

## ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

УДК 340

DOI: 10.17223/22253513/40/1

**К.В. Агамиров**

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

*Исследуются теоретические и практические аспекты юридического прогнозирования как направления научной деятельности, призванного определить значимость новых векторов правового развития для воплощения в действительность социальных потребностей и перевода теоретических парадигм в практическую сферу – создания прогностических моделей нормативно-правовых предписаний и выработки конкретных предложений правотворческим органам по модернизации законодательства.*

*Ключевые слова: право; правовая система; юридическое прогнозирование; план законодательных работ; прогностический этап законотворческого процесса.*

Право имеет совершенно особое свойство: это такая соционормативная система, которая делает предсказуемым завтрашний день, вносит определенность и стабильность в общественную жизнь и государственное управление. То есть право по своей природе имеет существенный прогностический потенциал, которым важно уметь воспользоваться. Академик РАН В.С. Нерсисянц указывает на историческую обусловленность научной прогнозтики и футурологии в современных юридических, политологических и других социальных науках [1. С. 143]. Стабильность настоящего и предсказуемость будущего во многом зависят от того, насколько глубоко и адекватно осмыслена природа права во множестве его отдельных проявлений, прежде всего юридических норм, составляющих каркас того, что мы называем правовой системой.

В настоящее время есть все основания говорить о существенных недоработках в области юридического прогнозирования как в России, так и в мире в целом. Наглядным подтверждением этого тезиса, демонстрирующим актуальность темы представленной статьи, стал факт, что, несмотря на предсказуемость пандемии коронавируса (до нее были атипичная пневмония, птичий грипп, лихорадка эбола), ни одно государство не оказалось готово к полноценному правовому регулированию в условиях пандемии и не продумало правовые пути выхода из нее. Оперативное же правотворчество повсюду велось методом проб и ошибок, создавая внутренне противоречивые и недостаточно эффективные правовые режимы, порождая чрезмерные

ограничения прав человека и просто законодательную путаницу, иногда граничащую с нелепостями [2], и в то же время обозначило новые векторы научных исследований в так называемом «удаленном режиме» [3, 4].

Что же касается Российской Федерации, то здесь задолго до пандемии отсутствие стратегического планирования правовой политики, тенденций и перспектив развития законодательства оказывало и оказывает заметное негативное влияние на законотворческий процесс. Бессистемность законотворчества, которому юридическое прогнозирование призвано поставить заслон, выражается среди прочего в количестве принимаемых законов. Так, за 2019 г. Государственная РФ Дума приняла 530 законов – это, условно говоря, полтора закона в день. За весеннюю сессию 2020 г. принято 189 законов при внесенных 464 законопроектах.

Наличие значительного числа отсылочных норм, дополнений и изменений, внесение «изменений в изменения», которые, по меткому выражению Лона Фуллера, формируют отвращение к закону [5], многократно затрудняют применение норм, в то время как разработка концептуальных законопроектов становится практически исключением. На федеральном уровне юридическое прогнозирование как направление научного обеспечения законотворчества отсутствует, а планирование ограничено законопроектами, выносимыми на рассмотрение предстоящей сессии Государственной Думы. Не лучше обстоит дело и на региональном уровне.

Приходится констатировать и то, что федеральные целевые программы России при всей их значимости не имеют надежного организационного фундамента и в них не находится места для модернизации правового регулирования общественных отношений.

Все это свидетельствует: система государственного управления не опирается в должной мере на мощный прогностический потенциал, заложенный в природе права и юридической мысли, включающей в свой предмет осмысление природы права и ее многообразных проявлений в реальной общественной жизни. Из этого, в частности, следует, что концепция юридического прогнозирования имеет универсальное и вневременное значение.

Эта концепция строится на трех теоретико-методологических предпосылках:

1. Внутренние границы права, очерчивающие выявление направлений развития правовой системы, механизм ее собственного саморазвития на основе прогнозной информации о потребностях общества в государственно-правовых феноменах и возможностях их функционирования.

2. Внешние границы права, очерчивающие, с одной стороны, влияние внешних факторов (факторов-аргументов) на правовые явления и процессы (факторы-функции) и, с другой – выявление обратного влияния правовой системы на всестороннее развитие общества, в ходе которого исследуются механизм и научные основы такого влияния. Установив предварительно, как изменяются факторы-аргументы и взаимосвязь между факторами, определяющими развитие правовой системы, и самой правовой системой,

исследователь может рассчитывать, что ему удастся раскрыть динамику правовых явлений и процессов в будущем.

3. Социологический аспект теории и методологии юридического прогнозирования – отображение будущего правовой системы в сознании и поведении людей, а именно в каких формах будущее правовой системы запечатлевается в общественном, групповом и индивидуальном правосознании, а также в правосознании лиц, выступающих в качестве носителей экспертного знания.

При этом цель концепции юридического прогнозирования заключается в том, чтобы, с одной стороны, обеспечить приведение правовой системы в равновесное состояние, а с другой – придать ей динамичный и поступательный характер, связать с социальной практикой и способствовать совершенствованию механизмов функционирования как самой правовой системы, так и государственного управления.

В рамках предлагаемой автором данной статьи концепции юридического прогнозирования основным методологическим приемом признается деятельностьный подход, который позволяет соединить воедино общетеоретические, аксиологические, личностные и инструментальные методологические средства. В связи с этим юридическое прогнозирование предстает одновременно как искусство и как ремесло. Прежде чем разработать положения для практических выводов, исследователь, опирающийся на концепцию юридического прогнозирования, должен провести углубленное теоретическое изучение проблемы, требующей прогностического сопро-  
вождения.

В понимании юридического прогнозирования как искусства выражается мысль, которая была наиболее удачно схвачена русским философом И.А. Ильиным: истинный законодатель – это художник естественной правоты [6. С. 187]. Теоретическая деятельность призвана определить ценность новых направлений развития правовой системы для государства, общества и личности, их способность служить реализации прав и свобод человека и гражданина, социальных потребностей и государственных интересов, в результате которой выводятся новые понятия, расширяется идейное поле юриспруденции. А ремесло – это практическая деятельность, перевод теоретических конструкций в практическую плоскость: построение прогностических моделей нормативных правовых актов и формулировка конкретных предложений по совершенствованию законодательства для их включения в план законодательных работ.

Тезис «право как искусство в оказании пользы и соразмерной справедливости» (*ars boni et aequi*) [7. С. 795] в концепции юридического прогнозирования может быть обозначен так: «Право как средство в установлении границ относительной справедливости», – так как абсолютной справедливости по определению быть не может, а соразмерная справедливость, как и вообще справедливость, для каждого своя. Границы относительной справедливости, как представляется автору настоящей статьи, могут быть внутренними и внешними. Внутренние границы обусловлены потребно-

стями субъекта видеть в праве социально полезные образцы поведения в соответствии со своими представлениями о них. Внешние границы базируются на соответствии правовых норм доминирующим в обществе представлениям о должном. Задача состоит в том, чтобы, выражаясь языком арифметики, свести эти понятия к наименьшему общему кратному, т.е. минимизировать расхождения в представлениях, а юридическое прогнозирование в качестве сквозного элемента правовой системы призвано вести мониторинг этих представлений, так как именно правовой мониторинг дает возможность оценить эффективность правового регулирования [8].

При этом прогнозные оценки выступают в качестве научного обоснования планов законодательных работ, т.е. прогнозы в области законодательства, изучение его тенденций на основе анализа политических, экономических, социальных, идеологических процессов являются основой разработки планов законодательной деятельности и стратегических законодательных актов на среднесрочную и долгосрочную перспективы [9]. Исходя из этого, с точки зрения концепции юридического прогнозирования следует различать, с одной стороны, профильные данные, или профильный фон, – собственно правовые явления и процессы, с другой – фоновые данные, или прогнозный фон, – происходящие в них изменения под влиянием факторов извне. Предлагая в итоге наилучшие пути развития законодательства и его отраслей, юридическое прогнозирование способствует перспективно-долгосрочному подходу к решению насущных проблем общества.

Отмеченный теоретико-методологический подход предполагает рассмотрение проблемы юридического прогнозирования на определенных уровнях его осуществления с органическим встраиванием инструментального аппарата в виде этапов разработки юридического прогноза, стадий этапа прогнозирования законотворческой деятельности, элементов структуры юридического прогнозирования и социального механизма действия права.

Становится очевидным, что юридическое прогнозирование в качестве сквозной темы юридической науки и сквозного элемента правовой системы может рассматриваться как один из общих принципов права, способствующих устранению неопределенности правовой материи.

Таким образом, смысл разработанной автором концепции юридического прогнозирования заключается в соединении в единую систему теоретико-методологических, институциональных, практических, законотворческих и правореализационных аспектов [10]. Отмеченный деятельностный подход заключается в планировании и организации юридического прогнозирования на основе активной, самостоятельной, разноуровневой деятельности прогностических учреждений и экспертов. Эта деятельность направлена на непрерывный структурно-функциональный анализ динамики правовых явлений и процессов, при котором описание, объяснение и прогнозные оценки развития правовой системы предполагают исследование ее элементов, взаимосвязей и взаимозависимостей между ними в рамках единого целого, т.е. правовой системы [11].

Особое внимание следует уделить институциональным аспектам юридического прогнозирования – обоснованию значения деятельности прогностических учреждений и экспертов по исследованию и характеристике тенденций и перспектив развития правовых явлений и процессов, формированию и ведению прогностического банка данных о развитии общественных отношений на основе базового принципа юридического прогнозирования – принципа сквозной непрерывности, означающего мониторинг всех частей правовой системы и наиболее возможных альтернатив ее развития под влиянием сложного комплекса социальных потребностей. Речь может идти и о более узком банке данных в виде «досье закона», обеспечивающего непрерывное информационное сопровождение закона от зарождения идеи о нем до его разработки, принятия и прекращения действия. В этой связи возможно создание на базе Российской академии наук междисциплинарного научного центра социально-правового прогнозирования из разнопрофильных специалистов с широким представительством юристов, специализирующихся в области отраслевого правопведения и социологии права [12].

Есть все основания полагать, что спроектированные в контексте реализации концепции юридического прогнозирования прогностические структуры будут наделены статусом государственных учреждений, и обоснованный автором прогностический этап как научный базис законотворческого процесса [13. С. 25, 31, 110–134] станет его обязательной составляющей, а прогностическое творчество таких учреждений будет востребовано. Тогда регулятивный потенциал прогностических организаций в корректировке характеристик вектора правового развития значительно возрастет, и результаты прогностических исследований, направленные на отражение в нормативных правовых актах настоящих и перспективных потребностей правового регулирования, будут учитываться законодателем при составлении среднесрочных и долгосрочных планов законодательных работ.

Таким образом, представленная авторская концепция юридического прогнозирования, основанная на системном исследовании его теоретико-методологических и практических аспектов, позволяет в совокупности выявить функциональные, структурные, методические, гуманистические, интегративные, этические, организационно-институциональные основы юридического прогнозирования и обеспечить условия для получения надежных прогнозов в отношении динамики правовых и сопряженных с ними политических, экономических, социальных и духовных явлений и процессов.

#### *Литература*

1. История политических и правовых учений. XX в. / отв. ред. В.С. Нерсисянц. М. : Наука, 1995. 347 с.
2. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 5–26.
3. Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В. Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // Государство и право. 2020. № 5. С. 75–87.

4. Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии / под общ. ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой. М. : Проспект, 2020. 240 с.
5. Фуллер Лон Л. Мораль права / пер. с англ. Т. Даниловой; под ред. А. Куряева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ИРИСЭН, 2007. 308 с.
6. Ильин И.А. О сущности правосознания // Ильин И.А. Собрание сочинений : в 10 т. М. : Рус. книга, 1994. Т. 4. С. 149–414.
7. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства : учебник для вузов. 3-е изд., доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. 816 с.
8. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Правовой мониторинг: инструментальная ценность и векторы развития // Вестник МГОУ. Сер. Юриспруденция. 2018. № 3. С. 8–21.
9. Агамиров К.В. Прогнозные оценки и планирование законодательства на долгосрочную перспективу // Человеческий капитал. 2014. № 4. С. 67–71.
10. Агамиров К.В. Юридическое прогнозирование: актуальность, организационно-институциональный аспект и методологические основы // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 15–29.
11. Агамиров К.В. Юридическое прогнозирование как фактор совершенствования российской правовой системы // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 25–36.
12. Агамиров К.В. Понятие и значение институциональной составляющей юридического прогнозирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 2. С. 17–24.
13. Агамиров К.В. Прогнозирование правовых рисков : в 2 т. М. : РУСАЙНС, 2018. Т. 1. 328 с.

*Agamirov Karen V.*, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation)

#### **THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ISSUES OF LEGAL PREDICTION**

Keywords: law, legal system, legal forecasting, legislative plan, predictive stage of the legislative process.

DOI: 10.17223/22253513/40/1

The article explores the theoretical and practical aspects of predictability of the future of legal systems based on legal forecasting as a direction of scientific activity, designed to formulate the importance of new vectors of legal development for the state, society and the individual. By combining general theoretic, axiological, personal and instrumental methodological means and expanding the ideological field of jurisprudence, legal forecasting contributes to the realization of social needs and state interests. The conversion of theoretical paradigms of legal forecasting into the practical sphere is ensured by the creation of predictive models of regulations and the development of concrete proposals concerning the modernization of legislation to the law-making bodies.

At present, there is every reason to speak about the significant shortcomings in the field of legal forecasting both in Russia and worldwide. A clear confirmation of this thesis is the fact that despite the predictability of the coronavirus pandemic (before it was atypical pneumonia, avian influenza, Ebola), no state was ready for full legal regulation in the context of the pandemic and did not think through the legal ways out of it. Operational law-making was conducted everywhere through trial and error, creating internally contradictory and insufficiently effective legal regimes, creating excessive restrictions on human rights and simply legislative confusion, sometimes bordering on absurdities.

The haphazardness of the legislative process, which legal forecasting is intended to put a barrier to, is expressed among other things in the number of laws adopted. The existence of a significant number of reference rules, supplements and amendments, "changes to changes" manifold hampers the application of rules, while the development of conceptual draft laws is practically an exception. At the federal level, there is no legal forecasting as a direction

of scientific support for lawmaking, and planning is limited to the draft laws submitted to the upcoming session of the State Duma. The situation is no better at the regional level.

All this shows that the system of public administration does not in a due measure rely on the powerful predictive potential inherent in the nature of law and legal thought, which includes the understanding of the nature of law and its diverse manifestations in real public life.

It follows that the concept of legal forecasting has a universal and timeless significance. It brings together all general theoretical, axiological, personal and instrumental methodological means and provides the conditions for obtaining reliable forecasts regarding the dynamics of legal and related political, economic, social and spiritual phenomena and processes.

### References

1. Nersesyants, V.S. (ed.) (1995) *Istoriya politicheskikh i pravovykh ucheniy. XX v.* [History of political and legal doctrines. The 20th century]. Moscow: Nauka.
2. Chernogor, N.N. & Zaloilo, M.V. (2020) Metamorphoses of Law and Challenges to Legal Science in the Context of a Coronavirus Pandemic. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 7. pp. 5–26. (In Russian). DOI: 10.12737/jrl.2020.077
3. Polyakova, T.A., Minbaleev, A.V. & Krotkova, N.V. (2020) New vectors of Information Law development in the context of civilizational crisis and digital transformation. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*. 5. pp. 75–87. (In Russian). DOI: 10.31857/S013207690009678-7
4. Blazheev, V.V. & Egorova, M.A. (eds) (2020) *Pravovoe regulirovanie iskusstvennogo intellekta v usloviyakh pandemii i infodemii* [Legal regulation of artificial intelligence in a pandemic and infodemic]. Moscow: Prospekt, 2020. 240 s.
5. Fuller, L.L. (2007) *Moral' prava* [The Morality of Law]. Translated from English by T. Danilova. 2nd ed. Moscow: IRISEN.
6. Ilin, I.A. (1994) *Sobranie sochineniy: v 10 t.* [Collected works: in 10 vols]. Vol. 4. Moscow: Rus. kniga. pp. 149–414.
7. Grafskiy, V.G. (2016) *Vseobshchaya istoriya prava i gosudarstva* [General history of law and state]. 3rd ed. Moscow: Norma: INFRA-M.
8. Chernogor, N.N. & Zaloilo, M.V. (2018) Legal monitoring: instrumental value and vectors of development. *Vestnik MGOU. Ser. Yurisprudentsiya – Bulletin of the Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*. 3. pp. 8–21. (In Russian). DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-8-21
9. Agamirov, K.V. (2014) Prognoznye otsenki i planirovanie zakonodatel'stva na dolgo-srochnuyu perspektivu [Predictive assessments and planning of legislation for the longterm perspective]. *Chelovecheskiy kapital – Human Capital*. 4. pp. 67–71.
10. Agamirov, K.V. (2019) Legal Forecasting: Relevance, Organizational and Institutional Aspect and Methodological Bases. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 10. pp. 15–29. (In Russian). DOI: 10.12737/jrl.2019.10.2
11. Agamirov, K.V. (2018) Legal Forecasting as Factor of Improvement of the Russian Legal System. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 8. pp. 25–36. (In Russian). DOI: 10.12737/art\_2018\_8\_3
12. Agamirov, K.V. (2019) Ponyatie i znachenie institutsional'noy sostavlyayushchey yuridicheskogo prognozirovaniya [The concept and meaning of the institutional component of legal forecasting]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*. 2. pp. 17–24.
13. Agamirov, K.V. (2018) *Prognozirovanie pravovykh riskov: v 2 t.* [Forecasting legal risks: in 2 vols]. Vol. 1. Moscow: RUSAYNS.