

ЮРИДИЧЕСКОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ

Закоморный И.В.¹

ОТДЕЛЬНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ (часть 2)

Юридическому прогнозированию, в теоретическом плане, присущ ряд функций, аналогичных функциям теории права. Это следующие функции:

- 1) познавательная (гносеологическая);
- 2) теоретическая;
- 3) практическая;
- 4) направляющая;
- 5) предупредительная.

Первые две функции, т.е. познавательная и теоретическая, как известно, присущи всем существующим наукам, включая теорию права, и в настоящее время являются традиционными, поэтому остановимся на оставшихся трех из числа названных и покажем их специфическое содержание применительно к рассматриваемому предмету.

Практическая функция юридического прогнозирования состоит в том, что юридический прогноз дает государственным органам власти, обществу важную и необходимую информацию о будущем долгосрочном развитии государства и права с учетом существующих в обществе тенденций и конкретных исторических реалий. Например, содержащаяся в юридическом прогнозе информация позволяет выявить наиболее актуальные экономические, социальные, политические, культурные и иные проблемы и ситуации общественного развития, требующие в будущем изменения законодательства, государственно-правового регулирования².

Следующая функция юридического прогнозирования — это направляющая функция. Ее сущность и значение заключаются в том, что юридический прогноз указывает путь, по которому следует двигаться в будущее. Он представляет в распоряжение науки и практики важнейшие ориентиры на этом пути, предсказывая то направление, в котором с наибольшей вероятностью будут двигаться общество, государство политика и экономика в своем развитии.

В настоящее время представляется, что именно эти три функции юридического прогнозирования должны быть ключевыми для обеспечения прогрессивного развития правовой системы России и самого государства.

В непосредственной связи с направляющей функцией находится предупредительная функция юридического

прогнозирования³. Как известно, для успешного движения в будущее мало указать только направление и ориентиры, необходимо также предупредить общество, государство об ожидающих их на этом пути препятствиях, трудностях. Именно на это и направлена предупредительная функция юридического прогнозирования. В процессе реализации этой функции происходит выявление негативных обстоятельств развития общества, государства, политики и экономики, способных вызвать тем самым их стагнацию или, что еще неприятнее, регрессивные изменения в развитии. Таким образом, эта функция оказывает упреждающее воздействие, помогая обществу

и государству избежать совершения многих ошибок в своем развитии и не оказаться в тяжелой ситуации.

Несмотря на практический характер, присущий большей части указанных выше функций юридического прогнозирования, юридическое прогнозирование не следует всецело рассматривать только как практическую (прагматическую) деятельность. Каждый юридический прогноз является не только результатом практического вида деятельности, но и

включает в себя мощный элемент научно-практической деятельности. Юридическое прогнозирование всегда охватывает широкий спектр теоретических проблем и опирается как на фундаментальные положения общей теории государства и права в качестве самостоятельных юридических наук, так и на теоретический аппарат конкретных отраслевых юридических наук. Следовательно, юридическое прогнозирование, в том числе в сфере развития государственно-правовых процессов, построено на концептуальном подходе. Отсюда хорошо аргументированный и всесторонне обоснованный юридический прогноз являет собой не что иное, как определенную, глубоко продуманную концептуальную схему.

Юридический прогноз всегда опирается на понятие общей концепции будущего, характеризующей состояние экономики и политической сферы, т.е. глобальные тенденции развития.

Юридическое прогнозирование тесно связано как с конструкциями теории права, так и вообще с юридической наукой. С гносеологической точки зрения юридичес-

Юридический прогноз всегда опирается на понятие общей концепции будущего, характеризующей состояние экономики и политической сферы, т.е. глобальные тенденции развития.

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

² См.: О разработке уточненного прогноза социально-экономического развития топливно-энергетического комплекса на 2002 год и уточненных параметров прогноза социально-экономического развития топливно-энергетического комплекса до 2004 года: Приказ Минэнерго РФ от 31 августа 2001 г. № 263.

³ См.: Об утверждении Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения: Приказ МЧС РФ от 28 февраля 2003 г. № 105.

кой науке свойственны описательная, объяснительная и предсказательная функции, характеризующие ее познавательную ценность. Последняя из них — предсказательная (прогностическая) функция призвана осуществлять предвидение закономерностей и тенденций развития государственно-правовых явлений.

Юридическая наука призвана осуществлять исследование общих и конкретных направлений развития государственных и правовых явлений, не только описывая и объясняя их, но и прогнозируя их развитие. Осуществляя исследования, она одновременно обращается в прошлое, настоящее и будущее, синтезируя эти три времени в целях выполнения своей гносеологической роли.

С общих позиций возможно рассматривать прогнозирование как функцию юридической науки и ее отраслевых научных дисциплин. Так, в теории права и государства прогностической функции присуще особое значение, поскольку она направлена на предвидение и предсказание государственных и правовых явлений, значимых для всех отраслей права. Следовательно, можно вести речь о предсказательной силе теории права, состоящей в ее способности предсказывать новые факты и явления. Предсказательная сила теории права может быть измерена в первую очередь числом фактов, явлений, процессов, которые предсказаны на основании этой теории. При этом установленные факты, явления, процессы должны иметь научно достоверный характер, полностью удовлетворять требованиям научной строгости. Названный количественный критерий измерения предсказательной силы теории права непосредственно связан с качеством прогноза развития правовой системы и законодательства, под которым понимается надежность результатов прогноза. Отсюда закономерно, что юридическое прогнозирование в своей основе непосредственно опирается на основные понятия и категории науки о праве и государстве. Именно эта указанная выше связь теории права и теории государства делает данную форму прогнозирования юридической.

Приведенные выше отдельные черты юридического прогнозирования дают представление о нем и его месте в общей теории права, т.е. показывают теоретический аспект юридического прогнозирования. Все эти черты детерминированы развитием в теоретическом и практическом плане юридического прогнозирования и теории права, поэтому представляется, что по мере дальнейшего

развития и углубления теории и практики юридического прогнозирования станет возможным выделение все новых и новых их общих черт и более детальное познание сущности их взаимодействия.

В практическом аспекте юридическое прогнозирование достаточно часто трансформируется в элемент управления.

Общими вопросами управления занимается кибернетика как наука или общая теория управления. Развитие кибернетики привело к тому, что появились такие ее новые направления, как экономическая, техническая, биологическая кибернетика, нейрокибернетика и т.п. В частности, таким новым направлением является правовая кибернетика. Опираясь на понятие, данное А.И. Бергом общей кибернетике, ее можно определить как научную дисциплину, изучающую особенности процессов управления и регулирования в сфере государства и права на основе использования методов математики, логики и моделирования¹.

С позиций общей кибернетики управление — это целенаправленное систематическое воздействие на управляемый объект (сложную систему элементов) для сохранения всех наиболее существенных характеристик этого объекта. Если рассматривать процесс управления с юридической точки зрения, видно, что право выступает особым орудием социального управления. Это не что иное, как функция права, которая в общей теории права не является чем-то принципиально новым. Она хорошо известна и реализуется во вне в виде осуществления правом регулирования общественных отношений и в правовом воздействии, направленном на охрану (защиту) общественных отношений.

Понятие «управление» уверенно используется действующим правом. Так, Конституция Российской Федерации в пункте 1 статьи 32, определяет, что «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». Также в ней установлено полномочие Правительства Российской Федерации осуществлять управление федеральной собственностью пункт «г» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации). Наряду с Конституцией Российской Федерации другие нормативные правовые акты широко используют в своих нормах понятие «управление»². Помимо понятия «управление» также часто используется близкое к нему по смыслу понятие «регулирование»³.

В практическом аспекте юридическое прогнозирование достаточно часто трансформируется в элемент управления.

¹ По мнению О. А. Гаврилова, в структуре правовой кибернетики можно будет выделить следующие проблемы, требующие познания со стороны ученых: правовые аспекты понятий «управление» и «регулирование»; эффективность и оптимальность правового регулирования; устойчивость систем регулирования; адаптивные процессы; системный анализ и математическое моделирование; ситуационное управление. См.: Гаврилов О.А. Курс правовой информатики. — С. 112.

² См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314. Например, под функциями управления государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ (пп. г) ч. 2); в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев установленных указами Президента Российской Федерации.

³ См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314. Например, «федеральное министерство: а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр); б) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;»...

При этом в нормативных правовых актах отсутствуют понятие и упоминание о государственных органах управления, хотя практически во всех нормативных правовых актах, определяющих компетенцию органа исполнительной власти, обычно указывается, что этот орган осуществляет государственное управление, например в области проведения конверсии (Правительство Российской Федерации)¹, управления атомной энергией², обеспечения безопасности Российской Федерации³, обороны⁴, в сфере защиты прав и свобод человека гражданина⁵, охраны труда⁶. Отдельно следует выделить Федеральный закон «О федеральном бюджете», например на 2003 год, который в перечне статей расходов денежных средств указывает расходы на государственное управление⁷. Анализируя поименованные нормативные правовые акты в совокупности с иными актами, связанными с управлением можно сделать вывод о том, что именно органы исполнительной власти осуществляют государственное управление. В связи с этим представляется целесообразным ввести и использовать не только в теории административного права, но и в нормативных правовых актах термин «орган государственного управления» для обозначения органов исполнительной власти, осуществляющих управление. В дальнейшем по тексту в основном будет использоваться этот термин.

В сфере государственного управления юридическое прогнозирование существует наряду со следующими управленческими элементами: планированием, организацией, координацией и т.п. В общем процессе государственного управления юридическое прогнозирование не выполняет одну строго определенную роль. Так, в одних случаях юридическое прогнозирование выступает как функция, в других — как принцип, в третьих — как метод⁸.

Выступая в роли функции, юридическое прогнозирование характеризуется как определенный вид, направление и содержание деятельности соответствующих государственных органов. Например, Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и спорту в соответствии с возложенными на него задачами выполняет следующие функции: осуществляет комплексный анализ и прогнозирование тенденций развития физической культуры и спорта, мониторинг физического развития детей, подростков и молодежи; участвует в изучении рынка труда и разработке прогнозов подготовки специалистов в области физической культуры и спорта⁹.

В сфере государственного управления юридическое прогнозирование существует наряду со следующими управленческими элементами: планированием, организацией, координацией и т.п.

Исполняя роль принципа государственного управления, юридическое прогнозирование устанавливает, что государственные органы должны не только заниматься прогнозированием, но и руководствоваться той информацией о будущем, которая ими получена¹⁰.

Как метод государственного управления юридическое прогнозирование указывает, как следует решать ту или иную возникшую проблему управления.

Место юридического прогнозирования в сфере государственного управления обуславливает необходимость четко формулировать обстоятельства, при которых оно выполняет ту или иную роль, и определять содержание и пределы использования и применения юридического прогнозирования в каждой из названных ролей. Это, в свою очередь, требует соответствующего теоретического исследования проблем юридического прогнозирования и выработки на его основе концепции прогнозирования управления.

Юридическое прогнозирование, выступая в роли принципа государственного управления, столь тесно связано с иными принципами государственного управления, что ни один из них нельзя признать полным, если нарушена эта связь между ними. Среди принципов государственного управления всех видов принцип юридического прогнозирования выполняет основную или вспомогательную роль. Основную роль принцип юридического прогнозирования выполняет в системе функциональных принципов государственного управления. Внешне это выражается в том, что, руководствуясь прогностической информацией, можно правильно проектировать и программировать управленческие процессы и принимать управленческие решения.

Разработанные на уровне субъектов Федерации прогнозы социально-экономического развития используются органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления при определении направлений политики в сфере социально-экономического развития субъекта и муниципальных образований¹¹. Результаты многого прогнозирования, например прогнозирования чрезвычайных ситуаций техногенного характера, учитываются при решении вопросов проектирования, строительства, эксплуатации и выводе из эксплуатации объектов, выдаче разрешений и лицензий на виды деятельности, связанные с повышенной опасностью¹. Обычно разра-

¹ См.: О конверсии оборонной промышленности в Российской Федерации: Федеральный закон от 13 апреля 1998 г. № 60-ФЗ.

² См.: Об использовании атомной энергии: Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ.

³ См.: Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960.

⁴ См.: Положение о Министерстве обороны Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11 ноября 1998 г. № 1357.

⁵ См.: Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039.

⁶ См.: Положение о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1997 г. № 480.

⁷ См.: О федеральном бюджете на 2003 год: Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ.

⁸ Вопросы места и роли прогнозирования в сфере государственного управления были исследованы Р. А. Сафаровым. В настоящей статье предпринята попытка на основе существующих нормативных правовых актов Российской Федерации раскрыть место и роль юридического прогнозирования в сфере государственного управления.

⁹ См.: Положение о Государственном комитете Российской Федерации по физической культуре и спорту: Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2003 г. № 103.

¹⁰ См.: Положение о Главном управлении внутренней политики Президента Российской Федерации: Например, Главное управление внутренней политики Президента РФ, являющееся подразделением Администрации Президента РФ, осуществляет анализ и прогнозирование политических процессов в РФ и ее субъектах, подготовку соответствующих информационно-аналитических материалов для Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ: Указ Президента РФ от 2 июня 2001 г. № 629.

¹¹ См.: О Концепции, прогнозах и государственных программах социально-экономического развития Московской области: Закон Московской области от 5 апреля 1996 г. № 11/96-ОЗ.

батывается несколько видов прогнозов: долгосрочный; среднесрочный и краткосрочный.

На федеральном уровне прогноз на долгосрочную перспективу разрабатывается один раз в пять лет на десятилетний период. Затем на основе этого прогноза создается концепция социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Прогноз на среднесрочную перспективу разрабатывается на период от трех до пяти лет и ежегодно корректируется. Он служит основой для разработки Правительством Российской Федерации программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу разрабатывается Правительством Российской Федерации ежегодно и представляется одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете Государственной Думе.

В соответствии с нормами действующего законодательства прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических и других факторов.

Прогнозирование социально-экономического развития Московской области во многом сходно с федеральным уровнем².

Вспомогательная роль принципа юридического прогнозирования обычно наблюдается в системе структурных принципов государственного управления. Эта роль принципа прогнозирования детерминирована слишком общим характером прогностической информации, которая не всегда способна стать источником структурных решений.

Принцип юридического прогнозирования (далее — прогнозирование) широко применяется во многих областях государственного управления. В процессе государственного управления важно правильно определить цели и задачи деятельности органа управления. Направляя и регулируя управленческие действия, цель подчиняет себе весь управленческий процесс, представляющий собой единство постановки и достижения цели. При этом постановка цели, в сущности, заключается в формулировании идеальной модели, этого направления. Именно прогнозирование способствует формулированию этой модели, направления на основе исследования общественных потребностей, возможностей и последствий. Здесь в полноте проявляются категории должного и сущего. Так, прогнозы социально-экономического развития Московской области разрабатываются в целях формирования оценки социально-экономического состояния Московской области по истечении прогнозного периода с учетом возможных тенденций развития для получения органами государственной власти Московской области дополнительной информации при выработке управленческих решений. Именно поэтому для достижения целей управления необходимо руководствоваться прогнозами. В этом состоит принципиальное значение прогнозирования в сфере государственного управления.

Принцип прогнозирования применим также в области образования и реорганизации органов государственного

управления. В этой области принцип прогнозирования позволяет выявить потребность в образовании и реорганизации органов государственного управления, но не принцип их построения. Отмеченная особенность вовсе не уменьшает значимость принципа прогнозирования в силу того, что сама информация о потребностях в образовании и реорганизации органов государственного управления представляет большую ценность.

Помимо названных областей, принцип прогнозирования можно успешно применять и к вопросу структуры и штатов органа государственного управления. Используя требования этого принципа, можно, получив информацию о необходимости изменения, совершенствования и т.п. структуры и штата органа государственного управления, разработать варианты или заблаговременно приступить к их подготовке.

Структура органа государственного управления достаточно динамична. Динамика структуры органа государственного управления внешне отражает процессы, происходящие в данной отрасли управления и, в частности, детерминирована крупными научными и научно-техническими открытиями.

В связи с этим наиболее рациональным подходом представляется моделирование структуры органа государственного управления на основе данных прогноза вариантов его структуры. Многообразие видов органов государственного управления в структуре органов государственной власти требует многообразия соответствующих моделей и прогнозов вариантов их структур. Отсутствие этих прогнозов и построенных на их основе моделей негативно сказывается на деятельности по рационализации структуры органов государственного управления и, как следствие, на работе всех органов государственной власти.

Необходимо также прогнозировать штаты органа государственного управления. Наличие прогноза о численности служащих органа государственного управления позволяет обосновывать оптимальную потребность в служащих перед финансовыми и другими органами. В непосредственной связи с прогнозированием штата органа государственного управления находится прогнозирование изменения численности занятых в отрасли. Результаты такого прогноза позволяют определить изменение численности занятых по отрасли в целом, по основным профессиональным группам, а также по субъектам Российской Федерации.

Прогнозирование изменений в профессионально-квалификационной структуре работников осуществляется на основе использования Общероссийского классификатора профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов с учетом отраслевой специфики.

При прогнозировании численности работников по профессиям и уровню квалификации применяются следующие два подхода:

нормативный, который целесообразно применять в тех отраслях (здравоохранение, образование, железнодорожный транспорт и др.), где практикуется нормативный подход к определению количественной потребности в работниках различных (или основных) профессионально-квалификационных групп и где имеется отраслевая отчетность о численности работников по профессиям;

Принцип юридического прогнозирования широко применяется во многих областях государственного управления.

¹ См.: Требования по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения: Приказ МЧС РФ от 28 февраля 2003 г. № 105.

² См.: О Концепции, прогнозах и государственных программах социально-экономического развития Московской области: Закон Московской области от 5 апреля 1996 г. № 11/96-ОЗ.

с использованием метода экстраполяции. Его применяют в отраслях, где отсутствуют жесткие нормативы, определяющие профессионально-квалификационную структуру занятых¹.

Полученные на этой основе объективные критерии вполне могут послужить основой для построения соответствующих нормативов по штатам, в том числе органа государственного управления, что облегчит решение многих управленческих вопросов в этой области.

В непосредственной связи с рассмотренной областью применения принципа прогнозирования находятся кадры и управленческий труд. Речь идет о качественном составе кадров, т.е. о служащих, обладающих определенной степенью подготовки для выполнения соответствующего вида труда². Требования, предъявляемые к кадрам, обычно содержатся в должностных инструкциях, а также указаны в Общероссийском классификаторе занятий ОК 010—93 (ОКЗ)³. Так, специалисты высшего уровня квалификации должны уметь разрабатывать прогнозы по вопросам, входящим в их компетенцию; специалисты в области общественных и родственных наук имеют основной обязанностью осуществление анализа ситуации и прогнозирование процессов, происходящих в экономике и политике, области общественных отношений, разработку проектов и программ решений соответствующих проблем.

Учитывая сложность, многофакторность процесса комплектования кадров, а также правовые и социально-экономические последствия поспешности и поверхностного подхода к решению этого очень важного управленческого вопроса, орган государственного управления должен использовать принцип прогнозирования. Используя этот принцип, заинтересованный орган государственного управления способен своими силами или с привлечением соответствующих специалистов (экспертов) провести исследование потребности в кадрах (служащих) определенной квалификации и подготовить прогноз потребности кадров⁴.

Помимо названного кадрового фактора на качество управленческого труда существенное влияние оказывают технические факторы, а именно, механизация и автоматизация управленческого труда. Потребности управления в механизации и автоматизации, возможности их удов-

летворения, порождаемые ими последствия вполне прогнозируемы. В связи с этим особое значение придается прогнозированию развития электронной вычислительной техники, программных средств и их применению в управленческом процессе⁵.

Выполняя роль функции государственного управления, прогнозирование или является исходной и основной функцией государственного управления, применяемой на первой стадии управленческого процесса, или выступает вспомогательной функцией, используемой на последующих стадиях.

Все остальные функции государственного управления успешно реализуются, когда они учитывают сформулированные прогнозы и обеспечивают реализацию прогностических выводов и рекомендаций.

В системе функций государственного управления прогнозирование взаимосвязано с функциями проектирования, программирования и планирования. Содержание функции прогнозирования государственного управления аналогично содержанию прогнозирования в общем его понимании. Проектирование представляет собой предварительную разработку какой-либо идеи, обращенной в будущее и имеющей предположительный характер. Программирование — это краткое, научно сформулированное изложение основных задач, стоящих перед органами государственного управления.

Функции прогнозирования и планирования государственного управления имеют следующие общие черты:

а) обращенность в будущее, создающая основу для будущих действий;

б) представляют собой непрерывающийся процесс, побуждающий субъекта государственного управления приспособлять управленческие действия в соответствии с изменяющимися факторами и ситуацией.

Помимо общих черт между этими функциями государственного управления можно выделить следующие различия:

а) прогнозирование — это одна из важнейших основ для планирования, проектирования и программирования. В силу этого, функция прогнозирования предшествует названным функциям. Так, организация планирования в системе Министерства юстиции Российской Федерации включает в себе подготовительный этап, в ходе которого

Выполняя роль функции государственного управления, прогнозирование или является исходной и основной функцией государственного управления, применяемой на первой стадии управленческого процесса, или выступает вспомогательной функцией, используемой на последующих стадиях.

¹ См.: Об утверждении Методических рекомендаций по разработке отраслевых программ содействия занятости: Постановление Минтруда РФ от 1 ноября 2000 г. № 79.

² В этой связи представляется весьма интересной статистическая информация, опубликованная в федеральной газете «Представитель власти» (№ 3 (107) январь 2004 г.) в статье «Кадры для госаппарата». «В 1994 — 1999 года общая численность работников органов государственной власти и местного самоуправления возросла с 1004 до 1134 тысяч человек, то есть на 130 тысяч человек. Государственных служащих было 486 тысяч. При этом численность работников исполнительной власти возросла на 12,6 %, представительной — в 2 раза, судебной — на 7,1 %. В рамках исполнительной ветви власти численность федеральных государственных служащих увеличилась на 8,7 %, субъектов Федерации и местного самоуправления — на 13,4 %. На федеральном уровне общее количество работников государственных органов уменьшилось на 1,5 %, исполнительной власти — на 8,8 %. В этот же период численность законодательной ветви власти возросла на 22,6 %, судебной — на 36,4 %. Среди кадров государственных служащих заметны значительные демографические изменения. Первостепенное значение имеет состояние уровня образования. Немногие знают, что более трети государственных служащих (34 %) не имеют высшего образования, а среди «Карьерных» служащих (категория «В») — 37 %, в том числе на высших должностях — 8 %, главных — 9 %, ведущих — 17 %, старших — 32 %. Таким образом, спустя шесть лет после принятия Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» не выполнено одно из его основополагающих требований о том, что чтобы на указанных должностях находились люди с высшим образованием».

³ См.: Постановление Госстандарта РФ от 30 декабря 1993 г. № 298.

⁴ См.: Электронная Россия (2002—2010 годы) // Второй этап реализации Программы (2003—2004 годы) // Развитие системы подготовки специалистов по ИКТ и квалифицированных пользователей: Федеральная целевая программа.

⁵ См.: Электронная Россия (2002—2010 годы) // Первый этап реализации Программы (2002 год) // Федеральная целевая программа.

осуществляется прогнозирование процессов в сфере компетенции Министерства, его подразделений, органов и учреждений¹;

б) с позиций разрешаемых задач перед прогнозированием всегда стоит задача нахождения цели государственного воздействия на объект управления и подготовки вариантов решений, а в процессе планирования происходит определение цели и реализация одного из возможных решений; планирование в отличие от прогнозирования дает конкретное решение о целенаправленном развитии явления, а не оценку возможностей достижения тех или иных целей и характеризуется однонаправленностью развития, а в то время как прогнозирование оценивает целый набор различных вариантов развития;

в) по точности, полноте и достоверности используемой первичной информации планирование всегда осуществляется на основе достоверных данных, прогнозирование — при отсутствии точных данных. В связи с этим прогнозирование дает пользователю вероятностную информацию, более или менее близкую к достоверности. Именно по этой причине планирование предоставляет информацию о всех основных показателях явления, прогнозирование — лишь выводит общие контуры;

г) по сущностному содержанию самого процесса прогнозирования — это процесс научного познания, а планирование — процесс активного воздействия. Отсюда для прогнозирования характерны предположительность и рекомендательность, для планирования — категоричность и директивность².

Между другими функциями государственного управления и прогнозированием также существует тесная связь. Она состоит в получении и использовании прогностической информации³. В этих целях готовится прогноз потребности Российской Федерации в специалистах с высшим и средним профессиональным образованием на период до 2010 года⁴. Этим объясняются важность и универсальность характера функции прогнозирования государственного управления, так как реализация иных функций предполагает знание будущего, о котором сообщает функция прогнозирования.

Субъектами реализации функции прогнозирования в сфере государственного управления выступают, как правило, органы исполнительной власти. Например, Министерство внутренних дел Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации раз-

рабатывает долгосрочные и оперативные прогнозы развития криминогенной ситуации⁵.

Для министерств, управлений, служб, агентств прогнозирование является не основной, но их специальной, весьма важной функцией. На практике реализация этой функции осуществляется через самостоятельные структурные подразделения (в Службе федеральных таможенных доходов регионального таможенного управления осуществление прогнозирования возложено на Отделение анализа и прогнозирования таможенных платежей⁶) и через находящиеся в их ведении отраслевые научно-исследовательские институты (Государственный научно-исследовательский институт информационных технологий и телекоммуникаций⁷, Институт энергетической стратегии Министерства топлива и энергетики Российской Федерации⁸).

При этом наиболее приемлемым представляется вариант, реализуемый в следующей форме: научно-исследовательские институты концентрируют свое внимание на аналитической работе и разработке долгосрочных прогнозов, орган государственного управления — на разработке краткосрочных прогнозов.

Орган государственного управления обеспечивает выполнение функции прогнозирования и не вправе перепоручать осуществление этой функции другим субъектам. Однако в процессе реализации функции прогнозирования орган государственного управления вполне может привлекать к ее осуществлению научно-исследовательские институты. Привлечение к осуществлению функции прогнозирования научно-исследовательских институтов приносит особую пользу в том случае, когда в аппарате органа государственного управления есть занятый прогнозированием сектор (группа, бюро), входящий в отдел планирования, а тем более — самостоятельный отдел прогнозирования. Проведение прогностических исследований с использованием оппонированных друг другу прогностических центров имеет следующую положительную черту: ослабляет, а иногда даже полностью исключает проникновение ведомственных концепций и «заинтересованностей» в прогнозы.

Функции государственного управления важны для субъектов государственного управления и обычно отражаются в компетенции органа управления, т.е. в совокупности взаимосвязанных прав и обязанностей⁹.

Функция прогнозирования в сфере государственного управления, имея в своей сущности введение элемента

Субъектами реализации функции прогнозирования в сфере государственного управления выступают, как правило, органы исполнительной власти.

¹ См.: Инструкция по организации планирования и контроля за выполнение планов в системе Министерства юстиции Российской Федерации: Приказ Минюста РФ от 9 апреля 2002 г. № 96.

² См.: Сафаров Р.А. Прогнозирование — функция социалистического государственного управления // Советское государство и право. — 1969. — № 10.

³ См.: Положение о Министерстве имущественных отношений Российской Федерации: Постановлением Правительства РФ от 3 июня 2002 г. № 377.

⁴ См.: О разработке проекта прогноза потребности Российской Федерации в специалистах с высшим и средним профессиональным образованием на период до 2010 года: Приказ Минобразования РФ от 10 сентября 1999 г. № 273.

⁵ См.: Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039.

⁶ См.: Об утверждении типовых структур и наименований региональных таможенных управлений, таможен, таможенных постов и их подразделений: Приказ ГТК РФ от 5 февраля 2003 г. № 102.

⁷ См.: О государственном научно-исследовательском институте информационных технологий и телекоммуникаций: Приказ Минобразования РФ и Миннауки РФ от 29 декабря 1998 г. № 3273/260.

⁸ См.: О создании государственного учреждения «Институт энергетической стратегии» Министерства топлива и энергетики Российской Федерации»: Приказ Минтопэнерго РФ от 11 февраля 1998 г. № 39.

⁹ См.: О Министерстве по делам территориальных образований Московской области: Постановление Правительства Московской области от 7 февраля 2003 г. № 66/4; Об утверждении Положения о Министерстве экономики Московской области: Постановление Правительства Московской области от 17 января 2003 г. № 15/1.

будущего в существующую государственную и правовую систему, определяет особенности формулирования в нормативных правовых актах полномочий органов государственного управления. Так, если орган государственного управления должен заниматься вопросами исследования, например потребностей, ресурсов и т.п., а также возможностей их изменений и последствий, то перспективное изучение названных потребностей и тенденций предполагает не только формулирование полномочий, используемых в настоящем для изучения будущего, но и полномочий, которые будут реализовываться только в будущем. Из анализа компетенции федеральных органов налоговой полиции по предупреждению преступлений и правонарушений видно, что в процессе своей деятельности они проводят комплексный анализ и прогнозирование оперативной обстановки, выявляют детерминирующие криминогенные факторы и обеспечивают с их учетом подготовку и проведение комплексных и целевых оперативно-профилактических мероприятий (операций) по предупреждению преступлений в наиболее криминализованных отраслях экономики, а также в субъектах Российской Федерации со сложной оперативной обстановкой¹.

Функция прогнозирования в сфере государственного управления оказывает непосредственное влияние также на реализацию компетенции органа управления. При этом права и обязанности органа государственного управления могут быть реализованы им эффективно только тогда, когда он в своей деятельности руководствуется прогностической моделью. Например, использование органами законодательной и исполнительной власти результатов государственного прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации позволяет им принимать конкретные решения в области социально-экономической политики государства². Таким образом, прогноз, являющийся разновидностью научного познания будущего, имеет решающее значение в деятельности субъектов государственного управления.

Применение прогнозирования как роли метода государственного управления детерминировано сущностью самого прогноза³. В нем всегда присутствует информация, используя которую орган государственного управления может получить представление о том, как следует решать те или иные управленческие проблемы, обеспечить выполнение поставленных перед ним задач, оказать управленческое воздействие на объект. Само разрешение управленческих проблем на основе прогноза подтверждает применение прогностического метода⁴. В практическом и теоретическом плане интересна система прогнозирова-

ния, указанная в приказе МЧС РФ от 28 февраля 2003 г. № 105 «Об утверждении Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения» и включающая в себя осуществление следующих мероприятий:

организация взаимодействия различных функциональными подсистемами РСЧС (представление в МЧС России сведений о состоянии обстановки на потенциально опасных объектах и прилегающих к ним территориях, принятых мерах по защите населения, предупреждению чрезвычайных ситуаций и снижению риска их возникновения, мерах по повышению готовности сил и средств, предназначенных для локализации и ликвидации возможных чрезвычайных ситуаций и планах их действий);

организация обмена оперативными сводками между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и регламентация форм отчетности об авариях и чрезвычайных ситуациях в пределах всех регионов Российской Федерации (ежедневных, ежемесячных, ежеквартальных и др.);

создание в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, МЧС России и других федеральных органах исполнительной власти необходимых банков данных о прогнозировании чрезвычайных ситуаций;

создание пакетов необходимой научно-технической и методической документации федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по прогнозированию чрезвычайных ситуаций;

анализ принятых технических решений по предупреждению и прогнозированию чрезвычайных ситуаций на объектовом, местном, территориальном, региональном и федеральном уровнях;

разработка методологий и методик вариантных прогнозов возникновения, развития и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Субъектами использования прогностического метода являются органы государственного управления, применяющие прогностическую информацию⁵ при осуществлении своей деятельности. Отсюда очевидно, что органом государственного управления в случае решения стоящих перед ним задачи на основе прогноза, непосредственно применяется прогностический метод государственного управления.

Прогностический метод государственного управления по отношению к другим методам государственного управления может выступать в качестве предшествующего или сопутствующего метода. Если он выступает в

Применение прогнозирования как роли метода государственного управления детерминировано сущностью самого прогноза.

¹ См.: Инструкция об основах организации и формах осуществления в федеральных органах налоговой полиции работы по предупреждению преступлений и правонарушений: Приказ Федеральной службы налоговой полиции РФ от 9 декабря 2002 г. № 525.

² См.: О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ.

³ Основные положения региональной политики в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803. — Решение задач территориального развития требует совершенствования механизма реализации региональной экономической политики. Дальнейшее развитие должны получить такие методы и формы государственного воздействия, как прогнозирование и программирование.

⁴ См.: Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации: Федеральная служба безопасности России на основе прогнозов развития политической, социально-экономической и криминогенной обстановки в стране вырабатывает предложения о предупреждении и нейтрализации угроз безопасности Российской Федерации. Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960; О направлении предложений: Письмо ТК РФ от 30 марта 2000 г. № 21-11/8044; О направлении предложений: Письмо ТК РФ от 14 февраля 1997 г. № 06-10/2843.

⁵ Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. — См.: Указ Президента РФ от 21 сентября 2002 г. № 1011. «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

качестве предшествующего метода, его применение выразится в том, что до воздействия на управленческий объект государственный орган управления воспользуется прогностической информацией. Если метод прогнозирования является сопутствующим по отношению к другим методам, это будет означать, что орган государственного управления в течение всего процесса своего воздействия на объект управления использует прогноз в соответствии с которым, время от времени корректирует свои решения.

Практическое использование прогностического метода государственного управления требует развития на соответствующем ему уровне прогностического мышления, понимаемого как интеллектуальный процесс научного решения перспективных проблем государственного управления на базе прогностической информации. О его наличии можно говорить, если работники органа государственного управления не только знают теорию и практику прогнозирования и в состоянии оперировать прогностическими категориями, но и могут использовать имеющуюся прогностическую информацию принятия управленческих решений.

Прогностическое мышление следует понимать широко, т.е. не сводить его содержание к способности разрабатывать прогнозы, а включать в него способность интерпретировать прогностическую информацию, формули-

ровать на ее основе концепцию, выдвигать задачи и принимать управленческие решения. В связи с этим одним из признаков развитого прогностического мышления можно рассматривать научное осмысление содержания и характера отдельных общественных последствий, возникающих в сфере управления.

Возрастающие сложность, многофакторность и противоречивость государственного управленческого процесса детерминируют требуемый уровень научной подготовленности и профессиональной компетентности руководящих должностных лиц. Перечень личностно-деловых профессионально важных качеств для должностей руководителя и заместителя руководителя Управления МНС России по субъекту Российской Федерации предусматривает требование о наличии у претендента хорошо развитого качества — умения планировать и проектировать (прогнозировать)¹.

Развитие прогностического мышления должно способствовать усилению этих качеств, обеспечению доступности современной информации, внося тем самым необходимые коррективы в модель руководящего должностного лица. Практика дает основания утверждать, что в настоящее время все еще имеется существенное расхождение между идеальной и реальной моделью должностного лица органа государственного управления, которое необходимо устранить.

¹ См.: Об утверждении Временных правил отбора работников на должности руководителя управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по субъекту Российской Федерации и заместителя руководителя управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по субъекту Российской Федерации: Приказ МНС РФ от 28 февраля 2003 г. № БГ-3-15/90.

ВЫХОДИТ ИЗ ПЕЧАТИ

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Официальный
комментарий
с постатейными
материалами*

Издательство
«Экзамен»
Москва
2004

В книге представлен официальный Комментарий Конституции Российской Федерации с постатейными материалами, составленный исключительно на основе постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, а также на основе толкования Конституции Российской Федерации при проверке конституционности федерального и регионального законодательства.

Настоящий официальный Комментарий, основанный на извлечениях из решений Конституционного Суда Российской Федерации, призван облегчить работу законодателям, судьям, государственным служащим всех уровней, дать необходимые ориентиры субъектам правозащитной деятельности, оказать помощь в усвоении права и конституционных норм студентам, аспирантам, докторантам юридических образовательных учреждений, а равно всем российским и иностранным гражданам и организациям.

По всем вопросам обращайтесь в Москве по:
тел. (095) 263-96-60,
sale@examen.biz
www.examen.biz