нашем обществе ранее не применявшихся «политтехнологий», довольно частыми и продолжительными выборами компаниями. Все эти процессы привели к тому, что государство и вновь образованные субъекты политической жизни стали все более активно обращаться к зарубежным и отечественным политологам для получения прогнозов выборов, политической активности населения на выборах, прогнозов изменения политической ситуации в стране и т.п.⁴ Особая активность в создании политических прогнозов обычно отмечается в период предвыборных компаний в высшие органы государственной власти. Не является исключением компания по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации в 2004 году. В связи с этим в законодательстве о выборах уже появились ограничения порядка использования политических прогнозов для достижения желаемой политической победы. Чаще всего эти ограничения выражаются в запрете обнародования политических прогнозов за несколько дней до голосования и в день голосования⁵. Однако при наличии немалого числа пред-

¹ Закоморный Игорь Васильевич — аспирант Института государства и права Российской академии наук.

² См.: Рабочая книга по прогнозированию / Отв. ред. И.В. Бестужев — Лада. — М., 1982; Лисичкин В.А. Теория и практика прогнозтики. — М., 1972.

³ С.А. Рубенштейн. Бытие и сознание. — М., 1957. — С. 243–244.

⁴ См.: Об утверждении Положения о Главном управлении внутренней политики Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2 июня 2001 г. № 629.

⁵ См.: ФЗ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: п. 3 ст. 55 Федерального закона от 20 декабря 2002 г. № 175. ФЗ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67. ФЗ Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138.

выборных прогнозов наибольший интерес для общества представляет прогноз развития политической системы в целом.

Экономическое прогнозирование развивается в основном в двух направлениях. Первое направление — это собственно экономические прогнозы развития государства, а второе — экономические прогнозы — пояснительные записки, обоснования к проектам решений органов государственной власти¹, нормативным правовым актам².

Демографические и экологические прогнозы отстают от первых двух видов социального прогнозирования. Однако анализ существующих нормативных правовых актов, связанных с прогнозированием, а их сейчас насчитывается в общей сложности более чем несколько тысяч, позволяет говорить об изменении этой ситуации к лучшему. Так все большее внимание уделяется экологическому прогнозированию³, прогнозированию чрезвычайных природных и техногенных ситуаций⁴, а также демографическому прогнозированию⁵.

Представляется, что сегодняшняя практика социального прогнозирования выделяет следующие наиболее актуальные проблемы:

прогнозирование вхождения России в мировое экономическое сообщество, ее место и роль в процессе глобализации (политический, экономический и социально-культурный суверенитет России);

прогнозирование глобальных процессов, в частности развития экологических и демографических ситуаций, глобальные экономические, экологические и техногенные кризисы и катастрофы;

прогнозирование создания системы глобального управления;

прогнозирование изменений в государстве и праве в связи с процессом глобализации;

тенденции развития однополярного мира;

тенденции развития международного публичного права, судьба и значение международных организаций (в частности, ООН) в условиях однополярного мира;

прогнозирование смены политических режимов и путей развития государств под влиянием террористического прессинга;

международные и внутренние военно-политические конфликты и войны.

Несколько особняком, по сравнению с вышеназванными видами социального прогнозирования по критерию степени количественного и качественного развития, стоит юридическое прогнозирование.

Под юридическим прогнозированием следует понимать сложную многогранную деятельность, состоящую в исследовании будущего состояния государственно-правовых процессов, темпов их протекания и конкретных сроков их осуществления, проводимую систематически и непрерывно специально созданными для этой цели коллективами высококвалифицированных специалистов

(коллективами экспертов) на основе принципиальных положений общей теории права, отраслевых юридических дисциплин, общих положений социальной прогностики с использованием системного подхода, моделирования, математических, статистических и иных методов и завершающуюся научно обоснованным логическим высказыванием о будущем состоянии объекта исследования (юридическим прогнозом).

В отличие от названных выше видов прогнозирования юридическое прогнозирование обладает следующие чертами:

1) оно представляет собой часть социального прогнозирования как более широкой сферы, изучаемой общественными науками;

2) это форма познания будущего состояния государства и права;

3) результат юридического прогнозирования — юридический прогноз, объективно имеет вероятностный и многовариативный характер;

4) оптимальный срок научного предвидения при этом виде прогнозирования составляет 15–20 лет, т.е. ближайшее будущее;

5) оно представляет собой цепь рассуждений (последовательных операций), исходным моментом которых являются различные ранее установленные научные положения и эмпирические факты;

б) процесс юридического прогнозирования сопровождается переносом информации о прошлом и настоящем состоянии объекта на его возможное будущее состояние.

Юридический прогноз и сопутствующей ему процесс прогнозирования являются подтипом обществоведческого прогноза и прогнозирования, который достаточно часто в литературе именуется социальным. Он характеризуется, прежде всего, наличием своего объекта, предмета и проблематики прогнозирования.

Объектами юридического прогнозирования являются:

- правовая система;
- методы правового регулирования;
- принципы права;
- процесс развития конкретных отраслей права;
- развитие юридических институтов, входящих в отрасли, и отдельная правовая норма;
- развитие юридической науки;
- правовые последствия дефектов законов;
- развития судебной системы.

Что касается методов, то юридическое прогнозирование сейчас в основном использует следующие разработанные и успешно апробированные социальной прогностикой методы:

- обобщенного сценария;
- опроса экспертов;
- математические;
- анализа социально-экономических и социально-политических факторов.

¹ См.: Положение о порядке ведения законопроектной деятельности и об организации взаимодействия Министерства топлива и энергетики Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации Раздел 4. (Приказ Минтопэнерго РФ от 28 июля 1999 г. № 252).

² См.: ФЗ О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: п. 3 ст. 5 Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115.

³ См.: ФЗ Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7.

⁴ См.: О введении в действие Инструкции о сроках и формах представления информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера — Приказ МЧС РФ от 7 июля 1997 г. № 382.

⁵ См.: НА Старшее поколение: Подмосковья Государственная программа Московской области на 1998–1999 годы от 29 июля 1998 г. № 13/98 — (Утв. решением Московской областной Думы от 15 июля 1998 г. № 20/25); НА Дети Подмосковья: Государственная программа Московской области на 1998–2000 годы от 27 июля 1998 г. № 12/98 (Решение Московской областной Думы от 8 июля 1998 г. № 10/24); О необходимости усиления мер по социально-правовой защите детей и молодежи: постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 9 декабря 1998 г. № 3344 — III Д.

Вместе с тем высокая степень сложности исследуемых государственно-правовых процессов детерминирует необходимость разработки новых методов прогнозирования, применимых к системе государства и права. При использовании готовых методов социального прогнозирования юридическое прогнозирование лишь временно ослабляет остроту стоящей перед ней проблемы формирования собственного методологического инструментария.

С другой стороны, юридическое прогнозирование — это «процесс получения научной информации о будущем состоянии государственно-правовых процессов и явлений»¹. В процессе юридического прогнозирования происходит выработка представления об образе, например, государственного органа власти, законодательного акта, правовой системы и т.д.

Иными словами, конструируется своеобразная модель государственно-правовых процессов и явлений, поэтому юридическое прогнозирование можно рассматривать также в виде одного из способов моделирования.

Юридическое прогнозирование позволяет получить научную информацию об основных направлениях, ситуациях и периодах, темпах и сроках развития государственно-правовых явлений. Это возможно благодаря познанию законов и тенденций, присущих государственно-правовым явлениям.

Юридическое прогнозирование также характеризует социальные факторы, детерминирующие развитие государственно-правовых явлений и комплекса социальных последствий, которые они могут вызвать.

Общеизвестно, какое место занимают политика, экономика, идеология в функционировании таких феноменов, как государство, законодательство, управление, демократия, поэтому политическое, экономическое и другие виды прогнозирования особо значимы для юридического прогнозирования.

Вместе с тем другие виды прогнозирования во многих случаях должны учитывать содержание юридических прогнозов в силу того, что в процессе прогнозирования почти всегда присутствуют юридические феномены. Так, например, ряд экономических прогнозов обязательно предполагает существование юридических прогнозов. В этой ситуации почти всегда возникает вопрос о приоритетности различных видов прогнозов. На этот вопрос возможно дать два ответа. В одном случае приоритет можно отдать одному или нескольким (например, двум или трем, но тесно взаимосвязанным и дополняющим друг друга) прогнозам в зависимости от ограниченности области исследования объекта. В другом случае необходимо комплексное использование всех видов прогнозов, включая юридический прогноз. Такая ситуация возникает, когда прогнозисту необходимо исследовать какую-либо систему в целом, а не отдельные ее элементы, как в первом случае. Отсюда получается, что только интегрированный прогноз способен дать полное представление о модели будущего. Это также значит, что интегрированный прогноз — это прогноз системы или подсистемы (целостного сложного образования).

При анализе процесса развития социального прогнозирования, а также процесса развития юридического

прогнозирования представляется, что юридическое прогнозирование идет в определенных Р.А. Сафаровым направлениях, а именно:

- 1) использование готовых прогнозов, созданных неюридическими науками;
- 2) совместная разработка прогнозов юридической и другими науками;
- 3) самостоятельная разработка юридической наукой собственных юридических прогнозов.

Юридическое прогнозирование в силу значения места, занимаемого юридической наукой в системе общественных наук, роли и назначения таких феноменов, как государство, право, управление, законность, демократия, активного воздействия государства и права на политические и экономические процессы, не может ограничиться только анализом государственно-правовых явлений в их «чистом» виде — оно может использовать прогностическую информацию общественных наук, а также может выходить за свои пределы, оказывая влияние на создание политических, экономических, демографических, информационных и других прогнозов.

При этом важнейшей задачей юридического прогнозирования остается исследование комплекса явлений и процессов, происходящих в государственно-правовой практике. В процессе этой деятельности неизбежно будут появляться новые концепции о государственном управлении, сущности и структуре

правовых норм, правотворческом процессе и т.д. Иными словами, ни одна крупная государственно-правовая категория и проблема не останутся без внимания и каждая из них будет испытывать на себе влияние юридической прогностической информации.

Приведенная выше совокупность объектов исследования юридического прогнозирования позволяет выделять следующие виды юридического прогнозирования:

1. Государствоведческое прогнозирование, которое является частью общей теории государства и в своей основе имеет теоретический научный аппарат одноименной науки. Объект этого вида юридического прогнозирования — это государство как сложная управляющая система общества.
2. Правовое прогнозирование, которое своим объектом исследования считает право.
3. Криминологическое прогнозирование, имеющее своим объектом изучения изменения в динамике преступности как антисоциального явления.
4. Отраслевое юридическое прогнозирование, объектом которого выступает развитие отдельной отрасли права, например, конституционного, административного, финансового, гражданского, земельного, уголовного, процессуального. Отраслевое юридическое прогнозирование, являясь предметом изучения конкретных отраслевых юридических наук, находится в непосредственной связи с задачами планирования их развития.
5. Локальное юридическое прогнозирование, являющееся узконаправленным видом юридического прогнозирования, исследующим в процессе подготовки прогноза отдельные элементы, фрагменты правовой реальности².
6. Прогноз индивидуального поведения в правовой сфере, имеющий особый индивидуальный объект. Субъ-

Ни одна крупная государственно-правовая категория и проблема не останутся без внимания и каждая из них будет испытывать на себе влияние юридической прогностической информации.

¹ Сафаров Р.А. Прогнозирование и юридическая наука // Советское государство и право. — 1969. — № 3. — С. 93.

² См.: Гавриловым О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. — М., 1993.

ектом прогнозирования в данном случае выступают представители правоохранительных органов. Так, федеральные органы налоговой полиции, помимо того, что прогнозируют развитие криминальной ситуации и разрабатывают соответствующие предложения об устранении и нейтрализации причин и условий, способствующих совершению преступлений и правонарушений, осуществляют деятельность по индивидуальной профилактике, которая включает в себя прогнозирование индивидуального поведения объекта профилактики¹.

7. Прогнозирование социально-экономических и иных последствий реализации законопроекта².

8. Прогнозирование правовых последствий дефектов закона³. Данный (объект) проблема для юридического

прогнозирования с каждым днем становится все более актуальной. Дело в том, что качество принимаемых законов снижается год от года. Порой доходит до того, что пункты (абзацы) одной и той же статьи противоречат друг другу.

9. Прогнозирование последствий нарушения условий договоров — узконаправленный вид юридического прогнозирования, исследующий негативные последствия неисполнения договорных обязательств для определения причиненного этим неисполнением убытка⁴.

10. Прогнозирование развития судебной системы. Этот принципиально новый вид юридического прогнозирования официально признан высшим органом судебной власти⁵.

¹ См.: Об утверждении Инструкции об основах организации и формах осуществления в федеральных органах налоговой полиции работы по предупреждению преступлений и правонарушений: П. 23.4 Приказа Федеральной службы налоговой полиции РФ от 9 декабря 2002 г. № 525; Об утверждении Положения о психологической службе таможенных органов Российской Федерации: Приказа ГТК РФ от 7 июля 1997 г. № 402.

² См.: Методические правила по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти: (Приказ Минюста РФ и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 10 января 2001 г. № 3/51)

³ См.: По запросу Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности пунктов 2 и 5 статьи 6 Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2002 г. № 107-О.

⁴ См.: «О методике определения размера ущерба (убытка) причиненного нарушением хозяйственных договоров: Письмо Госарбитража СССР от 28 декабря 1990 г. № С — 12/НА — 225.

⁵ См.: Постановление Совета судей РФ от 29 октября 1999 г. — № 25.

Сведения об авторах на английском языке

(About the authors)

Sergei A. Dyachenko — Deputy of Majilis, Parliament of Republic of Kazakhstan, Member of the Committee on Social and Cultural Development («Otan» parliamentary faction), Doctor of Political Science.

Lydia I. Karmazina — Deputy Chairman of Kazakhstan public organization «Otan Political Party», Candidate of Political Science.

Midkhat M. Kurmanov — Minister of Justice, Republic of Tatarstan; Deputy of the State Council, Republic of Tatarstan; Candidate of Law, Distinguished Lawyer of Republic of Tatarstan.

Yuri J. Polatov — Specialist-Expert of the Law Department, State Duma.

Elena V. Skurko — Candidate of Law, Research Fellow of the Department of General Theory and Sociology of Law of the Russian Academy of Sciences Institute of State and Law.

Oleg Anatolievich Stepanov — Candidate of Law; Docent; serves in the RF MVD Academy of Administration; author of many publications on legal regulation of development of new information technologies.

Yuri G. Zvyagin — Parliamentary Correspondent of the «Representative Power — 21st Century: Legislation, Commentaries, Problems» Journal.

Benjamin L. Reed — Assistant Professor, Political Science Department, University of Iowa. Ph.D.: Harvard University, 2003. Fields: Comparative Politics, with special interest in the politics of China; theories of associations and social networks; communist and post-communist states; political participation and collective action. Sample publications: «Democratizing the Neighborhood? New Private Housing and Homeowner Self-Organization in Urban China,» *The China Journal* (January 2003); «Revitalizing the State's Urban 'Nerve Tips',» *The China Quarterly* (September 2000).

A.S. Burmistrov — Candidate of Law, Docent of the Department of State Law, Law Faculty, Moscow University of Humanities.

Lyudmila I. Glukhareva — Candidate of Law, Docent of the Department of Theory and History of State and Law, Law Faculty, Moscow City Pedagogical University.

Igor' V. Zakomorny — Doctoral Student, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences.

Alexei S. Kruchinin — Docent of the Department of Constitutional and International Law, Instructor of the Department of Administration of Jurisprudence, Russian Law Academy under the RF Ministry of Justice.

Ivan N. Ryazantsev — Doctoral Student, Department of State Law, Law Faculty, Moscow University of Humanities.

Anatoly A. Fomin — Chairman of the Central Election Commission, Republic of Tatarstan.

Tatyana V. Chertoritskaya — Candidate of Philology, Docent. Founder and first Director of Institute of Manuscripts and Early Printed Books of Russia's Volga Region. Author of several books and numerous publications on history and theory of culture, on social protection and its legislative support. Member of the Union of Russian Writers. State Duma Deputy (1993–1995), Chair of the Permanent Commission on Education, Science, Culture & Tourism of the CIS Interparliamentary Assembly. Since 1996, works in the federal government. State Councillor of the 3rd degree. Chair of All-Russian public organization «Womens Social Democratic Congress», Vice President of Regional (Moscow) public organization «Women & Business».

Marina V. Kashchenko — attorney; member of Presidium of Women's Social Democratic Congress.

Denis M. Shchekin — Associate of Department of Administrative and Financial Law, Law Faculty of the Moscow State University; Candidate of Law; partner of «Pepelyaev, Goltsblat and Partners» law firm (www.pgplaw.ru).