



приоритет2030⁺
право для лидерства

Аналитическая справка

*«Автоматизация системы мониторинга
российского законодательства:
возможности и перспективы»*





**Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Московский государственный университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)»**

Аналитическая справка
Центра мониторинга законодательства и правоприменения
**«Автоматизация системы мониторинга российского законодательства:
возможности и перспективы»**

г. Москва

2024

Оглавление

Введение	3
Раздел 1. Общие положения об осуществлении мониторинга правоприменения в Российской Федерации	4
1.1. Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации	4
1.2. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: правила и методика проведения	9
1.3. Качественные и количественные критерии осуществления мониторинга правоприменения: перспективы автоматизации	12
Раздел 2. Информационные системы, потенциально применимые для автоматизации процессов мониторинга правоприменения	15
2.1. Продукты технологического прогресса, способствующие автоматизации мониторинга правоприменения	15
2.2. Интеграция с государственными и иными системами с целью создания системы автоматизированного мониторинга правоприменения	17
Заключение	19

Введение

Правовая система Российской Федерации характеризуется стремительным ростом числа принимаемых федеральных законов. Так, в 2022 году было принято 653, а в 2023 году уже 694 федеральных закона. Большинство из этих актов являются законами о внесении изменений в действующие законодательные акты. Такая ситуация, с одной стороны, является следствием необходимости законодательного обеспечения реализации государственной политики в условиях стремительно развивающихся общественных отношений, но, с другой стороны, представляет собой важнейший показатель качества правотворческого процесса. Это требует от органов власти и общества проведения эффективного мониторинга правоприменения, в том числе, изучения и анализа причин таких изменений и выявление отношения общества к ним.

Традиционные методы анализа время от времени оказываются неэффективными из-за больших объемов данных и необходимости быстрой реакции на изменения. При этом система мониторинга правоприменения российского законодательства является значительным инструментом, позволяющим произвести объективную оценку эффективности разработанных и принятых норм, как нормативных правовых актов, уже используемых в практике, так и их проектов.

Автоматизация систем мониторинга – ключевой инструмент для достижения цели повышения эффективности анализа правоприменительных процессов. Полученные и представленные по итогам исследований результаты необходимо учитывать на каждой стадии применения или разработки нормативного правового акта (далее – НПА).

Аналитическая справка посвящена рассмотрению возможностей и перспектив автоматизации проведения мониторинга правоприменения российского законодательства и используемых для установленной цели инструментов.

Раздел 1. Общие положения об осуществлении мониторинга правоприменения в Российской Федерации

1.1. Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации

Методика, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 (ред. от 02.08.2023г.) «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»¹ (далее – Методика мониторинга правоприменения), определяет термин «мониторинг правоприменения», его элементы, указывает на формы источников, используемых для сбора, обобщения, анализа данных о правоприменении, поэтому при оценке перспектив автоматизации необходимо отталкиваться от содержания данной Методики и рассматривать отдельные ее нормы, отвечая на вопрос о возможности автоматизации конкретного процесса и (или) анализа предложенного источника.

Пункты 6, 7 Методики мониторинга правоприменения определяют разнообразие информации, рекомендуемой к анализу для получения необходимых сведений. Пункты 7-10 устанавливают факторы, на основании которых обобщается и систематизируется информация, полученная из предложенных в пунктах 6, 7 источников, что необходимо для реализации принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) НПА и (или) в целях осуществления антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов, и (или) в целях устранения противоречий между НПА равной юридической силы при осуществлении мониторинга правоприменения.

Важно обратить внимание на каждый этап, чтобы проанализировать возможность автоматизации процесса сбора и систематизации полученной информации по отдельно взятому источнику информации, показателю.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 (ред. от 02.08.2023г.) «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации», Российская газета. № 186. 2011.

Большинство видов информации, установленных Методикой мониторинга правоприменения (п. 6, 7), являются открытыми источниками, поэтому их поиск, доступ к ним и фиксация результатов могут быть автоматизированы при условии читаемости текстов, необходимых для анализа. Автоматическая систематизация данных по некоторым видам информации первоначально потребует дополнительной перепроверки, так как, например, (1) некоторые источники могут содержать нечитаемые PDF файлы, что обязывает внедрять применение искусственного интеллекта (далее - ИИ), «умеющего читать» такие документы, или (2) некоторые сайты судов могут временно не содержать судебные акты в связи с их подготовкой или по иным причинам, что однозначно скажется на достоверности представляемых результатов анализа по такому источнику как практика судов, или (3) цифровому краулеру² будет необходимо больше мощностей, чтобы быстрее найти и обработать значительный объем актов, на каждый из которых будет необходимо переходить по ссылке, чтобы проанализировать содержание, так, например, на kad.arbitr.ru, во-первых, необходимо конкретно задавать информацию о реквизитах дела или его тематики, во-вторых, картотека kad.arbitr.ru состоит из перечня судебных дел с кликабельными ссылками на каждое, и только при переходе по которым с содержанием можно ознакомиться подробнее - что важно для критерия качества правоприменения (см. далее параграф 1.3).

Данные, направляемые в общественные, научные, правозащитные и иные организации, а также информация, поступающая от граждан, представляют собой труднодоступный вид информации для осуществления целей проведения мониторинга, так как такая информация передается в государственные органы, скорее, путем направления обращений, которые обычно не публикуются, в связи с чем, для получения более достоверной, в том числе статистической, информации предлагается автоматизировать ее

² Краулер - поисковый робот; программа, являющаяся составной частью поисковой системы и предназначенная для перебора страниц Интернета с целью занесения информации о них в базу данных.

сбор и хранение на уровне того органа, который принимает данные запросы, а также систематизировать полученный результат: в ходе сбора указанных данных автоматизировать формирование общих смыслов, полученных из таких обращений, с целью дальнейшего использования и учета в создании, изменении нормативных правовых актов (см. далее в параграфе 2.1).

Необходимо выделить конкретные критерии, установленные Методикой мониторинга правоприменения, сопоставление норм по которым представляется возможным автоматизировать:

«8. д) несоответствие нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации;

е) наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

з) коллизия норм права;

м) неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта;

п) количество и содержание заявлений по вопросам разъяснения нормативного правового акта;

р) количество вступивших в законную силу судебных актов об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований заявителей в связи с отношениями, урегулированными нормативным правовым актом, и основания их принятия;

с) количество и содержание удовлетворенных обращений (предложений, заявлений, жалоб), связанных с применением нормативного правового акта, в том числе с имеющимися коллизиями и пробелами в правовом регулировании, искажением смысла положений нормативного правового акта и нарушениями единообразия его применения;

т) количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.»;

«9. д) количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы уполномоченным органом;

е) количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами;

ж) сроки приведения нормативных правовых актов в соответствие с антикоррупционным законодательством Российской Федерации;

з) количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб) о несоответствии нормативного правового акта антикоррупционному законодательству Российской Федерации, в том числе о наличии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

и) количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.»;

«10. а) наличие противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулируемыми однородные отношения;

б) наличие единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах;

в) наличие дублирующих норм права в нормативных правовых актах;

г) наличие противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды;

д) наличие ошибок юридико-технического характера в нормативных правовых актах;

е) количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб), в том числе по вопросам понятийно-терминологической системы нормативных правовых актов, наличия в них дублирующих норм и противоречий, а также ошибок юридико-технического характера.».

Представляется возможным автоматизировать подпункты д), е), з), м), п), р), с), т) пункта 8, подпункты д), е), ж), з), и) пункта 9, подпункты а-е) пункта 10 Методики мониторинга правоприменения.

Для полномасштабной оценки перспектив автоматизации существующих процессов проведения мониторинга правоприменения, необходимо учитывать заданные правила, методику и критерии, используемые также в рамках проведения антикоррупционной экспертизы.

1.2. Антиторрупционная экспертиза нормативных правовых актов: правила и методика проведения

Методика мониторинга правоприменения закрепляет целостное понимание о данном процессе, информационных источниках, используемых для его проведения, а также обозначает общие критерии, часть из которых по своему смысловому содержанию отсылает обратиться к коррупциогенным факторам, находящим свое отражение в методике, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 20.04.2024) «Об антиторрупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антиторрупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антиторрупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»)³ (далее - Методика проведения антиторрупционной экспертизы), которая определяет и толкует критерии, выявление которых может оказать воздействие на коррупционную ситуацию при дальнейшем применении исследуемых нормативных правовых актов.

Для оценки перспектив и возможностей автоматизации мониторинга правоприменения необходимо отталкиваться от заданных коррупциогенных факторов, поэтому предлагается проанализировать каждый предложенный критерий на возможность его автоматизации. Обе Методики также устанавливают необходимость анализа каждой нормы, поэтому важно определить, что автоматизация каждого шага глобального процесса мониторинга правоприменения будет нуждаться в значительных объемах технического, а также, на первоначальных этапах, человеческого ресурса.

Большинство коррупциогенных факторов (критериев) подразумевают оценку смыслового содержания нормы и ее соответствия заданному критерию

³ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 20.04.2024г.) «Об антиторрупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антиторрупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антиторрупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»), Российская газета. № 46. 2010.

– необходимо понимать, какой смысл заложен в анализируемую часть нормативного правового акта, иметь возможность предположить спектр потенциально возможных ситуаций. Для оценки смыслового соответствия нормы конкретному критерию Методики антикоррупционной экспертизы, необходимо привлечение человеческого ресурса - человеческого сознания. В настоящее время ИИ достигнуть этого не сможет, однако представляется возможным автоматизировать процессы проверки на те критерии, которые подразумевают под собой количественные, сопоставимые или технические характеристики, а также предполагается, что выявление, например, юридических коллизий будет возможно уже и на данном этапе технологического прогресса.

В рассматриваемой Методике необходимо выделить те установленные коррупциогенные факторы, создание системы автоматизированного поиска по которым позволит ускорить процесс проведения мониторинга:

«3. Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

б) определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

и) нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.».

Автоматизация получения результатов по подпунктам б), в), ж), и) пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы представляется возможной.

Критерии, установленные в рассмотренных Методиках, обладают чертами качественных и количественных характеристик, поэтому необходимо разграничить их и определить перспективы и возможности автоматизации на данном этапе технологического развития.

1.3. Качественные и количественные критерии осуществления мониторинга правоприменения: перспективы автоматизации

Автоматизация мониторинга правоприменения предполагает оценку норм как по качественным, так и по количественным характеристикам с целью определения эффективности применения законодательства.

Качественные критерии могут включать в себя аспекты сопоставления фактов, нормативных правовых актов, судебной практики внутренней и зарубежной, например, исследование законодательства зарубежных стран по областям, входящим в предмет правового регулирования представленных к мониторингу законов; выявления правовых положений, конструкций и институтов, которые могут быть имплементированы в российское законодательство; оценка полноты правового регулирования общественных отношений; установление норм, позволяющих широко интерпретировать компетенцию и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, фиксация отсутствия законодательного регулирования какого-либо вопроса или наличия в нормативном правовом акте нечетких формулировок; выявление и исключение положений, вводящих избыточные издержки для субъектов предпринимательской деятельности - в большей степени оценка норм по качественным критериям предполагает наличие широкого кругозора, возможности размышлять над различного рода ситуациями - это является более сложной, глубокой задачей, требующей, на данный момент, использования творческого и интеллектуального труда человека.

С другой стороны, автоматизация процессов получения результатов оценки по таким качественным критериям, которые приближены по своей сути к достижению среднестатистического обобщенного содержательного результата, например, выявление общественного мнения по вопросам реализации материальных, процессуальных, правоприменительных нормативных правовых актов или обобщение и оценка информации о

практике применения представленных таких актов на основании уже полученных результатов по заданным критериям, представляется возможной.

Количественные критерии, в свою очередь, могут включать статистику, а также данные о количестве:

- судебных актов;
- судебных актов, вынесенных в пользу истца;
- судебных актов, вынесенных в пользу ответчика;
- судебных актов, содержащих в описательной и мотивировочной частях ссылки на исследуемый нормативный правовой акт;
- исполненных решений;
- решениях, ожидающих исполнения;
- решениях об изменении/отмене, о прекращении производства по делу по итогам рассмотрения в апелляционной инстанции (в дальнейшем – с уточнениями, по какой причине, например, неверное толкование нормы);
- вынесенные решения об отмене полностью/в части, о направлении на новое рассмотрение, о прекращении производства по делу по итогам рассмотрения дела в кассационной/надзорной инстанциях;
- пересмотренных дел с иным исходом (в дальнейшем - с установлением причины, например, если неверное толкование судом - то какой нормы);
- зафиксированных нарушений вынесенного для анализа нормативного правового акта;
- о количестве и системе изменений анализируемого законодательного акта;
- упоминаний акта в СМИ и иных источниках и др.

Существуют и те критерии, анализ которых возможен при совместном использовании технического и человеческого ресурсов, например, определение фактических положительных и отрицательных последствий их принятия; разработка предложений по совершенствованию представленных для проведения мониторинга правоприменения законодательных актов.

Автоматизация данных процессов может усовершенствовать работу за счет использования алгоритмов для обработки информации в режиме реального времени, что позволит более быстро реагировать на изменения в законодательстве и правоприменительной практике, может раскрыть полученные результаты по вышеуказанным критериям с новой стороны, что также будет способствовать совершенствованию законодательной базы.

Раздел 2. Информационные системы, потенциально применимые для автоматизации процессов мониторинга правоприменения

2.1. Продукты технологического прогресса, способствующие автоматизации мониторинга правоприменения

Технологический прогресс значительно ускоряет автоматизацию различного рода процессов, внедряя инновационные продукты и решения: системы искусственного интеллекта и машинного обучения, анализирующие большие объемы данных, выявляя закономерности, в том числе, и в правоприменительной практике, например, программное обеспечение для обработки естественного языка позволяет автоматически анализировать судебные решения и правовые акты; использование блокчейн-технологий обеспечивает прозрачность и безопасность данных, что может способствовать повышению доверия к правовым системам; внедрение дронов и сенсорных технологий также открывает новые горизонты для мониторинга соблюдения законов в режиме реального времени - такое использование новейших технологий обеспечивает эффективность и справедливость правоприменения.

В целях совершенствования системы мониторинга правоприменения, автоматизации некоторых его процессов необходимо использовать различные информационные системы, которые существуют и успешно применяются уже сейчас. Среди таких систем можно выделить:

Системы аналитики больших данных – позволяют обрабатывать и анализировать огромные массивы информации, выявляя скрытые закономерности.

Искусственный интеллект – необходимо применять для выполнения задачи по автоматизации процесса обработки текстов нормативных правовых актов, судебных решений, а также прогнозировать возможные последствия или предлагать внесение изменений в законодательстве.

Технология блокчейн – новейшая форма базы данных, механизм которой обеспечивает возможность открытого обмена информацией – вероятно, такой инструмент будет применим в случаях обмена открытой

публичной информацией между государственными органами, или, например, при организации получения обращений граждан, чтобы для проведения мониторинга правоприменения охватить максимально широкий круг информации, используемой для дальнейшей обработки и фиксации статистики с минимальной погрешностью.

Платформы для сбора обратной связи от граждан – инструмент, который дает возможность оперативно получать информацию о проблемах в правоприменении, о последствиях принятия того или иного законодательного акта для граждан / юридических лиц, а собранная таким образом информация может быть автоматически «проанализирована» искусственным интеллектом и приведена к среднестатистическим данным по заданному нормативному правовому акту.

Электронные базы данных, хранящие информацию как о действующих законах, судебных актах и правоприменительной практике, чем позволяют проводить сравнительный анализ и мониторинг изменений, так и о уже проведенных исследованиях и обновляемая / пополняемая по мере возникновения новых результатов по итогам проведения мониторинга правоприменения.

Использование перечисленных и иных новейших технологических систем при проведении анализа позволит существенно повысить эффективность мониторинга правоприменения, а также обеспечить более высокий уровень доверия к системе законодательства.

Помимо упомянутых инструментов, которые могут быть внедрены в рассматриваемые процессы, необходимо активно задействовать и те платформы, используя которые, мы получаем всю необходимую нам информацию – поэтому необходимо обозначить такие государственные и иные системы, интеграция с которыми может содействовать автоматизации мониторинга правоприменения.

2.2. Интеграция с государственными и иными системами с целью создания системы автоматизированного мониторинга правоприменения

Проведение мониторинга правоприменения требует активного взаимодействия с существующими государственными и иными электронными системами для обеспечения комплексного и эффективного анализа нормативных правовых актов и иной информации. Такая интеграция позволит объединить разрозненные информационные потоки, комплексно собирая информацию в единое целое, а также позволит быстрее создать единую платформу для сбора, хранения данных о проведенных мониторинговых исследованиях, а также их пополнения и обновления в режиме онлайн.

Основные задачи Департамента регуляторной политики и оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития Российской Федерации (далее – Департамент) заключаются в представлении заключений об оценке регулирующего воздействия проектов НПА, проведение анализа фактического влияния действующих НПА для выявления в них положений, необоснованно усложняющих ведение бизнеса⁴. Департамент осуществляет комплекс мероприятий по улучшению качества оценки регулирующего воздействия (далее - ОРВ), обеспечивает функционирование информационных систем, таких как портал *regulation.gov.ru* и *Реестр обязательных требований*, в связи с чем представляется возможным наличие заинтересованности Департамента в присоединении к разработке новейшей программы автоматизированного мониторинга.

Законодательство России – портал pravo.gov.ru является официальным источником опубликования, в связи с чем его использование безоговорочно необходимо, а в случае привлечения его к автоматизации процессов - портал станет главным источником вновь принятых нормативных правовых актов, представленных к мониторингу.

⁴ Департамент регуляторной политики и оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития Российской Федерации [Эл.ресурс] – URL: <https://economy.gov.ru/material/departments/d26/>

ГАС «Правосудие», Кад.арбитр (kad.arbitr.ru) – свободный доступ к информации с указанных источников позволит автоматизировать поиск информации по массиву судебной практики.

КонсультантПлюс, Гарант – интеграция с данными платформами позволит ускорить разработку процессов автоматизации мониторинга.

СМИ, Интернет научная публикации – рассматриваются в качестве источников информации о контекстах упоминания анализируемых нормативных правовых актов.

«Российская общественная инициатива»⁵ может способствовать автоматизации сбора общественного мнения, статистики, более быстрому привлечению внимания к возникшим на практике проблемам, поскольку представляет собой способ доступа, благодаря которому граждане России могут выдвигать различные инициативы либо голосовать за них.

Указанные и иные системы являются важными инструментами, привлечение и / или использование которых при разработке продукта, позволяющего автоматизировать проведение мониторинга правоприменения, позволит создать единую платформу, отображающую эффективность работы судебной системы, принятых законодательных актов, статистику нарушений, а также выводящую предложения по совершенствованию актов.

Интеграция с электронными системами не только улучшает качество мониторинга, но и способствует более прозрачному и справедливому правоприменению, укрепляя доверие граждан к правовой системе.

⁵ Российская общественная инициатива [Электронный ресурс] – URL: <https://www.roi.ru/>

Заключение

Автоматизация системы мониторинга российского законодательства открывает новые горизонты для повышения эффективности правоприменительных процессов. Использование качественных и количественных критериев в сочетании с современными информационными системами позволит не только улучшить анализ действующего законодательства, но и создать более прозрачную и подотчетную систему.

Критериями, доступными для автоматизации, являются:

- количество судебных актов; судебных актов, вынесенных в пользу истца / в пользу ответчика; содержащих в описательной и мотивировочной частях ссылки на исследуемый НПА;
- наличие коллизий норм права;
- количество и содержание запросов на разъяснение НПА;
- выявление коррупциогенных факторов;
- противоречия между общими и специальными нормами, регулирующими однородные отношения;
- количество и характер зафиксированных правонарушений в области действия НПА, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности;
- дублирующие нормы права;
- ошибки юридико-технического;
- количество и контекст упоминаний акта в СМИ и иных источниках.

Перспективы автоматизации заключаются в создании алгоритмов, способных обрабатывать большие объемы данных с целью выявления закономерностей и проблемных аспектов правоприменения. Это позволит не только оперативно реагировать на изменения в законодательстве, но и проводить глубокий анализ его влияния на общественные отношения. Внедрение новых технологий станет важным шагом на пути к снижению коррупционных рисков и повышению уровня доверия граждан к государственным институтам.

Взаимодействие с такими платформами как ГАС «Правосудие», Кад.арбитр (*kad.arbitr.ru*), Законодательство России – портал *pravo.gov.ru*, Департаментом регуляторной политики и оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития Российской Федерации позволит реализовать задуманный функционал, а также окажет содействие при создании и модерации открытой платформы, позволяющей пользователям направлять информацию в автоматизированную систему обработки и систематизации информации по установленным Методиками критериям. При этом видится возможным разработать продукт в виде программы для ЭВМ, который может быть зарегистрирован в Роспатенте.

Использование и интеграция информационных систем и новейших технологических инструментов может повысить прозрачность правоприменительных процессов и снизить коррупционные риски, поэтому перспектива автоматизации мониторинга правоприменения является не только актуальной, но и необходимой для формирования здоровой правовой среды в России.