

УДК 34

Планирование и прогнозирование в российской правотворческой деятельности

Румянцев Михаил Борисович

Кандидат юридических наук,

старший научный сотрудник отдела научно-технической информации и патентоведения,
Федеральный научный центр пищевых систем им. В.М. Горбатова Российской академии наук,
127422, Российская Федерация, Москва, ул. Костякова, 12;
e-mail: mikrumjancev@rambler.ru

Аннотация

В статье рассматривается роль планирования и прогнозирования правотворческой деятельности. Автор отмечает, что планирование законоподготовительной деятельности в значительной степени способствует преодолению таких изъянов в нынешней практике законодательства, как нестабильность правового регулирования, излишняя поспешность в подготовке и принятии законов, несогласованность некоторых концептуальных положений взаимосвязанных законов, чрезмерная зависимость выбора темы закона от текущего момента, что зачастую ведет к противоречиям и пробелам в правовом регулировании, снижает качество законодательства. Значение юридического прогнозирования состоит в том, что с его помощью можно решать такие важные задачи, как получение на основе анализа эмпирических данных научной прогностической информации о тенденциях развития законов; выявление социальных потребностей и круга тех общественных отношений, которые в будущем должны быть урегулированы законом; определение наиболее перспективных форм и методов правового регулирования общественных отношений; первоочередность подготовки законодательных и иных НПА. Прогнозирование развития законодательства имеет своей целью выявление имеющихся закономерностей данного процесса, установление наметившихся тенденций их изменений в будущем, что является научной основой для планирования правотворчества на долгосрочную перспективу.

Для цитирования в научных исследованиях

Румянцев М.Б. Планирование и прогнозирование в российской правотворческой деятельности // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 5А. С. 62-71.

Ключевые слова

Нормативный правовой акт, федеральный закон, планирование, прогнозирование, нормотворческая деятельность.

Введение

В современных условиях правотворческая деятельность должна носить целенаправленный характер, подчиняться объективным требованиям издания нормативных правовых актов (далее – НПА) в определенной логической последовательности, поскольку между ними существует внутренняя связь, обуславливающая их взаимозависимость. Учитывая это обстоятельство, возникает важное требование к правотворческой деятельности – осуществлять ее в рамках тщательно сформированных планов. В связи с этим Е.С. Строев, будучи председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации ставил задачу увеличения количества системных НПА, четко связанных друг с другом единым стратегическим замыслом, поскольку если не будет согласованного законодательного плана, то мы все время будем блуждать в хаосе мутного потока случайных законов. Эту же позицию по данному вопросу занимает и К.И. Косачев, который предложил внести поправки в регламент Госдумы, чтобы она могла работать на основе стратегического планирования рассмотрения и принятия системных законов, необходимых обществу.

Основная часть

В юридической науке данная проблема имеет следующее обоснование: планирование законоподготовительной деятельности в значительной степени способствует преодолению таких изъянов в нынешней практике законодательства, как нестабильность правового регулирования, излишняя поспешность в подготовке и принятии законов, несогласованность некоторых концептуальных положений взаимосвязанных законов, чрезмерная зависимость выбора темы закона от текущего момента, что зачастую ведет к противоречиям и пробелам в правовом регулировании, снижает качество законодательства.

Кроме того, перевод законодательства на плановую основу является серьезной предпосылкой для создания «стабильной, целостной, научно-обоснованной системы и эффективного механизма координации данной деятельности». Таким образом, плановость законотворческой деятельности, с одной стороны, создает условия для устранения многих недостатков действующего федерального закона, а с другой – является основой формирования научно обоснованной законодательной базы России. Планирование законотворчества обуславливает и многие другие факторы повышения качества правовой системы в целом: дает четкую картину подлежащих изданию подзаконных НПА всех уровней в будущем; позволяет определить последовательность издания законов, а также установить приоритеты правового регулирования общественных отношений; дает возможность заранее выявить наметившийся пробел в законодательстве; помогает издавать законы, рассчитанные на длительную перспективу их применения, формировать законодательные блоки по отраслям права, что повышает их системообразующие свойства; помогает заранее предвидеть возможные последствия от действия принимаемых законов и на основании этого прогнозировать тенденции развития законодательства [Миронов, Миронова, 2008]; способствует упорядочению самого процесса законотворчества и т.д.

В соответствии с регламентом [Васильев, 2011; Васильев, 2012] заседания Государственной Думы Российской Федерации проводятся на основании примерной программы законопроектной работы на текущую сессию, календаря рассмотрения ею вопросов на текущий месяц и порядка работы очередного (дополнительного) заседания. Примерная программа законопроектной работы на текущую сессию формируется Советом Госдумы по предложениям

ее фракций и комитетов. Она включает в себя примерную программу законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, и программу законопроектной работы комитетов Госдумы. В течение сессии комитеты Госдумы вносят в Совет Госдумы предложения о включении в примерную программу законопроектной работы Госдумы законопроектов следующих видов: проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период; проекты федерального закона о ратификации международных договоров РФ; законопроекты, внесенные Правительством РФ в случае необходимости оперативного законодательного регулирования в социально-экономической сфере; в Госдуму Президентом РФ; законопроекты, необходимость принятия которых вытекает из федеральных конституционных законов, обычных федеральных законов и решений Конституционного Суда РФ; иные законопроекты по решению Совета Госдумы; законопроекты, внесенные в Госдуму во исполнение ежегодных посланий Федеральному Собранию РФ и поручений Президента РФ; поручений председателя Госдумы.

Планирование законопроектной деятельности Госдумы РФ в значительной степени предопределяется текущими потребностями издания первоочередных законопроектов. Данная деятельность все еще не имеет стратегической направленности, рассчитанной на длительную перспективу. Как отмечается в правовой литературе, наиболее существенным недостатком организационной и процессуальной стороны правотворчества является отсутствие научно-обоснованной концепции развития законодательства и его взаимосвязи с экономическими, политическими и социальными реформами, хотя планирование законопроектной работы было введено регламентом Госдумы еще в 1994 г. и планы законопроектных работ составляются на каждую сессию. Как отмечают Ф.П. Васильев, имеющиеся недостатки закономерны [Васильев, 2008; Румянцев, Васильев, 2019].

По сути, планы должны разрабатываться на основе анализа действующего федерального закона, оценки его регулирующего воздействия на сложившиеся общественные отношения с учетом отражения в нем насущных экономических, социальных и политических потребностей общества и государства, а также с учетом научных прогнозов развития государственных правовых институтов. Планирование представляет юридическую категорию, отражающую методику выработки НПА. Так, А.В. Старовойтов, исследуя планирование законов (подготовительную и законодательную деятельность), дает ему развернутое определение как специфический вид управленческой деятельности, связанной с выбором приоритетов функционирования и развития объекта управления, обладающих достаточным ресурсным обеспечением; разработкой мероприятий, обеспечивающих достижение результатов, соответствующих поставленным целям, а также последовательности, сроков реализации этих мероприятий и ответственных исполнителей. Более краткое определение дает Е.А. Никчемная: «планирование как юридическая категория представляет собой управленческую деятельность специализированных субъектов по разработке системы целей развития того или иного объекта на определенный период времени и средств их реализации, проходящую в правовых формах и осуществляемую правовыми средствами».

Как видно из данных определений, планирование понимается как специфический вид деятельности уполномоченных на то субъектов правотворчества. Однако это слишком узкий подход в понимании данного юридического феномена. Считаем, что планирование как юридическую категорию необходимо понимать в двух аспектах: это процесс, связанный с регулированием управленческой деятельности по изданию НПА, а также одновременно и метод его урегулирования, придания ему целенаправленной формы. То есть планирование представляет собой отдельную деятельность, связанную с упорядочением выработки НПА

путем определения их тематики, сроков исполнения и лиц, ответственных за реализацию намеченного. В то же время планирование – это метод познания социально-правовой действительности, который заключается в установлении важности и значимости регулируемых общественных отношений с целью установления последовательности, очередности издания требуемых НПА.

Таким образом, планирование как юридическая категория есть правотворческий процесс поэтапной выработки НПА с целью установления последовательности их издания в зависимости от важности и значимости регулируемых ими современных общественных отношений.

Исследование признаков, характеризующих планирование как юридическую категорию, показывает, что они также подразделяются на две самостоятельные группы и отражают процессуальную и методологическую его составляющие. В частности, к признакам, свидетельствующим о процессуальном значении планирования правотворческой деятельности, относятся следующие: урегулировано нормами права (например, Регламентом Госдумы РФ в ст. 50 и 51), предусматривающими порядок его формирования и реализации; связано с упорядочением процесса издания НПА, придания ему целенаправленного, а не стихийного характера; имеет поэтапное продвижение законопроектов в план данных работ конкретного органа, связанное с различными процессуальными правилами как включения в план, так и исключения из плана; протекает в установленном законом порядке и в установленные сроки; осуществляется уполномоченными субъектами, исключения из этого правила не допускаются.

Методологические признаки планирования как юридической категории проявляются в следующих его свойствах: оно позволяет устанавливать значимость регулируемых общественных отношений, с учетом чего определяется последовательность, очередность издания НПА; дает возможность подразделять НПА на впервые регулирующие общественные отношения или повторно, что свидетельствует о несовершенстве ранее проведенного регламентирования этих отношений; вносит элемент систематизации правотворческой деятельности по различным критериям, что ведет к упорядочению всей правовой системы РФ; носит творческий характер и не имеет нормативного урегулирования, поскольку каждый планируемый к изучению НПА подлежит отдельной оценке, что позволяет определить его место в общем плане данных работ; в зависимости от решаемых правотворческих задач имеет разные формы реализации: в виде подлежащих изданию крупных блоков законодательных и иных НПА; планов основных направлений развития правовой системы; стратегических планов нормативного обеспечения социально-экономического развития страны (региона); позволяет осуществлять планирование на научной основе (путем анализа действующего федерального закона в процессе его применения, изучения предложений ученых и практических работников), а также с учетом зарубежного опыта правотворчества в той или иной сфере общественных отношений и т.д.

Планирование должно протекать в процессуальной форме, которая обеспечивает его методназначение. Оно не должно рассматриваться только как деятельность уполномоченных субъектов по формированию порядка издания НПА. Такой подход исключает его методологическое значение и тем самым дает ошибочное понимание вида закона. Оно также осуществляется на принципах правотворчества, отражающих его нормообразующую и процессуально-образующую стороны. К принципам, связанным с планированием правотворческой деятельности, относятся принципы научности, системности, законности, логической последовательности размещения в этих планах издания НПА, их реализуемости и др. К процессуально-образующим принципам относятся такие принципы, как гласность,

коллегиальность принятия НПА, обоснованность, разумность сроков рассмотрения подлежащего изданию НПА, осуществление планирования только уполномоченными органами и др.

Предметом законодательного регулирования являются определенные экономические, социальные, политические и иные общественные отношения. Однако не все они подлежат урегулированию законами, большинство из них получают правовую регламентацию подзаконными актами. Поэтому правотворческое планирование осуществляется соответственно на уровне законотворчества и подзаконного правотворчества.

Следует установить критерии, по которым будет возможно выделить законы в особую группу НПА, подлежащих изданию конкретным субъектом. Так, в правовой литературе к таким критериям относятся: значимость и стабильность регулируемых отношений, так как закон регулирует наиболее важные, устойчивые отношения в государстве и, соответственно, в регионе; первичное нормативное урегулирование вопросов, которые являются исключительно и преимущественно предметом законодательного воздействия именно на данном уровне; четкое уяснение места будущего закона в общей системе законодательства; соответствие содержания закона предмету ведения правотворческого органа.

На основании этих критериев будет возможно определить перечень федеральных законов, подлежащих изданию в определенной ближней и дальней перспективе, планирование же осуществляется в соответствии с поступившими предложениями субъектов законодательной инициативы. В них важно не только отражать необходимую последовательность издания НПА в соответствии с их системообразующим значением, но и правильно отражать тенденции развития основных регулируемых сфер общественной жизни, выделяя при этом приоритетные федеральные законы. Принцип последовательности рассмотрения законодательным органом того или иного проекта закона означает, что в первую очередь принимаются законы по более общим вопросам, а конкретизирующие их законы и подзаконные акты – во вторую.

Планирование к изданию целого блока законов в определенной сфере общественных отношений показывает их взаимосвязь между собой, а также позволяет оценить намечаемое правовое регулирование в комплексе, что способствует избежанию коллизий, различных несогласованностей и пробелов в федеральных законах. К числу приоритетных НПА относятся те из них, необходимость принятия которых вызвана социальной потребностью, острой жизненной ситуацией, а также НПА, имеющие ключевое значение для определенной сферы общественных отношений (например, федеральные конституционные законы, отраслевые кодексы, федеральные законы в сфере предпринимательства, финансов и т.д.). Современные же планы законопроектных работ больше похожи на расширенные («развернутые») повестки дня заседаний Госдумы, в которых обозначены главным образом этапы работ над уже подготовленными и вынесенными проектами НПА, тогда как нужны именно планы их подготовки с указанием, кто конкретно и в какие сроки должен разработать тот или иной НПА.

Для устранения данного недостатка требуется современная научно обоснованная концепция, позволяющая планировать развитие российского законодательства на длительную перспективу, которая бы учитывала не только реальные потребности правового регулирования общественных отношений, но в обязательном порядке отражала бы и наметившиеся тенденции изменения общественной жизни. Надо отметить, что в отдельных случаях могут готовиться программы (планы) подготовки не только законодательных, но также президентских и правительственных НПА. Они позволяют издавать скоординированные правовые документы одновременно на различных уровнях государственной власти, оперативно включать в сферу государственного правового регулирования общественные отношения, подлежащие

регламентации разными правотворческими субъектами. Планирование в данном случае является основой научной организации издания НПА, которое выступает как юридическая категория и включает в себя процессуальную и методологическую составляющую единого правотворческого процесса. Планирование в сфере правотворчества базируется не только на анализе применения действующего федерального закона, учете социальных, экономических и иных потребностей общества, рекомендаций юридической науки и практических работников, но также и на использовании результатов прогнозирования развития социальных отношений на ближнюю и дальнюю перспективу. С.В. Поленина считает, что необходимо формировать правотворческую политику таким образом, чтобы развитие законодательства РФ и ее субъектов по соответствующим вопросам планировалось и прогнозировалось как некое целое, скоординированное предметно и по срокам правовое явление. Это значит, что планирование должно вестись также с учетом прогнозирования. Р.О. Халфина считает, что юридическое прогнозирование – это систематическое и непрерывное исследование будущего состояния государственных правовых процессов, темпов их протекания и конкретных сроков их исполнения.

Значение юридического прогнозирования состоит в том, что с его помощью можно решать такие важные задачи, как получение на основе анализа эмпирических данных научной прогностической информации о тенденциях развития законов; выявление социальных потребностей и круга тех общественных отношений, которые в будущем должны быть урегулированы законом; определение наиболее перспективных форм и методов правового регулирования общественных отношений; первоочередность подготовки законодательных и иных НПА.

К.В. Агамиров расширяет область государственного прогнозирования, справедливо полагая, что оно направлено на получение выводов о тенденциях и путях дальнейшего развития НПА; определение важнейших проблем социального развития, взаимосвязанных с основными направлениями деятельности государства, и пересмотр НПА; определение общественных отношений, которые требуют регулирования; выявление методов регулирования, которые являются наиболее адекватными современным общественным отношениям; выработку предложений по первоочередной подготовке НПА; получение прогнозов в конкретных областях общественных отношений в процессе планирования (политических, экономических, демографических и других прогнозов). Выявление же возможных негативных последствий от действия принятых НПА происходит не до их издания путем прогнозирования [Миронов, 2011], а в результате реального применения в ходе правоприменения. Достаточно вспомнить неоднократное переиздание Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Так, первоначальный его вариант от 19.11.1992 страдал многочисленными недостатками и довольно скоро обнаружил свое несовершенство в части отсутствия детальной регламентации процедуры банкротства, а также определения понятия несостоятельности. Вместо него был издан аналогичный закон от 08.01.1998 № 6-ФЗ, который также был признан неудачным, поскольку носил «прокредиторский» характер, не учитывал интересы должников и позволял банкротить нормально функционирующие предприятия с целью передела собственности. В связи с этим и данный закон был признан неудачным и вместо него издан аналогичный федеральный закон от 26.10.2002, который вроде бы устранил выявленные ранее недостатки.

Имеющаяся судебная практика применения норм ныне действующего Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» показывает, что и этот его вариант не лишен серьезных недостатков, которые в конечном счете приведут к необходимости внесения в него радикальных изменений. Таким образом, основной недостаток Федерального закона «О несостоятельности

(банкротстве)» состоит в том, что государство слишком сильно вмешивается в отношения собственности, в экономические отношения предпринимателей, которые должны строиться не на императивных началах, а на диспозитивных, – в форме саморегуляции. Этот пример показывает, что проекты законов должны подвергаться экспертному прогнозированию возможных негативных последствий от их применения.

Значение прогнозирования состоит не столько в том, чтобы решать указанные выше задачи, сколько в том, чтобы своевременно выявить возможные негативные последствия от действия федеральных законов по урегулированию общественных отношений. Проектируемый закон (и тем более применяемый) не должен давать отрицательные побочные эффекты, которые превышают его положительное значение. Как показывает законотворческая практика, недостаточное использование прогнозирования снижает качество этих решений, а иногда, при его отсутствии, ведет к изданию законов, имеющих отрицательный потенциал, то есть приносящих не столько пользы, сколько вреда. Иными словами, необходим именно федеральный закон о мониторинговой политике в РФ [Баранов, Бережкова, Васильев, 2010].

Как отмечается в юридической науке, отсутствие последовательной концепции развития законодательства является серьезным препятствием для прогностических исследований, поскольку не выявлены закономерности и тенденции развития данного процесса. В частности, ныне в юридической науке в качестве объектов прогнозирования называются следующие их виды: развитие федеральных законов в целом и выявление их общих закономерностей; прогнозные оценки отдельно взятого правового института; тенденции в развитии отдельных отраслей права (отраслевое прогнозирование); тенденции и перспективы развития отдельного НПА. Каждое из этих направлений прогнозирования представляет определенный уровень познания правовой действительности. Первый уровень – предвидение сущности законодательства как сложной целостной системы НПА и институтов. Поскольку она имеет упорядоченный характер, обладает своей структурой, состоит из отдельных элементов, взаимосвязанных между собой, имеющих различные свойства и возможности правового регулирования, то с помощью прогнозирования необходимо выявить тенденции ее развития, что даст основу для выработки конкретных планов издания НПА.

Прогнозирование на уровне отрасли права будет лежать в основе оценки необходимости ее правового развития, совершенствования путем внесения соответствующих изменений и дополнений в НПА и правовые институты. Этот уровень прогнозирования, по сути, является наиболее востребованным, хотя и менее всего реализуемым на практике. Издаваемые, как на конвейере, изменения и дополнения по всем отраслям права вытекают изначально из несовершенства ранее принятых НПА, которые должны приниматься на максимально возможную продолжительность действия во времени за счет всесторонней продуманности, а не за счет вносимых изменений. Оно возможно только с привлечением ученых и специалистов-практиков, что ныне не всегда делается даже на предпроектной стадии изучения предмета правового регулирования. Этот дефект законотворчества является серьезным препятствием решения задачи его оптимизации, сокращения излишней множественности НПА, устранения неравномерности развития отдельных отраслей и подотраслей права, повышения роли закона в жизни общества. Как отмечает в своих трудах Ф.П. Васильев, закономерно присутствует обязательное проведение экспертиз НПА, а прогнозирование развития отдельного правового института не применяется [Васильев, 2011]. Причиной того, что такое прогнозирование не осуществляется, является наличие значительного количества обобщений судебной практики, в которых дается оценка многим правовым институтам различными судебными органами, что и служит основой для их совершенствования в процессе правотворчества.

Прогнозирование на уровне правовой нормы в определенной степени подменяется оценкой возможного последствия от ее действия, которая дается субъектом права законодательной инициативы при разработке концепции НПА. Но хотя результат правотворческого решения не есть прогнозирование развития норм права, законодателю этого достаточно. НПА представляет собой модель будущего общественного отношения, является образцом деятельности и проведения тех социальных субъектов, на которых законодатель распространяет регулируемую силу и действие данного НПА. Поэтому субъект правотворчества должен сформулировать содержание норма права таким образом, чтобы она была рассчитана на долгосрочную перспективу применения. Это возможно лишь на основе тщательно проведенного прогнозирования развития этих отношений в будущем. Оценка нормы права субъектом права законодательной инициативы по результату, который может быть получен от ее применения, как и учет обобщений судебной практики применения норм права, являются лишь оценочными элементами системы критериев научного прогнозирования. Следовательно, выработать модель нормы права, которая бы действовала эффективно и длительное время, возможно в результате прогнозирования.

В качестве самостоятельного объекта прогнозирования необходимо выделить и такой, как определение теоретической и практической обоснованности принятия тех или иных НПА. Существует большое количество НПА, которые имеют межотраслевое значение либо относятся к отрасли права, которая еще только формируется, и поэтому эти НПА как бы выпадают из поля зрения науки. Прогнозирование практической целесообразности таких актов и разработка теоретических моделей будут способствовать повышению эффективности правового регулирования общественных отношений.

Вместе с тем, планирование правотворческой деятельности должно опираться на результаты прогнозирования, в процессе которого необходимо выявлять субъекта права законодательной инициативы; ответственных за разработку НПА; вид акта (закон, указ, постановление и т.д.) и субъект, принимающий этот акт; потребность в них новых общественных отношений или потребность в изменении и дополнении действующих норм; вероятность принятия или отклонения акта; срок внесения НПА в соответствующий правотворческий орган; концепцию акта, его содержание и конечную цель; порядок прохождения НПА (в том числе возможность всенародного обсуждения); социально-экономическое, политическое и идеологическое обеспечение НПА; способы обсуждения, экспертизы и апробации акта; вывод об эффективности акта; предложение о включении акта в план законодательных работ субъекта права правовой инициативы.

Заключение

Осуществление прогнозирования по всем рассмотренным направлениям формирует надежную методологическую базу качества издаваемых НПА, что обуславливает эффективное правовое регулирование общественных отношений. Однако ныне прогностическая деятельность субъектов правотворчества отсутствует и планирование правотворческой деятельности ограничивается лишь краткосрочными (текущими) планами. Планы издания НПА, рассчитанных на долгосрочную перспективу, не составляются. Такое положение обусловлено тем, что законотворчество традиционно определяется как деятельность органов государственной власти, состоящая в принятии, изменении или отмене правовых норм. Между тем стадия прогнозирования предполагает деятельность не только (и не столько) представителей власти, но и экспертов, ученых, не относящихся к госслужащим [Бережкова, 2015]. Именно поэтому в юридической литературе высказывается мысль о необходимости

регламентации предпроектной деятельности субъектов правотворчества с целью расширения круга лиц, участвующих в формировании тех или иных законопроектов. Но пока это предложение не нашло законодательного воплощения.

Таким образом, прогнозирование развития законодательства имеет своей целью выявление имеющихся закономерностей данного процесса, установление наметившихся тенденций их изменений в будущем, что является научной основой для планирования правотворчества на долгосрочную перспективу.

Библиография

1. Баранов В.В., Бережкова Н.Ф., Васильев Ф.П. Современные аспекты регламентирования деятельности государственных органов и пресечения коррупции в системе власти // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2010. № 1. С. 6-12.
2. Бережкова Н.Ф. Правовое регулирование государственной службы в России. Этические нормы и присяга. М.: Юнити-Дана, 2015. 584 с.
3. Васильев Ф.П. Административное регламентирование деятельности МВД России. М.: ДГСК МВД РФ, 2011. 176 с.
4. Васильев Ф.П. Антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 35-40.
5. Васильев Ф.П. Современные аспекты нормотворчества и проблемы реализации законов // Проблемы в российском законодательстве. 2008. № 1. С. 84-85.
6. Васильев Ф.П., Шкирков В.Ф. Росгвардия в обеспечении безопасности и профилактики правонарушений в России и их совершенствования // Евразийский союз ученых. 2018. № 7 (52). С. 80-96.
7. Миронов А.Н. Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 45 с.
8. Миронов А.Н. Планирование нормотворческой деятельности // Научные труды РАЮН. Вып. 11. Т. 1. М.: Юрист, 2011. С. 385-388.
9. Миронов А.Н., Миронова Ю.В. Прогнозирование и планирование как элемент юридической стратегии нормативных правовых актов. Уфа: Изд-во Уфимского юридического ин-та МВД России, 2008.
10. Румянцев М.Б., Васильев Ф.П. Научный и человеческий факторы выделения теории правотворчества в отдельную науку // Сборник научных статей по итогам Международной науч.- практической конференции «Актуальные теории, концепции, прикладной характер современных научных исследований». СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2019. С. 30-31.

Planning and forecasting in lawmaking activity of Russia

Mikhail B. Rumyantsev

PhD in Law,

Senior Researcher of the Department of scientific and technical information and patenting,
V.M. Gorbatov Federal Research Center for Food Systems of the Russian Academy of Sciences,
127422, 12, Kostyakova st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: mikrumjancev@rambler.ru

Abstract

The article discusses the role of planning and forecasting in law-making activity of Russia. The author notes that the planning of law-making activity contributes significantly to overcoming a number of flaws in the current practice of legislation, such as instability of legal regulation, excessive haste in the preparation and adoption of laws, inconsistency of some conceptual provisions of interrelated laws, excessive dependence of the choice of the theme of the law from the current moment. These facts often leads to contradictions and gaps in legal regulation, reduces the quality of legislation. The value of legal forecasting is that it can be used to solve such important tasks as

Mikhail B. Rumyantsev

obtaining scientific prognostic information on trends in the development of laws based on the analysis of empirical data; identification of social needs and the range of social relations that should be regulated by law in the future; determination of the most promising forms and methods of legal regulation of public relations; the priority of the preparation of legislative and other regulatory legal acts. Forecasting the development of legislation is aimed at identifying the existing patterns of this process, identifying the tendencies of their changes in the future, which is the scientific basis for planning legislation for the long term.

For citation

Rumyantsev M.B. (2019) Planirovanie i prognozirovanie v rossiiskoi pravotvorcheskoi deyatelnosti [Planning and forecasting in lawmaking activity of Russia]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (5A), pp. 62-71.

Keywords

Normative legal act, federal law, planning, forecasting, normative activity.

References

1. Baranov V.V., Berezhkova N.F., Vasil'ev F.P. (2010) Sovremennye aspekty re-glamentirovaniya deyatelnosti gosudarstvennykh organov i presecheniya korruptsii v sisteme vlasti [Modern aspects of the regulation of the activities of state bodies and the suppression of corruption in the system of power]. *"Chernye dyry" v rossiiskom zakonodatel'stve* ["Black Holes" in Russian legislation], 1, pp. 6-12.
2. Berezhkova N.F. (2015) *Pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi sluzhby v Rossii. Eticheskie normy i prisyaga* [Legal regulation of public service in Russia. Ethical norms and oath]. Moscow: Yuniti-Dana Publ.
3. Mironov A.N. (2011) Planirovanie normotvorcheskoi deyatelnosti [Rule-making planning]. *Nauchnye trudy RAYuN* [Scientific works of the Russian Academy of Sciences], 11 (1), Moscow: Yurist Publ., pp. 385-388.
4. Mironov A.N. (2013) *Administrativnye protsedury tekhnologii podgotovki normativnykh pravovykh aktov federal'nymi organami ispolnitel'noi vlasti. Dokt. Diss. Abstract* [Administrative procedures for the preparation of regulatory legal acts by federal executive bodies. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
5. Mironov A.N., Mironova Yu.V. (2008) *Prognozirovanie i planirovanie kak element yuridicheskoi strategii normativnykh pravovykh aktov* [Forecasting and planning as an element of the legal strategy of regulatory legal acts]. Ufa: Publishing House of the Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia.
6. Rumyantsev M.B., Vasil'ev F.P. (2019) Nauchnyi i chelovecheskii faktory vyde-leniya teorii pravotvorchestva v ot del'nyu nauku [Scientific and human factors of separating the theory of law-making into a separate science]. *Sbornik nauchnykh statei po itogam Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Aktual'nye teorii, kontseptsii, prikladnoi kharakter sovremennykh nauchnykh issledovaniy"* [Proc. Int. Conf. "Actual theories, concepts, applied nature of modern scientific research]. Saint Petersburg: Publishing house of Saint-Petersburg State University of Economics, pp. 30-31.
7. Vasil'ev F.P. (2008) Sovremennye aspekty normotvorchestva i problemy rea-lizatsii zakonov [Modern aspects of rulemaking and the problems of implementing laws]. *Problemy v rossiiskom zakonodatel'stve* [Problems in the Russian legislation], 1, pp. 84-85.
8. Vasil'ev F.P. (2011) *Administrativnoe reglamentirovanie deyatelnosti MVD Rossii* [Administrative regulation of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. Moscow: MIA Public Service and Personnel Department.
9. Vasil'ev F.P. (2011) Antikorruptsionnye ekspertizy normativnykh pravovykh aktov [Anti-corruption expertise of regulatory legal acts]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 1, pp. 35-40.
10. Vasil'ev F.P., Shkirikov V.F. (2018) Rosgvardiya v obespechenii bezopasnosti i profilaktiki pravonarushenii v Rossii i ikh sovershenstvovaniya [Rosgvardiya in ensuring the safety and prevention of offenses in Russia and their improvement]. *Evraziiskii soyuz uchenykh* [Eurasian Union of Scientists], 7 (52), pp. 80-96.