

В.М. Белов, А.С. Орлов, И.А. Апполонов, Т.М. Пестунова

К вопросу об измерении качества законотворческой деятельности

V.M. Belov, A.S. Orlov, I.A. Appolonov, T.M. Pestunova

To the Problem of Quality Dimension of Law-Making Activity Annotation

Рассмотрены этапы измерения качества нормативно-правовых актов (НПА), процедуры экспертизы оценки их качества, алгоритмы формализации этапов законотворческой деятельности. Математическим аппаратом для оценки качества НПА выступили подход, использующий теорию нечетких множеств (ТНМ), и обобщенный метод центра неопределенности (ОМЦН).

Ключевые слова: измерение качества, экспертиза оценки качества, нормативно-правовые акты, нечеткие множества, алгоритмы ОМЦН.

Введение

Становление правового государства порождает множество проблем, требующих решения. Одной из основополагающих является проблема создания нового законодательства, которое бы в большей степени соответствовало задачам функционирования и развития общества и государства. В свою очередь, решение этого вопроса связано с необходимостью совершенствования самой законотворческой деятельности представительных органов.

В соответствии со ст. 76 (п. 4) Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения, автономные области и округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативно-правовых актов (НПА) [1].

Одной из проблем законотворчества, и тем более с учетом масштабов его расширения вплоть до регионов, является неподготовленность значительной части депутатов к данному виду деятельности. Отсюда вытекает проблема соответствия качества НПА федерального и регионального уровней принятым требованиям.

Исходя из вышеупомянутых соображений, можно сделать вывод о том, что требуется строгий контроль со стороны законодательных органов за конечным продуктом правотворчества.

The article deals with the stages of quality dimension of normative and legal acts (NLA), procedures of expertise of NLA quality assessment, algorithms of stages formalization of law-making activity. As a mathematical instrument for the NLA quality assessment it was suggested an approach using the theory of fuzzy set (TFS) and generalized method of the centre of uncertainty (GMCU).

Key words: quality assessment, expertise of quality assessment, normative and legal acts, fuzzy sets, algorithms of GMCU.

Этапы измерения качества НПА

Одним из решений проблемы контроля качества НПА является внедрение автоматизированных систем оценки качества законотворчества. Для успешного создания и эксплуатации таких систем необходима разработка четкого и ясного алгоритма оценки качества.

НПА как объект исследования представляет собой сложную систему естественно-языковых, технических, социальных и других объектов, которые невозможно формализовать в четких оценках и моделях [2–11], поэтому самой очевидной базой для организации алгоритма оценки качества является теория нечетких множеств (ТНМ) [12–18].

Алгоритм, основанный на данном подходе, может иметь следующую структуру:

1) определение критериев оценки качества, которые выбираются согласно лингвистическим, логическим, юридическим, в том числе антикоррупционным и стилистическим требованиям законотворческой техники. Результатом данной стадии является разработанный перечень вопросов, согласно которому проводится дальнейший опрос экспертов;

2) выбор экспертов с помощью опроса, в ходе которого выясняется их компетентность и предел возможной градации всех НПА в разрезе качества, т.е. максимальное количество групп, на которые эксперт может поделить все множество НПА, основываясь на опыте и знаниях в своей предметной области;

3) формирование нечетких эталонов, относительно которых эксперт будет оценивать каждый конкретный НПА. Данный процесс представляет собой формализацию представлений эксперта относительно значимости конкретного критерия оценки качества и возможных вариантов и признаков градации относительно данного критерия;

4) оценка качества конкретного НПА согласно сформированному списку критериев. На данной стадии проводится согласование выработанных эталонов с фактическими характеристиками, которыми обладает НПА. Для данной стадии возможно несколько вариантов организации: коллегиальное обсуждение либо независимая последовательная оценка качества каждым экспертом своей стороны закона. У обоих вариантов есть как достоинства, так и недостатки. Первый вариант интересен тем, что позволяет экспертам согласованно и более обоснованно принимать решения относительно оценки качества закона, но при этом требует присутствия всех экспертов. Данная проблема частично решается с помощью возможностей голосовых и видеоконференций, однако не снимает вопроса свободного выбора времени совещания. Второй вариант позволяет не объединять экспертов в организованную группу, в том числе и географически, не ограничивает экспертов во времени работы над законом, однако может сказаться на непредвзятости и объективности оценки качества законопроектов;

5) обобщение оценок, полученных в ходе предыдущей стадии с помощью и согласно законам нечеткой логики и арифметики [12–18]. Данный шаг алгоритма является скорее техническим и не требует никаких действий от экспертов либо законодателей.

Экспертиза оценки качества НПА

Проведенный частичный анализ требований законотворческой техники позволяет сформировать перечень вопросов, благодаря ответам на которые можно оценить качество НПА. В данном перечне можно выделить требования, которые являются неотъемлемыми признаками любых НПА. Отрицательные ответы на вопросы, обусловленные данными требованиями, выводят рассматриваемый документ за границы понятия НПА и не позволяют им иметь юридическую силу. По своей структуре примерный перечень вопросов можно разделить на две большие группы: а) вопросы, относящиеся к обязательным атрибутам НПА; б) вопросы, относящиеся к общим критериям качества НПА. Обсуждение полного перечня вопросов выходит за рамки настоящей публикации.

Отдельным важным моментом экспертизы качества НПА является схема процесса принятия закона [2–11]. Для НПА федерального уровня она выглядит следующим образом:

– внесение законопроекта или законодательного предложения (законодательная инициатива);

– рассмотрение законопроекта в палатах, комитетах (комиссиях) парламента (обсуждение законопроекта);

– принятие закона;

– опубликование закона.

Первая стадия законодательного процесса (рис. 1) – законодательная инициатива – сводится к внесению на рассмотрение Государственной Думы (ГД) законопроекта. Право на совершение такого рода действий именуется правом законодательной инициативы.

При внесении законопроекта в ГД субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены: пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта; текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект; перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона; финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат); заключение Правительства РФ (в случаях, определенных ч. 3 ст. 104 Конституции РФ).

Вторая стадия законодательного процесса (рис. 2) – предварительное рассмотрение законопроектов.

Законопроект, подлежащий рассмотрению ГД, направляется ее Советом в соответствующий комитет палаты, который назначается ответственным по законопроекту [2–11].

Одновременно законопроект направляется в комитеты, комиссии и депутатские объединения, Президенту РФ, в Совет Федерации, в Правительство РФ, а также в Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд РФ по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

Третья стадия законодательного процесса (рис. 3) включает в себя рассмотрение законопроектов в ГД, которое может осуществляться в трех чтениях.

При рассмотрении ГД законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении ГД может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом высказанных предложений и замечаний, отклонить законопроект, принять закон. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

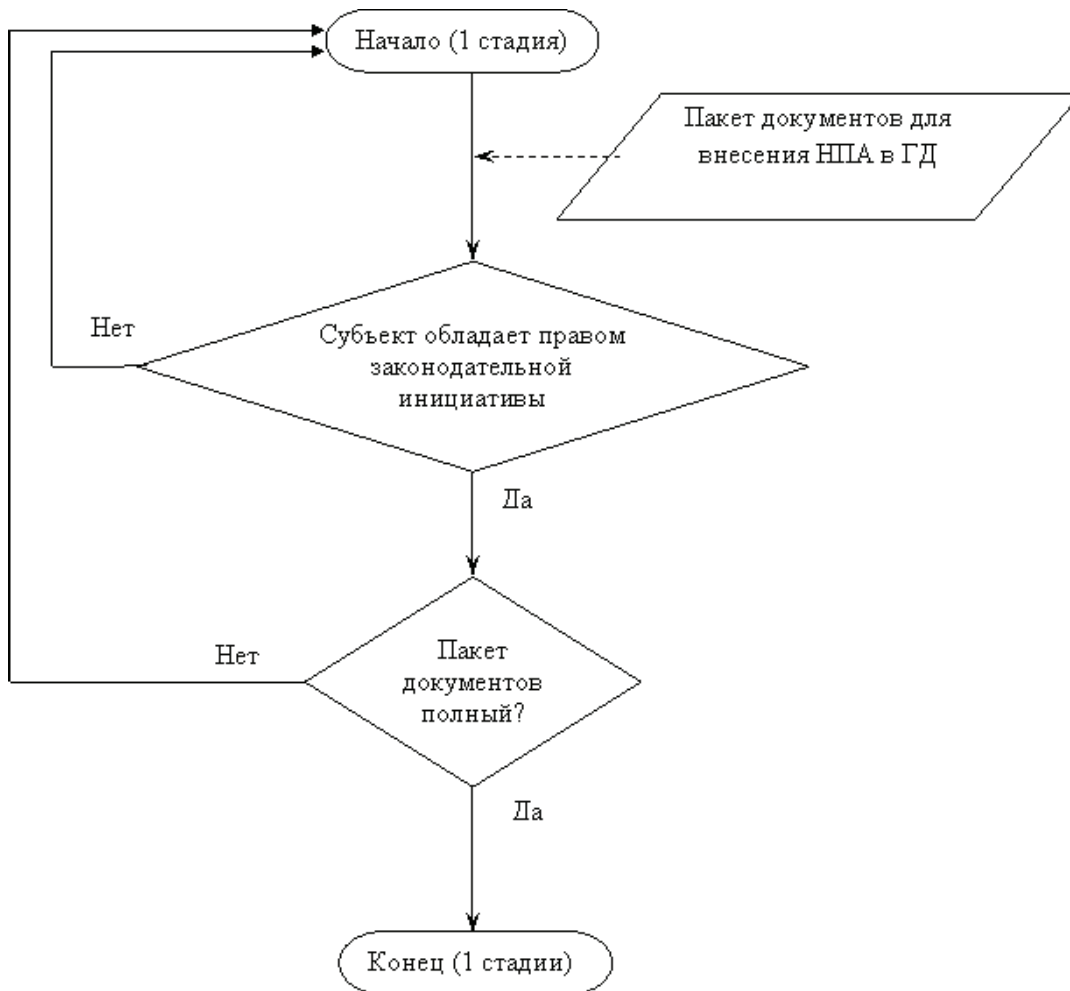


Рис. 1. Блок-схема алгоритма первой стадии законодательного процесса

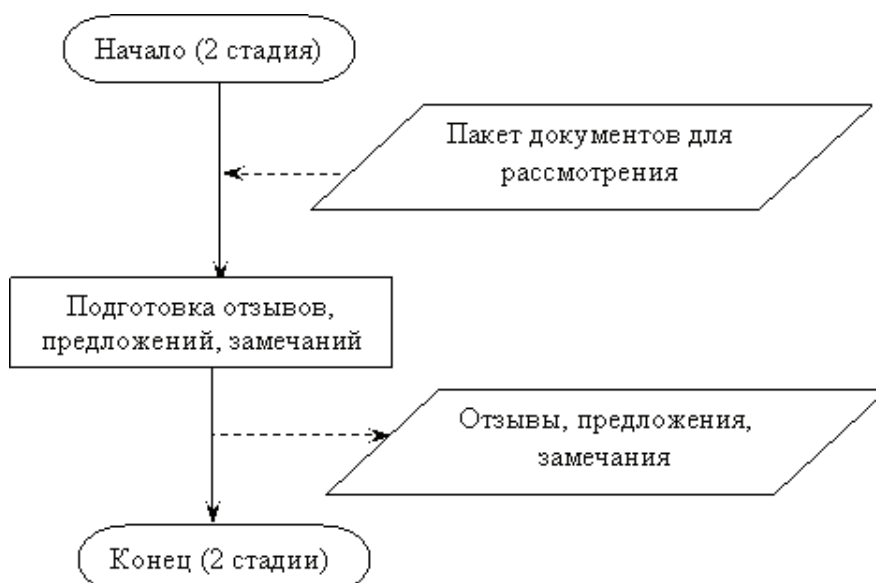


Рис. 2. Блок-схема алгоритма второй стадии законодательного процесса

Решение по законопроекту, рассмотренному в первом чтении, считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов ГД.

Ответственный комитет ГД изучает и обобщает поправки. Вместе с законопроектом, подготовленным ко второму чтению (рис. 4), комитет представляет таблицу поправок, рекомендованных им к отклонению, и таблицу одобренных им поправок. Правовое управление Аппарата ГД осуществляет постатейную пра-

вовую и лингвистическую экспертизу законопроекта и подготавливает заключение.

Четвертая стадия законодательного процесса (рис. 5) – принятие закона.

Совет ГД назначает третье чтение законопроекта для голосования, чтобы принять его в качестве закона. При третьем чтении законопроекта не допускаются внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению в целом либо по отдельным статьям, главам, разделам. В исключительных случаях по требо-

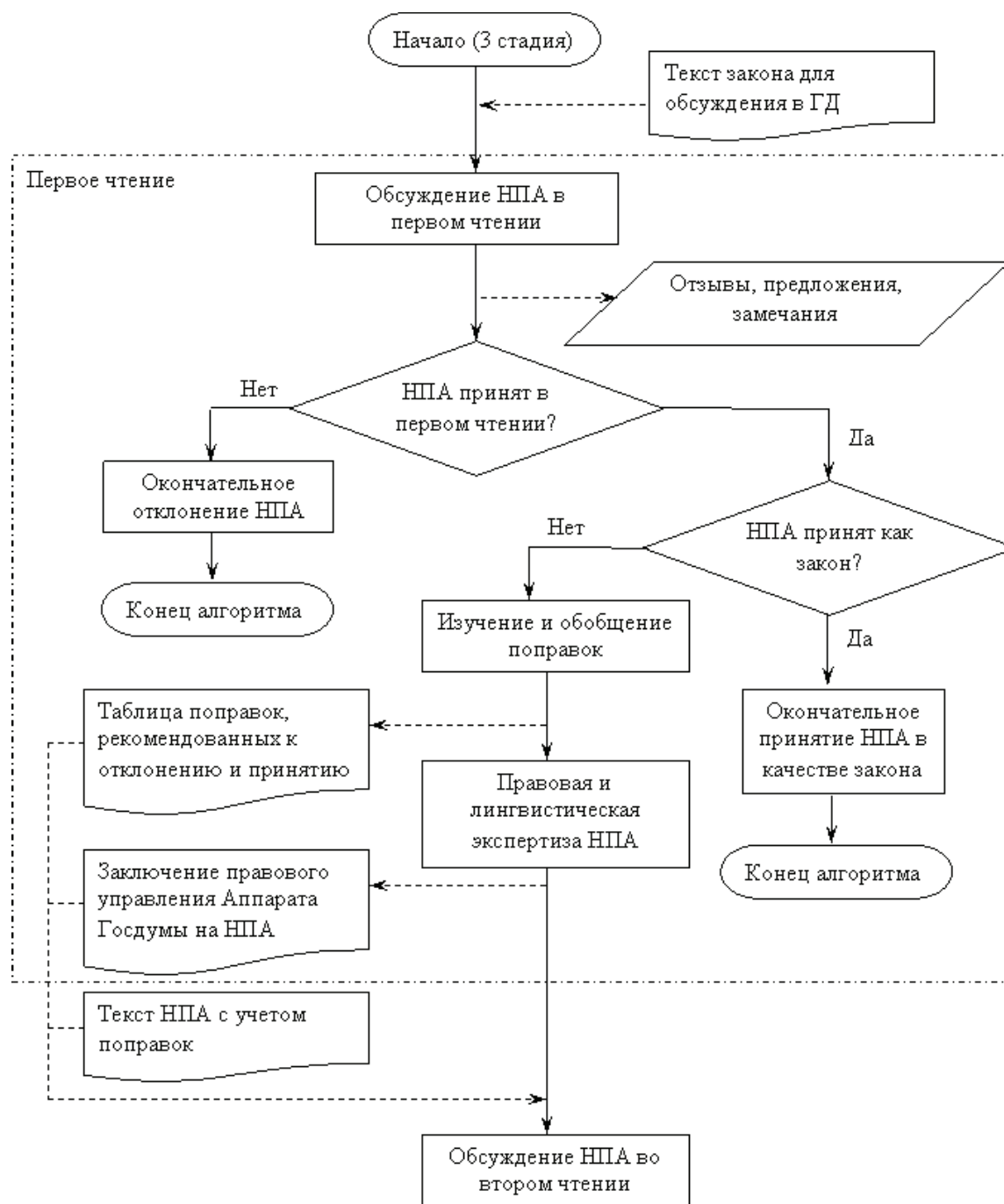


Рис. 3. Блок-схема алгоритма третьей стадии законодательного процесса (первое чтение)

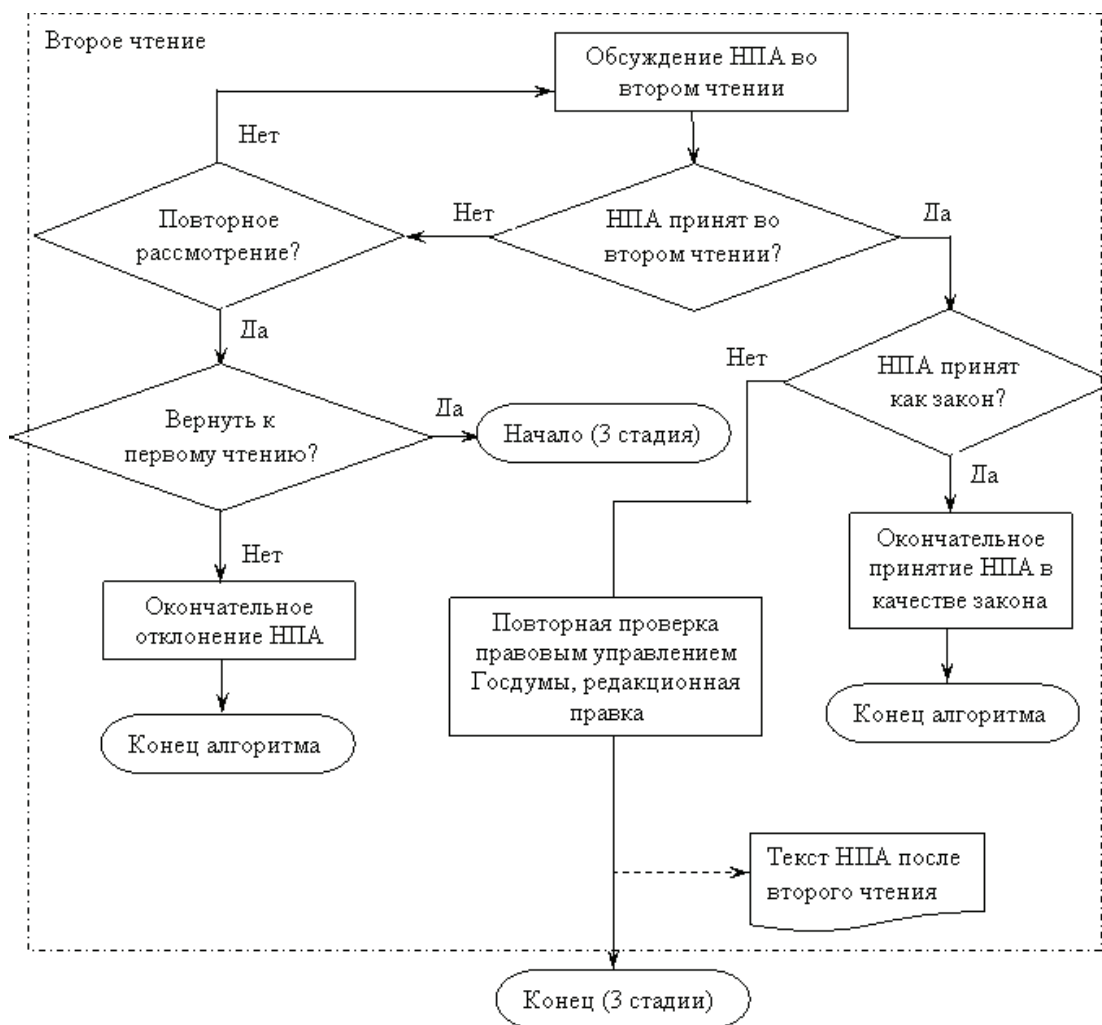


Рис. 4. Блок-схема алгоритма третьей стадии законодательного процесса (второе чтение)

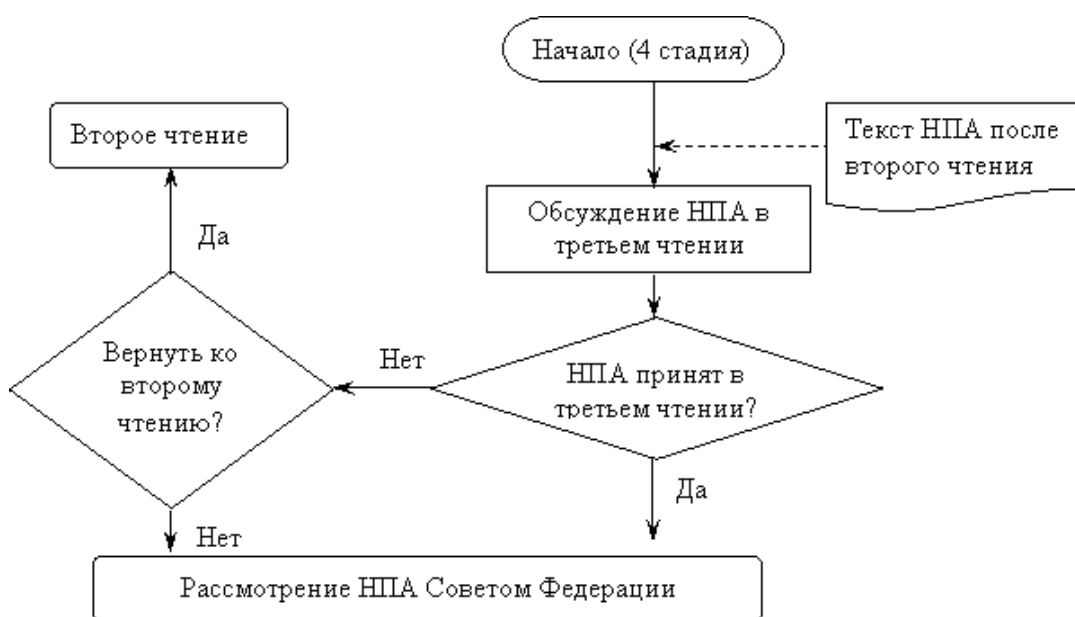


Рис. 5. Блок-схема алгоритма четвертой стадии законодательного процесса

ванию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов ГД, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении к процедуре второго чтения законопроекта.

В процессе оценивания качества приходится обрабатывать большой массив как качественных, так и количественных данных. Если в части качественных оценок большая доля точности зависит от субъективного мнения и опыта, то в части количественного выражения этих данных пока существуют разногласия. Ярким примером таких разногласий служит выбор количества термов лингвистических переменных [12–18]. Вопрос такого выбора связан с адекватным балансом между точностью и смысловым содержанием оценки. Например, разделение всех законов только на «плохие» и «хорошие» практически не дает никакого представления о качестве конкретного НПА и не позволяет с достаточной точностью характеризовать его качество в сравнении с другими. Также НПА, характеризуемый понятием «очень очень очень хороший», для обывателя ничем не будет отличаться от НПА с характеристикой «очень очень хороший», хотя такое разделение, безусловно, будет более точным. Таким образом, следует сделать вывод, что смысловое содержание обратно пропорционально точности градации относительно оцениваемой характеристики.

Возможным решением данного вопроса является предварительная выработка требований к необходимому смысловому содержанию, которым должна удовлетворять экспертиза НПА. Данные требования могут быть обусловлены важностью оцениваемого НПА, его сложностью, проработанностью правовой сферы действия НПА, целью оценки и т.д. После выработки таких требований должна выбираться точность градации множества НПА.

Другим вопросом количественного выражения нечетких данных является выбор методов их формализации. При использовании большинства методов формирования функций принадлежности необходимо аппроксимировать данные функции по нескольким

характерным точкам [12–18]. Данная задача решается множеством численных методов, однако сложность их выполнения вместе со сложностью содержания модели делает их практическое применение весьма затруднительным. Для решения данной проблемы возможно применение обобщенного метода центра неопределенности (ОМЦН) [19]. По своей сути ОМЦН представляет собой не один, а совокупность алгоритмов, которая последовательным выполнением приводит ко все более точным результатам аппроксимации.

Выводы

Принимая во внимание все вышеизложенные сведения, можно сделать вывод о том, что область моделирования процессов законотворчества, а также процессов оценки качества НПА крайне мало исследована и разработана. Однако применение методов ТНМ может помочь решить если не все, то большинство вопросов данной области. В первую очередь это обусловлено тем, что нечеткие методы изначально были разработаны и начали внедряться в тех областях, где данные не поддавались точной формализации и оценке. В области права критерии оценки качества, данные и необходимые результаты исследований должны представляться в естественно-языковом виде, что требует применения соответствующего математического аппарата.

На этапе формирования эталонных нечетких чисел применяются различные методы получения данных экспертного опроса с использованием разного вида матриц сравнения, что исключает часть субъективности оценок экспертов. На этапе формирования функций принадлежности является целесообразным использование ОМЦН для определения их параметров. На этапе вывода конечного результата применяется весь комплекс методов сравнения нечетких чисел, арифметических операций над ними и правил нечеткой логики.

В итоге результаты оценки качества НПА представляются человеку в привычном для него языковом виде и полностью готовы к непосредственному использованию в работе без их интерпретации.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации. – М., 1993.
2. Сырых В.М. Теория государства и права : учебник для вузов. – М., 2007.
3. Сырых Е.В. Общие критерии качества закона : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.
4. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания : Федеральный закон от 14 июня 1994 г. №5-ФЗ. – М., 1994.
5. Вавилов С.В. Борьба за качество законов // ЭЖ-Юрист. – 2006. – №31.
6. Габбасов Р.А. Качество закона и вопросы регулирования оборота недвижимости // Бюллетень нотариальной практики. – 2006. – №3.
7. Косов Д.Л., Пивкин Е.Н., Апполонов И.А., Белов В.М. О принципах правотворчества // Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – приоритетные направления обеспечения комплексной безопасности населения юга Западной Сибири : материалы VI междунар. науч.-практ. конф. – Вып. 1. – Барнаул, 2008. (Серия «Комплексная безопасность населения Западной Сибири»).

8. Косов Д.Л., Пивкин Е.Н., Апполонов И.А., Белов В.М. О стадии подготовки проекта нормативно-правового акта // Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – приоритетные направления обеспечения комплексной безопасности населения юга Западной Сибири : материалы VI междунауч.-практ. конф. – Вып. 1. – Барнаул, 2008. (Серия «Комплексная безопасность населения Западной Сибири»).

9. Косов Д.Л., Пивкин Е.Н., Апполонов И.А., Белов В.М. О понятии и стадиях правотворчества // Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – приоритетные направления обеспечения комплексной безопасности населения юга Западной Сибири : материалы VI междунауч.-практ. конф. – Вып. 1. – Барнаул, 2008. (Серия «Комплексная безопасность населения Западной Сибири»).

10. Белов В.М., Орлов А.С., Апполонов И.А. Об идентификации модели оценки качества нормативно-правовых документов // Обработка информационных сигналов и математическое моделирование : материалы Росс. науч.-тех. конф. – Новосибирск, 2012.

11. Белов В.М., Орлов А.С., Апполонов И.А. О процедурах принятия и опубликования законопроектов и их формализации // Обработка информационных сигналов и математическое моделирование : материалы Росс. науч.-тех. конф. – Новосибирск, 2012.

12. Захаров В.А. О выборе методов построения функций принадлежности для формализации задач принятия решений [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.smolensk.ru/user/sgma/MMORPH/N-12-html/borisov/zakharov/zakharov.htm>.

13. Борисов А.Н., Крумберг О.А., Федоров И.П. Принятие решения на основе нечетких моделей: примеры использования. – Рига, 1990.

14. Кофман А. Введение в теорию нечетких множеств. – М., 1982.

15. Борисов А.Н., Алексеев А.В., Меркурьев Г.В. и др. Обработка нечеткой информации в системах принятия решений. – М., 1989.

16. Борисов А.Н., Алексеев А.В., Крумберг О.А. и др. Модели принятия решений на основе лингвистической переменной. – Рига, 1982.

17. Мелихов А.Н., Берштейн Л.С., Коровин С.Я. Ситуационные советующие системы с нечеткой логикой. – М., 1990.

18. Нечеткие множества и теория возможностей. Последние достижения : пер. с англ. / под ред. Р.Р. Ягера. – М., 1986.

19. Хомутов О.И., Белов В.М., Гончаров С.А., Рябова Е.В. Оценка параметров эмпирических зависимостей обобщенным методом центра неопределенности. – Барнаул, 2007.