

Докукин А.В. Повышение качества информационного обеспечения мониторинга правотворчества и правоприменения [Электронный ресурс] // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования: Научный интернет-журнал. 2013. – № 6(16). Режим доступа http://iea.gostinfo.ru/files/2013_06/2013_06_10.pdf

УДК 004+006

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МОНИТОРИНГА ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Докукин А.В., доктор экономических наук, заместитель начальника отдела научно-экономических исследований информационного обеспечения технического регулирования и послевузовского образования Российского научно-технического центра информации по стандартизации, метрологии и оценке соответствия (ФГУП «СТАНДАРТИНФОРМ»)

В статье рассмотрена проблема повышения качества информационного обеспечения мониторинга правотворчества и правоприменения, в том числе в области технических регламентов и стандартов. Сделан вывод о необходимости расширения функций государственной автоматизированной системы (ГАС) «Правосудие» и других информационных систем для обеспечения единства информационного пространства правотворчества и правоприменения.

Ключевые слова: мониторинг, правотворчество, правоприменение, государственная автоматизированная система, информационное пространство.

UDC 004+006

IMPROVING THE QUALITY OF INFORMATION SUPPORT MONITORING OF LAWMAKING AND LAW ENFORCEMENT

Dokukin A.V., Doctor of Economics, deputy chief of the scientific and economic research information support technical-regulation and postgraduate education of the Russian Scientific and Technical Information Center for Standardization, Metrology and Conformity Assessment (FSUE "STANDARTINFORM")

In the article the problem of improving the quality of information support monitoring of lawmaking and enforcement, including in the field of technical regulations and standards. The conclusion about the need to expand the functions of the State Automated System (SAS) “Justice” and other information systems to ensure the unity of information space lawmaking and enforcement.

http://iea.gostinfo.ru/files/2013_06/2013_06_10.pdf

Keywords: monitoring, lawmaking, law enforcement, state automated system, information space.

Роль мониторинга правотворчества и правоприменения является весьма значимой в обеспечении процесса совершенствования законодательства. Так, в работе Я.Е. Наконечного подчеркивается: «Все субъекты правотворчества и субъекты, обеспечивающие эту деятельность, а также правоприменители нуждаются в получении достоверной информации о качестве нормативных актов и практике их применения. ... Сегодня важной составляющей правотворческого процесса является проведение мониторинга целых отраслей права и законодательства, оценка качества отдельных нормативных актов и даже норм права, то есть проверка их соответствия требованиям законности с целью выявления, имеющихся коллизий и пробелов, а затем определения наиболее оптимальных путей и способов совершенствования системы законодательства» [1]. Указанным автором предлагается следующее определение: «Мониторинг нормативных актов – это научно и методически обоснованная система комплексной оценки содержания и формы нормативных актов, осуществляемая на плановой основе посредством получения различных видов информации, наблюдения, анализа, контроля и прогноза, осуществляемых с целью создания качественной и эффективной системы нормативных актов». Далее этот автор подчеркивает: «Информационное обеспечение является очень важным для всех видов правотворчества, начиная с законодательной деятельности и заканчивая подготовкой и принятием корпоративных правовых установлений. Мониторинг нормативных актов – это важнейший элемент системы правовой информации, системы правового обеспечения функциональной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления».

Важную роль в развитии мониторинга играет инфраструктура сбора, анализа и обобщения информации о правоприменении. В настоящий момент создана и функционирует официальная государственная автоматизированная

система (ГАС) «Правосудие» [18], в рамках задач которой мониторинг играет весьма значимую роль:

«- поддержание законности и обоснованности принимаемых судебных решений и качества оформляемых судебных документов;

- повышение эффективности процессов судебного делопроизводства и подготовки данных судебной статистики в судах путем сокращения времени на обработку и передачу информации;

- обеспечение объективного анализа правоприменительной практики, структуры правонарушений и направлений криминализации общества на основе больших объемов судебной статистики и данных предыстории;

- повышение информированности общества о деятельности судов, обеспечение прозрачности и открытости состояния системы правосудия в России» ([19], цит. по источнику [20]).

Однако в настоящее время ГАС «Правосудие» предлагает лишь поиск дел по следующим атрибутам:

- а) субъект Российской Федерации;
- б) номер дела (материала);
- в) участник процесса (ФИО);
- г) дата поступления: с ____ по ____;
- д) вид судопроизводства;
- е) статья (категория);
- ж) судья (ФИО).

Таким образом, в ГАС «Правосудие» для внешних пользователей не предусматривает вывода каких-либо обобщенных результатов, позволяя лишь найти конкретное дело по его формальным атрибутам; отсутствуют возможности по обобщению и рубрикации случаев правоприменения, построения «семантической паутины» их взаимосвязей.

Несколько более широкие возможности предлагает информационная система (ИС) «Росправосудие» [21] – некоммерческая бесплатная справочно-правовая система по судебным решениям судов общей юрисдикции,

мировых и арбитражных судов Российской Федерации (РФ). Она имеет некоторые положительные отличия от ГАС «Правосудие», в частности, в ней доступен вывод статистики по определенным категориям дел, обобщение дел по субъектам (адвокатам, судьям и т.д.), полнотекстовый поиск по судебным решениям. Безусловно, это серьезно облегчает процесс мониторинга, позволяя делать выборки дел по упоминанию конкретного правового акта. Однако объем поступающей от судебной систем информации исключительно велик (число имеющихся в системе судебных решений исчисляется десятками миллионов), поэтому ручной поиск выдает огромное количество результатов, обработка которых требует значительных усилий. Кроме того, данный сервис является, по сути, частным, поэтому никто не гарантирует полноту и достоверность предоставляемых им сведений.

Исходя из этого, представляется необходимым совершенствование функционала официальной системы ГАС «Правосудие» в следующих направлениях.

Во-первых, интеграция системы с аналогичными системами арбитражных судов.

Во-вторых, развитие общедоступных информационно-аналитических сервисов. В частности, необходима реализация полнотекстового поиска по решениям судов с использованием комбинаций различных фильтров: текстовых, географических (распределение решений по субъектам РФ), временных (включая построение графиков тренда), экспорту статистики в один из стандартных форматов (например, CSV и др.).

В-третьих, желательно создание верифицированной информационной инфраструктуры общественного мониторинга правоприменения, реализующей концепцию web 3.0 [11-14]. Как известно, web 1.0 – концепция генерации Интернет-контента отдельными авторами по атомизированному принципу; web 2.0 – концепция совместной генерации контента в сообществах пользователей на принципах краудсорсинга (характерным примером являются различные wiki – проекты) [9]. Наконец, web 3.0

объединяет сильные стороны обеих концепций – это коллективное создание контента, однако модерируемое опытными экспертами. Применительно к рассматриваемой тематике web 1.0 – это создание и размещение аналитических обзоров по результатам мониторинга правоприменения отдельными авторами. Такие авторы могут быть или лицами, специально ориентированными на проведение мониторинга (представители государственных структур, ученые-юристы и т.д.), или сторонними лицами. Преимущество уполномоченного мониторинга в том, что верифицированная личность автора, наличие у него официальной или репутационной ответственности обеспечивают высокую вероятность качественных результатов, а недостаток заключается в том, что относительно малое число подобных авторов не могут справиться с решением задачи оперативного мониторинга во всех необходимых направлениях. Например, по актуальной задаче мониторинга правоприменения по защите прав потребителей, в т.ч. с использованием стандартов качества продукции – с 2006 года по начало 2013 года, согласно данным информационной системы «Росправосудие», было вынесено несколько сотен тысяч решений первой инстанции по случаям нарушения прав потребителей и требований законодательства о техническом регулировании. Точнее, по делам «О защите прав потребителей – из договоров в сфере торговли, услуг и т.п.» с 01.01.2006 г. по 01.01.2013 г. вынесено решений: в судах общей юрисдикции – 117 292, мировых – 78 937; из них – первая инстанция – 166 836, апелляция – 14 234, кассация – 14 954, надзор – 205.

По статистике Общества защиты прав потребителей «Общественный контроль», всё большее и большее количество граждан решаются защищать свои потребительские права, в том числе и в судебном порядке. Так, если в 1998 году было подано всего 27,1 тысячи таких исков, то в 2007 году – уже 95 тысяч, а в 2010 году – 315 тысяч. Общий объем судебных решений за указанный период обобщен в таблице 1 (подробнее данный аспект освещен в ряде работ А.В. Докукина и Д.Э. Борцовой, в т.ч. [3-5]).

Очевидно, что отдельные уполномоченные исследователи не могут справиться с оперативным мониторингом подобных объемов информации.

Таблица 1

Объем судебной индивидуальной информации по вопросам качества и безопасности продукции

Статья	Общее количество дел	Количество дел в первой инстанции
УК 171.1. Производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции	25 938	21 895
УК 238. Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности	26 326	23 455
КОАП 8.22. Выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума	>100 000	74 351
КОАП Статья 8.23. Эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума	>100 000	44 339
КОАП 13.4. Нарушение правил проектирования, строительства, установки, регистрации или эксплуатации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств	> 100000	51 588
КОАП 13.8. Изготовление, реализация или эксплуатация технических средств, не соответствующих стандартам или нормам, регулирующим допустимые уровни промышленных радиопомех	> 100000	50 909
КОАП 14.4. Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований	30760	30760
КОАП 14.43. Нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов	43155	43155
КОАП Статья 14.44. Недостоверное декларирование соответствия продукции	36927	36927
КОАП 14.45. Нарушение порядка реализации продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия	81843	81843

Статья	Общее количество дел	Количество дел в первой инстанции
КОАП 14.46. Нарушение порядка маркировки продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия	37110	37110
Закон «О защите прав потребителей»	196229	166 836

Что же касается частного мнения сторонних, зачастую анонимных авторов, то они не могут быть использованы без дополнительной проверки, поскольку могут содержать ошибочные выводы ввиду некомпетентности либо корысти.

Использование парадигмы web 2.0 позволит повысить степень оперативности мониторинга правоприменения на базе коллективной деятельности большого числа добровольцев-краудсорсеров. Очевидно, что высокая общественная значимость мониторинга правоприменения может привлечь достаточное число заинтересованных лиц, а выработанные механизмы самоорганизации экспертного сообщества (например, [11]) позволят организовать взаимную проверку результатов, выявление наиболее эффективных экспертов и повышение их рейтинга. Однако именно высочайшая общественная значимость задачи и не позволяет в полной мере использовать парадигму самоорганизации web 2.0, поскольку не исключены спланированные компании по «продвижению» ангажированных экспертов. Поэтому пользовательское сообщество краудсорсеров должно контролироваться и управляться профессиональными экспертами, что и составляет суть концепции web 3.0. При этом существующие механизмы идентификации Интернет-пользователей (например, в рамках портала государственных услуг) позволят сформировать многоуровневую, иерархическую структуру верификации участников экспертного сообщества: на верхнем уровне официальных лиц и представителей юридической науки, на среднем уровне – экспертов с подтвержденной идентификацией личности, на нижнем уровне – анонимных краудсорсеров. Информационную систему поддержки общественного мониторинга правоприменения целесообразно

создать на государственном уровне, как подсистему ГАС «Правосудие», для исключения манипуляций третьих лиц, обеспечения надежности и эффективности ее функционирования.

В-четвертых, необходима интеграция процессов мониторинга в правотворчестве и правоприменении. Например, применительно к стандартизации в настоящее время активно развивается система «Мониторинг НД», обеспечивающая сквозное наблюдение за всеми стадиями разработки стандарта, однако, по-прежнему, ее данные в полном объеме недоступны для общественного контроля и обсуждения, которое предусматривается законодательством в процессе принятия стандартов. Хотя стандарты, согласно действующей парадигме технического регулирования, и являются добровольно применяемыми, но фактически в целом ряде статей Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КОАП) и Уголовного кодекса Российской Федерации (УК) содержатся бланкетные ссылки на стандарты и другие документы в области стандартизации. Поэтому корректный мониторинг правотворчества (точнее, нормотворчества) в данной области должен предусматривать интеграцию с результатами мониторинга правоприменения по уже существующим ссылкам на стандарты.

Реализация предложенных направлений развития ГАС «Правосудие» и других информационных систем позволит интегрировать информационное пространство мониторинга правотворчества и правоприменения, соединить усилия профессиональных и добровольных экспертов, обеспечив эффективный общественный контроль.

Список использованных источников и литературы

1. Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: проблемы теории и практики: Дисс. канд. юрид. наук – М., 2008.
2. Ломтева В.С. Прогнозирование в правотворчестве и правоприменении: Дисс. канд. юрид. наук. – М., 2006.

3. Борцова Д.Э., Докукин А.В. Нормативно-управленческие резервы качества комплексных товарно-сервисных предложений на потребительском рынке // Транспортное дело России, 2012. – № 6.
4. Борцова Д.Э. Субъектно-объектная структура информационной системы обеспечения контроля качества и безопасности продукции // Транспортное дело России, 2013. – № 1.
5. Борцова Д.Э., Докукин А.В. Информационное обеспечение взаимодействия государства и потребителей в процессе контроля качества и безопасности продукции // Транспортное дело России, 2013. – № 1.
6. Шмелев, А.А. О правовой информации [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.scli.ru/rights/>
7. Васильев Д. Компьютер вместо юрисконсульта // Наука и жизнь. – 2001. – № 3.
8. Справочно-правовая система [Электронный ресурс]// Режим доступа:
http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0
9. [Электронный ресурс] // Режим доступа:
<http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>
10. Канищев П.Ю. Развитие информационного обеспечения сертификации. – М.: СТАНДАРТИНФОРМ, 2007.
11. Беличко В.А. Механизмы самоорганизации потребительского сообщества // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования: Интернет-журнал. 2012. – № 1. – 0,8 п.л. – [Электронный ресурс] // Режим доступа:
http://iea.gostinfo.ru/magazine_2012_01%281%29.html
12. [Электронный ресурс] // Режим доступа:
<http://calacanis.com/2007/10/03/web-3-0-the-official-definition/>
13. Журавлев В.В. О перспективах использования инновационных интернет-технологий в инфраструктуре науки [Электронный ресурс] // Режим доступа:
<http://issc.nsu.ru/upload/pdf%20materials/Proceedings/10%20Information%20Technologies.pdf>
14. [Электронный ресурс] // Режим доступа:
http://www.webplanet.ru/news/reading-room/2006/3/20/we_3_0.html
15. ГОСТ 7.73-96.
16. Кабанов К.О. Совершенствование механизма инвестирования в создание единого информационного пространства предприятия: Дисс. канд. эконом. наук. – М., 2008.
17. «СИНАТРА» – Система Информирования о Нарушениях Технических Регламентов и о случаях причинения вреда вследствие нарушения технических регламентов информации [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://osig.ru/>.

18. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.sudrf.ru/>
19. Вехов В.Б. Криминалистическое учение о компьютерной информации и средствах ее обработки: Дисс. докт. юрид. наук. – Волгоград, 2008.
20. ГАС «Правосудие» // информации [Электронный ресурс] // Режим доступа:
http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%90%D0%A1_%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B8%D0%B5.
21. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://rospravosudie.com/>
22. Аронов И., Лосев С., Пугачев С., Седов А. Анализ случаев причинения вреда. Обзор зарубежных информационных систем // Стандарты и качество, 2005. – № 6.

© А.В. Докукин, 2013