

К ВОПРОСУ О ТЕХНОЛОГИИ ПРАВОВОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

Статья посвящена теоретическим вопросам технологии правового прогнозирования, предлагается определение ее понятия, раскрывается структура и содержание данной технологии.

Ключевые слова: право, прогнозирование, технология, методы правового прогнозирования, способы правового прогнозирования, средства правового прогнозирования.

Правовое прогнозирование – достаточно новое явление в юридической теории и практике. Этим обстоятельством вызван большой интерес к исследованию его проблематики, проявляемый отечественными и зарубежными учеными, получивший свое выражение в разработке теоретических и прикладных проблем данного явления, ориентированных на создание упорядоченной системы средств, способов и методики правового прогнозирования.

Правоведам удалось достичь определенных результатов в части формирования теоретического знания о данном явлении. В меньшей степени можно говорить об успехах в направлении разработки и внедрения в практику государственных органов элементов правового прогнозирования.

Задача дальнейшего продвижения в проведении теоретико-прикладных исследований данного явления и оснащения субъектов и участников юридической деятельности научно-обоснованными рекомендациями по составлению правовых прогнозов требует преодолеть складывающуюся в правовой науке парадигму исследований, в соответствии с которой вопросы технологии правового прогнозирования и его методологии не разграничиваются, а разрабатываются как проблемы последней (из этого «правила» имеются редкие исключения [3. С. 13-24]). Ограничение научной задачи разработкой только методологии правового прогнозирования не позволяет охватить всего объема проблематики, которая относится к данной теме и не может удовлетворить в полной мере потребности практики нормотворчества в масштабах государства.

Постановка данной проблемы обусловлена следующими предпосылками. В последние годы значительно возросло значение социальных технологий, применяемых в различных

сферах непроизводственной деятельности, и, прежде всего, юридических технологий. Состояние научных исследований в этой области существенно отстает от растущих потребностей в таких технологиях. Накопленный на сегодняшний день опыт (пусть не столь значительный) правового прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов и др., а также достигнутый уровень научного осмысления данного явления, позволяет говорить, что правовое прогнозирование представляет собой новизну юридической технологии.

Поступательный процесс институционализации правового прогнозирования, количественного и качественного роста средств, правил, способов, приемов, методов его проведения, обуславливает возникновение объективной потребности в их согласовании и системном использовании. Решение этой задачи в значительной мере облегчают уже существующие достижения в области разработки его теории и методологии.

Актуализация теоретических и прикладных аспектов правового прогнозирования обусловлена последовательным его встраиванием в практику государственного планирования социально-экономического развития страны и регионов, в нормотворческую деятельность органов государственной власти, в процесс проведения правового мониторинга и др., что требует, кроме прочего, применения адекватных форм юридического опосредования данной деятельности. Все это исторически и логически приводит к необходимости разработки проблемы технологии правового прогнозирования.

Теоретическая основа разработки технологии правового прогнозирования отчасти подготовлена теоретиками права. Существующие наработки в этой области могут быть продуктивно использованы для решения заявленной задачи [5. С. 16-24; 6].

Изложенные в научной литературе взгляды по вопросам технологии правового прогнозирования еще не развернуты в фундаментальные концепции. Однако, на наш взгляд, именно «технологический» взгляд на правовое прогнозирование позволяет максимально сблизить эмпирическое и логическое в научных исследованиях, охватить и связать воедино не только методы прогнозирования, но и организационные, управленческие блоки, его составляющие, институциональное, функциональное и инструментальное в его природе и содержании. Такое понимание правового прогнозирования позволяет широко трактовать его объекты — динамику правовой сферы, законодательства и иных правовых актов, государственных и общественных институтов, юридических коллизий, правомерного и неправомерного поведения граждан. Наконец, объективные процессы, в ход и содержание которых «встроены» институты и правовые нормы (например, прогнозирование состояния окружающей среды, в том числе почв, водоемов).

Правовое прогнозирование является разновидностью юридической деятельности, обладает всеми основными признаками последней, подчинено общим закономерностям ее функционирования. Это особое духовно-материальное производство, которое необходимо соответствующим образом организовать и спланировать. В этой сфере есть необходимые производители, потребители и т.д.

В теории права юридическая технология правоведами трактуется по-разному [6. С. 8-9, 13]. Несмотря на многообразие точек зрения теоретиков права на проблему понятия юридической технологии, можно выделить общие черты данного явления, на которые, так или иначе, указывают адепты различных ее концепций. В частности, все правоведа отмечают, что юридическую технологию составляют средства, приемы, способы и методы юридической деятельности, а также порядок или последовательность их применения.

Используя категории общего, особенного и единичного технологию правового прогнозирования можно определить как основанную на определенных принципах систему последовательных мыслительных и внешне актуализированных действий и операций субъектов прогнозирования, направленных на достижение и решение его целей и задач, осуществляемых с

использованием общесоциальных, технических и специально-юридических средств, правил, приемов, способов и методов.

В любом юридическом производстве, в том числе и в правовом прогнозировании, следует выделять генеральную (основную) технологию и технологии частные, второстепенные. Последние предопределяются задачами и целями юридического производства в целом и логикой генеральной технологии. Безусловно, каждая частная (специальная) технология имеет свои задачи и цели, но о них можно говорить лишь как о части общего «ствола» технологии. С позиции итогового результата каждый технологический процесс независим и одинаково важен. В противном случае неизменно будет страдать качество результата, которое напрямую зависит от степени соответствия правилам технологии и техники их подготовки [1. С. 29-40; 4. С. 119–144].

Так, к специальным технологиям в правовом прогнозировании можно отнести: исследование возможных вариантов развития прогнозируемого объекта с целью определения наиболее оптимального решения; проведение расчета позитивных и негативных последствий решения проблемы по каждому из возможных вариантов; прогнозирование эффективности предлагаемого решения; изучение общественного мнения; проверка предлагаемого законодательного решения на коррупциогенность, а также на полноту регулирования с целью недопущения пробелов в законе и др.

Технология правового прогнозирования является системным образованием, структурные элементы которой соподчинены и находятся в разновариантной функциональной взаимосвязи. Эта связь представляет отношения такой зависимости, при которой использование одного элемента структуры технологии невозможно без задействования других ее элементов, изменение одного ее структурного элемента взаимно обусловлено изменением другого [6. С. 13].

В качестве основных элементов технологии правового прогнозирования можно выделить следующие.

«Стратегический компонент», содержание которого составляют цель, задачи, принципы правового прогнозирования и планы его проведения. Ядро стратегии прогнозирования составляют целеполагание, принципы и вопросы планирования данной деятельности.

Целью правового прогнозирования является выявление возможных вариантов развития объектов прогнозирования (законодательства, практики его применения) и подготовка рекомендаций о наиболее целесообразном выборе варианта, обусловленных общественными потребностями, интересами.

Его задачами являются: определение основных тенденций в развитии законодательства и практики его применения; установление позитивных и негативных факторов (постоянных и временных), влияющих на развитие объекта прогнозирования; разработка рекомендаций и прогнозной модели его развития и др.

Правовое прогнозирование осуществляется на основе следующих принципов: согласованности различных видов прогнозирования; вариантности прогнозирования (разработка альтернативных вариантов прогноза); непрерывности прогнозирования (корректировка прогнозов по мере поступления новых данных об объекте прогнозирования); обоснованности прогнозирования; достоверности и точности прогноза; рентабельности прогнозирования (превышение экономического эффекта от использования прогноза над затратами на его разработку).

Планирование выступает самостоятельным элементом юридической стратегии и технологии. Процесс планирования обычно включает в себя: установление соответствующих целей и задач; выяснение приоритетности целей, их очередности и последовательности решения; разработку системы мероприятий для разрешения намеченных в плане вопросов и проблем с учетом пространственных и временных факторов; выяснение необходимых для этого ресурсов; определение конкретных исполнителей; организацию контроля выполнения поставленных задач и др. [9. С. 44].

Следующим элементом технологии правового прогнозирования является институциональная составляющая, под которой следует понимать субъектов данной деятельности. Непосредственными субъектами деятельности по правовому прогнозированию могут выступать научно-исследовательские организации и научные организации образовательных учреждений, специализирующихся на научных исследованиях в области права, соответствующие структурные подразделения в органах власти и иных организациях, а также специально сформированные

для составления прогноза группы. Данная особенность вызвана спецификой прогнозного исследования, предусматривающего привлечение широкого круга специалистов на разных этапах построения прогнозного сценария.

Состав рабочих групп, непосредственно разрабатывающих прогнозы, может варьироваться в зависимости от поставленной задачи и предмета прогнозного исследования. Прогнозирование развития отрасли права потребует привлечения не только юристов, владеющих спецификой правового регулирования объекта отрасли, но и специалистов, способных оценить перспективы развития данного объекта и связанные с этим социальные и экономические проблемы. Задачей юристов в этом случае становится определение наиболее рациональных правовых моделей, которые должны обеспечить достижение наиболее динамичного развития объекта. Например, в случае возникновения необходимости прогнозирования развития энергетического права юридический прогноз должен основываться на оценках экономистов и управленцев, занятых в энергетическом хозяйстве страны, участие которых в составе рабочих групп целесообразно для оценки эффективности предлагаемых юристами правовых решений. В тоже время прогнозирование отдельных законов и эффективности применения прогнозируемых норм в ряде случаев возможно только силами юристов (например, в сфере уголовно-правового регулирования), в других случаях может потребоваться привлечение специалистов иных отраслей науки [10. С. 218].

Одним из важных элементов технологии правового прогнозирования являются активные интеллектуальные и внешне актуализированные действия и операции субъектов правового прогнозирования, посредством осуществления которых становится возможным достижение и решение его цели и задач.

Действия представляют собой мыслительные и внешне выраженные акты субъектов и участников правового прогнозирования (например, определение объекта прогнозирования, периода, на который будет готовиться прогноз, выбор методов, которые будут использоваться для составления прогноза и др.).

Совокупность взаимосвязанных между собой действий, объединенных локальной целью, составляют операцию. К таковым можно отне-

сти: определение устойчивых тенденций в развитии объекта прогнозирования, установление факторов, детерминирующих его развитие и др.

Действия и операции в технологии правового прогнозирования играют неодинаковую роль. Их можно подразделить на:

– познавательные (правовое прогнозирование предполагает изучение объекта прогнозирования – системы законодательства, правоприменительной практики и др.);

– аналитические (действия, связанные с анализом собранной информации, выявленных факторов и тенденций в развитии объекта прогнозирования и т.д.);

– организационно-коммуникативные. Они в свою очередь могут быть подразделены на собственно-коммуникативные (передача информации, имеющей значение при проведении правового прогнозирования) и организующие действия и операции (планирование прогнозной деятельности, ее координация, методическое сопровождение и др.).

Средства, приемы и способы осуществления упомянутых действий и операций также выступают в качестве компонентов рассматриваемой технологии. В юридической науке принято разграничивать понятия «средства» и «способы» деятельности. В качестве средств юридической практики выступают допустимые правом (законом) предметы и явления, с помощью которых обеспечивается достижение ее целей и получение необходимых результатов.

Средства правового прогнозирования условно могут быть разделены на общесоциальные, специально-юридические и технические. В свою очередь в каждой из этих групп можно выделить средства: определения объекта прогнозирования; сбора информации; ее обобщения и систематизации; анализа и оценки информации; накопления информации; оформления результатов прогнозирования (составление прогноза).

К общесоциальным средствам в правовом прогнозировании можно отнести средства, не установленные нормами права и не облаченные в правовую форму. Это те инструменты, которые позволяют «проводить измерения» в правовой сфере, обеспечивая результативность наблюдения. Например, это средства получения информации, доступные любым субъектам правового прогнозирования (опрос общественно-го мнения и т.п.).

Специально-юридические средства – это выработанные юридической наукой и практикой в процессе развития правовой системы и общества инструменты позволяющие решать задачи правового прогнозирования. Например, в части сбора информации могут использоваться формы парламентского контроля или иного контроля, обращения в правоприменительные органы уполномоченных лиц и т.д. В части ее обобщения, систематизации и накопления – это «досье закона», ежегодный доклад о состоянии законодательства и др.

В ходе проведения правового прогнозирования, накопления и хранения информации широкое применение в настоящее время находят технические (приборы и инструменты) средства: компьютеры, оргтехника.

Одни и те же средства могут быть использованы различными способами при помощи разных «методик» (например, при использовании метода экстраполяции, математического моделирования и др.).

Способы – это конкретные пути достижения намеченных целей и результатов с помощью конкретных юридических средств при наличии соответствующих условий и предпосылок юридической практики. Система определенных способов, приемов, методов и правил (тактических) оптимального использования общесоциальных, технических и специально-юридических средств составляет в своей основе тактику правового прогнозирования. Последняя, в широком смысле, представляет собой искусство умело, с помощью эффективных приемов, способов и методов управлять технологическим процессом, оптимально организовать выполнение необходимых действий и операций, использовать общесоциальные, технические и специально-юридические средства для достижения поставленных целей и задач.

Важное место в технологии правового прогнозирования занимают правила применения вышеназванных средств, приемов и способов. Эти правила многообразны. Их можно разделить на две группы.

Первую составляют правила, определяющие последовательность технологических этапов (стадий), осуществления определенных действий и операций.

Выделяют, например, семь этапов: исходный, подготовительный, рабочий, верификаци-

онный, этап применения искомого результата прогнозирования в правотворчестве и правоприменении, композиционно-синтезирующий и научно-абстрактный этапы [7. С. 39-41]. Существуют и другие точки зрения относительно этапов правового прогнозирования [2. С. 33-38].

Вторую группу составляют требования к прогнозу. К ним относят:

1) исследования возможных вариантов развития прогнозируемого объекта (отрасли права, системы нормативных правовых актов либо отдельного закона) с целью определения наиболее оптимального решения;

2) проведение опирающегося на фактические и эмпирические данные расчета позитивных и негативных последствий решения проблемы по каждому из возможных вариантов;

3) изменение сложившегося правового регулирования не только решает определенные проблемы, но и нередко связано с появлением определенных отрицательных моментов. В связи с этим неотъемлемой частью прогноза является прогнозирование эффективности решения, предлагаемого его авторами;

4) поскольку на результаты прогнозирования оказывают влияние взгляды разработчиков прогноза, для объективной оценки его результатов необходимо привлечение независимых экспертов;

5) в тех случаях, когда объект прогнозирования затрагивает интересы широких слоев населения либо касается жизненно важных областей экономики и политики, частью материалов прогнозирования целесообразно изучение общественного мнения;

6) существенным элементом прогноза должна стать проверка предлагаемого законодательного решения на коррупциогенность, а также на полноту регулирования с целью недопущения пробелов в законе [10. С. 214-215].

Перечисленные выше позиции следует рассматривать как обязательные правила при составлении прогноза. Вместе с тем, в зависимости от характера и объема прогнозируемого объекта могут использоваться факультативные правила. Например, если предмет прогнозирования имеет развитое правовое регулирование за рубежом, то целесообразно применение методов сравнительного правоведения; при прогнозировании законодательства, касающегося хозяйственно-экономических отношений либо

связанного со значительным вмешательством в сферу социальных отношений может использоваться математическое моделирование, статистические приемы и т. д.

Не маловажную роль в рассматриваемой технологии играют методы познания объекта прогнозирования. Проблема методов юридического прогнозирования неоднократно становилась предметом научных исследований.

К методам правового прогнозирования традиционно относят:

– фактографические методы. Для них характерно базирование на фактически имеющемся материале об объекте прогнозирования, информации об его прошлом развитии. Практическое значение применения фактографических методов в деятельности по правовому прогнозированию состоит в выявлении «болевых точек» и позитивных практик правового регулирования, которые в последствии могут служить исходным материалом для подготовки прогнозных сценариев, а также использоваться при определении возможных путей преодоления проблемных ситуаций и закрепления позитивных практик.

– статистический метод, который представляет собой совокупность приемов обработки количественной информации об объекте прогнозирования по принципу выявления содержащихся в ней математических закономерностей развития и математических взаимосвязей характеристик с целью получения прогнозных моделей.

– метод экстраполяции, который состоит в перенесении характеристики прошлого и настоящего состояния исследуемого объекта на его будущее состояние. Экстраполяция, осуществляемая при правовом прогнозировании, характеризуется распространением выводов, полученных при изучении прошлого и текущего состояния исследуемого объекта (в конкретных временных и пространственных рамках) на его будущее состояние. Применение экстраполяции при правовом прогнозировании дает возможность определения основного направления развития объекта прогнозирования, имеющего стержневое значение для построения прогнозного сценария. Вместе с тем, нельзя абсолютизировать этот метод, поскольку он определяет развитие объекта прогнозирования, не учитывая последующего воздействия на данный объект различных факторов внешнего порядка.

– метод сравнительного правоведения, который рекомендуют использовать для определения динамики регулирования общественных отношений на национальном уровне с учетом соответствующих практик зарубежных государств в том случае, если предмет прогнозирования имеет там развитое правовое регулирование.

– методы математического моделирования (построение математической модели развития объекта прогнозирования на основе выявленных математических и фактических данных). Их применение во многом обусловлено резким увеличивающимся объемом информации, усложнением логических цепей, повышением четкости выводов и надежности прогноза, прогнозированием развития сложных систем и другими факторами. Основой математического моделирования служит статистический материал, отражающий количественный аспект исследуемых явлений и процессов.

– метод экспертных оценок. Существуют различные виды метода экспертных оценок: метод мозговой атаки, метод Дельфи и т. д. [8. С. 72]. Применительно к юридическому прогнозированию можно говорить о трех видах экспертизы: привлечение специалистов-экспертов к решению вопросов, возникающих на стадии составления прогноза; социальная и экономическая экспертная оценка итогов прогнозирования; правовая экспертиза законодательных решений, предлагаемых авторами прогноза, на наличие пробелов в правовом регулировании и

иных коррупциогенных факторов. Основными видами метода экспертных оценок являются: индивидуальная экспертная оценка (использование в качестве источника информации одного эксперта) и групповая (коллективная) экспертная оценка (выявление обобщенной аналитической оценки экспертной группы относительно объекта прогнозирования).

Таким образом, технология правового прогнозирования является системным образованием, структурные элементы которой соподчинены и находятся в разновариантной функциональной взаимосвязи. В качестве основных элементов технологии правового мониторинга можно выделить следующие:

1) «стратегический компонент», содержание которого составляют цель, задачи, принципы правового прогнозирования и планы его проведения;

2) институциональную составляющую, под которой следует понимать субъектов данной деятельности;

3) действия и операции субъектов правового прогнозирования, посредством осуществления которых становится возможным достижение и решение его цели и задач;

4) средства, приемы и способы осуществления упомянутых действий и операций;

5) правила применения соответствующих средств, приемов и способов;

6) методы познания объектов прогнозирования.

16.01.2012

Список литературы:

1. Власенко Н.А., Стародубцев С.В. Основы теории юридических документов. – М.: ГОУ ВПО РАП, 2006.
2. Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. – М.: Издательство: Изд-во ИГиП РАН, 1993.
3. Иванов О.И., Чернобель Г.Т. Технология и техника правового прогнозирования / Юридическая техника: Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. – М.: Эксмо, 2009.
4. Каргин К.В. Юридические документы. – М.: Юрист, 2008.
5. Карташов В.Н. Юридическая технология или юридическая техника? Некоторые юридические аспекты исследования // Юридическая техника. – 2007. – № 1.
6. Колесник И.В. Проблемы формирования и реализации концепции правоприменительной технологии в современной России: Автореферат дис. канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007.
7. Ломтева В.С. Прогнозирование в правотворчестве и правоприменении // Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.
8. Павлодский Е.А. Опыт прогнозирования эффективности правового акта с помощью экспертных оценок // Труды ВНИИСЗ. – М.: Изд-во ВНИИСЗ 1988. – Вып. 41.
9. Погодина И.В. Проблемы планирования в российской юридической практике: Дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2004.
10. Радченко В.И. Прогнозирование развития законодательства и эффективности его применения в ходе проведения правового мониторинга / Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. Н.Н. Черногора. – М.: Изд-во Международного юрид. ин-та, 2010.

Сведения об авторе: **Гатилова Алла Сергеевна**, преподаватель кафедры гражданского права Краснознаменского филиала Международного юридического института (соискатель Международного юридического института), gatilova_alla@mail.ru