

Система и алгоритм в управлении качеством правотворчества РФ

Д. Л. Косов¹, В. М. Белов²

¹ Новосибирский государственный технический университет

² Сибирский государственный университет геосистем и технологий

Аннотация: В настоящей статье нами рассмотрена система управления качеством правотворчества в РФ. Определены ее базовые элементы: подсистема субъектов, обладающих правотворческой инициативой; подсистема процесса принятия нормативно-правовых актов (НПА); подсистема придания юридической силы НПА. В подсистему субъектов, обладающих правотворческой инициативой, включают субъекты, установленные Конституцией РФ. В подсистему процесса принятия НПА входят такие элементы как: НПА; критерии качества НПА; методики оценивания качества НПА; правовые экспертизы НПА (более шестнадцати); эксперты; действия по одобрению, дополнению, изменению и отклонению НПА; оценки качества проектов НПА. Подсистема придания юридической силы НПА включает субъекты, которые осуществляют действия по принятию решения об утверждении и опубликовании НПА. Основным инструментарием контроля (управления) качеством НПА, по мнению авторов, является проведение правовых экспертиз, поэтому они предлагают обобщенный алгоритм оценивания качества НПА, содержащий следующие шаги: внесение проекта НПА в компетентный орган; экспертизу указанного НПА; вычисление показателя готовности НПА; этап окончания проверок НПА в случае его соответствия установленным критериям качества; этапы придания проекту НПА юридической силы. В работе предложена общая простейшая классификация контролируемых факторов качества в правовых экспертизах, введено понятие показателя готовности НПА, представляющего собой оценку качества проектов НПА. В качестве примера для проведения контроля качества правотворчества выбраны процедуры антикоррупционной экспертизы (АКЭ).

Ключевые слова: коррупционный фактор, антикоррупционная экспертиза, нормативно-правовой акт, индикатор коррупционного фактора, алгоритм, классификация, управление, правотворчество, система, подсистема, критерии качества, показатель готовности НПА.

Для цитирования: Косов Д. Л., Белов В. М. Система и алгоритм в управлении качеством правотворчества РФ // Вестник СибГУТИ. 2025. Т. 19, № 2. С. 3–9. <https://doi.org/10.55648/1998-6920-2025-19-2-3-9>.



Контент доступен под лицензией
Creative Commons Attribution 4.0
License

© Косов Д. Л., Белов В. М., 2025

Статья поступила в редакцию 16.08.2024;
переработанный вариант – 16.09.2024;
принята к публикации 14.10.2024.

Введение

На сегодняшний день качество принимаемых нормативно-правовых актов (НПА) в РФ не всегда является удовлетворительным. Имеются разные правовые подходы к проверке качества НПА. Рассмотрим этот недостаток с позиции использования информационных

технологий, так как контроль НПА осуществляется в результате проведения ряда правовых экспертиз. Экспертиза может быть как общей, так и специализированной, то есть направленной на выявление дефектов НПА в конкретном направлении. По специализации экспертизы НПА можно разграничить следующим образом: правовая; антикоррупционная; лингвистическая; техническая; финансовая; иные виды специализированной экспертизы.

По профилю проведения экспертизы можно разделить на следующие виды: социальные; экономические; юридические; экологические и др. В некоторых экспертизах можно выделить количественные критерии, факторы и индикаторы, которые оцифровываются и обрабатываются с применением различного рода программных продуктов, в том числе нейронных сетей и базирующемся на них искусственном интеллекте (ИИ) [1, 2]. В нашей статье обсудим построение теоретико-множественной модели для задач проведения экспертиз качества НПА и их проектов, в частности в осуществлении антикоррупционной экспертизы (АКЭ) (Федеральный Закон Российской Федерации от 17.07.2009 № 172-ФЗ). АКЭ (Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96) направлена на выявление в НПА коррупционных факторов (КФ), которые представляют собой дефекты норм и правовых формул, способствующих проявлениям коррупции. Для внедрения автоматизированных технологий выявления КФ в ходе АКЭ нас будет интересовать наличие или отсутствие у КФ атрибутов (индикаторов), позволяющих идентифицировать их, и, соответственно, КФ в тексте НПА [3, 4]. Оказалось, что такие индикаторы у ряда КФ присутствуют [5], последнее позволило нам ввести свою простейшую количественную классификацию КФ по наличию/отсутствию индикаторов (атрибутов) КФ: индикаторные КФ (ИКФ) и без индикаторные КФ (БИКФ).

Цель работы – построить теоретико-множественную модель и алгоритм управления качеством правотворчества РФ на примере АКЭ НПА.

1. Система управления качеством правотворчества РФ

Согласно теоретико-множественным представлениям, систему качества [6, 7] правотворчества РФ можно рассмотреть с позиций следующей модели:

$\Omega^0 = \{\Omega^i\} = \{\Omega^1, \Omega^2, \Omega^3\} \approx \Omega^1 \cup \Omega^2 \cup \Omega^3$, где Ω^i – подсистемы качества правотворчества, $i \in \overline{1, N}$, N – число подсистем.

На рисунке 1 кратко и схематично представлены основные элементы (подсистемы) системы управления качеством правотворчества РФ (Ω^0), которая, в свою очередь, является подсистемой общероссийской системы управления качеством услуг и товаров. Последняя система представляет собой важнейший элемент государственной системы управления в целом, оказывает влияние на качество жизни граждан, их политические и экономические приоритеты внутри страны, обеспечивая национальную безопасность любого государства.

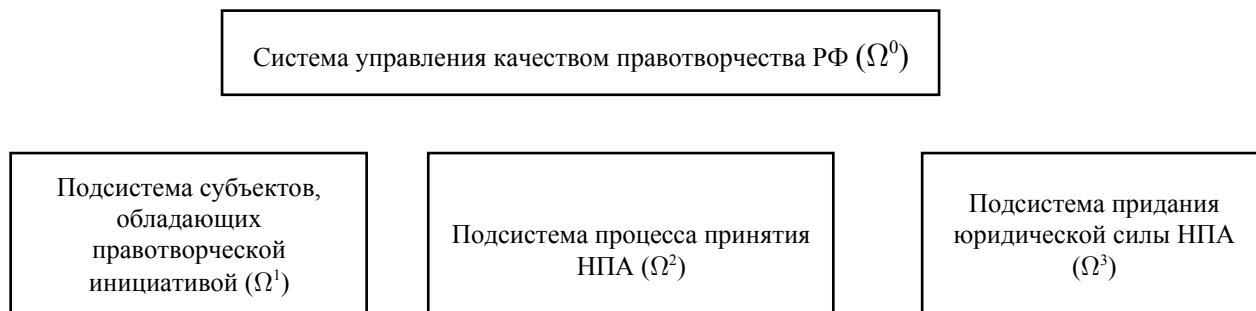


Рис. 1. Система управления качеством правотворчества в РФ

В перечень основных подсистем системы управления качеством правотворчества РФ нами, в простейшем случае, включены: блок субъектов, обладающих правотворческой

инициативой (Ω^1), блок процесса принятия НПА (Ω^2) и блок придания юридической силы НПА (Ω^3). Подсистема Ω^1 определяется главным документом государственного управления – Конституцией РФ и содержит, соответственно, элементы, определенные этим документом: $\Omega^1 = \{\omega_i^1\}$, где ω_i^1 – субъекты, обладающие правотворческой инициативой, $i \in \overline{1, n}$, n – число субъектов, обладающих правотворческой инициативой. В свою очередь, подсистема Ω^2 представляет собой процесс рассмотрения проектов НПА или их принятия, который включает ряд элементов $\Omega^2 = \{\omega_i^2\}$, где ω_i^2 – элементы процесса рассмотрения НПА, $i \in \overline{1, 7}$ – количество элементов: ω_1^2 – НПА; ω_2^2 – критерии качества НПА; ω_3^2 – эксперты; ω_4^2 – методики оценивания качества НПА; ω_5^2 – правовые экспертизы НПА; ω_6^2 – одобрения, дополнения, изменения, отклонения; ω_7^2 – оценки качества проектов НПА (показатели готовности НПА). Отметим, что элементы Ω^2 являются тоже множествами и имеют между собой как объединения, так и пересечения множеств. Например, множество экспертиз можно записать как объединение множеств: $\omega_5^2 = \omega_1^2 \cup \omega_2^2 \cup \omega_4^2 \cup \omega_4^4$ а пересечение конкретной методики из множества методик с конкретным экспертом из множества экспертов показывает, что проводится реальная экспертиза качества проектов НПА: $\omega_{3i}^2 \cap \omega_{4i}^2 = \omega_{5i}^2$, где i – единично выбранный эксперт, методика оценивания качества проектов НПА и экспертиза. В подсистеме Ω^2 введен седьмой элемент: показатель готовности проектов НПА ($\Pi_{\text{НПА}}$) (предложен нами впервые в практику количественного оценивания качества проектов НПА) к выполнению своих правовых функций в обществе и государстве. $\Pi_{\text{НПА}}$ представляет собой оценку проектов НПА, учитывающую выполнение некоторых к нему требований, а точнее, соответствие неким критериям качества. Показатель готовности, на наш взгляд, можно вычислять следующим образом: $\Pi_{\text{НПА}} = \bigcup_{i=1}^z (KKOK)_i$, где $i \in \overline{1, z}$, z – количество критериев оценивания качества проектов НПА, ККОК – количественные критерии оценивания качества НПА. В вычислительном плане $\Pi_{\text{НПА}}$ можно определить как среднее арифметическое – $\Pi_{\text{НПА}} = \left(\sum_{i=1}^z KKOK_i \right) / z$, или как среднее взвешенное – $\Pi_{\text{НПА}} = \left(\sum_{i=1}^z (a_i KKOK_i) \right) / z$, где a_i – весовые коэффициенты каждого критерия качества. Подчеркнем, что критерии качества и весовые коэффициенты назначаются экспертным путем. Подсистема Ω^3 определяется двумя элементами: $\Omega^3 = \{\omega_1^3, \omega_2^3\}$, где ω_1^3 – Президент РФ; ω_2^3 – Правительство РФ [8-10]. Полный перечень экспертиз качества в правотворчестве РФ (их всего 16), являющихся элементами общей системы управления качеством правотворчества: $\{\omega_5^2\} = \{\omega_{5i}^2\}$, где $i \in \overline{1, 16}$, приведен, например, в работе [11]. Правовые экспертизы считаются некими инструментами контроля качества, которые дают возможность получать временной срез изменений качественных характеристик проектов НПА в процессе их принятия. Следует заметить, что правовые экспертизы делятся на количественные и качественные.

2. Обобщенный алгоритм управления качеством правотворчества

На рис. 2 представлен обобщенный алгоритм оценивания качества правотворчества. На вход алгоритма подсистемой Ω^1 подается проект НПА, который анализируется рядом госструктур через проведение правовых экспертиз на соответствие требованиям к качеству проекта НПА. Если проект НПА соответствует требованиям, то вычисляется показатель его готовности к выполнению своих функций. При этом его значение должно быть больше или равно 80% по относительной шкале измерений. Если $\Pi_{\text{НПА}}$ не соответствует пороговому значению, то проект НПА возвращают на доработку компетентным органам. Последними шагами алгоритма можно считать прохождение проверок с целью придания проекту НПА юридической силы. После реализации данного этапа проект НПА направляют на опубликование.

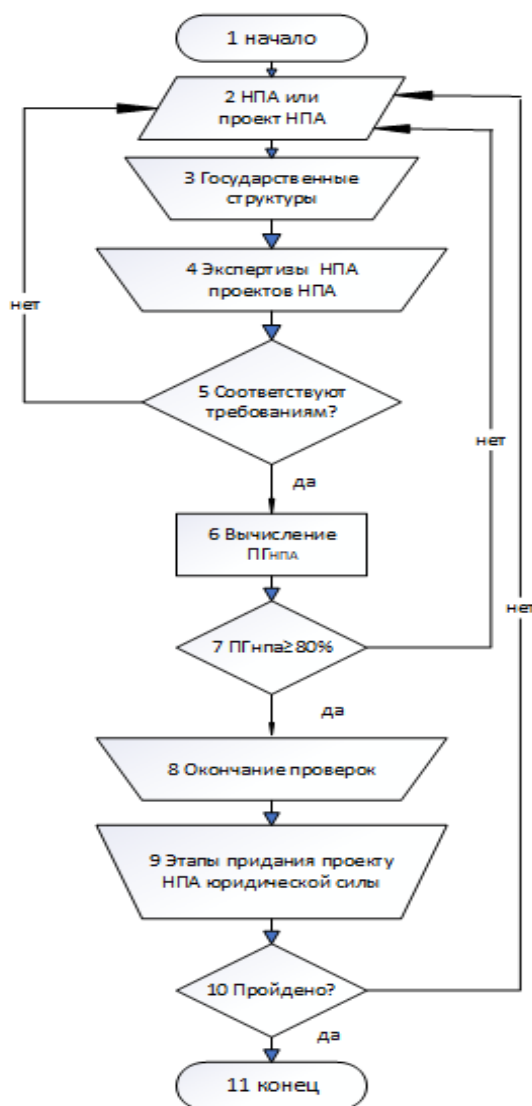


Рис. 2. Обобщенный алгоритм оценивания качества правотворчества

3. Заключение

В заключение отметим, что предлагаемая статья выполняется в рамках ранее обозначенного авторами направления – «Оценивание качества социально-значимой деятельности», результаты исследований по которому ранее были опубликованы в работах [12, 13].

В настоящей статье нами предложена простейшая классификация КФ. Построены: теоретико-множественная модель системы управления качеством правотворчества, обобщенный алгоритм оценивания качества правотворчества, введен показатель готовности проектов НПА.

Литература

1. Chaojun Xiao, Xiaoxi Zhong, Zhipeng Guo, Cunchao Tu, Zhiyuan Liu, Maosong Sun, Yansong Feng, Xianpei Han, Zhen Hu, Heng Wang, Jianfeng Xu. A large-scale legal dataset for judgment prediction // Chinese AI and Law challenge dataset (CAIL2018), 2018. URL: <https://arxiv.org/pdf/1807.02478v1.pdf> (дата обращения: 02.01.2023).
2. Luke Taylor. Colombian judge says he used chatgpt in ruling // Guardian news & Media limited, 2023. URL: <https://www.theguardian.com/technology/2023/feb/03/colombia-judge-chatgpt-ruling> (дата обращения: 01.05.2024).

3. Талапина Э. В. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / под ред. В. Н. Южакова. М.: Центр Стратегических разработок. Статут, 2007. 96с.
4. Астанин В. В., Андрианова Д. В., Радченко В. И. [и др.]. Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах). М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2017. 56 с.
5. Талапина Э. В., Южаков В. Н., Ефремов А. А. [и др.] Возможности применения искусственного интеллекта в государственном управлении и юридические экспертизы. М.: Издательский дом «Дело», РАНХиГС, 2022. 190 с.
6. Салимова Т. А. Управление качеством: учебник; 2-е изд., стер. М.: Изд-во «Омега-Л», 2008. 414 с.
7. Щепакин М. Б., Басюк А. С., Янова В. В. Управление качеством: учебник. Ростов н/Д: Феникс; Краснодар: КубГТУ, 2014. 256 с.
8. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020 (дата обращения 20.08.2024).
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении Об Аппарате Правительства Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 07.06.2004. № 23. ст. 2313.
10. Федеральный Конституционный закон «О правительстве Российской Федерации» № 4-ФКЗ от 06.11.2020 г. Собрание законодательства РФ. 09.11.2020. № 45. ст. 7061.
11. Муженская Н. Е. Экспертиза в Российском законодательстве: руководство-справочник для следователя, дознавателя, судьи. М.: РГ-Пресс, 2015. 744 с.
12. Белов В. М., Пивкин Е. Н., Грищенко Л. А. [и др.]. Гибридный метод оценивания качества социально значимой деятельности [Электронный ресурс] // Инженерный вестник Дона. 2021. №2. URL: <http://ivdon.ru/ru/magazine/archive/n2y2021/6821>.
13. Косов Д. Л., Белов В. М., Грищенко Л. А. Гибридный алгоритм оценивания качества нормативных правовых документов [Электронный ресурс] // Инженерный вестник Дона, 2021, №3. URL: <http://ivdon.ru/ru/magazine/archive/n3y2021/6890>.

Косов Дмитрий Леонидович

ассистент кафедры защиты информации Новосибирского государственного технического университета (630073, г. Новосибирск, пр. К. Маркса, 20), e-mail: kosovdl@mail.ru, ORCID ID: 0000-0002-0911-5416.

Белов Виктор Матвеевич

доктор технических наук, профессор, профессор кафедры информационной безопасности Сибирского государственного университета геосистем и технологий (630108, г. Новосибирск, ул. Плеханова, 10), e-mail: vmbelov@mail.ru, ORCID ID: 0000-0003-3262-7003.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Вклад соавторов: Каждый автор внес равную долю участия как во все этапы проводимого теоретического исследования, так и при написании разделов данной статьи.

System and algorithm in quality management of lawmaking in the Russian Federation

Dmitry L. Kosov¹, Viktor M. Belov²

¹ Novosibirsk State Technical University

² Siberian State University of Geosystems and Technologies

Abstract: In this article, we consider the system of quality management of lawmaking in the Russian Federation. Its basic elements are defined: a subsystem of entities with lawmaking initiative; a subsystem of the process of adoption of normative legal acts (NLA); a subsystem of giving legal force to NLA. The subsystem of entities with lawmaking initiative includes entities established by the Constitution of the Russian Federation. The subsystem of the process of adoption of NLA includes the following elements: NLA; quality criteria for NLA; methods for assessing the quality of NLA; legal examinations of NLA (more than sixteen); experts; actions to approve, supplement, amend and reject NLA; assessment of the quality of draft NLA. The subsystem of giving legal force to NLA includes entities that carry out actions to make a decision on the approval and publication of NLA. The main tool for quality control (management) of regulatory legal acts, according to the authors, is conducting legal examinations, therefore they propose a generalized algorithm for assessing the quality of regulatory legal acts, which contains the following steps: submitting a draft regulatory legal act to the competent authority; examination of the specified regulatory legal act; calculating the indicator of readiness of the regulatory legal act; the stage of completing the inspections of the regulatory legal act, in case of its compliance with the established quality criteria; stages of giving the draft regulatory legal act legal force. The paper proposes a general simple classification of controlled quality factors in legal examinations, introduces the concept of the indicator of readiness of regulatory legal acts, which is an assessment of the quality of draft regulatory legal acts for compliance with certain quality criteria of regulatory legal acts. As an example for conducting quality control of lawmaking, the procedures of anti-corruption examination (ACE) are selected.

Keywords: corruption factor, anti-corruption expertise, normative legal act, indicator of corruption factor, algorithm, classification, management, lawmaking, system, subsystem, quality criteria, indicator of readiness of regulatory legal acts.

For citation: Kosov D. L., Belov V. M. Sistema i algoritm v upravlenii kachestvom pravotvorchestva RF [System and algorithm in managing the quality of lawmaking in the Russian Federation] // *Vestnik SIBGUTI*, 2025, vol. 19, no. 2, pp. 3–9. <https://doi.org/10.55648/1998-6920-2025-19-2-3-9>.



Content is available under the
license
Creative Commons Attribution 4.0
License

© Kosov D. L. Belov V. M., 2025

The article was submitted: 16.08.2024;
revised version: 06.09.2024;
accepted for publication 14.10.2024.

References

1. Chaojun Xiao, Xiaoxi Zhong, Zhipeng Guo, Cunchao Tu, Zhiyuan Liu, Maosong Sun, Yansong Feng, Xianpei Han, Zhen Hu, Heng Wang, Jianfeng Xu. A large-scale legal dataset for judgment prediction // Chinese AI and Law challenge dataset (CAIL2018), 2018, available at: <https://arxiv.org/pdf/1807.02478v1.pdf> (accessed: 02.01.2023).
2. Luke Taylor. Colombian judge says he used chatgpt in ruling // Guardian news & Media limited, 2023, available at: <https://www.theguardian.com/technology/2023/feb/03/colombia-judge-chatgpt-ruling> (accessed: 01.05.2024).

3. *Talapina Je. V.* Metodika pervichnogo analiza (jeksperimenty) korruptsiogennosti normativnyh pravovyh aktov [Methodology of primary analysis (expertise) of corruption potential of regulatory legal acts] / pod red. V.N. Juzhakova. M.: Centr Strategicheskikh razrabotok. Statut, 2007. 96 p.
4. *Astanin V. V., Andrianova D. V., Radchenko V. I. [et al.]*. Metodicheskie rekomendacii po provedeniju pravovoj i antikorrupcionnoj jeksperimenty normativnyh pravovyh aktov subektov Rossijskoj Federacii i municipal'nyh obrazovanij (s illjustraciej na konkretnyh primerah) [Methodological recommendations for conducting legal and anti-corruption examination of regulatory legal acts of subjects of the Russian Federation and municipalities (with illustrations using specific examples)]. M.: FBU NCPI pri Minjuste Rossii, 2017. 56 p.
5. *Talapina Je. V., Juzhakov V. N., Efremov A. A. [et al.]* Vozmozhnosti primenenija iskus-stvennogo intellekta v gosudarstvennom upravlenii i juridicheskie jeksperimenty [Possibilities of using artificial intelligence in public administration and legal expertise]. M.: Izdatel'skij dom «Delo», RANHiGS, 2022. 190 p.
6. *Salimova T. A.* Upravlenie kachestvom [Quality Management]: uchebnik; 2-e izd., ster. M.: Izd-vo «Omega-L», 2008. 414 p.
7. *Shhepak M. B., Basjuk A. S., Janova V. V.* Upravlenie kachestvom [Quality Management]: uchebnik. Rostov n/D: Fe-niks; Krasnodar: KubGTU, 2014. 256 p.
8. Konstitucija Rossijskoj Federacii, prinjata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 goda. [The Constitution of the Russian Federation, adopted by popular vote on December 12, 1993]. Oficial'nyj tekst Konstitucii RF s vnesennymi popravkami ot 14.03.2020 opublikovan na oficial'nom internet-portale pravovoj informacii, available at: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020 (accessed: 20.08.2024).
9. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 01.06.2004 g. № 260 «O Reglamente Pravitel'stva Rossijskoj Federacii i Polozhenii Ob Apparate Pravitel'stva Rossijskoj Federacii» [Resolution of the Government of the Russian Federation of 01.06.2004 No. 260 "On the Regulations of the Government of the Russian Federation and the Regulations on the Office of the Government of the Russian Federation"]. Sobranie zakonodatel'stva RF. 07.06.2004. № 23. st. 2313.
10. Federal'nyj Konstitucionnyj zakon «O pravitel'stve Rossijskoj Federacii» № 4-FKZ ot 06.11.2020 g. [Federal Constitutional Law "On the Government of the Russian Federation" No. 4-FKZ dated 06.11.2020]. Sobranie zakonodatel'stva RF. 09.11.2020. № 45. st. 7061.
11. *Muzhenskaja N. E.* Jeksperiment v Rossijskom zakonodatel'stve: rukovodstvo-spravochnik dlja sledovatelja, doznatelja, sud'i [Expertise in Russian legislation: a guide-reference book for investigators, interrogators, judges]. M.: RG-Press, 2015. 744 p.
12. *Belov V. M., Pivkin E. N., Grishhenko L. A. [et al.]*. Gibridnyj metod ocenivaniya kachestva social'no znachimoj dejatel'nosti [Hybrid algorithm for assessing the quality of regulatory legal documents] // *Inzhenernyj vestnik Dona*. 2021, no. 2, available at: <http://ivdon.ru/ru/magazine/archive/n2y2021/6821>.
13. *Kosov D. L., Belov V. M., Grishhenko L. A.* Gibridnyj algoritm ocenivaniya kachestva norma-tivnyh pravovyh dokumentov [Hybrid algorithm for assessing the quality of regulatory legal documents] // *Inzhenernyj vestnik Dona*, 2021, no. 3, available at: <http://ivdon.ru/ru/magazine/archive/n3y2021/6890>.

Dmitry L. Kosov

assistant of the Department of Information Security of the Novosibirsk State Technical University (630073, Novosibirsk, pr. K. Marksa, 20), e-mail: kosovdl@mail.ru, ORCID ID: 0000-0002-0911-5416.

Viktor M. Belov

Dr. of Technical Sciences, Professor, Professor of the Department of Information Security of the Siberian State University of Geosystems and Technologies (630108, Novosibirsk, st. Plakhotnogo, 10), e-mail: vmbelov@mail.ru, ORCID ID: 0000-0003-3262-7003.