

Национальная безопасность / nota bene

Правильная ссылка на статью:

Шульц В.Л., Кульба В.В., Шелков А.Б., Чернов И.В., Тимошенко А.А. — Сценарные методы оценки эффективности нормативно-правового регулирования процессов развития социально-экономических систем в условиях неопределенности // Национальная безопасность / nota bene. – 2023. – № 3. DOI: 10.7256/2454-0668.2023.3.40444 EDN: TDEZLB URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=40444

Сценарные методы оценки эффективности нормативно-правового регулирования процессов развития социально-экономических систем в условиях неопределенности

Шульц Владимир Леопольдович

доктор философских наук

Член-корреспондент РАН, профессор, кафедра социального конструирования, Московский Государственный Университет

119991, Россия, г. Москва, ул. Ленинские Горы, 1

✉ cona01@yandex.ru



Кульба Владимир Васильевич

доктор технических наук

Главный научный сотрудник, Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН

117997, Россия, г. Москва, ул. Профсоюзная, 65

✉ kulba@ipu.ru



Шелков Алексей Борисович

кандидат технических наук

Ведущий научный сотрудник, Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН

117997, Россия, г. Москва, ул. Профсоюзная, 65, каб. 407

✉ abshelkov@gmail.com



Чернов Игорь Викторович

кандидат технических наук

Заведующий лабораторией, Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН

117997, Россия, г. Москва, ул. Профсоюзная, 65

✉ ichernov@gmail.com



Тимошенко Андрей Анатольевич

кандидат юридических наук

Заведующий кафедрой, кафедра международного сотрудничества в сфере прокурорской деятельности, Университет прокуратуры Российской Федерации

117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, 2, корпус 1

✉ antim1@yandex.ru



[Статья из рубрики "Правовое обеспечение национальной безопасности"](#)

DOI:

10.7256/2454-0668.2023.3.40444

EDN:

TDEZLB

Дата направления статьи в редакцию:

13-04-2023

Дата публикации:

04-08-2023

Аннотация: Статья посвящена исследованию методологических проблем повышения эффективности законодательного регулирования процессов социально-экономического развития российского общества и государства в условиях жесткого санкционного давления стран Запада во главе с США. Рассмотрен комплекс проблем повышения качества правотворческих процессов. Для анализа эффективности правовых норм предложено использовать критерии и механизмы оценки их результативности, отражающие степень достижения поставленных в процессе их разработки целей с учетом издержек и затраченных ресурсов различного типа. Изложены результаты анализа влияния неопределенности на показатели эффективности разрабатываемых правовых норм. Приведены результаты анализа проблем и задач организации мониторинга эффективности процессов законодательного регулирования и правоприменения, являющегося источником исходной информации для оценки результативности реализации правовых актов на основе исследования ключевых тенденций общественного и государственного развития, а также выявления возникающих проблем, диагностирования «узких мест» и новых «окон уязвимости». Для решения задач опережающей оценки эффективности разрабатываемых правовых норм предложено использовать методологию сценарного анализа, обеспечивающую возможность информационной поддержки и оценки качества подготовки и реализации нормативно-правовых решений в рамках законотворческих процессов. Основным достоинством сценарного подхода является возможность снижения имеющейся неопределенности и ее представления с помощью нескольких альтернативных вариантов (сценариев) развития исследуемых ситуаций, что позволяет повысить качество принимаемых нормативно-правовых решений за счет опережающей оценки их результативности, а также диагностирования возможных негативных последствий. Полученные в процессе исследования результаты позволяют сделать вывод о целесообразности внедрения в практику подготовки проектов законодательных актов, их анализа и оценки результативности (включая оценку эффективности практики правоприменения) процедур сценарно-прогнозной экспертизы, дополняющей совокупность используемых в настоящее время процедур комплексной экспертизы законопроектов (правовой, юридико-технической, криминологической, антикоррупционной, лингвистической и т.д.).

Ключевые слова:

правовое регулирование, социально-экономическая система, законотворчество, правоприменение, оценка эффективности, неопределенность, сценарный анализ, имитационное моделирование, сценарно-прогнозная экспертиза, мониторинг

Введение

В настоящее время сложность решения задач нормативно-правового регулирования социально-экономического развития российского общества и государства существенно возросла, что связано с запредельным ростом напряженности экономического, информационного и военно-политического противостояния России и консолидированных на антироссийской платформе стран Запада. Фактически сегодня Россия столкнулась с целым комплексом критических вызовов и внешних угроз самому существованию общества и государства.

После начала специальной военной операции России на Украине США и полностью подчинившиеся американским интересам страны Запада ввели беспрецедентные по жесткости и масштабам санкции против нашей страны, фактически объявив Российской Федерации экономическую войну на уничтожение. Целью навязанной России конфронтации является политическая изоляция государства, блокирование доступа российской экономики на важнейшие глобальные рынки товаров и услуг, существенное ухудшение качества жизни российских граждан, максимально возможное воспрепятствование инновационно-технологическому, военно-техническому и социально-экономическому развитию.

Сложившаяся внешнеполитическая ситуация и явно прослеживающиеся негативные тенденции ее возможного развития требуют разработки комплексных мер и механизмов системного характера по повышению эффективности законодательного регулирования общественных отношений в новых реалиях, а также противодействия различным внешним и внутренним угрозам безопасности личности, общества и государства.

Сегодня перед Российской Федерацией встал целый ряд неотложных как оперативных, так и нацеленных на долгосрочную перспективу задач обеспечения устойчивого развития страны с учетом принципиально новых внешних угроз и ограничений.

В первую очередь необходимо не допустить неконтролируемого развития связанных с масштабным внешним санкционным давлением кризисных явлений в социальной, экономической и финансовой сферах. Одновременно с этим сегодня резко возрастает актуальность решения комплекса стратегических проблем структурной трансформации национальной экономики и системы управления государственным развитием, ставших критически важными в новых условиях.

В этой связи в настоящее время особенно остро встает проблема повышения эффективности нормативно-правовой поддержки процессов выработки и реализации обновленной стратегии развития государства и общества в новых крайне неблагоприятных условиях, главными целями которого становятся:

- обеспечение гарантированной безопасности личности, общества и государства;
- обеспечение социальной стабильности в стране и ее регионах в условиях действия принципиально новых и крайне серьезных внешних угроз;
- повышение эффективности нормативно-правового обеспечения процессов государственного управления противодействием негативным социально-экономическим

последствиям беспрецедентной по своим масштабам санкционной политики стран Запада:

- правовая поддержка масштабной структурной перестройки национальной экономики в условиях новой реальности.

Существенное возрастание сложности задач повышения эффективности процессов законодательного регулирования, разработки правовых норм, а также методов и механизмов оценки качества и результативности законодательных актов в сложившейся ситуации связано с целым рядом объективных причин, ключевыми из которых являются:

- масштабность стоящих перед российским обществом и государством задач по преодолению возникших в результате антироссийской политики стран Запада кризисных явлений;
- необходимость оперативной и адекватной реакции на возникающие социально-экономические проблемы развития общества и государства;
- необходимость консолидации и сплочения общества с целью преодоления возникших проблем, а также организации эффективного противодействия информационной агрессии геополитических противников России, направленной на его разрушение;
- критическая важность недопущения ошибочных (прежде всего носящих стратегический характер) регулятивных решений в процессе адаптации национальной социально-экономической системы к новым, во многом носящим экстраординарный характер условиям;
- крайне высокий уровень неопределенности в области оценки результатов деструктивного влияния санкционной политики стран Запада на российскую экономику;
- высокий уровень рисков при подготовке решений по изменению внутренней экономической политики России, определяемый труднопредсказуемым характером развития ситуации в общественно-политической, экономической и социальной сферах в целом;
- практическое отсутствие возможности заблаговременно и достоверно предвидеть возможные (и прежде всего – негативные) последствия происходящих изменений в российском обществе и государстве, а также в мировой политике.

Все это в конечном итоге приводит к существенному росту требований как к качеству правотворчества, так и к эффективности правоприменения особенно в части практической реализации требований и регламентаций законодательных актов, оказывающих непосредственное влияние на процессы социально-экономического развития страны.

С точки зрения целей и задач управления общественным и государственным развитием результативность действия механизмов правового регулирования в современных условиях во многом определяется качеством решения следующих задач:

- диагностирование, анализ, ранжирование по степени важности проблем, требующих нормативно-правового регулирования;
- опережающая оценка эффективности проектов правовых актов с целью урегулирования выделенных проблем;

- оценка фактической результативности правовых актов, а также выявление и анализ недостатков в процессе их практического действия на основе результатов мониторинга правоприменительной практики.

Решение большинства из перечисленных выше проблем и задач возможно с использованием базирующихся на программно-целевом подходе методов сценарного анализа и моделирования, результаты которого обеспечивают возможность снижения неопределенности и учета совокупности внешних и внутренних угроз достижению поставленных целей за счет оценки наиболее вероятных и целесообразных направлений развития динамических процессов в исследуемых сегментах характеризующихся сложной пространственной и административно-управленческой организацией социально-экономических систем, их устойчивости и других желательных и нежелательных свойствах по информации об их структурных особенностях [\[1,2\]](#).

1. Целевой подход к оценке эффективности законодательных актов

Особая сложность в эффективном решении проблем совершенствования системы законодательного регулирования заключается в том, что процессы законотворчества в области регулирования процессов управления развитием социально-экономических систем (СЭС) должны опираться на результаты глубокого анализа характера и динамики процессов социального, экономического и научно-технологического развития России. При этом в процессе законотворческой деятельности необходимо иметь возможность своевременно диагностировать возникающие проблемы, выявлять и предвосхищать альтернативные пути развития проблемных ситуаций, а также, что особенно важно, оценивать как позитивные, так и возможные негативные последствия реализации решений в области развития и трансформации права. Как следствие, оценка эффективности действия как вновь разрабатываемых и отвечающих требованиям времени законодательных актов, так и сложившихся юридических норм, в том числе адаптированных к новым условиям, является чрезвычайно сложной комплексной мультидисциплинарной проблемой [\[3\]](#).

Во-первых, непосредственное влияние процессов нормативно-правового регулирования на развитие общественных отношений крайне трудно вычленить и, соответственно, проанализировать, особенно в условиях негативного (а в настоящее время – агрессивного и деструктивного) влияния внешней среды. Сложность анализа процессов развития социально-экономических систем объективно определяется тем, что СЭС с точки зрения управления являются многопараметрическими слабоструктурированными системами, характеризующимися большим числом объектов и сложностью их взаимосвязей (взаимозависимостей), крайне широким спектром описывающих процессы их развития показателей, высоким уровнем неопределенности и «информационной размытости», а также значительной инерционностью реакции на принимаемые решения по совершенствованию процессов законодательного регулирования и правоприменения [\[4\]](#).

Во-вторых, на практике достоверная статистическая оценка эффективности законодательных норм и процессов правоприменения возможна только на достаточно большом временном горизонте, поскольку только при таком подходе имеется возможность проведения полноценного анализа их влияния на развитие общественных отношений, а также возможных негативных последствий их реализации.

В-третьих, трудности в решении рассматриваемой проблемы существенно возрастают в силу необходимости значительного изменения (трансформации) структуры, состава и

содержания правовых инструментов обеспечения поступательного развития страны и безопасности личности, общества и государства в условиях санкций, отсутствия опыта решения аналогичных задач в масштабах национальной экономики, а также практической возможности комплексного решения значительной части возникающих проблем, особенно в области обеспечения импортонезависимости и жестких ограничений на процессы взаимодействия (включая взаиморасчеты) с внешними поставщиками и потребителями.

Оценка качества законодательного регулирования должна базироваться на совокупности (системе) взаимосвязанных показателей и критериев эффективности, объективно обоснованное формирование которых является достаточно сложной и одновременно с этим крайне важной задачей, поскольку определение их состава и способов расчета значений принципиально позволяет измерить результативность (степень достижения желаемых результатов) и эффективность (соотношение между достигнутыми результатами и издержками, затраченными ресурсами и т.д.) применения законодательных норм на различных этапах реализации процессов правового регулирования, т.е. оценить, в какой степени полученные результаты обеспечивают развитие общества и государства в необходимом направлении. При этом можно выделить априорную (или опережающую, прогнозную) оценку эффективности законодательных норм, на основе которой определяется перечень требующих законодательного регулирования проблем и оценивается качество результатов правотворческих процессов, и апостериорную (фактическую) эффективность, определяемую на основе мониторинговой оценки качества их реализации.

В настоящее время разработаны различные подходы к оценке эффективности разрабатываемых юридических норм, которые охватывают крайне широкое множество показателей и критериев. На рис. 1 представлена обобщенная классификация различных подходов и критериев оценки эффективности правовых норм [\[5-15\]](#).

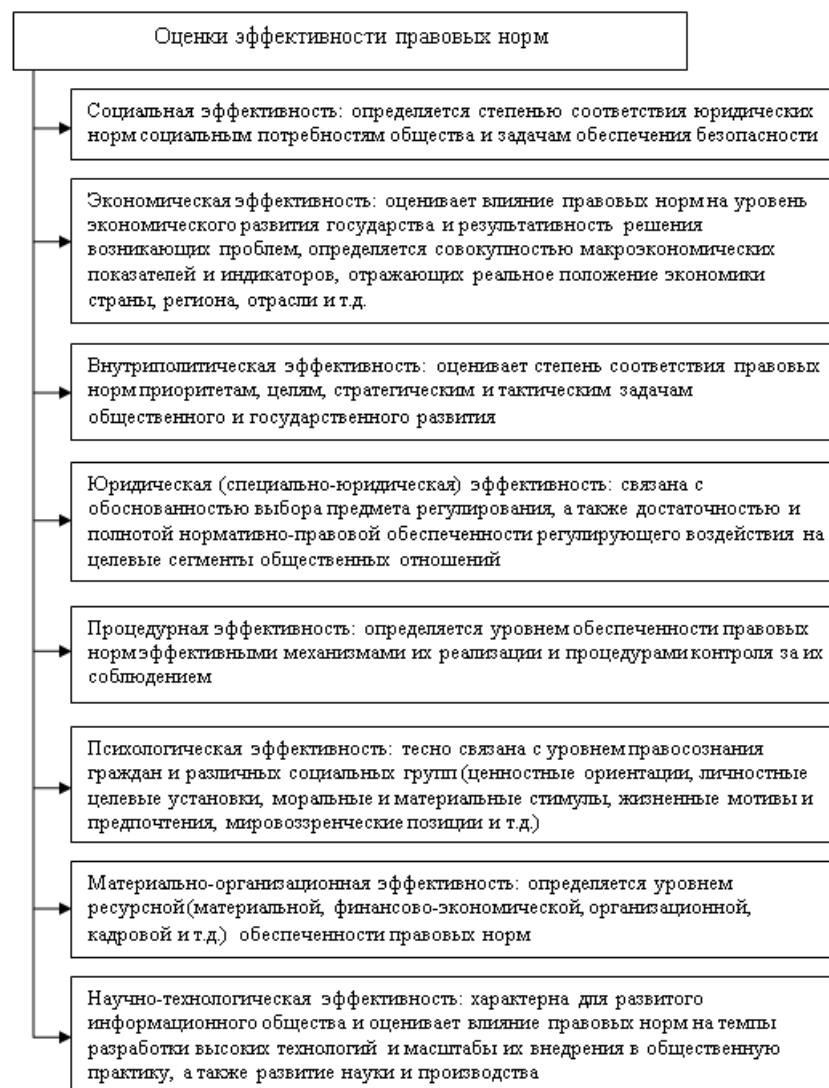


Рис. 1. Классификация оценок правовых норм

Необходимо отметить, что базирующийся на множественности критериев подход к определению эффективности законодательного регулирования и правоприменения крайне сложно реализовать на практике (особенно на базе точных методов и моделей анализа), поскольку для оценки действенности как законодательных норм, так и процессов правоприменения требуется формировать широкое множество трудноопределяемых и разнородных по своей природе параметров, характеризующихся сложной системой многоаспектных структурных и аналитических взаимосвязей и взаимозависимостей, которые, к тому же, далеко не всегда очевидны. Более того, в рассматриваемой предметной области далеко не всегда удается при оценке эффективности нормативно-правовых актов оперировать количественными показателями и индикаторами, поскольку большая их часть носит исключительно качественный характер. Достоверная оценка значений данных параметров также затруднена практической необходимостью оперировать неполной и зачастую не всегда точной и своевременной исходной информацией.

В настоящее время в крайне сложной ситуации, с которой столкнулась наша страна, на первом этапе решения задач по преодолению кризисных явлений в экономике и социальной сфере развитие законодательства идет преимущественно по пути первоочередного решения наиболее острых проблем, в силу чего разрабатываемые правовые нормы имеют ярко выраженную целевую направленность на конкретные и

достаточно четко очерченные результаты. Одновременно с этим, роль и значение целевой составляющей законодательного регулирования и нормативно-правовой поддержки процессов трансформации экономики на продолжительном временном горизонте будет только возрастать. При этом стоит ясно осознавать, что в настоящее время далеко не во всех случаях цели законодательного регулирования четко обозначаются в документах, сопровождающих принятие законопроектов (пояснительных записках, справках о внесении изменений в иные законодательные акты).

В данной ситуации для анализа эффективности нормативно-правового регулирования социально-экономического развития страны представляется обоснованным использовать критерии эффективности и механизмы оценки, отражающие в первую очередь степень достижения поставленных в процессе разработки правовых норм целей, в том числе на основе их сопоставления с полученными реальными результатами, а также возможными негативными последствиями. Преимущества данного подхода к выбору критериев оценки эффективности нормативно-правовых актов в рассматриваемой предметной области обосновываются и результатами длительных и многосторонних исследований более широких проблем повышения эффективности правового регулирования общественного и государственного развития, начало которым было положено еще в 70-е годы прошлого века [\[5, 7-8, 16-23\]](#)

По своей сути критерий эффективности является показателем, определяющим характер и результативность процесса достижения цели. Экстремальное значение данного показателя характеризует предельно возможную эффективность процесса достижения цели (если это возможно, выраженную в определенных единицах измерения или с помощью экспертных оценок качественных показателей).

По аналогии с принятой в теории организационного управления классификацией можно выделить два основных типа критериев эффективности [\[24\]](#).

Критерий эффективности первого типа отражает степень достижения поставленной главной цели. Поскольку правовое регулирование является одним из стратегических механизмов управления развитием общества и государства, то общественные отношения можно рассматривать как объект управления (управляемую систему, развитие которой регламентируется управляющей системой), при этом ее состояние теоретически (с высокой степени абстракции) можно описать определенным набором значений количественных и качественных параметров, причем последние, например, можно представить в оценочных шкалах.

Таким образом, если цель задается набором значений параметров, то она отображается точкой в пространстве состояний объекта управления. Аналогичным образом можно отобразить и текущее состояние объекта управления. Поскольку целью развития исследуемой системы является достижение ею определенного состояния, то критерий эффективности первого типа представляет собой оценку «расстояния» между достигнутым положением изображающей точки и точкой цели в пространстве состояний объекта управления.

Критерий второго типа позволяет оценивать и сравнивать различные траектории движения объекта управления к цели, т.е. фактически определять, насколько эффективно достигаются поставленные цели, каковы затраты ресурсов различного типа и различного рода издержки в процессе их достижения.

На практике достаточно часто используется так называемый *компромиссный критерий*

эффективности, который позволяет одновременно оценивать как параметры пути, так и степень достижения цели. Необходимым условием использования компромиссного критерия является практическая возможность измерения (как минимум в сравнимых качественных шкалах) эффективности пути и степени достижения цели.

Наиболее ярко его действие заметно при анализе эффективности применения отдельных комплексов законодательных актов в совокупности с реализацией мероприятий по финансовой поддержке отдельных государственных институтов. Здесь, стоит упомянуть Федеральную целевую программу «Развитие судебной системы России на 2013-2024 годы», утвержденную Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 1406.

2. Сценарный анализ как инструмент опережающей оценки эффективности законопроектов в условиях неопределенности

Высокое качество законодательных норм и процессов правового регулирования в целом являются необходимым условием эффективного решения комплексов стратегических и тактических задач общественного и государственного развития. В этой связи крайне важно в процессе правотворчества опираться на результаты многостороннего опережающего анализа тенденций и динамики развития исследуемых проблемных ситуаций, в том числе обеспечивающих возможность оценки альтернативных вариантов противодействия негативным с точки зрения целей и задач государственного развития процессам и явлениям.

Сложность решения проблем повышения эффективности законодательного регулирования процессов социально-экономического развития страны заключается в том, что в современных условиях острого и масштабного политического и экономического противостояния Российской Федерации и консолидированного вокруг геополитических интересов США западных стран возрастает необходимость структурных изменений в национальной экономике и системе управления ее развитием. Нормативно-правовая поддержка данной структурной трансформации должна проводиться с учетом труднопредсказуемого влияния внутренних и внешних экономических, социальных, политических и информационных факторов, их совокупностей, а также спектра возможных последствий, что приводит к необходимости разработки и внедрения в практику правотворчества методов опережающего анализа процессов развития сложных слабоструктурированных социально-экономических систем. Существующий же в настоящее время подход к подготовке сравнительно небольших пояснительных записок, основанных на мнении одного-двух экспертов, является явно недостаточным.

Кроме того, любые ошибки, допущенные в процессах подготовки, принятия и реализации решений в рассматриваемой предметной области могут приводить не только к снижению эффективности управления социально-экономическим развитием страны и, соответственно, к прямому экономическому ущербу, но и к целому ряду иных негативных для государства и общества последствий, в том числе способных спровоцировать крайне нежелательный общественный резонанс, снижающий уровень доверия граждан к законодательной и исполнительной власти [\[2\]](#).

Как правило, для СЭС как объекта законодательного регулирования и управления существует множество альтернатив развития в условиях внешних (внешняя среда) или внутренних (общественные процессы, система управления государственным развитием) воздействий. Каждая из них по сути является возможным вариантом поведения системы во времени, однако на практике выделить среди них один, например, наиболее

вероятный, возможно далеко не всегда. Одновременно с этим принципиально возможно анализировать альтернативные пути развития СЭС, соответствующие определенной программе законодательного регулирования, базируясь на опережающей оценке ожидаемого эффекта от ее реализации или вероятных потерь (негативных результатов) по заданному множеству критериев эффективности функционирования исследуемой системы.

С точки зрения управления развитием СЭС задачи законодательного регулирования относятся к классу стратегических, т.е. результаты их решения рассчитаны на использование на длительном временном горизонте, в силу чего процессы разработки правовых норм должны опираться на максимально возможно четкое представление об альтернативах развития как общества и государства, так и внешней среды. Как следствие, процесс принятия решений по совершенствованию системы законодательного регулирования усложняется многовариантностью как исходных условий, так и самих нормативно-правовых решений, причем вырабатываемые альтернативы могут во многих случаях оказываться эффективными только для определенного сочетания исходных условий, наступление которых предугадать крайне сложно (если вообще практически возможно).

В целом оценка эффективности и адекватности воздействия процессов трансформации права на социально-экономическое развитие страны является одной из наиболее сложных проблем теории и практики законотворчества, организационного управления и смежных научных дисциплин. Основная трудность заключается в том, что социально-экономические системы характеризуются прежде всего высоким уровнем неопределенности, вследствие чего одной из центральных проблем повышения эффективности процессов подготовки и принятия решений в области совершенствования системы законодательного регулирования является разработка методов и механизмов выявления потенциальных источников неопределенности и качественной (а если это возможно – и количественной) оценки их потенциального воздействия на процессы развития общества и государства с целью снижения их влияния на результаты правотворческих процессов.

В настоящее время вследствие многогранности факторов неопределенности в управлении государственным социально-экономическим развитием, методология ее оценки развивается в основном в направлении разработки методов решения достаточно «узких», т.е. ограниченных рамками выбранных сегментов исследуемых предметных областей прикладных задач. При этом для решения рассматриваемых проблем используется широкий арсенал различных подходов, а также применяются разнообразные классы различающихся по методам формализованного описания свойств и характеристик неопределенности математических моделей: классические вероятностно-статистические, стохастические, нечетко-множественные, игровые, экспертные, детерминированные и т.д. [\[25\]](#).

В то же время попытки разработки универсальных методов оценки влияния неопределенности на эффективность управленческих решений сталкиваются со значительными объективными трудностями, преодоление которых во многом возможно с использованием методологии сценарного анализа [\[1\]](#).

В соответствии с целью настоящих исследований будем рассматривать неопределенность как наличие фактора случайности, частичное или полное отсутствие, неполноту или неточность исходной информации о структуре и возможных состояниях объекта управления (в данном случае – СЭС) и внешней среды, а также об условиях реализации

нормативно-правовых решений, вследствие чего не представляется возможным достоверно и однозначно оценить ожидаемые результаты и возможные последствия. Фактически данное определение интерпретирует неопределенность как недостаток знаний и отражение свойства труднопредсказуемости характера внутренней изменчивости объекта управления или воздействия на его развитие (функционирование) внешней среды (что связано с человеческим фактором, а также динамикой институциональных, политических, социальных, экономических, технологических, природных и т.д. процессов и явлений).

В стратегическом планировании и управлении выделяют четыре базовых уровня неопределенности, которые можно интерпретировать следующим образом [\[26,27\]](#):

- низкий, практически не влияющий на типовые процедуры при выработке решения;
- средний, требующий определенного пересмотра ряда традиционных подходов и процедур разработки и оценки эффективности решений;
- высокий, требующий разработки и применения принципиально новых подходов и процедур при выработке решений;
- сверхвысокий, находящийся за границами понимания специалистов (экспертов) и лиц, принимающих решения (ЛПР), и требующий дополнительных аналитических исследований предметной области.

Несмотря на то, что в настоящее время разработано множество типологий неопределенности для различных целей, единая классификация практически отсутствует, что связано с тем, что сам рассматриваемый термин интерпретируется по-разному в зависимости от характера и специфики решаемых задач поддержки принятия решений (политика, экономика, финансы, право, социальная сфера, экология, информатизация, производство, наука, образование и т.д.) [\[28\]](#)

Один из возможных подходов к формированию укрупненной типологии неопределенности, непосредственно влияющей на качество подготовки и результативность реализации управленческих решений иллюстрируется рис. 2.



Рис. 2. Классификация основных видов неопределенности

Неопределенность знаний об объектах управления, внешней среде и протекающих процессах в исследуемой системе представляет собой ключевой вид неопределенности, который фактически проистекает из двух основных источников [29]:

1 . субъективный (эпистемологический) источник представляет собой результат недостатка знаний, необходимых для принятия решений (уровень данной неопределенности может быть снижен дополнительными исследованиями или самостоятельным получением ЛПР новых знаний, привлечением экспертов и т.д.);

2 . объективный (алеаторный, онтологический) выступает следствием стохастической природы объекта управления или исследуемых процессов (влияние данного источника неопределенности крайне сложно поддается снижению и требует применения технологий сценарного анализа для оценки эффективности принимаемых решений или возможных

ущербов).

Отдельный класс составляет лингвистическая (субъектная) неопределенность, которая обусловлена рядом объективных свойств естественного языка (расплывчатость, двусмысленность, контекстная смысловая зависимость и т.д.). Лингвистическая неопределенность порождается, с одной стороны, множественностью значений слов (понятий и отношений) языка (полисемией или лексической многозначностью), с другой – неоднозначностью (многозначностью) смысла фраз. В области нормативно-правового регулирования крайне серьезное значение придается анализу одного из подвидов данного типа неопределенности – юридико-лингвистической [\[30-33\]](#), исследование которой лежит вне рамок настоящей работы.

Одним из путей решения проблемы учета влияния неопределенности на эффективность и обоснованность решений в области совершенствования системы нормативно-правового регулирования является использование технологий сценарного анализа процессов развития СЭС, обеспечивающих возможность комплексной прогнозной оценки результативности разрабатываемых правовых решений, включая анализ их влияния на развитие общественных отношений) [\[1, 34\]](#).

Предлагаемая методология обеспечивает возможность снижения неопределенности и учета совокупности внешних и внутренних угроз достижению поставленных целей за счет оценки наиболее вероятных и целесообразных направлений развития динамических процессов в исследуемых сегментах характеризующихся сложной пространственной и административно-управленческой организацией социально-экономических систем, их устойчивости и других желательных и нежелательных свойствах по информации об их структурных особенностях.

Главным достоинством методологии сценарного анализа является возможность формирования целевых прогнозов развития проблемных ситуаций в условиях неопределенности, что позволяет, с одной стороны, выделять совокупность ключевых факторов риска и «окон» уязвимости социальной и экономической сфер, несущих в себе различного рода угрозы целям и задачам общественного и государственного развития, с другой – осуществлять информационную поддержку процессам подготовки законодательных актов и юридических норм путем опережающей оценки их качества, а также эффективности процессов правоприменения.

Методология сценарного анализа предполагает исследование процессов развития крупномасштабных систем, изучение сложных многоаспектных проблем, синтез и комплексный анализ сценариев рационального в рамках заданных целевых установок развития таких систем. В настоящее время разработан комплекс формализованных методов формирования сценариев функционирования и развития социально-экономических систем, а также формирования и исследования моделей СЭС, основу которых составляют выделенный набор элементов, набор отношений между ними и набор определенных свойств данных отношений. Данная методология включает [\[1\]](#):

- формальное описание идентифицированных моделей СЭС;
- описание моделей их поведения;
- описание модели окружения СЭС (внешней среды);
- формализацию моделей выбора элементов сценарной системы;

- описание предметной области сценарного анализа;
- определение и способы формирования элементов сценарной системы и сценарного пространства;
- методы определения характеристик и свойств анализируемых сценариев.

Определены основные этапы, сформированы цели, перечень задач и основные компоненты сценарной системы, получаемые в качестве результата каждого этапа (основные этапы процесса сценарного исследования представлены на рис. 3).



Рис.3. Основные этапы процесса сценарного исследования

Разработана методология прогностического сценарного моделирования, а также соответствующий математический аппарат, который представляет собой развитие аппарата знаковых и взвешенных знаковых графов [1]. Целесообразность и перспективность использования этого аппарата определяется, во-первых, его относительной математической простотой, что позволяет преодолеть известный барьер высокой вычислительной трудоемкости, возникающей из-за необходимости учета множества существенных факторов, характеризующих и влияющих на развитие исследуемых ситуаций; во-вторых, невысокой чувствительностью к точности исходных данных и возможностью построения адекватных моделей процесса их развития качественного типа [1, 34].

Для решения прикладных и практических задач сценарного анализа на основе математического языка модифицированных функциональных знаковых ориентированных графов разработан специализированный программно-аналитический комплекс сценарного моделирования (ПАК СцМ) [35].

С целью анализа возможности практического использования сценарного подхода для повышения качества результатов законодательного регулирования разработан и исследован ряд графовых моделей оценки эффективности управления процессами трансформации права в условиях цифровизации, обеспечением социальной стабильности, борьбой с коррупцией и киберпреступностью, противодействием внешней

информационной агрессии геополитических противников России [34,36].

Результаты модельных исследований показали, что использование сценарного подхода в принципе позволяет проводить комплексный многофакторный анализ эффективности решений в области законодательного регулирования на стадиях подготовки и принятия правовых норм и обеспечивать информационную поддержку данных процессов, а также оценку результативности практики правоприменения.

3. Основные задачи сценарно-прогнозной экспертизы законопроектов

Любой нормативно-правовой акт проходит несколько этапов своего жизненного цикла: от формирования целевых установок и разработки проекта до принятия, ввода в действие и внесения изменений. Принимаемые на каждом из этапов решения непосредственно (пусть и в различной степени) влияют на качество конечного результата. Укрупненная схема базовых стадий и этапов законотворческого процесса представлена на рис. 4 (здесь не ставится задача разработки и исследования формализованных моделей рассматриваемого процесса, а основной упор делается на анализ проблем повышения эффективности и действенности организации работы над законопроектом).



Рис. 4. Стадии законотворческого процесса

Одним из важнейших этапов процессов нормативно-правового регулирования социально-экономического развития государства является целеполагание и тесно связанные с ним процессы и процедуры диагностирования и анализа проблем, требующих законодательного урегулирования. Выявление комплекса данных проблем осуществляется на основе результатов решения более широкой задачи – комплексного сценарно-прогнозного анализа развития СЭС в целом или выделенных их сегментов,

включающей методы и процедуры определения структуры взаимодействия процессов, которые непосредственно влияют на характер и тенденции развития исследуемой системы в условиях неопределенности [\[1\]](#).

Именно на данном этапе проводится анализ предпосылок возникновения и возможных последствий проблемных ситуаций, а также в конечном итоге формулируются цели подлежащих разработке нормативно-правовых актов. При этом ошибки, допущенные на данном, по своей сути начальном (предпроектном) этапе, могут оказать существенное негативное влияние на результативность разрабатываемых правовых актов, а их исправление – привести к существенным затратам временных и иных видов ресурсов.

До начала 60-х годов прошлого века постановка целей и задач в области управления социально-экономическими системами не возникала как проблема, подлежащая научному исследованию. Однако в связи с ускоренным ростом масштабов и сложности задач общественного развития и производства искусство целеполагания стало получать научное обоснование в виде специальной области системного анализа, получившей название целевого подхода. Целеполагание является одним из наиболее важных и одновременно с этим сложных процессов, поскольку ошибочное или недостаточно четкое определение цели приводит к весьма серьезным негативным последствиям. Сложность и трудность решения проблемы целеобразования определяются в значительной мере тем, что она не поддается достаточно строгой формализации. Чем сложнее социально-экономическая система, тем больше и разнообразнее множество факторов, которые необходимо учитывать и анализировать в процессе целеполагания [\[37\]](#).

Формирование цели нормативно-правового акта тесно связано с процессами диагностирования (выявления требующих законодательного урегулирования проблем), анализа сущности и альтернативных вариантов развития исследуемых проблемных ситуаций. Основой данных процессов является стратегический анализ текущей социальной, экономической, политической и т.д. ситуации в обществе и государстве, а также во внешней среде.

На данном этапе использование методологии сценарного анализа обеспечивает решение следующих задач:

- разработка базовых сценариев социально-экономического развития государства и общества на длительном временном горизонте;
- оценка существующих и возможных внешних и внутренних угроз безопасности личности, общества и государства;
- выявление и анализ требующих законодательного урегулирования проблем и «окон» уязвимости СЭС, оценка неопределенности и внешних рисков;
- сценарный анализ эффективности действующих правовых норм и правоприменительной практики, выявление и оценка сложности имеющихся проблем, а также последствий их нерешенности;
- информационная поддержка процессов формирования главной цели нормативно-правового акта, оценки значимости и ранжирования подцелей нижних уровней иерархии.

На базе полученных на данном этапе решений в дальнейшем осуществляется разработка конкретных правовых, организационно-управленческих, финансово-экономических и т.д.

механизмов решения выявленных проблем (путей достижения поставленных целей).

На проектной стадии сценарный подход дополняет совокупность процедур комплексной экспертизы законопроекта (правовой, юридико-технической, криминологической, антикоррупционной, социальной, финансово-экономической, лингвистической и т.д.) и обеспечивает решение следующих задач:

- разработка и анализ синергических (отражающих развитие исследуемой ситуации без регулятивных воздействий или в условиях применения ограниченного действующим законодательством их множества) и аттрактивных (отражающих заданный диапазон альтернативных путей возможного развития исследуемой ситуации при различных вариантах регулятивного воздействия в рамках разрабатываемых правовых норм и механизмов правоприменения) сценариев с целью анализа эффективности различных подходов и путей решения проблемы, являющейся предметом нормативно-правового регулирования;
- диагностика и анализ «окон» уязвимости разрабатываемых нормативно-правовых решений в процессе достижения поставленных целей и оценка влияния неопределенности;
- оценка возможных негативных общественно-значимых последствий;
- информационная поддержка процессов обоснования и выбора наилучшего решения;
- интегральная оценка ожидаемой результативности законодательного акта и эффективности путей достижения поставленных целей.

На стадии реализации нормативно-правового акта после его утверждения в установленном действующим законодательством порядке использование сценарного подхода позволяет проводить анализ его фактической результативности и осуществлять прогнозную оценку дальнейшего развития исследуемой ситуации в условиях неопределенности с целью выявления «узких мест», а также диагностирования новых «окон» уязвимости выделенных сегментов СЭС.

Результаты использования сценарно-прогнозной экспертизы на основных этапах правотворческого процесса позволяют:

- повысить обоснованность системы долгосрочных и среднесрочных целей совершенствования системы правового регулирования процессов социально-экономического развития страны в новых реалиях;
- проводить сценарный анализ эффективности альтернативных путей развития системы нормативно-правового обеспечения процессов управления социально-экономическим развитием общества и государства в условиях неопределенности;
- формировать структурированное представление и проводить оценку приоритетности проблем, требующих правового регулирования;
- проводить опережающую оценку результативности действия разрабатываемых нормативно-правовых актов и процессов поэтапного достижения поставленных целей.

При необходимости, аналогичные перечисленным выше сценарно-аналитические технологии опережающей оценки результативности правовых актов могут быть использованы при реализации комплекса предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации процедур внесения поправок в

законодательные акты в рамках Программы научно-экспертной и исследовательской работы Государственной Думы РФ.

4. Мониторинг эффективности нормативно-правового регулирования

Мониторинг эффективности процессов законодательного регулирования является важнейшим источником исходной информации, на основе которой осуществляется комплексная оценка эффективности и результативности правовых актов. Конечной целью мониторинга в рассматриваемой предметной области является повышение качества законотворчества и правоприменения на основе результатов комплексного исследования объективных социальных, экономических, политических, научно-технических и т.д. процессов и их причинно-следственных взаимосвязей, а также анализа динамики сложившихся в исследуемом периоде тенденций общественного и государственного развития, включая выявление возникающих проблем, диагностирование «узких мест» (правовых пробелов в системе нормативно-правового регулирования, неполноты, противоречивости или полного отсутствия необходимых нормативных предписаний и регуляторов для разрешения конкретных проблемных правовых ситуаций, низкой эффективности практического применения норм законодательства, правотворческих ошибок и т.д.) [\[38-41\]](#).

Под мониторингом в широком смысле понимается совокупность взаимосвязанных процедур и технологий проведения планомерных и целенаправленных измерений параметров процессов развития проблемных ситуаций в различных сферах общественной жизни и во внешней среде, а также их последующий комплексный многопрофильный анализ [\[42\]](#). Основной функциональной задачей мониторинга в рассматриваемой предметной области является обеспечение уполномоченных органов и структур законодательной и исполнительной власти необходимой, достоверной и своевременной статистической и прогнозно-аналитической информацией для оценки качества и эффективности нормативно-правового регулирования процессов развития СЭС и, соответственно, выработки решений по повышению эффективности управления рассматриваемыми процессами.

Структура системы мониторинга представляет собой совокупность составляющих ее элементов, взаимодействие которых обеспечивает осуществление базовых технологических мониторинговых процедур (рис. 5) [\[42\]](#).



Рис.5. Базовые элементы и технологические процедуры мониторинга

В рамках системы мониторинга используется:

- *Текущая информация* – информация о состоянии и проблемах развития общественных отношений и социально-экономической системы страны в целом на текущий момент времени либо за некоторый предшествующий ему период. При этом текущая информация базируется как на данных статистической отчетности соответствующих органов исполнительной власти, так и на оперативных данных, поступающих из иных источников информации (обращения граждан, СМИ, соцсети и т.д.).
- *Расчетная информация* – информация и оценки, полученные на основе текущей или аналитической обработки, представляющие собой значения показателей результативности действия правовой нормы.
- *Аналитическая информация* формируется на основе определенных процедур обработки текущих данных, либо результатов различных специальных исследований.

На качественном уровне можно выделить три группы поступающих в систему мониторинга данных:

- отчетные и статистические данные органов судебной власти, правоохранительных и надзорных органов исполнительной власти, а также ее социально-экономического

блока, общественных организаций и т.п.;

- результаты научных исследований рассматриваемой предметной области (в том числе мультидисциплинарных);

- данные средств массовой информации (включая электронные СМИ), Интернет, социальных сетей, блогосферы, мессенджеров и т.д., а также информация из различных зарубежных источников о состоянии внешней среды.

На рис. 6 представлена укрупненная структура информационных потоков системы мониторинга эффективности законодательного регулирования и правоприменения.

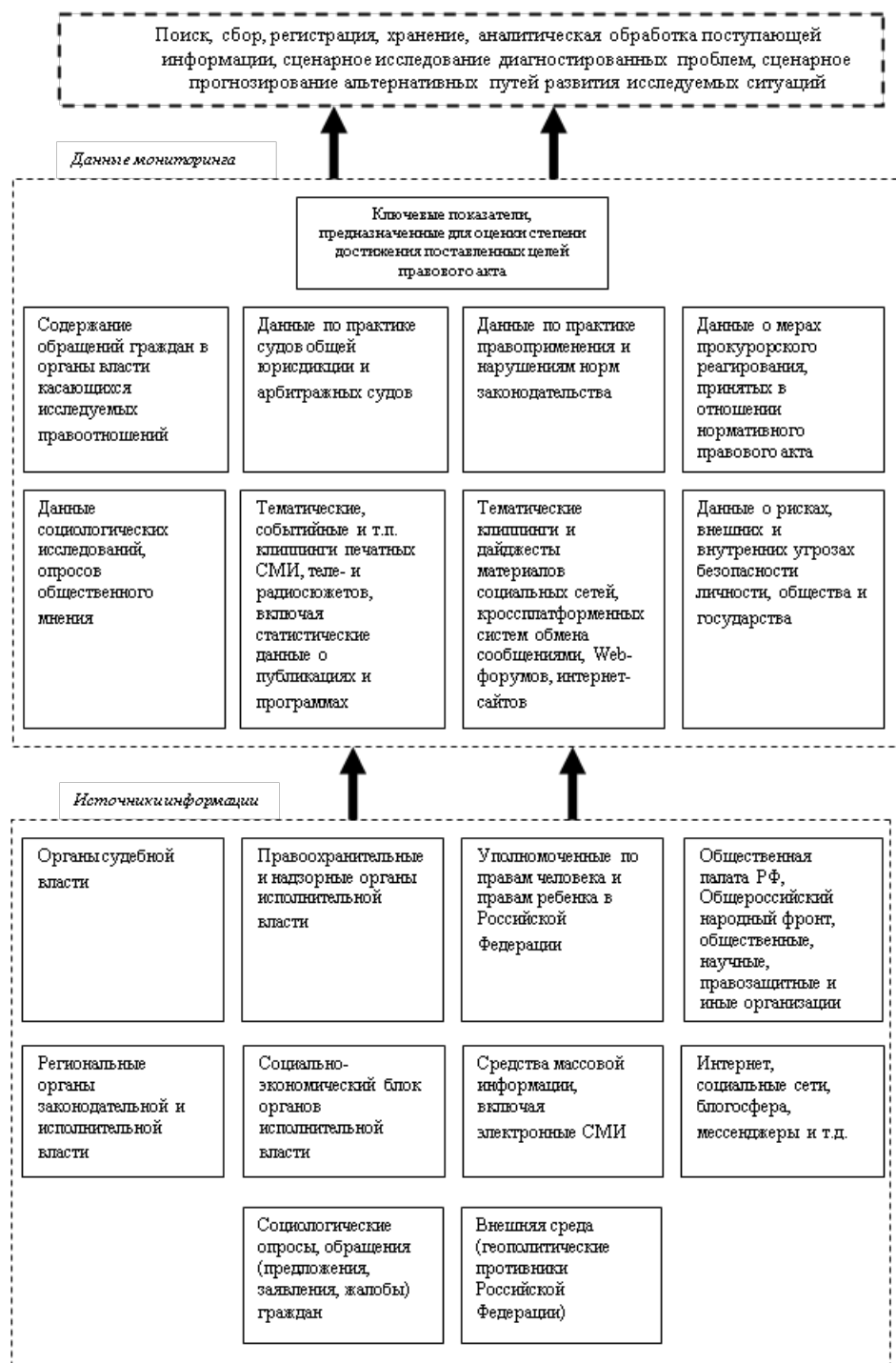


Рис. 6. Укрупненная структура информационных потоков системы мониторинга эффективности законодательного регулирования

Конкретный состав функциональных задач, решаемых системой мониторинга, определяется поставленными целями и сформулированными задачами, а также реальными возможностями доступа к источникам требуемых данных, имеющимися ресурсными ограничениями.

Сложность организации мониторинга эффективности законодательного регулирования и правоприменения заключается с одной стороны в большом разнообразии источников необходимой информации, с другой – в ярко выраженном динамическом характере решаемых задач, поскольку практически все объекты наблюдения, а также исследуемые процессы, явления, ситуации и т.д. находятся в постоянном изменении, развитии. Поэтому важнейшей характеристикой системы мониторинга является возможность эффективно выполнять свои функции в реальном масштабе времени. Кроме того, достаточно сложными являются задачи формирования оперативной информационной базы для текущей оценки и построения прогнозов альтернативных путей развития ситуации, диагностирования угроз безопасности личности, общества и государства, а также выявления «окон» уязвимости системы законодательного регулирования или отклонений от целевых показателей реализации правовых норм. Отдельного рассмотрения и комплексного анализа требует проблема организации мониторинга а также его правового и финансово-экономического обеспечения [\[43-44\]](#).

Одной из особенностей мониторинга эффективности нормативно-правового регулирования являются значительные потребности во временных ресурсах для комплексной и исчерпывающей оценки результативности правовых норм, что связано с необходимостью сбора, обработки и комплексного анализа значительного объема разнородной информации и объясняется целым рядом объективных причин.

Во-первых, совокупность только отчетных и статистических показателей работы судебных, правоохранительных и иных органов государственной власти, которую достаточно просто сформировать (хоть и с определенной временной задержкой), не отражает и не может отразить реальной картины, что принципиально не позволяет делать какие-либо значимые выводы об эффективности законодательного регулирования процессов развития СЭС и степени достижения поставленных целей.

Во-вторых, как уже отмечалось выше, достаточно сложно четко выделить результаты действия именно конкретной законодательной нормы и обосновать степень ее влияния на те или иные результаты или итоги правоприменительной деятельности, а также реальный вклад конкретной нормы в процесс достижения поставленной цели. Это связано с тем, что, например, изменения исследуемой ситуации могут определяться совершенствованием системы управления государственным и общественным развитием, изменением состояния внешней среды (сменой направления деструктивного воздействия геополитических противников на российское общество и государство или корректировкой внешнеполитического курса стран Запада со всеми вытекающими последствиями), совершенствованием методов и технологий подготовки и совершения противоправных действий внутренней преступностью (что может позволять ей обходить законодательные ограничения или хорошо маскировать свои действия, уклоняясь от ответственности) и т.д.

В третьих, большие затраты времени на проведение процедур мониторинга приводят к существенному снижению его эффективности, поскольку ситуация в различных сегментах СЭС в целом ряде практических случаев может меняться достаточно быстро и сопровождаться возникновением новых рисков и угроз личности, обществу и государству, что, в свою очередь, может приводить к появлению новых проблем (в том

числе – требующих незамедлительного решения), и, соответственно, новых задач развития системы законодательного регулирования рассматриваемых процессов в целом.

Как результат, целевые установки системы мониторинга должны быть направлены на интеграцию во-первых, процессов решения задач текущей оценки реальной эффективности законодательного регулирования на основе результатов обработки фактических данных о характере и тенденциях социально-экономического развития общества и государства, и, во-вторых, что особенно важно в рассматриваемой предметной области, – на предвидение как основных альтернативных направлений развития исследуемой ситуации, так и опережение (насколько это возможно) возникающих новых проблем и задач с целью обеспечения возможности эффективной (и при необходимости – оперативной) реакции на них систем законодательного регулирования и правоприменения.

Здесь необходимо отметить, что с целью повышения результативности мониторинга правоприменительной практики в областях правового регулирования, требующих оперативной реакции со стороны законодателя, можно поставить вопрос о целесообразности развития идеи «быстрого права» [\[45\]](#).

Перечисленные выше причины определяют необходимость использования методологии сценарного анализа в качестве функциональной подсистемы упреждающего мониторинга эффективности законодательного регулирования, обеспечивающей решение следующих базовых задач, обеспечивающих не только оценку фактической результативности правовых норм, но и «раннее предупреждение» о возможных негативных социальных, экономических и иных последствиях, а также угрозах безопасности личности, общества и государства:

- разработка системы взаимосвязанных индикаторов и ключевых показателей, характеризующих достижение целей правового акта;
- анализ степени достижения поставленных целей правового регулирования в процессе реализации нормативно-правовых актов на основе оценки значений ключевых показателей;
- сценарная оценка влияния внешних угроз и внутренних рисков, а также иных видов неопределенности на процессы достижения поставленных целей;
- анализ выявленных в процессе практического действия принятых нормативно-правовых актов недостатков и их влияния на конечный результат;
- анализ целесообразности дополнения, корректировки либо исключения отдельных положений нормативно-правовых актов, сценарно-прогнозная оценка ожидаемых результатов.

Решение функциональных задач мониторинга эффективности законодательного регулирования и правоприменения предполагает вовлечение больших массивов информации и может быть реализовано лишь на основе современных информационных технологий, автоматизированных информационных систем, вычислительных сетей и интегрированных хранилищ данных.

Быстрый рост объемов данных, описывающих исследуемые ситуации и процессы общественного и социально-экономического развития, является в настоящее время одной из наиболее характерных проблем повышения качества систем мониторинга,

существенно усложняющих задачи повышения эффективности технологических и аналитических инструментов анализа. Парадокс здесь заключается в том, что рост объемов данных автоматически не решает проблему нехватки необходимой и полезной информации для решения задач повышения эффективности процессов законодательного регулирования и правоприменения.

Одновременно с этим возникают и проблемы с качеством и достоверностью данных, их асимметрией, избыточностью и т.п., к которым, в частности, можно отнести [\[46-49\]](#):

- параллельное существование информационной перегрузки и нехватки необходимой и полезной информации ;
- недостатки массово применяемых методов анализа, приводящих к потере чувствительности к «слабым сигналам», что, в свою очередь, крайне затрудняет диагностирование и оценку проблемных ситуаций;
- необходимость существенных затрат на процедуры очистки данных, а также повышения их безошибочности и достоверности;
- слабоструктурированность задач анализа причин и негативных последствий допущенных ошибок при разработке правовых норм или наличия пробелов в действующем законодательстве;
- большое количество разнообразных источников информации и взаимосвязей между ними, что существенно затрудняет выявление ключевых факторов эффективности законодательного регулирования и правоприменения, в результате чего лишь часть из них может реально использоваться для анализа и моделирования альтернативных путей развития ситуации.

Основой для оценки и расчета значений показателей эффективности законодательного регулирования и правоприменения должен являться комплекс баз данных мониторинга, представляющий собой интегрированное хранилище фактографических и иных форм представления данных (ИХД), имеющее интерфейсы с информационными и экспертными системами, системами моделирования и т.д., с использованием программных средств которых должно осуществляться решение задач оценки эффективности законодательного регулирования и правоприменения. В ИХД должна храниться информация, необходимая и достаточная для решения комплекса целевых задач мониторинга.

В основу концепции хранилищ данных положены две основополагающие идеи: (1) интеграция разьединенных детализированных данных (накопленные архивы, данные из традиционных систем обработки данных, данные из внешних источников и т.п.) в едином хранилище, их согласование и агрегация; (2) разделение используемых для операционной обработки и решения задач анализа наборов данных [\[46, 50-52\]](#).

Для передачи в ИХД первых двух групп данных могут быть использованы традиционные телекоммуникационные технологии, а для сбора данных третьей группы необходимо применение технология «больших данных» (англ.: *Big data*) [\[53-57\]](#). Укрупненная технологическая схема системы мониторинга представлена на базе ИХД на рис. 7.

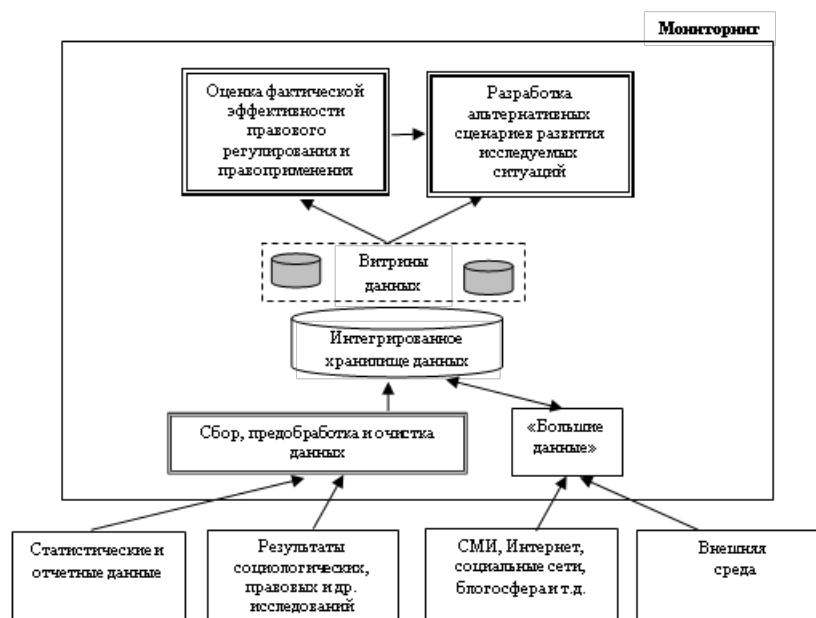


Рис.7. Укрупненная технологическая схема системы мониторинга

Рассматриваемая технология обеспечивает возможность:

- сбора данных из многочисленных территориально-распределенных источников в условиях непрерывного прироста объема информации;
- интенсификации использования процедур обновления и обработки всей совокупности доступных данных в их исходном виде;
- структурирования разнообразных сведений и поиска скрытых (неочевидных) связей;
- аналитической обработки структурированных, полуструктурированных и неструктурированных данных в реальном масштабе времени.

Базовыми принципами работы с большими данными являются: горизонтальная масштабируемость (система обработки больших данных должна иметь возможность расширения); отказоустойчивость, возможность локализации процессов хранения и обработки данных в хранилище.

Заключение

Рост актуальности проблем повышения эффективности законодательного регулирования процессов управления развитием СЭС страны определяется масштабностью стоящих перед российским обществом и государством задач по обеспечению устойчивости и поступательности процессов социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу, а также устранению «окон» уязвимости национальной экономической модели в условиях продолжительного действия жестких внешних ограничений. Это в конечном итоге приводит к необходимости проведения структурной трансформации национальной экономики и повышению эффективности системы управления ее развитием, что является критически важным в условиях фронтального противостояния со странами коллективного Запада.

Все это ужесточает требования к эффективности нормативно-правового регулирования процессов социально-экономического развития общества и государства на всех стадиях законотворческих и правоприменительных процессов – от выявления требующих правовой регламентации проблем, препятствующих достижению целей устойчивого

социально-экономического развития страны, и до конечной оценки результатов принятия и реализации разрабатываемых нормативно-правовых актов. Как следствие, существенно возрастает значение комплексных междисциплинарных фундаментальных и прикладных научных исследований в области разработки и совершенствования методов и механизмов комплексной многосторонней и опережающей оценки результативности правовых норм и эффективности процессов правоприменения.

Предложенный для решения рассматриваемых задач подход основан на опережающем сценарном анализе и моделировании процессов развития исследуемых ситуаций в политико-правовой, общественно-политической, социально-экономической и инновационно-технологической сферах, а также во внешней среде. Сценарный подход по своей сути является объектно-ориентированным методом представления и анализа информации о внутренней ситуации в обществе и государстве и состоянии внешней среды, обеспечивающим возможность прогнозирования и комплексного исследования альтернативных путей развития исследуемых ситуаций в процессах подготовки и реализации решений, направленных на повышение эффективности правового регулирования общественных отношений. Данный подход базируется на структурном анализе изучаемых процессов и объектов управления, их декомпозиции на составные элементы, выявлении отношений между выделенными элементами и определении присущих им свойств с целью анализа и оценки процессов роста или уменьшения риска нарушения устойчивости развития социально-экономической системы в условиях неопределенности и при наличии внешних и внутренних возмущений или деструктивных воздействий.

Основным преимуществом сценарного подхода является возможность комплексного опережающего анализа альтернативных вариантов развития ситуации в исследуемых сегментах СЭС на заданном временном горизонте с целью оценки эффективности и согласованности множества принимаемых нормативно-правовых решений по обеспечению устойчивого развития российского государства и общества. Основным достоинством предлагаемого подхода при решении задач повышения эффективности нормативно-правового регулирования процессов социально-экономического развития является возможность снижения имеющейся неопределенности и ее представления с помощью нескольких альтернативных вариантов развития исследуемых ситуаций, что позволяет повысить качество принимаемых правовых решений за счет опережающей оценки их результативности, а также диагностирования возможных негативных последствий (место сценарного подхода в структуре жизненного цикла правовых норм иллюстрируется на рис. 8 в форме W-модели [\[58\]](#)).

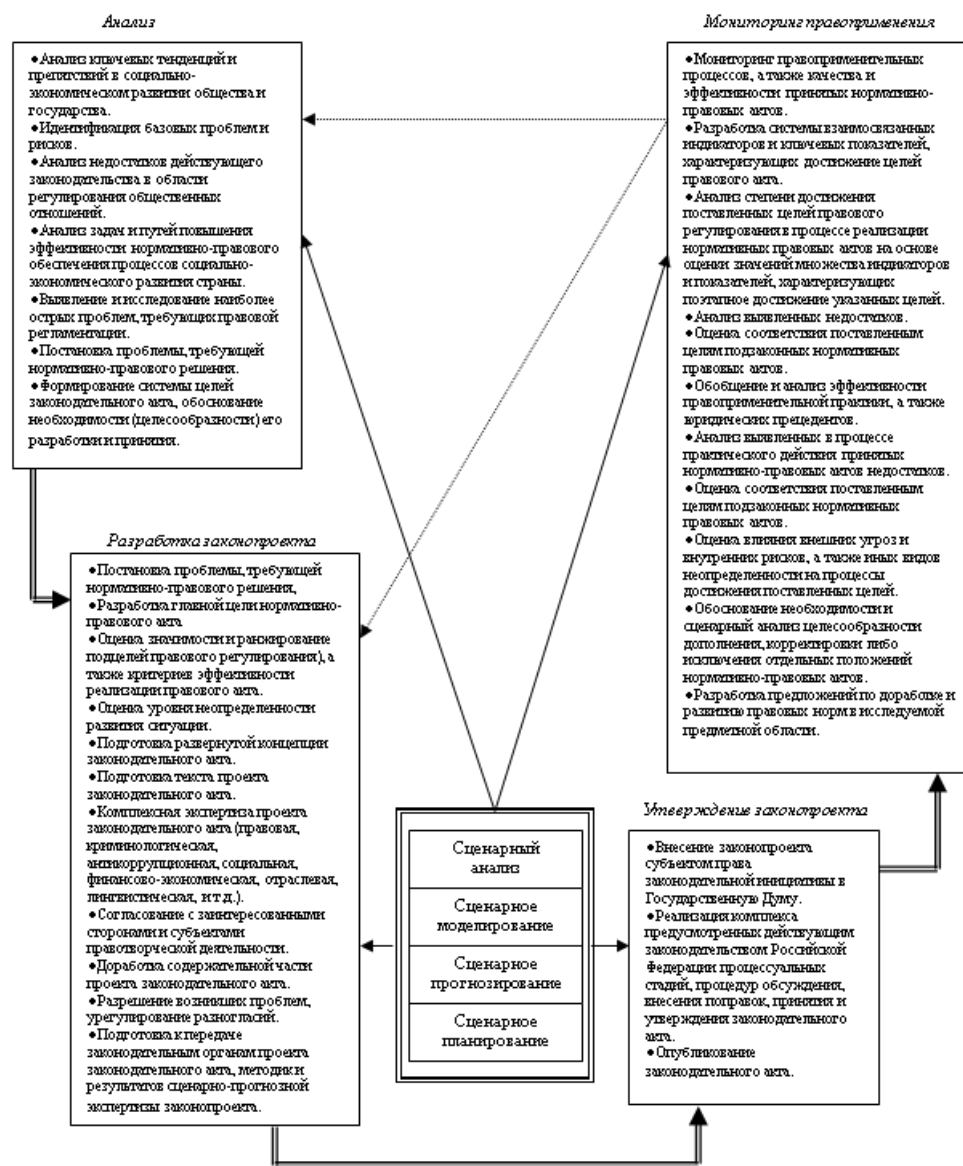


Рис. 8. W-модель жизненного цикла правовых норм

Потенциал базирующихся на формировании и исследовании имитационных моделей методов и технологий сценарного анализа заключается в широких возможностях использования моделей, построенных на методологической базе аппарата знаковых ориентированных графов, позволяющих в процессе моделирования исследовать самые разнообразные по своей природе и взаимосвязанные (взаимозависимые) процессы и явления, определяющие развитие объекта управления.

Новизна полученных результатов состоит прежде всего в том, что разработанные теоретические положения и формализованная методология рассматривают процессы совершенствования методов и технологий правового регулирования и правоприменения как неотъемлемую составную часть системы управления обществом и государством в целом, и соответственно, важнейшую основу их безопасного и устойчивого развития в крайне непростых современных условиях. Предложенный подход также обеспечивает возможность информационной поддержки и оценки качества подготовки и реализации решений в рамках управления рассматриваемыми процессами с учетом неопределенности.

В конечном итоге развитие методологии сценарного исследования должно позволить проводить многосторонний комплексный и одновременно с этим детальный анализ

альтернативных путей развития общественно-политической и социально-экономической ситуации в стране и ее регионах как результата реализации тех или иных решений по совершенствованию процессов нормативно-правового регулирования, что, в свою очередь, должно способствовать не только исключению возможных ошибок, чреватых серьезными последствиями, но и повышению качества и результативности принимаемых решений.

Библиография

1. Модели и методы анализа и синтеза сценариев развития социально-экономических систем: в 2-х кн. / Под ред. В.Л.Шульца и В.В.Кульбы. М.: Наука, 2012. Кн. 1. 304 с., кн. 2. 358 с.
2. Шульц В.Л., Кульба В.В., Шелков А.Б. и др. Методы анализа влияния процессов трансформации права на развитие социально-экономической системы в условиях цифровизации: сценарный подход (постановка задачи) // Российский журнал правовых исследований. 2021. Т. 8. №1. С. 19-36.
3. Чернов И.В., Шелков А.Б., Потапова О.А., Богатырева Л.В. Технология сценарно-прогнозной экспертизы законопроектов в области регулирования процессов цифровизации // Проблемы управления безопасностью сложных систем: материалы XXIX Международной конференции (15 декабря 2021 г., Москва). М.: ИПУ РАН. С. 500-506.
4. Кульба В.В., Шелков А.Б., Чернов И.В., Богатырева Л.В. Анализ влияния процессов трансформации права на развитие социально-экономических систем в условиях цифровизации: сценарный подход // Труды 14-й Международной конференции «Управление развитием крупномасштабных систем» (MLSD-2021). М.: ИПУ РАН, 2021. С. 310-322.
5. Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 5-26.
6. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права (под редакцией В.А. Томсинова). М.: Зерцало, 2008. 246 с.
7. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика. / под. ред. Ю.А.Тихомирова, В.П.Емельянцева. М.: ИНФРА-М, 2015. 336 с.
8. Тихомиров Ю.А. Циклы правового развития // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 15-22.
9. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М.: Юридическая литература, 1980. 280 с.
10. Герасимова Н.Р., Демин А.В. Эффективность норм права // Социально-политические науки. 2012. № 3. С. 50-52.
11. Жинкин С.А. Психологические проблемы эффективности права. СПб: Юридический центр Пресс (изд-во Р. Асланова), 2009. 371 с.
12. Жинкин С.А. К вопросу о классификации видов эффективности правовых норм в современном российском праве // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2019. №2. С. 2-5.
13. Филипчик Т.В. Общетеоретические проблемы эффективности норм права. Минск: «БИП-Ин-т правоведения, 2016. 203 с.
14. Рыбаков В.А. Критерии определения эффективности права // Правоприменение. 2019. Т.3, № 2. С. 5-13.
15. Кириллова О.И. Некоторые аспекты эффективности нормы права // Сибирский юридический вестник. 2007. № 2 (37). С. 10-14.

16. Эффективность гражданского законодательства. Актуальные вопросы / Под ред. В.П.Грибанова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. 192 с.
17. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). 5-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. коллектива Т.Я.Хабриева, Ю.А.Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. 88 с.
18. Тихомиров Ю.А. Эффективность закона и экономика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. №4. С. 5-16.
19. Курочкин С.А. Эффективность правовых норм как условие результативности правового воздействия (на примере норм процессуального права) // Ученые записки Казанского университета. Серия гуманитарные науки. 2020. Т. 162, кн. 2. С. 69-83.
20. Тарасов Д.Ю. Теоретико-правовые аспекты экономической эффективности норм права // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2015. № 3. С. 27-29.
21. Тонков Е.Е. Правовое регулирование: поиск пределов эффективности // Вестник Воронежского госуниверситета. Серия: Право. 2018. № 2. С. 95-103.
22. Арзамасов Ю.Г. Эффективность законодательства: постановка проблемы, основные пути решения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. №4. С. 125-135.
23. Тепляшин И.В., Фастович Г.Г. Эффективность механизма правового регулирования: анализ подходов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. №3 (51). С. 26-30.
24. Информационное обеспечение систем организационного управления (теоретические основы). В 3-х частях. Часть 1. Методологические основы организационного управления. / Под ред. Е.А.Микрина, В.В.Кульбы. М.: Изд-во физико-математической литературы, 2012. 463 с.
25. Шульц В.Л, Кульба В.В., Шелков А.Б., Чернов И.В. Анализ фактора неопределенности в процессе подготовки управленческих решений // Проблемы управления безопасностью сложных систем: материалы XXIX Международной конференции (15 декабря 2021 г., Москва). М.: Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН. С. 40-46.
26. Хортни Х., Керкленд Дж., Вигери П. Стратегия в условиях неопределенности // Экономические стратегии. 2002. №6. С. 78-85.
27. Капустин В.Ф. Неопределенность: виды, интерпретации, учет при моделировании и принятии решений // Вестник Санкт-Петербургского университета. 1993. Сер. 5. Вып.2 (12). с. 108-113.
28. Magruk A. Uncertainties, knowledge, and futures in foresight studies – A case of the Industry 4.0. // Foresight and STI Governance. 2020. Vol. 14. № 4. pp. 20-33.
29. Ascough II J.C., Maier H.R., Ravalico J.K and Strudley M.W. Future research challenges for incorporation of uncertainty in environmental and ecological decision-making // Ecological Modelling. 2008. №219 (3-4). pp. 383-399.
30. Белоконь Н.В. Юрико-лингвистическая неопределенность: Содержание понятия // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2012. № 1. С. 46-54.
31. Смирнова О.В. Некоторые вопросы проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Закон и право. 2018. № 12. С. 125-127.
32. Батюшкина М.В. Юрико лингвистическая неопределенность терминов и норм

- российских законов // Русистика. 2021. Том 19. № 2. С. 138-154.
33. Галяшина Е.И. Лингвистическая экспертиза нормативных правовых актов как средство профилактики коррупции // Вестник экономической безопасности. 2020. № 2. С. 147-151.
34. Шульц В.Л., Бочкарев С.А., Кульба В.В., Шелков А.Б. и др. Сценарное исследование проблем обеспечения общественной безопасности в условиях цифровизации. М.: Проспект, 2020. 240 с.
35. Чернов И.В. Повышение эффективности управленческих решений на основе использования программно-аналитического комплекса сценарного анализа и прогнозирования // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2018. № 1 (11). С. 40-57.
36. Шульц В.Л., Кульба В.В., Шелков А.Б., Чернов И.В. Сценарный анализ в управлении геополитическим информационным противоборством. М.: Наука, 2015. 542 с.
37. Архипова Н.И., Кульба В.В., Косяченко С.А., Чанхиева Ф.Ю. и др. Организационное управление: Учебное пособие для вузов. М.: РГГУ, 2007. 733 с.
38. Бачило И.Л. Правовой мониторинг – информационный ресурс для оздоровления законотворчества и правоприменения // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 5. С. 185-204.
39. Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25-38.
40. Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 3-9.
41. Чеснокова М.Д. Правовой мониторинг в социальной сфере // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 20-35.
42. Ковалевский С.С., Кульба В.В. Создание систем мониторинга реализации федеральных целевых программ. М.: Синтег, 2006. 148 с.
43. Бачило И.Л. Мониторинг правовой системы – путь к укреплению правового государства // Вестник Совета Федерации. 2006. № 4-5. С. 14-21.
44. Тихомиров Ю.А. Роль правового мониторинга в обеспечении эффективности правовой системы // Вестник Совета Федерации. 2006. № 4-5. С. 22-28.
45. Тимошенко А.А. Совершенствование регулирования рынка криптовалют за счет идеи быстрого права // Российский журнал правовых исследований. 2022. № 1 (9). С. 93-98.
46. Архипова Н.И., Кульба В.В., Косяченко С.А., Шелков А.Б. Информационный менеджмент. / Под ред. Н.И.Архиповой, В.В.Кульбы М.: Экономика, 2013. 749 с.
47. Барсегян А.А., Куприянов М.С., Степаненко В.В., Холод И.И. Методы и модели анализа данных: OLAP и Data Mining. СПб.: БХВ-Петербург, 2004. 336 с.
48. Парфенов, Ю.П. Постреляционные хранилища данных: учебное пособие для вузов. / под научн. ред. Н.В.Папуловской. М.: Изд-во Юрайт. 2020. 121 с.
49. Кулаичев А.П. Методы и средства комплексного анализа данных: Учебное пособие. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. 511 с.
50. Архипенков С., Голубев Д., Максименко О. Хранилища данных. От концепции до внедрения. М.: Диалог-МИФИ, 2002. 528 с.
51. Inmon W.H. Building the Data Warehouse, Third Edition. New York, John Wiley & Sons, Inc. 2002. 428 p.
52. Kimbell R., Ross M. The Data Warehouse Toolkit: The Complete Guide to Dimensional Data Warehouses, Second Edition. New York, John Wiley & Sons, Inc., 2002. 447 p.

53. Радченко И.А, Николаев И.Н. Технологии и инфраструктура Big Data. СПб: Ун-т ИТМО, 2018. 52 с.
54. Ын А., Кеннет С. Теоретический минимум по Big Data. Всё, что нужно знать о больших данных. СПб.: Питер, 2019. 208 с.
55. Воронова Л.И., Воронов В.И. Big Data. Методы и средства анализа: уч. Пособие. М.: Моск. техн. ун-т связи и информатики. 2016. 33 с.
56. Адлер Ю.П., Черных Е.А. Статистическое управление процессами. «Большие данные»: учебное пособие. М.: Издательский Дом МИСиС, 2016. 52 с.
57. Сенько А. Работа с BigData в облаках. СПб: Питер. 2019. 448 с.
58. Чернов И.В. Сценарные методы повышения эффективности реализации жизненного цикла программно-целевого управления (анализ концепции) // Проблемы управления. 2021. № 5. С. 88-93.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Статья посвящена совершенствованию методов оценки эффективности нормативно-правового регулирования процессов развития социально-экономических систем в условиях неопределенности на основе сценарного подхода.

Проведение исследования базируется на обобщении литературных источников по теме исследования, использовании методологии сценарного анализа, визуальном представлении результатов каждого этапа работы.

Актуальность работы авторы связывают с возросшей сложностью решения задач нормативно-правового регулирования социально-экономического развития российского общества и государства в условиях запредельного роста напряженности экономического, информационного и военно-политического противостояния России и консолидированных на антироссийской платформе стран.

Научная новизна рецензируемого исследования, по мнению рецензента, состоит в предложенном подходе к оценке эффективности нормативно-правового регулирования процессов развития социально-экономических систем, основанном на сценарном анализе и моделировании ситуаций в политико-правовой, общественно-политической, социально-экономической и инновационно-технологической сферах, а также во внешней среде.

В статье структурно выделены следующие разделы: Введение, Целевой подход к оценке эффективности законодательных актов, Сценарный анализ как инструмент опережающей оценки эффективности законопроектов в условиях неопределенности, Основные задачи сценарно-прогнозной экспертизы законопроектов, Мониторинг эффективности нормативно-правового регулирования, Заключение и Библиография.

В статье приведены классификации оценок правовых норм и основных видов неопределенности, охарактеризованы основные этапы процесса сценарного исследования и стадии законотворческого процесса, рассмотрены базовые элементы, технологические процедуры и информационные потоки при проведении мониторинга в рассматриваемой предметной области, а также модель жизненного цикла правовых норм. Основное внимание уделено сценарному подходу, преимуществу применения которого состоит в возможности комплексного опережающего анализа альтернативных вариантов развития ситуации с целью оценки эффективности и согласованности

множества принимаемых нормативно-правовых решений по обеспечению устойчивого развития российского государства и общества. Практическая значимость полученных авторами результатов определяется возможностью анализировать альтернативные пути развития общественно-политической и социально-экономической ситуации в стране и ее регионах как результата реализации тех или иных решений по совершенствованию процессов нормативно-правового регулирования.

Библиографический список включает 58 источников – публикации отечественных и зарубежных ученых по теме статьи, на которые в тексте имеются адресные ссылки, подтверждающие наличие апелляции к оппонентам.

В качестве замечания следует отметить, что приводимые в тексте отсылки к используемым источникам в ряде случаев не вполне конкретны, поскольку относятся сразу к 4-5 наименованиям библиографии.

Статья отражает результаты проведенного авторами исследования, соответствует направлению журнала «Национальная безопасность / nota bene», содержит элементы научной новизны и практической значимости, может вызвать интерес у читателей, рекомендуется к опубликованию.