



САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

**Отчет о результатах комплексной экспертизы
текстов нормативных правовых актов, изданных органами
государственной власти и органами местного самоуправления
муниципальных образований 9 субъектов Российской Федерации
Северо-Западного федерального округа, в отношении соблюдения в
этих актах нормативных требований к языку**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОВЕДЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Работа по проведению экспертизы текстов нормативных правовых актов 9 субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа проводилась в соответствии с Планом реализации основных направлений поддержки русского языка в 2015 году (Мероприятие 43 Направления 10).

Работа в данном направлении велась в СПбГУ на основе ранее сделанных научных разработок, в частности, на основе результатов анализа Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации» и опыта разработок научной концепции особенностей использования русского языка в качестве государственного.¹

Объем проанализированных актов

Для анализа соблюдения требований к языку нормативных актов были взяты нормативные акты, изданные в 2014 году в 9 субъектах Российской Федерации Северо-Западного федерального округа органами государственной власти и органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории этих субъектов Российской Федерации. Тексты нормативных правовых актов были взяты из справочно-правовой системы Консультант Плюс. Регионы.

На первом этапе анализировались все нормативные акты, изданные во взятых для анализа субъектах РФ, в 2014 году – более 45 тыс. Однако в связи

¹ См. Комментарий к Федеральному закону „О государственном языке Российской Федерации“. Часть 2. Нормы современного русского литературного языка как государственного (комплексный нормативный словарь современного русского языка)» (СПб., 2009. 11200 слов и выражений)

с особенности языка и стиля некоторые нормативные акты (государственные программы, концепции, стратегии) были исключены из анализируемого массива. Их тексты носят описательный характер, включая общую характеристику проблем, на решение которых они направлены, вследствие чего они фактически не содержат нормативных положений (предписаний, запретов или дозволений, мер ответственности), непосредственно адресованных гражданам или организациям. В результате количество анализируемых актов сократилось.

Всего было проанализировано 36 553 нормативных акта, в т. ч.:

Архангельской области	4 035
Вологодской области	6 120
Калининградской области	3 289
Республики Карелия	2 616
Республики Коми	7 290
Мурманской области	4 527
Ненецкого автономного округа	2 342
Новгородской области	3 677
Псковской области	2 657

Состав рабочей группы

Для реализации проекта в СПбГУ была сформирована рабочая группа в составе лингвистов, юристов, социологов, психологов и программистов. Всего в работе принимало участие более 30 человек, 7 из них имеют ученые степени и относятся к числу профессорско-преподавательского состава СПбГУ, другие относятся к сотрудникам и учащимся СПбГУ. Кроме того, для анализа текстов привлекались представители других специальностей – носители «профессиональных языков». Среди них были биологи, ветеринары, географы, кулинары, медики, математики, строители, химики, фармакологи, политологи, экологи, и специалисты по садово-парковому хозяйству, рекламе, военному делу, торговле, транспорту (логистике).

Как показала практика, организация взаимодействия экспертов из разных профессиональных сфер требует значительных усилий: то, что для представителей одной области профессиональной компетенции кажется естественным, представителям другой области совсем не очевидно. В некоторых случаях необходимые с точки зрения юристов языковые конструкции филологи отказывались формализовать для автоматического поиска, в других случаях юристы некорректно с точки зрения филологии относили некоторые термины к разряду разговорных или просторечных. Для того, чтобы имеющиеся у юристов претензии к конкретному нормативному акту или конкретным формулировкам изложить в обобщенном виде, пригодном для дальнейшего филологического анализа, потребовались совместные обсуждения и налаживание междисциплинарного взаимопонимания и диалога. Эта работа стала одной из причин

возникновения концепции специальной магистерской программы по юридической лингвистике. Разработка этой программы началась в СПбГУ в начале 2015 года, за прошедшие 4 месяца были подготовлены необходимые документы и программы учебных дисциплин. Первый прием на эту образовательную программу был проведен летом 2015 года.

Требования к языку нормативных правовых актов

Прежде всего требования к языку нормативных правовых актов определены положениями Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации» от 1 июня 2005 года №53-ФЗ, поскольку издание нормативных актов относится к той сфере, в которой обязательно использование государственного языка.

Основные требования Закона о государственном языке сводятся к обязательности использования современного русского литературного языка; использование иностранных слов возможно только при отсутствии их общеупотребительного аналога в русском языке.

Как показало исследование, требование соблюдать нормы современного русского литературного языка в настоящее время не может считаться достаточно определенным. Во исполнение требований Закона о государственном языке Правительство РФ в Постановлении от 23.11.2006 №714 возложило на Министерство образования и науки РФ полномочие определить список грамматик, словарей и справочников, содержащих нормы современного русского литературного языка и правила русской орфографии и пунктуации.

Среди нормативных актов Минобрнауки РФ есть Приказ от 8 июня 2009 № 195, в котором утвержден список словарей, содержащих нормы современного русского литературного языка:

1. Орфографический словарь русского языка. Букчина Б.З., Сазонова И.К., Чельцова Л.К. - М.: "АСТ-ПРЕСС", 2008.
2. Грамматический словарь русского языка: Словоизменение. Зализняк А.А. - М.: "АСТ-ПРЕСС", 2008.
3. Словарь ударений русского языка. Резниченко И.Л. - М.: "АСТ-ПРЕСС", 2008.
4. Большой фразеологический словарь русского языка. Значение. Употребление. Культурологический комментарий. Телия В.Н. - М.: "АСТ-ПРЕСС", 2008.

Правила русской орфографии и пунктуации Минобрнауки отдельно после 2006 года не утверждались, в связи с чем можно считать действующими Правила русской орфографии и пунктуации, утвержденные Академией Наук СССР, Министерством высшего образования СССР и Министерством просвещения СССР в 1956 году (М.: Учпедгиз, 1956). В ряде правовых актов данные Правила указываются как действующие. Среди таких актов - Письмо заместителя Министра образования и науки И. М. Реморенко от 1 октября 2012 г. N ИР-829/08, Апелляционное определение Свердловского областного суда от 24.04.2015 по делу N 33-5835/2015; Апелляционное определение Московского городского суда от 04.03.2015 по

делу N 33-6703; Апелляционное определение Брянского областного суда от 11.03.2014 по делу N 33-773/2014; Апелляционное определение Самарского областного суда от 08.07.2013 по делу N 33-6125; Постановление Алтайского краевого суда от 25.04.2013 по делу N 4а-176/2013; Апелляционное определение Томского областного суда от 26.10.2012 по делу N 33-2745/2012; Письмо первого заместителя председателя Красноярского краевого суда С.В. Асташова от 03.11.2011.

Однако правила орфографии и пунктуации в Правилах 1956 года отличаются от правил, изложенных в словарях, перечень которых был определен Минобрнауки в 2009 году, в связи с чем нормы русской орфографии и пунктуации остаются юридически неопределенными.

Кроме того, среди тех словарей, перечень которых был определен Минобрнауки в 2009 году, отсутствует толковый словарь, тогда как на практике довольно часто возникает потребность в обращении именно к толковому словарю.

Как показал анализ судебной практики, наиболее часто суды ссылаются на **Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой** (Решение Томского районного суда Томской области от 15.10.2014 по делу N 2-1060/2014~М-921/2014, Решение Октябрьского районного суда г. Ижевска от 14.02.2014 по делу N 2-1222/2014, Решение Ленинградского областного суда от 13.05.2014 по делу N 3-21/2014, Кассационное определение суда Еврейской автономной области от 06.02.2009 N 33-35, Решение Верховного суда Кабардино-Балкарской Республики от 11.01.2008, Решение суда Еврейской автономной области от 17.04.2007 N 3-25/2007, Решение Кировского областного суда от 14.04.2003, Решение Ленинского районного суда г. Владивостока от 12.09.2001, Решение Санкт-Петербургского городского суда от 16.05.2001 по делу N 3-211/2000). Иногда – на **Толковый словарь под ред. Д.Н. Ушакова 2005 г.** (Определение Свердловского областного суда от 19.07.2013 по делу N 33-8334/2013, Решение Ленинградского областного суда от 10.06.2010 по делу N 3-33/2010, Решение Верховного суда Чувашской Республики от 13.05.2003 N 3-22/03, Решение Ленинградского областного суда от 30.12.2010 по делу N 3-113/2010 (отменено Определением Верховного Суда РФ от 16.03.2011 N 33-Г11-5)). Была обнаружена одна ссылка на **Большой толковый словарь русского языка/сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов; РАН, Институт Лингвистических исследований. - СПб.: "НОРИНТ", 2000** (Решение Суда по интеллектуальным правам от 28.01.2015 по делу N СИП-788/2014 отменено Постановлением Президиума Суда по интеллектуальным правам от 25.05.2015 N С01-223/2015 по делу N СИП-788/2014) одна на **Словарь иностранных слов авт. А.Булыко, Москва, 2008** (Решение Суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 07.06.2008 по делу N 3-115/2008).

В ряде решений содержались ссылки на специализированные словари: **Энциклопедический словарь экономики и права (2005 г.)**, (Определение Свердловского областного суда от 19.07.2013 по делу N 33-8334/2013), **Современный экономический словарь под редакцией Райзберг Б.А.,**

Лозовского Л.Ш., Стародубцевой Е.Б. (ИНФРА-М, 2006) (*Решение Вичугского городского суда Ивановской обл. от 27.06.2012 по делу N 2-333/2012, Решение Красноярского краевого суда от 02.05.2007*) и **Большой юридический словарь под редакцией Сухарева А.Я., Крутских В.Е., 2001** (*Определение Красноярского краевого суда от 31.01.2005*).

Ленинградский областной суд в 2010 году помимо ссылки на Толковый словарь под ред. Д.Н. Ушакова сослался на электронную энциклопедию "**Википедия**" (*Решение Ленинградского областного суда от 30.12.2010 по делу N 3-113/2010 (отменено Определением Верховного Суда РФ от 16.03.2011 N 33-Г11-5)*).

Высший Арбитражный Суд в 2013 году сослался на Толковый словарь русского языка, не указав, какой именно имелся ввиду (*Решение ВАС РФ от 23.04.2013 N ВАС-899/13*).

Суд по интеллектуальным правам признал, **правомерным руководствоваться информацией из словарно-справочных статей, опубликованной в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" по адресам: <http://slovari.yandex.ru>; <http://dic.academic.ru>; <http://www.slovopedia.com>**, поскольку, представленная на указанных Интернет-ресурсах информация фактически была аккумулирована с различных версий, изданных на бумажном носителе словарей (Антропонимические словари; Диалектные (областные) словари; Грамматические словари; Словари сочетаемости слов; Идеографические, семантические и ассоциативные словари; Лингвострановедческие и культурологические словари; Морфемные и словообразовательные словари; Обратные словари; Орфографические словари; Орфоэпические словари; Синонимические словари; Словари антонимов; Словари лингвистических терминов; Словари названий жителей) (*Решение Суда по интеллектуальным правам от 01.10.2015 по делу N СИП-393/2015*).

Выбор словаря, на который будет опираться суд при принятии решения, имеет важное значение. В качестве примера может послужить дело, рассмотренное **Самарским областным судом** (Определение от 08.07.2013 по делу 33-6125). Дело касалось защиты чести и достоинства гражданина, для оценки деятельности которого журналист использовал слово "промышлять". Чтобы решить, порочит ли данное высказывание честь и достоинство, суд обратился к словарю – имеет ли слово негативный смысл. Используя Новый словарь русского языка под ред. Т.Ф. Ефремовой, суд оценил высказывание как порочащее, тогда как в Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова это слово не несет негативного смысла, будучи вполне нейтральным.

В то же время требования грамматики не исчерпывают требования к языку нормативных правовых актов. Из Конституции РФ и международных актов о правах человека вытекают требования определенности, ясности, определенности и недвусмысленности правовых норм, а также их понятности адресатам.

Как указывается в решениях судов, неточность, неясность и неопределенность правовой нормы порождают возможность неоднозначного

истолкования и, следовательно, произвольного ее применения, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости, из которых требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; в противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан. Принцип формальной определенности нормы права и нормативного правового акта в целом, предполагающий точность и ясность общеобязательных предписаний, будучи неотъемлемым элементом верховенства права, выступает и в нормотворческой деятельности, и в правоприменительной практике необходимой гарантией обеспечения эффективной защиты от любого произвола. Данный правовой подход неоднократно обозначался Конституционным Судом РФ (Постановления от 25 апреля 1995 года N 3-П, от 15 июля 1999 года N 11-П, от 27 мая 2003 года N 9-П, от 27 мая 2008 года N 8-П, от 13 июля 2010 года N 15-П, от 11.11.2003 N 16-П, от 21.01.2010 N 1-П).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 23 декабря 1997 года N 21-П, от 23 февраля 1999 года N 4-П, от 22 апреля 2013 года N 8-П, от 25.06.2015 N 16-П "и др.), в правоприменительной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений; хотя механизм действия закона должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений прежде всего из содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся во взаимосвязи нормативных положений, не исключаются случаи, когда необходимая степень определенности правового регулирования может быть достигнута путем выявления более сложных взаимосвязей правовых предписаний.

Необходимость соблюдения принципа правовой определенности подчеркивает и Европейский Суд по правам человека при оценке положений внутригосударственного права с точки зрения общих принципов, содержащихся или вытекающих из Конвенции о защите прав человека и основных свобод. По мнению Европейского Суда по правам человека, закон во всяком случае должен отвечать установленному Конвенцией стандарту, требующему, чтобы законодательные нормы были сформулированы с достаточной четкостью и позволяли лицу предвидеть, прибегая в случае необходимости к юридической помощи, с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия (Постановления от 26 апреля 1979 года по делу "Санди Таймс" (Sunday Times) против Соединенного Королевства (N 1)", от 28 марта 2000 года по делу "Барановский (Baranowski) против Польши", от 31 июля 2000 года по делу "Йечюс (Jecius) против Литвы", от 28 октября 2003 года по делу "Ракевич против России", от 24 мая 2007 года по делу "И. против России", от 24 мая 2007 года по делу "С.В. против России").

Как указывают суды, приведенное в полной мере относимо и к нормативным правовым актам любого уровня. Поэтому, проверяя в порядке судебного нормоконтроля содержание оспариваемого правового акта или его

части, суд обязан выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обязания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения (п. 25 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 года N 48).

Среди положений действующего законодательства требование определенности и недвусмысленности предъявляются к языку нормативных правовых актов законодательством о противодействии коррупции – Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другие нормативные акты, принятые во исполнение этого закона.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" коррупциогенными факторами являются положения, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции, а **Постановлением Правительства РФ** от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» признано недопустимым использование неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Любопытные критерии неопределенности нормативных положений были указаны в Решении Арбитражного суда Карачаево-Черкесской Республики от 01.08.2014 по делу N А25-591/2014. Признавая недействующим Постановление мэрии муниципального образования город Черкесск, в котором были установлены нормы накопления бытовых отходов, суд признал их юридически неопределенными в связи с тем, что в тексте не был указан период времени, за который установлена норма накопления бытовых отходов. Довод о том, что такой период времени установлен п. 6.2 СанПиН 42-128-4690-88, был отвергнут судом, поскольку непосредственно в тексте ссылки на этот СанПиН не было, а *«рядовые граждане, не имея специального образования, становятся легко уязвимыми и беззащитными при вступлении в правоотношения, регламентированные нормативными актами с неясными формулировками»*. По мнению суда, «при изучении оспариваемого постановления рядовой гражданин не способен самостоятельно определить временной период, за который будет взиматься плата (год, квартал или месяц)», а «мэрия не предприняла достаточных мер для того, чтобы в полной мере разъяснить населению содержание оспариваемого постановления».

Доказательством наличия неопределенности может быть наличие судебных споров о толковании данного положения. Признавая неопределенным использование в нормативном акте терминов "телерадиокоммуникационные услуги", "антенные сооружения", "телерадиокоммуникационное оборудование" в Постановлении Правительства Ленинградской области о порядке определения размера арендной платы за использование земельных участков, порядка, условий и сроков ее внесения, суд отметил, что «возникли многочисленные судебные споры с участием органов местного самоуправления, применяющих при расчете арендной платы установленные правительством Ленинградской области коэффициенты функционального использования. Суду представлено и в материалах дела имеется 13 актов арбитражных судов различных инстанций». Эти обстоятельства были использованы в качестве довода о неопределенности оспоренных положений (Определение Верховного Суда РФ от 12 сентября 2012 г. N 33-АПГ12-4).

В результате нарушения языковых требований к текстам нормативных актов не обеспечивается важнейшая для права черта – его коммуникативный характер, то есть способность воздействовать на реальные общественные отношения в результате коммуникативного (взаимного) восприятия участниками этих отношений содержания правовых предписаний. Языковые нарушения способны вводить в заблуждение относительно содержания нормативно-правового регулирования, формировать искаженное представление о содержании правовых отношений, взаимных правах и обязанностях, по-разному отраженных в текстах нормативно-правовых актов и воспринимаемых участниками правоотношений. Наличие подобных языковых ошибок существенно влияет на эффективность реализации предписаний нормативных актов и поэтому требует их выявления и исправления.

Выявляемые языковые нарушения предполагается анализировать с точки зрения их социальных последствий, их характера и их масштаба. Для этого необходимо будет провести экспертный анализ специалистами-психологами влияния языковых ошибок на восприятие правовых норм, на нарушение коммуникативной функции текстов нормативно-правовых актов, специалистами-социологами – на складывающиеся общественные отношения. С использованием методик, разработанных в рамках другого долгосрочного проекта СПбГУ – мониторинга правоприменения – с помощью анализа судебной и иной правоприменительной практики будут оценены масштабы тех нарушений Конституции и федерального законодательства, в том числе прав граждан, которые были допущены в судебной практике в результате языковых ошибок. Для этого будет проанализирована судебная и иная правоприменительная практика применения тех правовых положений, в которых были выявлены языковые нарушения. Предполагается масштабное проведение такой оценки как необходимого этапа анализа социальных последствий языковых ошибок в текстах нормативных правовых актов. К этой работе будут привлечены как преподаватели, сотрудники и учащиеся СПбГУ, так и эксперты,

привлекаемые Санкт-Петербургским университетом к реализации проекта мониторинга правоприменения. В наших планах также проведение оценки уровня соблюдения требований правил русского языка в том числе и с помощью методик и ресурсов Центра СПбГУ по социологическим исследованиям в Интернете. Планируется также провести анализ лучших зарубежных практик в области языковой оценки проектов нормативных правовых актов на предмет возможности их использования в РФ.

При этом выявленные в результате проведенного анализа и сформулированные требования к языку нормативных правовых актов позволят не только усовершенствовать экспертизу проектов нормативных актов (в том числе и антикоррупционную), но и могут послужить основой для нормативного установления требований к языку нормативных правовых актов – например, в готовящемся проекте Федерального закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации. Такие требования, вытекающие из конституционных принципов правового регулирования, должны обеспечиваться механизмом издания нормативных правовых актов различного вида и различного уровня.

Организация обеспечения соблюдения требований к языку нормативных актов в субъектах РФ. Лингвистическая и комплексная экспертиза текстов нормативных актов

В ходе обработки и анализа массива нормативных правовых актов было установлено, что практически во всех субъектах организовано проведение экспертиз проектов нормативных актов. В частности, в ряде субъектов РФ на юридические службы профильных органов исполнительной власти (Комитета по образованию, Гостехнадзора, Комитета по управлению городским имуществом, Комитета по делам записи актов гражданского состояния, Комитета финансов) возложена обязанность проводить экспертизу проектов нормативных актов, которые подлежат проверки на их коррупциогенность. Это предполагает в том числе анализ текстов проектов нормативных правовых актов с точки зрения их соответствия правилам русского языка. Аналогичные процедуры предусматриваются и нормативными правовыми актами других регионов. В некоторых случаях непосредственно предусматривается проведение лингвистической экспертизы (например, в Архангельском областном собрании депутатов, комитетом по правовым вопросам администрации Калининградской области, Аппаратом Правительства Мурманской области, Аппаратом Законодательного Собрания Республики Карелия).

Постановление администрации муниципального района "Корткеросский" (Республика Коми) от 18.01.2013 N 30 были утверждены Правила юридической техники по подготовке и оформлению проектов муниципальных правовых актов администрации, предусматривающие лингвистическую экспертизу – оценку на основе анализа языка и стиля текстов правовых актов их стилистического качества, соответствия нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей юридических текстов, их типологической специфики, редакционно-технических правил и нормативов; редакционно-

техническая доработка текстов правовых актов.

Некоторые языковые нарушения встречаются именно в тех субъектах, где не предусмотрена обязательная лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов, а там, где подобная экспертиза проводится, эти нарушения отсутствуют. Примером может послужить указанные ниже нормы регламентов государственных органов о принятии решений в результате общего согласия. В Вологодской области или в Республике Карелия, где проводится подобная экспертиза, вместо общего согласия решение принимается голосованием.

Однако преувеличивать значение такой экспертизы тоже не следует.

Очевидно, что предусмотренное в качестве функций отдельных государственных органов или подразделений аппаратов государственных органов проведение экспертизы проектов нормативно-правовых актов далеко не всегда обеспечивает эффективного предотвращения языковых ошибок в текстах нормативно-правовых актов. Одной из возможных причин может быть недостаточная квалификация экспертов, проводящих соответствующую экспертизу. Для решения этой задачи в СПбГУ и была организована новая магистерская программа – юридическая лингвистика.

Общая характеристика результатов экспертизы СПбГУ

В результате проведенного мониторинга судебной практики была выработана методика выявления языковых нарушений в текстах нормативных правовых актов, которая была апробирована на материале нормативных актов 9 субъектов РФ Северо-Западного федерального округа, изданных в 2014 году. Был обнаружен ряд языковых ситуаций, содержащих языковые нарушения, речевые конструкции, создающие неоднозначность понимания нормативного текста (в том числе, содержащие коррупциогенную составляющую вследствие использованных речевых оборотов и юридико-лингвистической неопределенности, указанной в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 №96).

Например, было установлено, что в текстах нормативных правовых актов часто содержатся слова и выражения, вносящие неопределенность смысла и недопустимые с точки зрения императивности нормативных правовых актов. Среди таких словосочетаний наиболее часто встречается в нормативных актах субъектов РФ, вводный оборот «как правило».

Для оценки общего алгоритма поиска был проведен автоматический отбор фрагментов текстов нормативных правовых актов, содержащих указанное словосочетание. Как показал автоматический поиск, в частности, в нормативных правовых актах Республики Карелия области это словосочетание встречается 62 раза. Ручной анализ отобранных автоматически фрагментов текстов показал, что в большинстве случаев использование этого словосочетания представляет собой нарушение требований к языку нормативных правовых актов.

По другим поисковым запросам было обнаружено несколько сотен

совпадений по каждому субъекту, однако для того, чтобы сделать выводы о том, в каких случаях это действительно свидетельствует о нарушениях требований к языку, результаты каждой автоматической выборки должны быть проанализированы вручную, эта выборка может быть дополнительно уточнена или скорректирована. Более точные статистические результаты о количестве ошибок в текстах нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации могут быть определены в ходе дальнейшей работы, в том числе и по совершенствованию методики отбора материалов.

II. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКСПЕРТИЗЫ

A. Результаты филологической экспертизы

1. Выявленные языковые ситуации, наличие которых недопустимо в текстах нормативно-правовых актов (языковые нарушения)

В результате несоблюдения требований русского языка при разработке нормативных-правовых актов могут возникать разные неблагоприятные последствия, в том числе сложности в толковании и применении этих нормативных правовых актов. В связи с этим в текстах нормативных правовых актов подлежат выявлению следующие языковые ситуации, содержательный анализ которых может привести к выводу о наличии сложностей в восприятии, толковании и применении текстов нормативных правовых актов.

Выявленные языковые нарушения могут быть отнесены к двум основным группам - нарушения в лексике нормативного правового акта – использование лексики, недопустимой для нормативного регулирования, – и нарушения в синтаксисе нормативного акта, в том числе использование конструкций, затрудняющих восприятие смысла

К первому типу – нарушениям в лексике нормативного правового акта – относятся следующие виды нарушений.

A) Использование в текстах нормативно-правовых актов слов и выражений, недопустимых к использованию в нормативно-правовых актах как создающих неопределенность юридического содержания соответствующих правовых предписаний. Частным случаем этого нарушения может быть использование таких слов и выражений, которые не имеют точного и конкретного содержания («как правило», «в большинстве случаев», «в порядке исключения», «на усмотрение», и т.д.), и в результате лишают правовую норму необходимой императивности.

Например, указанное выше использование вводного оборота *«как правило»* делает смысл текста правового акта неопределенным. В случае, если речь идет о законодательных актах или актах, устанавливающих какое-то право или обязанность, юридическая эффективность такого акта будет существенно снижена, а риск проявления коррупции при его применении многократно возрастет.

Другим примером может быть использование слова «обычно», недопустимого с точки зрения его неопределенности в тексте нормативного правового акта. Например, в Решении городского Совета депутатов Калининграда от 05.03.2014 N 54 предусмотрено, что «Техника и лесопожарные бригады ПХС *обычно* концентрируются в одном пункте, но

при необходимости подразделения ПХС могут размещаться в двух и более пунктах (в небольших удаленных пожароопасных лесничествах или урочищах, где организовывать отдельные ПХС нецелесообразно)».

К числу словосочетаний, неопределенность которых делает их недопустимыми для текстов нормативных правовых актов, в частности, «*право на внеочередное или первоочередное...*», «*внеочередное или первоочередное право...*», «*преимущественным правом обладают дети граждан, имеющих право на первоочередное предоставление...*», «*право на предоставление ... в первоочередном порядке*», «*во внеочередном или первоочередном порядке*», «*первоочередного жизнеобеспечения*», «*первоочередные работы*», «*реализации первоочередных мер по повышению...*», «*в первоочередном порядке осуществлять...*», «*...оказанию ряда первоочередных государственных услуг*». Примеры использования подобных неопределенных слов и выражений приведены в разделе III настоящего отчета.

Б) Наличие в тексте нормативного акта стилистически окрашенных слов и их значений, не составляющих лексический фонд русского языка при его использовании в функции государственного языка Российской Федерации. К таким словам относятся слова из узкопрофессиональных, жаргонных и диалектных слоев русского языка, устаревшие слова и общеупотребительные многозначные слова, использованные вместо кодифицированных юридических терминов.

Примером подобного лексического нарушения может быть использование одного и того же термина в тексте одного нормативного акта в двух разных значениях. Например, в Постановлении Правительства Новгородской области от 31.12.2014 N 682 "О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов" слово «бахилы» используется и как составная часть комплекта одноразовой одежды хирурга, и как расходный материал – бахилы, предоставляемые пациентам и сопровождающим лицам при посещении медицинского учреждения. Из текста нормативного акта остается неясным, идет ли речь об одном и том же предмете, или о разных. Судя по контексту употребления, значения разные и, например, стоимость этих предметов тоже разная, тогда как терминологически эти разные значения одного слова отделить одно от другого невозможно.

В) Использование специальных терминов не в соответствии с их словарным (общеупотребительным) значением.

Согласно ч.4 ст.14 Устава Архангельской области, *иностранцы граждане*, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования Архангельской области, на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном федеральным законом и областным законом, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления,

а также участвовать в иных избирательных действиях на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Положения ч. 4 ст. 14 Устава Архангельской области допускают **дискриминацию лиц без гражданства**, так как наделяют избирательными правами только иностранных граждан, *не указывая лиц без гражданства*. Лица без гражданства, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования Архангельской области, не наделяются, согласно ч.4 ст.14 Устава Архангельской области, правом избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в иных избирательных действиях на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Г) Нормы-дефиниции, которые могут быть дефектны с точки зрения логики и полноты – например, сводиться к перечислению явлений или предметов.

Использование в текстах определений слов, снижающих определенность и императивность делает дефинитивные нормы также дефектными, как и другие типы правовых норм.

В решении Петрозаводского городского совета от 3 июня 2014 г. N 27/27-414 для целей регулирования вопросов благоустройства дано определение газона – «озелененная территория, занятая преимущественно естественно произрастающей или засеянной травянистой растительностью, обычно коротко и ровно подстригаемой». Очевидно, что если на определенной территории трава не была скошена в течение целого летнего сезона, то такая территория уже вряд ли может считаться газоном. А учитывая, что за нарушение установленных муниципалитетами правил благоустройства ст. 2.14 Закона Республики Карелия от 15 мая 2008 года №1191-ЗРК установлена административная ответственность, подобное нарушение может повлечь необоснованное привлечение к административной ответственности, то есть к нарушению прав граждан и принципов законности в деятельности государственных органов.

Д) Использование иностранных слов, не ставших общеупотребительными специальными терминами в современном русском языке.

Например, в Порядке проведения экспертизы нормативных правовых актов Архангельской области, утвержденном *указом Губернатора Архангельской области от 06.02.2014 N 12-у*, было использовано слово «краудсорсинг», которое не относится к числу общеупотребительных в современном русском литературном языке.

К второму типу – нарушениям в синтаксисе нормативного правового акта относятся следующие.

А) использование сложных грамматически фраз – с причастными и деепричастными оборотами, которые затрудняют восприятие и могут

быть дефектны по содержанию.

Нарушение требований правил пунктуации или использование речевых конструкций, затрудняющих понимание смысла нормы – например, использование в тексте подряд нескольких существительных в инфинитиве или генитиве - таких выражений, в результате которых становится затруднительным точное понимание смысла текста нормативного акта, которые могут создавать двусмысленность и неоднозначность понимания текста. Примером могут быть такие фрагменты текста: «доходы от продажи земельных участков, находящихся в собственности городских округов, находящихся в пользовании бюджетных и автономных учреждений...» (Республика Карелия) или «разукомплектованное транспортное средство - транспортное средство, имеющее признаки неиспользуемого, и определяется отсутствием на нем основных узлов и агрегатов, кузовных деталей (Мурманская область) и другие.

Другим примером может быть Закон Архангельской области от 16.12.2014 N 223 13 ОЗ: «... **Если** в случаях, предусмотренных пунктом 3 настоящей статьи, правом составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, при осуществлении муниципального контроля наделены должностные лица органа местной администрации муниципального района Архангельской области, **однако** полномочия по организации и осуществлению такого муниципального контроля переданы местным администрациям отдельных поселений Архангельской области, входящих в состав муниципального района Архангельской области, на основании соглашения, заключенного в соответствии с частью 4 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", **то** правом составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в соответствии с настоящей статьей обладают должностные лица местных администраций поселений Архангельской области, уполномоченные в соответствующей сфере.»

Б) Нарушение общих правил пунктуации грамматики русского языка, например не согласование рода членов одного предложения – например, Постановление Администрации города Оленегорска **Мурманской области** от 10.10.2014 N 334 предусматривает необходимость **создания безопасных условий** для участников дорожного движения на улично-дорожной сети, путем выполнения комплекса работ по текущему и капитальному ремонту автомобильных дорог местного значения, **обеспечив ее надежную работу** на долгосрочную перспективу. К чему грамматически относится «ее надежная работа», из текста нормативного акта понять затруднительно.

2. Социальная значимость отдельных видов языковых ошибок

Перечисленные выше языковые нарушения могут иметь разное

социальное значение. Анализ последствий, которые влекут те или иные языковые нарушения, выходит за рамки филологического и требует анализа того, как допущенное нарушение требований к языку скажется на содержании правового регулирования, его определенности и императивности и насколько текст нормативного акта обеспечит свои социальные функции – установление правовой нормы и ее правильное восприятие адресатом.

Часть языковых ошибок влечет существенные неблагоприятные социальные последствия, обусловленные разными факторами. Перечень негативных социальных последствий включает в себя как неустойчивость значительной части системы региональных нормативных актов (в результате выявленной неопределенности установленного порядка их принятия), так и значительное число так называемых «коррупциогенных факторов», которые в силу неопределенности или даже объективной невозможности отдельных положений правовых норм подталкивают уполномоченные органы и должностных лиц к «индивидуальному» подходу в решении тех или иных вопросов. Кроме того, в результате неверного (по смыслу) использования тех или иных терминов или оборотов создаются предпосылки для того, чтобы вместо однозначных показателей эффективности расходования бюджетных средств на определенные программы и проекты, использовались неопределенные по своему значению численные величины. Использование терминов и оборотов, не свойственных для нормативных правовых актов, может приводить к заблуждению относительно действительной юридической силы той или иной нормы и обманывать читателя относительно ее реального правового значения.

Существенный характер неблагоприятных социальных последствий языковых ошибок с точки зрения типов тех нормативно-правовых актов, в которых они содержатся связан с двумя типами обстоятельств: видами нормативных правовых актов, в текстах которых допускаются нарушения, и характером самих нарушений.

Особое значение имеют языковые нарушения в нормативных правовых актах, играющих роль основополагающих для правовых систем соответствующих субъектов Российской Федерации. В связи с этим при проведении экспертизы были в первую очередь проанализированы тексты уставов и конституций субъектов. К сожалению, как показал анализ, тексты уставов и конституций субъектов зачастую не лишены тех же языковых ошибок, которые встречаются в других актах, имеющих меньшее правовое значение. Регулируя взаимоотношения между основными органами государственной власти субъектов РФ уставы и конституции зачастую используют неопределенные слова и выражения. Например, в ч.2 ст.33 Устава Архангельской области установлено, что «проекты областных законов рассматриваются областным Собранием депутатов не менее чем в двух чтениях. Второе чтение, как правило, проводится на следующей сессии областного Собрания депутатов».

Существенные социальные последствия имеют также языковые нарушения в текстах Регламентов работы органов государственной власти, влияющие на законность и действительность всех решений соответствующих

органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Например, согласно положениям п. 13.12 Регламента Правительства Мурманской области и иных исполнительных органов государственной власти Мурманской области (утв. Постановлением Правительства Мурманской области от 30 января 2014 г. №32-ПП) *«на заседаниях Правительства правовые акты Правительства принимаются, а поручения даются, как правило, **общим согласием**. По решению председательствующего может быть проведено голосование»*.

Очевидно, что «общее согласие» необходимо каким-либо выявить (установить). Методом этого традиционно является голосование (в том числе в форме поименного опроса, тайного голосования и т.д.), поэтому в представленном тексте обнаруживается противоречие. Согласно Регламенту, решения принимаются либо «общим согласием» (когда никто не выступает «против»), либо «большинством голосов» (когда могут быть лица, выступающие «против» решения). Однако единственное формальное различие ситуаций, когда применяется первый, а когда второй метод – «проведение голосования». И поскольку выявить «общее согласие» без проведения голосования невозможно, следовательно, во всех случаях решения принимаются «большинством голосов», а «общее согласие», обозначенное в качестве общего правила («как правило»), в действительности является не просто исключением, а явлением, которое вообще не существует на практике. Данное смысловое нарушение имеет очень серьезные правовые последствия, поскольку любые правовые акты Псковской области, решение об утверждении которых принималось в форме «общего согласия», в силу неопределенности механизма его установления могут быть обжалованы по мотивам несоблюдения установленной процедуры.

Помимо Мурманской области, аналогичные формулировки о порядке принятия решений Правительствами регионов установлены еще в 5 субъектах РФ, чьи нормативные акты были проанализированы. Это Республика Коми – Регламент Правительства Республики Коми (утв. Постановлением Правительства от 18 декабря 2014 г. №527), Псковская область – Регламента Администрации Псковской области (утв. Постановлением Администрации Псковской области от 15.10.2007 №397) и п. 6 статьи 38 Закона Псковской области от 19.02.2002 №174-оз, Ненецкий автономный округ (Регламент работы Администрации Ненецкого автономного округа утвержден постановлением Администрации от 25.04.2011 №55-п) и Архангельская область – Регламент Правительства Архангельской области (Указ Губернатора от 27.07.2009 №17-у) .

Помимо вида нормативного правового акта, существенный характер неблагоприятных социальных последствий языковых ошибок может быть связан с ненадлежащим восприятием смысла нормативно-правовых актов и как следствие, с искажением при применении правовой нормы ее смысла, заложенного в норму при ее установлении.

В одних случаях право может быть предоставлено лицам, которые с точки зрения органа, издавшего нормативный акт, не предполагались в

качестве адресата действия управомочивающей нормы. В других случаях неверное указание на управомоченное лицо может привести к лишению граждан и организаций прав, гарантированных им Конституцией РФ и действующим законодательством.

К таким последствиям может приводить упоминавшееся выше использование в качестве адресата правовой нормы *иностранных граждан без упоминания лиц без гражданства*.

Например, в Распоряжении Правительства Новгородской области от 18 марта 2015 г. N 73-рг «О внесении изменений в перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории Новгородской области документов, подтверждающих отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, а также сертификата об отсутствии у иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» термин «иностранный гражданин» без упоминания лица без гражданства использован 4 раза, в частности: «... документ, подтверждающий отсутствие у *иностранного гражданина* инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.»

Особенно значимы языковые нарушения в тех положениях нормативных правовых актов, которые устанавливают запреты и регулируют привлечение к различным видам ответственности.

Примером может быть приведенный выше текст нормативного акта Псковской области, устанавливающий запрет выхода на лед для населения, а не для любых граждан или физических лиц.

Неопределенность содержания нормативно-правового акта зачастую влечет свободное усмотрение правоприменительных органов, которое, как правило, становится источником коррупции.

Подобная проблема возникает, в частности, при использовании термина «исключительный случай», который в русском языке не имеет однозначного содержания, поэтому формально юридически, если в тексте акта используется термин «исключительный случай», а конкретный перечень «исключительных случаев» отсутствует, то реальное значение слов «исключительный случай» становится близким значению слов «любой случай». Таким образом, использование термина «исключительный случай» в подобных ситуациях может рассматриваться как пример стилистического нарушения. Описанная ситуация выявлена, например, в пункте 7.9 Регламента Администрации Псковской области, утв. Постановлением Администрации Псковской области от 15.10.2007 №397:

«7.9. Согласованные в установленном порядке проекты нормативных правовых актов, подлежащие в соответствии с пунктом 7.8 настоящего раздела рассмотрению на заседании Администрации области, вносятся на подписание Губернатору области после их рассмотрения на заседании

Администрации области.

В исключительных случаях указанные проекты нормативных правовых актов могут быть внесены Губернатору области на подписание без рассмотрения на заседании Администрации области при наличии мотивированного обращения в адрес Губернатора области от заместителя Губернатора области, Руководителя Аппарата, руководителя органа исполнительной власти области, подразделения Аппарата Администрации области, являющегося разработчиком нормативного правового акта.»

Отметим, при этом, что пункт 7.8 Регламента содержит, в том числе, перечень решений, которые рассматриваются «исключительно на заседаниях Администрации области», хотя далее – в пункте 7.9 ясно показывается, что эта «исключительность» не имеет места.

Однако некоторые языковые нарушения не влекут каких-либо существенных неблагоприятных социальных последствий, в связи с чем требуют меньше внимания к их исправлению.

В ряде случаев использование конкретного речевого оборота в тексте нормативного правового акта не может считаться корректным с точки зрения норм русского языка. Социальные последствия в таких случаях лежат в области размывания языковой нормы. Это может не приводит сразу к искажению или затруднению восприятия смысла текста нормативного акта, однако в будущем может повлечь существенные неблагоприятные социальные последствия в результате нарушения коммуникативной функции правовых актов.

Согласно пункту 23 Приложения к Постановлению Администрации Красногородского района от 19.06.2014 №322 «О внесении изменений в постановление Администрации Красногородского района от 20.04.2010 N 203 "О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, муниципальными служащими муниципального образования "Красногородский район", и соблюдения муниципальными служащими района требований к служебному поведению" (в ред. постановлений Администрации Красногородского района от 06.07.2012 N 357; от 05.06.2014 N 302)»:

«23. Материалы проверки хранятся в управлении делами Администрации района в течение трех лет со дня ее окончания, после чего передаются в архив.»

Эта фраза является стандартной для документов подобного рода (см., напр., п. 22 Приложения к Указу Президента РФ от 21.09.2009 №1066), однако в данном случае, поскольку и существительное «проверка», и существительное «Администрация» – женского рода, то по формальным правилам указания принадлежности, местоимение «ее» указывает на слово «Администрация» (а не на слово «проверка», как следовало бы). В результате возникает неопределенность относительно периода, по истечении которого материалы проверки передаются в архив, поскольку фраза «три года со дня окончания Администрации района» является бессмысленной. И эта

неопределенность является результатом того, что при составлении документа не учитывались стандартные правила грамматики русского языка.

В отдельных случаях нарушение требований грамматики русского языка преподносится как особенность языка и стиля нормативных правовых актов. Примером может послужить нарушение принятого порядка слов в предложении, например, в Постановлении Администрации Вологды от 30.01.2014 N 498 указано: «Должностное лицо органа муниципального контроля, ответственное за индивидуальное устное информирование, должно принять все необходимые меры для предоставления полного и оперативного ответа на поставленные вопросы, в том числе с привлечением других должностных лиц, или сообщить номер телефона, по которому можно получить необходимую информацию, либо *предложить обратиться заявителю* письменно, назначить другое удобное для него время информирования либо возможность ответного звонка должностного лица, ответственного за информирование». С точки нормы русского языка правильнее после глагола указать на адресата, а потом определить характер предписания: «...либо предложить заявителю обратиться письменно», что позволит добиться более точной и правильной передачи смысла нормативного акта.

Б. Результаты мониторинга судебной практики по признанию нормативных правовых актов недействующими вследствие нарушений требований к языку

В настоящее время в Российской Федерации сложилась довольно обширная судебная практика о признании нормативных правовых актов недействующими в связи с тем, что формулировки их текстов содержат неопределенность. В настоящем отчете представлены результаты обобщения и анализа обнаруженных в правовой базе Консультант Плюс решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов, в которых нормативные акты признавались недействующими вследствие нарушения требований к языку нормативных актов. Из доступных для поиска более 19 млн. решений судов общей юрисдикции и более 8 млн. решений арбитражных судов было найдено 101 решение, анализ которых представлен в настоящем отчете.

Прежде всего обращают на себя внимание использованные судами критерии неопределенности. Помимо критериев слишком широкого усмотрения должностных лиц как коррупциогенного фактора и общей неясности содержания, суды указывали *на отсутствие разъяснений нормативного акта для граждан и судебные споры о применении соответствующих нормативных положений.*

Арбитражный суд Карачаево-Черкесской Республики от 01.08.2014 по делу N А25-591/2014, признавая недействующим Постановление мэрии муниципального образования город Черкесск, в котором были установлены нормы накопления бытовых отходов, обнаружил их юридическую неопределенность в связи с тем, что в тексте не был указан период времени, за который установлена норма накопления бытовых отходов. Довод о том, что такой период времени установлен п. 6.2 СанПиН 42-128-4690-88, был отвергнут судом, поскольку непосредственно в тексте ссылки на этот СанПиН не было, а **«рядовые граждане, не имея специального образования, становятся легко уязвимыми и беззащитными при вступлении в правоотношения, регламентированные нормативными актами с неясными формулировками»**. По мнению суда, **«при изучении оспариваемого постановления рядовой гражданин не способен самостоятельно определить временной период, за который будет взиматься плата (год, квартал или месяц)»**, а **«мэрия не предприняла достаточных мер для того, чтобы в полной мере разъяснить населению содержание оспариваемого постановления»**.

В другом деле, признавая неопределенным использование в нормативном акте терминов "телерадиокоммуникационные услуги", "антенные сооружения", "телерадиокоммуникационное оборудование" в Постановлении Правительства Ленинградской области о порядке определения размера арендной платы за использование земельных участков, порядка, условий и сроков ее внесения, **суды (вплоть до Верховного Суда РФ) отметили, что «возникли многочисленные судебные споры с**

участием органов местного самоуправления, применяющих при расчете арендной платы установленные правительством Ленинградской области коэффициенты функционального использования. Суду представлено и в материалах дела имеется 13 актов арбитражных судов различных инстанций». (Определение Верховного Суда РФ от 12 сентября 2012 г. N 33-АПГ12-4).

Из различных форм неопределенности (например, связанные с нарушением единообразия терминологии и других проявлений единства системного регулирования в разных нормативных актах, отсутствия критериев отнесения к какому-то понятию тех или иных ситуаций) наиболее обширную группу составляют случаи, когда неопределенность связана с характером тех слов и выражений, которые были использованы в нормативном акте. Ниже сделана попытка обобщения таких случаев.

1. Целый блок ситуаций связан со **ссылками в тексте нормативных актов на другие нормативные акты, но без конкретизации на какие именно**. Например, Законом республики Хакасия было предусмотрено, что единовременная денежная выплата предоставляется депутату законодательного органа Республики Хакасия, прекратившему исполнение своих полномочий, «**в соответствии с нормативными правовыми актами Республики Хакасия**». Суд посчитал эту норму недостаточно определенной, поскольку в ней не был указан конкретный вид нормативного правового акта, на основании которого предоставляется единовременная денежная выплата (Решение Верховного суда Республики Хакасия от 11.08.2014 по делу N 3-17/2014~М-29/2014).

Наиболее многочисленные решения судов в этой группе связаны с ***признанием недействующими положений региональных законов об административной ответственности***, указывая на два основания признания их неопределенными. Первым основанием было то, что нормы, устанавливающие ответственность, предусматривают наказуемость нарушений нормативно-правовых актов, не указывая, о каких именно актах идет речь. Вторым основанием выступало отсутствие в тексте нормы формулировки объективной стороны, т.е. указания на то, какие конкретно действия, какие конкретно нарушения нормативно-правовых актов влекут ответственность по этой статье.

В некоторых судебных актах фигурировали оба основания. Так Приморский краевой суд признал недействующим положение краевого закона, которое устанавливало ответственность за «**нарушение установленного муниципальными нормативными правовыми актами порядка организации и проведения массовых мероприятий** (за исключением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования)». Приморский краевой суд сослался на оба недостатка: во-первых, он указал, что оспариваемая норма является отсылочной, но не содержит указания на то, нарушение каких конкретно требований, предусмотренных муниципальными правовыми актами влечет административную ответственность, что свидетельствует о ее

неопределенности. Во-вторых, неопределенность была обнаружена в том, что отсылка дается ко всем муниципальным нормативным правовым актам Приморского края, регулирующим порядок организации и проведения массовых мероприятий, то есть оспариваемая норма предоставляет простор для административного усмотрения и установления административной ответственности по основаниям, предусмотренным муниципальными нормативными правовыми актами, а не законом. (Решение Приморского краевого суда от 14 сентября 2012 г. N 3-99/12)

Положения закона Белгородской области, которые устанавливали административную ответственность за нарушение **«правил благоустройства и содержание внутриквартальных территорий»**, за нарушение **«нормативных требований по подготовке к сезонной эксплуатации жилищно-коммунальных объектов, инженерных сетей и оборудования»**, за нарушение **«правил содержания строительных площадок»**, за нарушение **«требований к использованию пиротехнических изделий»** также были признаны недействующими. Суд посчитал такие нормы неопределенными используя оба основания: во-первых, поскольку в них законодатель «не дал словесное описание конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону составов административных правонарушений, а отсылал к правилам (порядку), установленным (утвержденным) или органами государственной власти области, или органами местного самоуправления». Во-вторых, судебная коллегия отметила, что о неопределенность состоит также в «использовании сложного способа отсылки: норма отсылает не к конкретному правовому акту, а к целому ряду муниципальных нормативных правовых актов, а также к актам, принятым различными органами государственной власти субъекта Российской Федерации». (Определение Верховного Суда РФ от 11 декабря 2013 г. N 57-АПГ13-6, аналогичное решение о «сложном способе отсылки не к конкретному правовому акту, а к целому ряду муниципальных нормативных правовых актов» было сформулировано и в Определении Верховного Суда РФ от 5 августа 2015 г. N 74-АПГ15-15).

Похожее решение было вынесено в Омской области, где было отменено как недостаточно определенные по содержанию положения областного Кодекса об административных правонарушениях, устанавливавшего ответственность за **«нарушение правил организации транспортного обслуживания населения»**. Областной суд посчитал, что «такое правовое регулирование не позволяет однозначно утверждать, за какие именно нарушения установлена административная ответственность» (Решение Омского областного суда от 11.05.2012 по делу N 3-10/2012)

Ивановский областной суд усмотрел неопределенность областного закона об административных правонарушениях в том, что его положение о наказуемости **«нарушения требований, установленных нормативным правовым актом Ивановской области об организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородного и межмуниципального сообщения)»**, несмотря на использование единственного числа и существования

конкретного областного закона об организации транспортного обслуживания населения. Суд указал, что правовая норма, предусматривающая административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, должна содержать конкретные признаки действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения. То есть материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях, а не в отсылочном акте, изданном органом государственной власти. Оспоренная норма по своей юридической конструкции не содержит таких указаний. Вопросы организации транспортного обслуживания регламентируются совокупностью нормативных правовых актов Ивановской области, куда входят как закон Ивановской области, так и иные нормативные правовые акты, принятые Правительством области. Конструкция оспариваемой нормы позволяет ставить вопрос о привлечении к административной ответственности любого из участников правоотношений в сфере организации транспортного обслуживания, как со стороны перевозчиков, так и со стороны организатора транспортного обслуживания за нарушение требований любого из названных нормативных правовых актов. (Решение Ивановского областного суда от 18 ноября 2011 г. по делу N 3-70/2011)

Похожее решение было вынесено Красноярским краевым судом, который посчитал, что норма, устанавливающая ответственность за «**нарушение иных правил охраны жизни людей на водных объектах**», не содержит конкретных признаков действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения. Материально-правовое основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях, а не в подзаконном акте, к которому отсылает закон. (Решение Красноярского краевого суда от 24.07.2013 по делу N 3-452013). Практически аналогичное решение было принято Тюменским областным судом (Решение Тюменского областного суда от 10.02.2014 по делу 3-02/2014).

2. Ко второй группе дел можно отнести ситуации, в которых признавались неопределенными **оценочные понятия**, использованные в тексте нормативных актов.

Суд расценил как неопределенную формулировку, согласно которой заседания межведомственной комиссии по решению вопросов, связанных с обеспечением благоустроенными жилыми помещениями государственного жилищного фонда Хабаровского края детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «проводятся **по мере необходимости**». (Определение Верховного Суда РФ от 26 марта 2014 г. N 58-АПГ14-3)

Понятие «**уважительные причины**» было признано неопределенным Кассационным определением Красноярского краевого суда от 03.08.2011 N 33-7527/2011.

Использование в тексте нормативного акта указания на то, что градостроительный совет рассматривает документацию, имеющую «**важное**

градостроительное значение» суд оценил как неопределенное, поскольку никакие критерии «важности» в нормативном акте указаны не были (Решение Нижегородского областного суда от 16.04.2014 по делу N 3-26/2014).

Оценочный характер относится к числу коррупциогенных факторов, оставляющих широкую свободу усмотрения должностным лицам, применяющим нормативный правовой акт.

Неопределенность как коррупциогенный фактор использованных в тексте нормативного акта оценочных понятий стала основанием для признания недействующим положений Регламента, устанавливающего стандарт и порядок предоставления разрешений на использование в названиях юридических лиц наименований "Республика Татарстан", "Татарстан" и образованных на их основе слов и словосочетаний. Суд усмотрел неопределенность в основаниях отказа в выдаче такого разрешения в случаях, когда «характер, масштабы сферы деятельности юридического лица не имеют для республики и граждан, в ней проживающих, **существенной значимости**», «положение организации в соответствующей сфере деятельности либо на рынках Республики Татарстан и международном рынке **незначительное**», «виды товаров (работ, услуг), производимых юридическим лицом, не является **уникальным**, присущими только Республике Татарстан». Суд пришел к выводу, что словосочетания "существенная значимость", "незначительное", "уникальный", позволяют должностным лицам от которых зависит, в той или в иной степени, выдача разрешения на использование в названиях юридических лиц наименований "Республика Татарстан", "Татарстан", давать субъективную оценку представленным документам, что следует расценивать как коррупционный фактор. (Решение Верховного Суда Республики Татарстан от 17 мая 2011 г. по делу N 3-27/11)

На неопределенность другого оценочного понятия – «**в исключительных случаях**» – было указано в решении Полярного районного суда Мурманской области со ссылкой, в частности, на то, что использование такого понятия в норме, определяющей полномочия должностного лица, ведет к неоправданно широкому усмотрению и выступает коррупциогенным фактором в соответствии с положениями Федерального закона от 17 июля 2009 года N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов". (Решение Полярного районного суда Мурманской области по делу N 2-480/12).

3. Третью, наиболее многочисленную группу образуют ситуации, в которых оспаривавшиеся правовые нормы использовали слова и выражения, не имевшие оценочного характера в строгом смысле, но **содержание которых могло определяться по-разному в зависимости от усмотрения должностных лиц**. Наиболее ярким и часто встречающимся примером может быть использование слова «иной».

Свердловский областной суд признал Положение о порядке освобождения земельных участков на территории муниципального

образования город Каменск-Уральский, самовольно занятых нестационарными объектами и иным имуществом, утвержденным Решением Городской Думы города Каменска-Уральского недействующим в связи с неопределенностью понятия «**иное имущество**» (Апелляционное определение Свердловского областного суда от 24.09.2013 по делу N 33-11570/2013)

Использование того же слова «иной» выступало основанием для признания актов неопределенными и в ряде других дел. Например, Закон Нижегородской области «О бюджетном процессе в Нижегородской области» был признан частично недействующим из-за использования словосочетания "**иных льгот и преимуществ**, предусмотренных правовыми актами Нижегородской области", которые суд счел неопределенными (Определение Верховного Суда РФ от 18 марта 2009 г. N 9-Г09-2)

Коррупциогенные факторы в виде широкой свободы усмотрения был обнаружен судом и в положениях о том, что «что отказ в принятии граждан на учет в качестве нуждающихся в получении садовых, огородных или дачных участков <...> допускается в случаях, если: 1) представлены **документы, не подтверждающие право** соответствующих граждан состоять на учете в качестве нуждающихся в получении <...таких> земельных участков; 2) имеются **иные основания** для отказа, предусмотренные законодательством Российской Федерации». Суд расценил как юридически неопределенные эти положения, поскольку они не определяли перечень документов, «не подтверждающих право» и отсылали к иным основаниям, которые в законодательстве судом не были обнаружены (Решение Томского районного суда Томской области от 06.07.2015 по делу N 2-829/2015~М-665/2015).

Отсутствие перечня и наименования документов рассматривалось как основание признания нормы неопределенной и в других делах. В частности, Правила осуществления выплат в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, сотрудникам и работникам федеральной противопожарной службы предусматривали, что для рассмотрения вопроса о выплате ежемесячной денежной компенсации представляются: письменное заявление гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в федеральной противопожарной службе, с приложением «копии выписки из акта освидетельствования медико-социальной экспертизы, **документов об установлении стойкой утраты трудоспособности в процентах**, группы инвалидности и их причине» (Решение Верховного Суда РФ от 26 июня 2014 г. N ГКПИ14-381).

Неопределенность была обнаружена судом в обжалованном Административном регламенте предоставления земельных участков при наличии "**соответствующих постановлений (актов) судов, решений правоохранительных органов в отношении земельного участка, права на который приобретаются**" (Решение Воронежского областного суда от 16.04.2014 по делу N 3-36/2014~М33-40/2014)

Арбитражный суд Республики Северная Осетия – Алания обнаружил неопределенность правил благоустройства, требующих от предпринимателей

содержания и уборки «**прилегающей территории**», указав, что из Правил невозможно однозначно сделать вывод о том, какая территория является прилегающей: непосредственно прилегающая к границам здания, сооружения, земельному участку или с учетом дополнительных пяти метров, или прилегающая территория в независимости от границ земельного участка определяется только как пятиметровая территория (Решение Арбитражного суда Республики Северная Осетия - Алания от 03.10.2011 по делу N А61-1589/11).

Использование *аналогичного словосочетания* было признано основанием для неопределенности нормы в Тульской области (Решение Арбитражного суда Тульской области от 17.01.2013 по делу N А68-6511/2012), в Ивановской области (Определение Верховного Суда РФ от 17 августа 2011 г. N 7-Г11-7), а также Арбитражным судом Северо-Кавказского округа (Постановление от 15 января 2015 года По делу № А63-14039/2012).

Арбитражный суд Республики Карелия расценил как неопределенное похожее положение Правил благоустройства, которые устанавливали обязанность эксплуатирующей организации ремонтировать покрытие «**у колодцев и люков**», не устанавливая предельные размеры площади покрытия, которое требуется ремонтировать. (Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 17.04.2012 по делу N А26-9552/2011)

В Вологодской области Арбитражный суд поддержал позицию территориального органа Федеральной антимонопольной службы и признал неопределенным положение правил установки рекламных конструкций на территории города Вологды, которое требовало: «**В необходимых случаях** рекламодатель при установке и эксплуатации рекламной конструкции обязан предоставить в уполномоченный орган в сфере градостроительства договор, заключенный с соответствующими **уполномоченными организациями**, обеспечивающими техническую возможность установки и (или) эксплуатации рекламной конструкции». Суд посчитал обоснованной позицию УФАС, что в оспоренном нормативном акте не указывается, какие случаи являются "необходимыми", а какие организации - "уполномоченными", и кем они должны быть уполномочены, а это предоставляет администрации возможность произвольно по своему усмотрению рассматривать каждый конкретный случай как необходимый и требовать заключения договоров с определенными организациями, являющимися, по мнению администрации, уполномоченными. (Решение Арбитражного суда Вологодской области от 22.11.2011 по делу N А13-6012/2011).

Следует отметить, к другой, лексически похожей конструкции «уполномоченный орган в сфере градостроительства» претензии неопределенности не предъявляются. Такое выражение используется во многих нормативных правовых актах как федерального, так и регионального уровня, особенно в законах, поскольку законодательные органы власти вторгались бы в компетенцию органов исполнительной власти, определяя наименования конкретных органов и распределение компетенции между

ними. Однако понятие «уполномоченная организация» к таким случаям не относится.

Законом Сахалинской области была установлена ответственность за «невыполнение руководителями **государственных органов** требований комитетов и комиссий Сахалинской областной Думы». Текст этой нормы судом был оценен как неопределенный, поскольку неясно, идет ли в нем речь о только о государственных органах Сахалинской области, или также о федеральных государственных органах, ответственность на которые не может быть возложена законом субъекта РФ. (Решение Сахалинского областного суда от 10 октября 2011 г. по делу N 3-30/2011).

В Челябинской области по требованию прокурора суд признал недействующим порядок оказания государственной поддержки в улучшении жилищных условий молодым семьям в связи с тем, что органы местного самоуправления должны были осуществлять инвентаризацию сформированного списка с целью исключения из него молодых семей-участников подпрограммы "**в течение года**" как содержащую правовую неопределенность. (Решение Челябинского областного суда от 26.07.2012 по делу N 3-77/2012).

В Республике Саха (Якутия) суд посчитал неопределенным положение Порядка предоставления субсидий некоммерческим организациям в области физической культуры и спорта в связи с тем, что в качестве условий допуска к конкурсу на получение субсидий был установлен критерий **«соблюдения Организацией обязательных требований законодательства»**. Неопределенность суд усмотрел в том, что неясен механизм оценки данного показателя, нет указания, чем можно подтвердить соответствие данному критерию, данные за какой период принимаются во внимание, а также имеет ли значение устранение организацией выявленных нарушений, или сам факт нарушения (в том числе без учета сроков давности) лишает права претендовать на получение субсидии. (Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 31.07.2014 по делу N 3-20/14, аналогичное словосочетание было оценено как неопределенное в Определении Верховного Суда РФ от 26 ноября 2014 г. N 74-АПГ14-15).

Суд согласился с требованиями прокурора о признании неопределенным нормы, устанавливающей, что «после согласования со **всеми заинтересованными лицами** проект решения нормативного характера подлежит направлению в городской Совет депутатов» (Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Оренбургского областного суда от 16.01.2014 по делу N 33-1902014(33-86302013))

4. Наконец, неопределенность обнаруживается в случаях, когда содержащееся в скобках разъяснение использованного термина не выполняет уточняющей (сужающей) функции, оказываясь термином либо более широким, либо не совпадающим с уточняемым.

В проанализированных судебных актах удалось обнаружить только один пример. Признавая недействующим п. 85 Административного регламента ФМС по учету паспортов гражданина Российской Федерации в части,

предусматривавшей **«погашение найденных (невостребованных) паспортов»**, поскольку употребление после слова "найденные" в скобках слова "невостребованные" имеет цель уточнить, что погашению из найденных паспортов подлежат лишь те, которые их владельцами не востребованы. Невостребованным же паспорт может считаться лишь в тех случаях, когда владелец паспорта уведомлен о его нахождении в соответствующем подразделении территориального органа Федеральной миграционной службы, но в течение определенного срока не обратился с заявлением о его выдаче (Решение Верховного Суда РФ от 15 июня 2011 г. N ГКПИ11-523).

5. Более сложным можно считать ситуации, в которых причина неопределенности состояла не в характере использованных слов и словосочетаний, а грамматической конструкции предложений.

В постановлении Правительства Архангельской области от 23 декабря 2009 года N 244-пп **«Об утверждении ставок арендной платы...»** за земельные участки были установлены ставки арендной платы **«для земельных участков, предназначенных для размещения торговых киосков и павильонов площадью более 100 кв. м»**. Из данной формулировки оставалось неясным (с чем согласился суд), площадь чего в данном случае учитывается – самих земельных участков или расположенных на них павильонов (Решение Архангельского областного суда от 25.07.2013 по делу N 3-13)

Норма, устанавливающая административную ответственность за **«за несообщение дежурному по станции о падении вещей или предметов на пути станции»** была признана неопределенной в связи с отсутствием указания как в самой норме, так и в других нормативных актах (Правилах пользования метрополитеном) на то, кто именно должен сообщать о падении вещей или предметов - лицо, которое допустило падение, либо которое наблюдало падение, или увидевшее лежащие на путях станции предметы или вещи, а также о падении какого рода предметов или вещей необходимо сообщать (Решение Санкт-Петербургского городского суда от 14 июня 2012 г. по делу N 3-67/12)

Похожую позицию заняли суды и в отношении Кодекса города Москвы об административных правонарушениях, статья 8.14 (ч.2) которого устанавливала ответственность за **"нарушение порядка оплаты размещения транспортного средства на платной городской парковке"**. Исследовав этот вопрос, суд установил, что ни Правила пользования городскими парковками и размещения на них транспортных средств, ни Порядок оплаты за размещение транспортных средств на платных городских парковках, не вносят ясности по вопросу о том, какие действия (бездействие) образуют правонарушение, которое можно было бы квалифицировать по части 2 статьи 8.14 (Определение Верховного Суда РФ от 26 июня 2013 г. N 5-АПГ13-20)

Севастопольским городским судом признано недействующим Постановление об утверждении перечня **участков, запрещенных для**

купания на водных объектах в городе Севастополе, на том основании, что ни в одном из его положений не поименован водный объект, в отношении которого устанавливаются ограничения (Черное море), а наименования многих участков вообще не позволяют сделать вывод об их принадлежности к водным объектам, например "садовое товарищество "Пилот" (Гагаринский район), участок от северной границы коттеджного поселка "Вилла Росса" до южной границы ООО "Любоморье" (Нахимовский район). (Решение Севастопольского городского суда от 20.08.2015 по делу N 3-8/2015~М-22/2015)

Следует учитывать и ситуации, в которых заявителям было отказано в признании норм неопределенными по содержанию

В городе Иваново в правилах приема сточных вод абонентов в систему коммунальной канализации города в числе загрязняющих веществ были указаны **"взвешенные вещества"**. Арбитражный суд Ивановской области расценил это словосочетание как достаточно определенное, поскольку «термин "взвешенное вещество" не является правой нормой и следовательно не порождает неопределенность его правового понимания. Понятие указанного словосочетания содержится в толковых словарях и должно применяться в соответствии с правилами русского языка» (Решение Арбитражного суда Ивановской области от 17.05.2012 по делу N А17-121/2012).

Нижегородский областной суд не согласился с тем, что словосочетание **"распоряжение земельными ресурсами"** создает неопределенность, указав, что «термин "земля и другие природные ресурсы" применяется в Конституции Российской Федерации», в Земельном кодексе РФ установлено, что регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, к объектам земельных отношений отнесена земля как природный объект и природный ресурс. По мнению суда, понятие "земельные ресурсы" является определенным, означает землю как природный ресурс, включает в себя, в том числе, земельные участки. (Решение Нижегородского областного суда от 15 апреля 2014 г. N 3-27/2014)

Суд не обнаружил неопределенности понятия **«государственные секреты»** вместо употребляемого в федеральном законодательстве понятия «государственная тайна» (Решение Новосибирского областного суда от 12 ноября 2001 года по делу N 3-146-2001), посчитал вполне определенным понятие **«продажа пива на розлив»** (Решение Арбитражного суда Амурской области от 02.07.2012 N А04-3602/2012), расценил как тождественные понятия **«смерть»** и **«гибель»** военнослужащего (Решение Березовского городского суда Кемеровской области от 27 февраля 2015 года по делу № 2-138-2015).

Несмотря на многочисленные судебные споры и на то, что в других решениях такое словосочетание признавалось создающим неопределенность (Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 17 декабря

2008 года) Верховный Суд РФ не обнаружил неопределенности в использовании словосочетания «**как правило**» в тексте нормативного правового акта (Решение Верховного Суда РФ от 27 июля 2011 года по делу № ВКГПИ11-50).

Таким образом, анализ судебной практики дает основания сформировать следующий **список поисковых запросов** для автоматического поиска языковых ситуаций, которые могут указывать на неопределенность нормативного правового акта: (1) слова «иной», «важный», «существенный», «незначительный», «уникальный», «соответствующий», «документы», (2) словосочетания: «нормативными правовыми актами», «нарушение правил», «нарушение нормативных требований», «по мере необходимости», «уважительные причины», «в исключительных случаях», «прилегающая территория», «в необходимых случаях», «уполномоченные организации», «государственные органы», «в течение», «соблюдение обязательных требований», «всеми заинтересованными лицами», «как правило», (3) *использование скобок.*

В. Статистический анализ встречаемости слов и словосочетаний, указывающих на возможную неопределенность текста нормативного правового акта

	Архангельская обл.	Вологодская обл.	Калининградская обл.	Респ. Карелия	Респ. Коми	Мурманская обл.	Ненецкий АО	Новгородская обл.	Псковская обл.	ВСЕГО
«Важный»	124	441	86	131	373	410	129	103	15	1947
«Соблюдение обязательных требований»	8	25	25	8	23	50	13	55	17	242
«Как правило»	56	62	30	62	89	44	75	34	15	538
«Существенный»	89	102	88	67	309	131	69	89	57	1110
«Незначительный»	7	44	21	2	98	32	13	14	21	266
«Уникальный»	28	101	13	19	88	37	17	37	18	511
«Соответствующих документов»	44	70	84	28	357	104	15	79	24	850
«Нарушение правил»	25	100	60	31	113	62	21	133	24	624
«Нарушение нормативных требований»		1				1				2
«По мере необходимости»	155	163	73	55	442	116	169	199	53	1604
«Уважительные причины»	37	198	69	55	188	81	110	142	28	1036
«В исключительных случаях»	42	29	26	9	110	66	22	45	43	438
«Прилегающей территории»	171	41	112	10	189	143	16	276	57	1079
«В необходимых случаях»	13	33	11	6	54	28	14	33	23	226
«Уполномоченным и организациями»	71	19	46	15	100	62	16	72	46	600
«Иной»	11637	12908	6528	4315	23746	9011	13462	17902	13574	122678
«Нормативными правовыми актами»	3466	5640	2098	847	13789	3739	3474	6142	1768	45730
«Государственные органы»	1662	2349	714	315	3920	859	1362	1957	2958	17371
«В течение»	2878	6515	2321	1330	11847	5074	2625	4688	2026	44314
ИТОГО	20513	28841	12405	7305	55835	20050	21622	32000	20767	241 166

Г. Психологическая экспертиза текстов нормативных правовых актов

Введение. Тексты правовых актов относятся к сложным для восприятия и понимания текстам. Тем не менее необходимо стремиться уменьшить зону непонимания между участниками юридического дискурса, а в данном случае – между населением и региональной властью.

Целью настоящего исследования стало изучение психологического содержания текстов законодательных актов и особенностей их восприятия и понимания аудиторией.

К **основным задачам** исследования были отнесены следующие:

1. Выявление психологических критериев оценки качества юридического текста.
2. Выявление факторов, влияющих на восприятие и понимание аудиторией нормативных законодательных актов.
3. Исследование особенностей оценки аудиторией основных характеристик юридических текстов.

Объект исследования – тексты нормативных законодательных актов 9 субъектов Северо-Западного федерального округа РФ, изданные в 2014 году.

Методы исследования – статистика текста и удобочитаемость, метод контент-анализа, метод частотного анализа, анкетирование, метод шкалирования, метод определения понятий, математико-статистическая обработка полученных данных.

Процедура настоящего исследования состоит из нескольких этапов.

1 этап. Отбор и качественный первичный анализ массива законодательных правовых актов, принятых в 9 субъектах Северо-Западного федерального округа в 2014 году, тексты которых были взяты из справочно-правовой системы «Консультант Плюс. Регионы».

2 этап. Формирование выборки текстов для проведения исследования.

3 этап. Определение методов исследования.

4 этап. Проведение количественного анализа выборки текстов: общая статистика текста, статистика удобочитаемости, частотный анализ, первичные статистики.

5 этап. Исследование особенностей восприятия и понимания законодательных актов аудиторией (оценка основных характеристик текста, определение понятий, наиболее часто используемых в тексте).

6 этап. Вторичная обработка полученных в исследовании результатов.

7 этап. Анализ и интерпретация результатов исследования.

1. Отбор и качественный первичный анализ массива правовых актов. На первом этапе данного исследования были отобраны законодательные правовые акты, принятые в 9 субъектах Северо-Западного

федерального округа в 2014 году, тексты которых были взяты из справочно-правовой системы «Консультант Плюс. Регионы».

Отобранный массив просматривался с целью осуществления качественного первичного анализа.

Первичный анализ тематики отобранных региональных нормативных правовых актов показал, что все документы можно разделить на 2 группы:

1. Правовые акты, содержание которых напрямую связано с интересами и удовлетворением потребностей или возможных запросов населения (социальная поддержка, благоустройство территории и т.п.);
2. Правовые акты, опосредованно касающиеся населения и адресуемые, в первую очередь, сотрудникам администрации городов, государственным служащим (административные регламенты, порядки избрания и пр.).

Такое деление позволяет более точно идентифицировать целевую аудиторию различных правовых актов и определить критерии оценки соблюдения в них норм русского языка.

Характеристики аудитории, которой адресован тот или иной правовой документ, важны для содержательного анализа: именно они определяют требования, предъявляемые к текстам. Характеристики текста и целевой аудитории должны быть конгруэнтны.

Восприятию предшествуют predisпозициональные факторы: состояние внутреннего мира реципиента, его социальная направленность и жизненный опыт, система интересов и направлений.

Завершающий этап восприятия – опознание образа, который заключается в отнесении этого образа к известному конкретному человеку кругу предметов и явлений. Критериями опознания являются способность вербализовать (обозначить словом) этот образ или адекватное реагирование на него в поведенческих актах.

В современной научной литературе представлено семь контекстов (основных научных направлений) изучения проблемы понимания: методологический, когнитивный, логический, семантический, лингвистический, коммуникативный и экспериментально-психологический.

В контексте семантического подхода понимание текста рассматривается как результат интерпретации отношений: понимание высказывания наступает тогда, когда субъекту становится ясно, о какой ситуации идет речь и как представляет себе ситуацию говорящий.

Психологи, изучающие семантические аспекты понимания текстов, основное внимание уделяют проблеме так называемой смысловой обработки, т.е. конструирования понимающим семантического представления объекта понимания (в какой субъективной форме представляются знания об объекте в сознании). Большинство работ психологов посвящено анализу понимания человеком языковой информации, поэтому проблема репрезентации (что человек знает, когда понимает что-либо) рассматривается ими в рамках лингвистического анализа понимания.

В целом, принято считать, что понимание текста должно быть, прежде всего, адекватно его содержанию и смыслу.

2. Описание выборки исследования. На втором этапе данного исследования для повышения статистической достоверности полученных результатов и осуществления возможности сравнения были разработаны критерии отбора текстов по каждому субъекту РФ.

В связи с достаточно большим объемом анализируемых материалов и невозможностью изучения выделенных для анализа параметров с помощью имеющихся в распоряжении исследователей компьютерных программ автоматизированного анализа было принято решение сократить объем выборки до допустимых размеров.

Основными критериями отбора формирования выборки стали требования к минимальному объему исследуемых текстов и соблюдение баланса тематического разнообразия в выборке по каждому субъекту РФ.

По каждому из отобранных для анализа субъекту РФ были отобраны тексты объемом не менее 5 тыс. слов. Считается, что данное количество является достаточным для насыщения лексического разнообразия выборки и, соответственно, получения достоверных результатов.

Для соблюдения баланса тематического разнообразия были отобраны тексты (минимум 4 от каждого субъекта РФ), в которых содержались сведения по вопросам регулирования каждого из четырех следующих пространств проживания человека:

- *физического* – места рождения и роста. Включает в себя исторический миф, демографический ресурс, территорию (ландшафт), жизненный уклад. В целом, физическое пространство измеряет площадь и ресурсы жизнеобеспечения.

- *экономического* – места, где человек трудится, вступает в экономические отношения с окружением. Включает в себя мотивацию труда, отношение к деньгам, отношение к собственности, приоритеты производства. Оценивается в единицах затрат труда и потребления.

- *правового* – места, где человек является гражданином, вступает в правовые отношения с окружением. Включает в себя форму государства, правовой ресурс, границы, конституцию.

- *информационного* – отражение общего направления движения общества, страны его проживания. Включает в себя стереотипы, ценности, идеалы. Описывается в терминах образования, культуры, свободы слова.

В соответствии с описанными критериями из общего массива информационных материалов для настоящего исследования были отобраны следующие тексты:

Республика Карелия

1. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РК от 29.12.2014 N 2488 (ред. от 16.01.2015) "Об утверждении Порядка принятия решения о признании граждан нуждающимися в социальном обслуживании"
2. Паспорт подпрограммы "Зеленый город" муниципальной программы Петрозаводского городского округа "Благоустройство и охрана окружающей среды Петрозаводского городского округа "Приложение

2 к постановлению Правительства Республики Карелия от 15 декабря 2014 года N 376-П

3. Порядок Проверки органами местного самоуправления Муниципальных образований в республике Карелия соответствия граждан-заявителей установленным категориям граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса в рамках программы «Жилье для Российской семьи» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»
4. Порядок предоставления социальных услуг несовершеннолетним гражданам-получателям социальных услуг поставщиками социальных услуг в республике Карелия (Утвержден Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Республики Карелия от 31 декабря 2014 года N 2525)
5. Паспорт государственной программы Республики Карелия "Управление государственным имуществом Республики Карелия и организация закупок для обеспечения нужд Республики Карелия" на 2014 - 2020 годы
6. Об утверждении административного регламента администрации Петрозаводского городского округа по исполнению муниципальной функции «Осуществление муниципального контроля за соблюдением требований правил благоустройства, обеспечения чистоты и порядка в Петрозаводском городском округе» от 31.12.2014 N 7057
7. Постановление Правительства РК от 12.12.2014 N 373-П "О Порядке принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Республики Карелия путем приобретения объектов недвижимого имущества"
8. Распоряжение Правительства РК от 29.12.2014 N 818р-П «Об одобрении Схемы и Программы перспективного развития электроэнергетики Республики Карелия на период до 2019 года»

Всего – 8 текстов, общий объем – 18537 слов (5284 слова (админ) + 13253 слова (насел))

Республика Коми

1. Постановление администрации муниципального района "Вуктыл" от 23.05.2014 N 05/584 "Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги "Предоставление финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в рамках реализации муниципальных программ"
2. Приложение к Постановлению администрации МР "Печора" от 24 октября 2014 г. N 1780 Административный регламент предоставления муниципальной услуги "Предоставление гражданам по договорам найма жилых помещений специализированного муниципального жилищного фонда"

3. Постановление администрации муниципального района "Сосногорск" от 09.04.2014 N 404 "Об утверждении Правил обработки персональных данных муниципальных служащих и работников администрации муниципального района "Сосногорск"

4. Постановление администрации МО муниципального района "Сыктывдинский" от 23.05.2014 N 5/931(ред. от 02.02.2015) "Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги "Предоставление информации о времени и месте театральных представлений, филармонических и эстрадных концертов и гастрольных мероприятий театров и филармоний, киносеансов, анонсы данных мероприятий"

5. Постановление администрации МО городского округа "Сыктывкар" от 08.04.2014 N 4/1174 (ред. от 24.02.2015) "Об утверждении Порядка осуществления внутреннего муниципального финансового контроля в МО ГО "Сыктывкар"

6. Приказ Министерства культуры РК от 13.05.2014 N 249-од "Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче разрешения на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия федерального значения (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации), регионального значения и выявленного объекта культурного наследия" (42 КБ) (10098 слова)

7. Особенности выполнения административных процедур в многофункциональных центрах

8. Постановление Избирательной комиссии Республики Коми от 4 июня 2014 г. N 109/581-5 Положение «О Рабочей группе по соблюдению порядка выдвижения и регистрации кандидатов на должность главы республики Коми»

Всего – 8 текстов, общий объем – 34974 слова (18727 слова (админ) + 16247 слова (насел))

Мурманская область

1. Постановление Правительства Мурманской области от 17.09.2014 N 472-ПП (ред. от 26.02.2015) "Об оказании адресной финансовой помощи гражданам Украины, проживающим в жилых помещениях граждан Российской Федерации на территории Мурманской области"

2. Постановление Администрации МО ЗАТО Александровск от 13.08.2014 N 2004 "О комиссиях по распределению жилья из закрытого административно-территориального образования Александровск на новое место жительства или выплате компенсаций"

3. Постановление Администрации города Полярные Зори от 11.08.2014 N 928 "Об утверждении Примерного положения об оплате труда работников муниципальных бюджетных, автономных учреждений, подведомственных отделу образования администрации города Полярные Зори с подведомственной территорией"

4. Постановление Администрации города Оленегорска от 13.08.2014 N 250 "Об утверждении Административного регламента по предоставлению муниципальной услуги "Прием заявлений, документов, а также постановка на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях"
5. Постановление Администрации МО Кандалакшский район от 15.07.2014 N 1401 (ред. от 23.12.2014) "Об утверждении Порядка осуществления органом внутреннего муниципального финансового контроля, являющегося органом исполнительной власти администрации муниципального образования Кандалакшский район, полномочий по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд"
6. Решение Совета депутатов МО город Апатиты от 22.07.2014 N 970 "Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования город Апатиты с подведомственной территорией Мурманской области"
7. Постановление Администрации МО город Кировск от 30.07.2014 N 1008 (ред. от 29.05.2015) "Об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги "Выдача специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, если его маршрут, часть маршрута проходят по автомобильным дорогам местного значения в границах муниципального образования город Кировск с подведомственной территорией и не проходят по автомобильным дорогам федерального, регионального или межмуниципального значения, участкам таких автомобильных дорог"
8. Постановление Администрации города Оленегорска от 12.08.2014 N 247 "Об утверждении Административного регламента по предоставлению муниципальной услуги "Предоставление сведений о муниципальном имуществе"

Всего – 8 текстов, общий объем – 52282 слова (33907 слов (админ) + 18375 слова (насел))

Ненецкий автономный округ (НАО)

1. Постановление администрации НАО от 31.01.2014 N 23-п (ред. от 08.09.2015) "Об утверждении Порядка назначения и выплаты материальной помощи участникам боевых действий и вооруженных конфликтов на территории государства Афганистан, Чеченской республики и других локальных войн, проживающим на территории Ненецкого автономного округа"
2. Постановление администрации НАО от 27.10.2014 N 410-п "Об утверждении государственной программы Ненецкого автономного округа "Развитие культуры и туризма" Приложение к постановлению Администрации Ненецкого автономного округа от 11.06.2014 N 200-п "О внесении изменений в постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 25.12.2013 N 500-п"

4. Административный регламент предоставления государственной услуги «Предоставление путевок либо компенсации расходов по приобретению путевок в санаторно-курортные учреждения»
5. Постановление администрации МО "Городской округ "Город Нарьян-Мар" (ред. от 13.10.2014) "Об утверждении порядка предоставления субсидий на осуществление работ по подготовке объектов коммунальной инфраструктуры к работе в осенне-зимний период"
6. Постановление администрации НАО от 30.12.2014 N 529-п "Об утверждении Положения о государственном природном заказнике регионального значения "Шоинский"
7. Закон Ненецкого автономного округа о государственной поддержке инвестиционной деятельности в Ненецком автономном округе, осуществляемой в форме капитальных вложений (Постановление от 11 сентября 2014 года N 262-сд). Принят Собранием депутатов Ненецкого автономного округа
8. Закон НАО от 19.09.2014 N 88-ОЗ "О защите населения и территории Ненецкого автономного округа от чрезвычайных ситуаций" (принят Собранием депутатов НАО 11.09.2014)

Всего – 8 текстов, общий объем – 33572 слов (9902 слова (админ) + 23670 слова (насел))

Новгородская область

1. Постановление Администрации Великого Новгорода от 31.01.2014 N 572 "Об утверждении Административного регламента по предоставлению услуги "Оказание государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам и социальной поддержки лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в виде денежных выплат"
2. Правила организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования в городском и пригородном (Между поселениями в границах муниципального района) сообщении на территории Маловишерского муниципального района
3. Постановление Департамента социальной защиты населения Новгородской области от 26.03.2014 N 3-п "Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции надзора и контроля за обеспечением государственных гарантий в области содействия занятости населения"
4. Положение об организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего и среднего общего образования на территории Хвойнинского муниципального района. Постановление Администрации Хвойнинского муниципального района от 11.02.2014 N 87
5. Постановление Администрации Хвойнинского муниципального района от 03.02.2014 N 63 (ред. от 20.04.2015) "О комиссии по противодействию коррупции" (вместе с "Положением о комиссии по противодействию коррупции при Администрации Хвойнинского муниципального района")

6. Постановление Администрации Боровичского муниципального района от 04.02.2014 N 200 "Об утверждении Положения о порядке рассмотрения заявлений и принятия решений о переводе жилых (нежилых) помещений в нежилые (жилые), согласования переустройства и (или) перепланировки жилых (нежилых) помещений"
7. Положение о единой комиссии по осуществлению закупок для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)
8. Распоряжение Правительства Новгородской области от 18.02.2014 N 44-рг (ред. от 13.08.2015) "Об утверждении Положения о Почетной грамоте Правительства Новгородской области"
Всего – 8 текстов, общий объем – 39107 слов (13721 слово (админ) + 25386 слов (насел))

Архангельская область

1. Закон Архангельской области от 24.03.2014 N 94-6-ОЗ "Об утверждении Договора о реализации проекта "Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации" (принят Архангельским областным Собранием депутатов 19.03.2014)
2. Положение об Управлении по вопросам семьи, опеки и попечительства мэрии города Архангельска (в ред. постановления Мэра г. Архангельска от 11.02.2015 N 116)
3. Постановление Правительства Архангельской области от 18.02.2014 N 53-пп (ред. от 30.06.2015) "Об утверждении концепции реализации проекта "Территориальный бренд Архангельской области "Архангельский лес"
4. Постановление Минкультуры АО от 31.03.2014 N 2-п "Об утверждении Положения о государственной информационной системе Архангельской области "Культура Архангельской области"
5. Закон Архангельской области от 24.03.2014 N 99-6-ОЗ "О туризме и туристской деятельности в Архангельской области" (принят Архангельским областным Собранием депутатов 19.03.2014)
6. Постановление Правительства Архангельской области от 11.02.2014 N 43-пп (ред. от 14.07.2015) "Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по предоставлению субсидий начинающим предпринимателям на создание собственного бизнеса"
7. Закон Архангельской области от 26.09.2014 N 171-10-ОЗ "О поддержке граждан и их объединений, участвующих в охране общественного порядка на территории Архангельской области" (принят Архангельским областным Собранием депутатов 24.09.2014)
8. Постановление Администрации муниципального образования "Северодвинск" от 06.08.2014 N 361-па "О внесении изменения в административный регламент предоставления муниципальной услуги "Предоставление информации о состоянии окружающей среды, мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан"

Всего – 8 текстов, общий объем – 30015 слов (18112 слова (админ) + 11903 слова (насел))

Вологодская область

1. Постановление Правительства Вологодской области от 24.02.2014 N 144 (ред. от 29.12.2014) "Об утверждении Порядка осуществления информационной и организационной поддержки деятельности по развитию инвестиционного потенциала области и привлечению инвестиций в экономику области"
2. Постановление Администрации г. Вологды от 30.01.2014 N 498 (ред. от 04.03.2015) "Об утверждении административного регламента осуществления муниципального контроля в области торговой деятельности на территории муниципального образования "Город Вологда"
3. Постановление Правительства Вологодской области от 18.03.2014 N 221 (ред. от 24.02.2015) "Об утверждении Положения о закупке товаров, работ, услуг бюджетным учреждением по обеспечению содержания и эксплуатации недвижимого имущества Вологодской области "Управление по эксплуатации зданий"
4. Постановление Администрации Вытегорского муниципального района от 05.03.2014 N 139 (ред. от 22.07.2014) "Об утверждении муниципальной программы "Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов на 2014 – 2016 годы"
5. Постановление от 3 марта 2014 г. N 169 Об утверждении порядка определения объема и предоставления субсидий на предоставление дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях (в ред. Постановления Правительства Вологодской области от 19.01.2015 N 9)
6. Постановление Правительства Вологодской области от 24.02.2014 N 122 "Об утверждении Порядка организации индивидуального отбора обучающихся при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации области для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения"
7. Постановление Администрации Великоустюгского муниципального района от 25.03.2014 N 379 "Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги "Предоставление сведений из информационной системы обеспечения градостроительной деятельности"
8. Распоряжение Комитета по экономике и управлению муниципальным имуществом Тотемского муниципального района от 19.03.2014 N 28 "О внесении изменений в распоряжение комитета по экономике и управлению имуществом Тотемского района от 5 июля 2011 года N 145" (вместе с "Административным регламентом по предоставлению муниципальной услуги по предоставлению земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, для строительства")

Всего – 8 текстов, общий объем – 44119 слов (35302 слова (админ) + 8817 слова (насел))

Калининградская область

1. Приказ Агентства по обеспечению занятости населения Калининградской области от 09.01.2014 N 2 "Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования"
2. Постановление администрации Черняховского муниципального района от 17.03.2014 N 368 "Об утверждении Положения об управлении образования и охраны детства администрации муниципального образования "Черняховский муниципальный район"
3. Постановление администрации Славского муниципального района от 07.03.2014 N 278 "Об утверждении нормативных документов об оплате труда и стимулировании труда руководителей муниципальных образовательных учреждений МО "Славский муниципальный район" (вместе с "Положением об оплате труда руководителей муниципальных образовательных учреждений МО "Славский муниципальный район", "Положением о стимулировании труда руководителей муниципальных образовательных учреждений МО "Славский муниципальный район", "Положением о комиссии по оценке эффективности деятельности руководителей муниципальных образовательных учреждений МО "Славский муниципальный район")"
4. Постановление администрации городского округа "Город Калининград" от 15.01.2014 N 13 (ред. от 30.05.2014) "Об утверждении Административного регламента администрации городского округа "Город Калининград" предоставления муниципальной услуги по оформлению и выдаче дополнительного соглашения к договору на передачу в аренду городских земель для целей строительства"
5. Постановление администрации Светловского городского округа от 26.03.2014 N 206 "Об утверждении Административного регламента по предоставлению администрацией МО "Светловский городской округ" муниципальной услуги "Заключение договоров социального найма и внесение в них изменений"
6. Постановление администрации Ладушкинского городского округа от 03.03.2014 N 60 "Об утверждении Положения о порядке формирования и использования муниципального резерва управленческих кадров муниципального образования "Ладушкинский городской округ"
7. Постановление Правительства Калининградской области от 26.03.2014 N 167 "Об утверждении порядка предоставления субсидии из областного бюджета некоммерческим организациям на создание электронной библиотеки литературы по общественным финансам, подборку актуальных нормативных и правовых актов в области регионального и муниципального финансового управления"

8. Решение Арбитражного суда Калининградской области от 10.02.2014 по делу N А21-7736/2013 <Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующими Правил землепользования и застройки городского округа "Город Калининград", утвержденных Решением окружного Совета депутатов г. Калининграда от 29.06.2009 N 146>

Всего – 8 текстов, общий объем – 45211 слов (30668 слов (админ) + 14543 слова (насел))

Псковская область

1. Приказ Государственного комитета Псковской области по имущественным отношениям от 07.03.2014 N 207 "О создании государственной информационной системы "Реестр имущества, находящегося в собственности Псковской области" (вместе с "Положением о государственной информационной системе "Реестр имущества, находящегося в собственности Псковской области")

2. Закон Псковской области «О статусе лиц, замещающих муниципальные должности в контрольно-счетных органах муниципальных образований Псковской области». Принят областным Собранием депутатов 30 января 2014 года

3. Постановление Администрации Псковской области от 11.02.2014 N 42 (ред. от 24.12.2014) "О порядке предоставления и расходования в 2014 году субсидий местным бюджетам городских округов и муниципальных районов из областного бюджета на осуществление дорожной деятельности, а также на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов области, предусмотренных подпрограммой "Дорожное хозяйство" Государственной программы Псковской области "Развитие транспортной системы на 2014 – 2020 годы, а также подпрограммой "Туризм" Государственной программы Псковской области "Культура, сохранение культурного наследия и развитие туризма на территории области на 2014 – 2020 годы"

4. Закон Псковской области от 10.02.2014 N 1356-ОЗ (ред. от 06.07.2015) "Об отдельных вопросах регулирования градостроительной деятельности на территории Псковской области" (принят Псковским областным Собранием депутатов 30.01.2014)

5. Приказ Государственного комитета Псковской области по охране объектов культурного наследия от 09.01.2014 N 13 "Об утверждении Положения о требованиях к информационным надписям и обозначениям и их установке на объектах культурного наследия регионального значения в Псковской области, а также порядке согласования проекта информационной надписи и обозначения"

6. Постановление Администрации Невельского района от 20.03.2014 N 353 "Об утверждении в новой редакции Административного регламента предоставления муниципальной услуги "Признание граждан малоимущими в

целях постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма"

7. Постановление Администрации Псковской области от 04.03.2014 N 75 (ред. от 22.09.2015) "О премиях Администрации области за лучшие произведения в области культуры и искусства, архитектуры и журналистики, сохранения культурного наследия" (вместе с "Положением о премиях Администрации области за лучшие произведения в области культуры и искусства, архитектуры и журналистики, сохранения культурного наследия", "Положением о комиссии при Администрации области по премиям за лучшие произведения в области культуры и искусства, архитектуры и журналистики, сохранения культурного наследия")

8. Постановление Администрации Невельского района от 07.03.2014 N 315 "Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги "Предоставление земельных участков из земель, находящихся до разграничения в государственной собственности, для целей, не связанных со строительством"

Всего – 8 текстов, общий объем – 26204 слова (17464 слова (админ) + 8740 слова (насел))

Таким образом, объем выборки текстов по каждому субъекту РФ превысил минимально необходимый для проведения исследования объем не менее, чем в 3,5 раза, что позволяет говорить о высокой достоверности полученных данных.

Всего было проанализировано 72 текста, относящихся к 9 субъектам РФ, общий объем выборки составил 305484 слова.

3. Методы исследования. На третьем этапе подбирались методы исследования, позволяющие достичь цели исследования и учесть особенности выражения идеи в письменном тексте.

К письменному тексту и устному высказыванию предъявляются разные требования, причем к письменному – более жесткие. Наиболее важными для письменного текста являются следующие требования:

1. Грамотность.
2. Понятность языка.
3. Трудность восприятия текста.
4. Богатство языка.
5. Содержательность, конкретность языка.

Грамотность – элементарное предварительное требование к любому документу, особенно публичному. Правильная речь – это речь, которая соответствует современным языковым нормам литературного языка. Оценивается по соблюдению требований грамматики. Синтаксические, грамматические и пунктуационные ошибки не только порождают непонимание и двусмысленность, но и снижают доверие и уважение к автору.

Понятность языка. Публичная коммуникация включает информационные потоки различной сложности. Тексты правовых актов относятся к сложным для восприятия и понимания текстам. Тем не менее

необходимо стремиться уменьшить зону непонимания между участниками юридического дискурса, в данном случае – между населением и региональной властью.

Богатство языка. Большой словарный запас позволяет создавать точный и яркий образ политической действительности. Достойная словесная форма конструирует достойную реальность, создает настроение, стимулирует интерес аудитории к прочтению текста. Оценивается по выбору необходимых и разнообразных слов для воздействия на аудиторию:

А. Использование оборотов профессионального характера. Следует учитывать, что нормативный юридический язык обязательно содержит специальную лексику, обороты профессионального характера. Однако их информационная ценность утрачивается, возникают трудности прочтения, если они предъявляются широкой аудитории.

Например, текст, содержащий много оборотов профессионального характера, написан и обращен к узкому кругу специалистов.

Б. Использование «канцелярита» в юридических текстах необходимо для обеспечения строгости языка и точности восприятия. Тем не менее избыточное его применение делает речь однообразной, монотонной, скучной. Такой текст трудно заставить себя прочитать, тем более трудно представить, что кто-то сделает это с удовольствием.

Признаки канцелярита:

- обилие существительных в косвенных падежах, ведущих к непониманию того, о чем идет речь;
- большое количество придаточных предложений;
- отсутствие глагола (отсутствие движения, действия, неподвижность).

В. Повторение одних и тех же слов, контактно расположенных в тексте, свидетельствует о бедности языка авторов, их неспособности подобрать соответствующую лексику. Читать такой текст скучно, аудитория чувствует, что ее терпением злоупотребляют.

Процитируем для примера текст, в котором представлены все перечисленные особенности:

«Финансирование расходов на предоставление адресной финансовой помощи осуществляется за счет средств областного бюджета, источником финансового обеспечения которых являются межбюджетные трансферты, предоставленные из федерального бюджета бюджету Мурманской области, в соответствии со сводной бюджетной росписью и кассовым планом выплат в пределах лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных на указанные цели Управлению государственной службы занятости населения Мурманской области (далее - Управление) на реализацию государственной программы Мурманской области "Управление развитием регионального рынка труда".

Содержательность, конкретность языка. В настоящее время подобное требование – это запрос социальной среды. Востребована словесная имитация решений наболевших проблем. Соответственно абстрактный язык

вызывает раздражение аудитории и ощущение отсутствия осмысленности текста.

Таким образом, при первичной обработке и автоматизированном анализе информационных массивов, состоящих из законодательных актов, исследовались такие показатели письменного текста, как статистика текста, показатели удобочитаемости, частота встречаемости понятий.

Для оценки особенностей восприятия и понимания юридических текстов использовались метод анкетирования, метод шкалирования и метод определения понятий.

4. Количественный анализ выборки текстов. На четвертом этапе данного исследования проводился количественный анализ выборки текстов:

- общая статистика текста;
- статистика удобочитаемости;
- первичные статистики;
- частотный анализ.

Анализ соблюдения в текстах правил правописания выявил наиболее типичные для правовых текстов особенности, затрудняющие их восприятие аудиторией. К данным особенностям можно отнести:

1. Использование более четырех существительных в родительном падеже подряд. Например:

«... и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц».

«Муниципальная услуга предоставляется администрацией городского округа "Город Калининград", организуется отделом правоустанавливающих документов объектов строительства управления земельных отношений комитета муниципального имущества и земельных ресурсов администрации городского округа "Город Калининград".»

2. Использование более четырех предложно-именных групп, идущих подряд. Например:

«...в области контролирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов при осуществлении организациями приема на работу инвалидов в счет...»,

«После оформления удостоверения командир народной дружины производит регистрацию удостоверения в журнале учета выдачи и сдачи удостоверений и выдает его под роспись гражданину при принятии его в народную дружину на период нахождения в составе народной дружины».

«Изменение размера субсидии организациям осуществляется со дня вступления в силу закона области о внесении изменений в закон области об областном бюджете на текущий финансовый год и плановый период».

3. Использование слишком длинных предложений, трудных для грамматического разбора и восприятия: перечисление,

сложноподчиненные предложения, большое количество используемых причастных и деепричастных оборотов.

Например:

«ознакомление гражданина с:

профессиональными стандартами, квалификационными требованиями, указанными в квалификационных справочниках по соответствующим должностям, профессиям и специальностям, или квалификационными требованиями к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, которые устанавливаются в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, профессиограммами, видеофильмами и (или) аудиозаписями, содержащими информацию о выбранных гражданином видах профессиональной деятельности, занятости и компетенциях, позволяющих вести профессиональную деятельность в определенной сфере и (или) выполнять работу по конкретным профессиям, специальностям;

федеральными государственными образовательными стандартами, образовательными стандартами, федеральными государственными требованиями, образовательными программами, примерными основными образовательными программами, дополнительными профессиональными программами по выбранным гражданином направлениям прохождения профессионального обучения и (или) получения дополнительного профессионального образования, перечнем образовательных организаций, организаций, осуществляющих обучение, организаций, осуществляющих образовательную деятельность по профессиям, специальностям и направлениям подготовки (далее - перечень образовательных организаций), с указанием квалификации, присваиваемой по соответствующим профессиям, специальностям и направлениям подготовки, условий целевого приема и заключения договора о целевом обучении, а также с перечнем образовательных организаций, в которых созданы специальные условия для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья (при необходимости);»

4. Перегруженность знаками препинания.

5. Использование предложений, слишком сложных для согласования.

Например:

«Ресурсосберегающие организации и лица, оказывающие услуги (выполняющие работы) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, предоставляющие коммунальные услуги и осуществляющие эксплуатацию объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры, помимо информации, указанной в абзацах втором и третьем пункта 2.2 Регламента, передают в Департамент электронный документ о состоянии расположенных на территории

муниципального образования "Город Вологда" объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры, за эксплуатацию которых они отвечают.»

Статистика удобочитаемости является показателем легкости чтения и характеризует проверенный текст с точки зрения того, насколько текст легко читается и насколько должен быть подготовлен читатель для его прочтения.

В 1943 г. Р. Флеш разработал формулу читабельности, использование которой позволяет оценить такие показатели как уровень образования, который требуется для адекватного понимания текста, легкость чтения, число сложных фраз, благозвучие. Формула Флеша использовалась Ассошиэйтед Пресс, где в 1948 г. проверялись на трудность выпускаемые материалы.

Формула читабельности *Р. Флеша*² имеет следующий вид:

$$X = 206,48 - 1,015Y - 0,846Z,$$

где X – оценка трудности текста для среднего взрослого читателя;

Y – средняя длина предложений в словах;

Z – число слогов на 100 слов текста.

Оценка 100 говорит о том, что человек с минимальным уровнем образования сможет ответить на три четверти вопросов по тексту,

Оценка 0 – текст доступен лишь узким специалистам,

Оценка 60 – текст стандартный по трудности для среднего читателя.

течественные авторы проанализировали имеющиеся *формулы читабельности*, созданные для английского языка, и выделили следующий набор факторов, учитываемый ими:

- 1) процент слов в тексте, содержащих более 3-х слогов;
- 2) средняя длина предложений в слогах;
- 3) процент не повторяющихся в тексте слов;
- 4) число слогов на 100 слов текста;
- 5) процент односложных слов;
- 6) процент слов в 3 слога и больше;
- 7) средняя длина предложений в словах;
- 8) процент слов, вошедших в список 30 000 наиболее часто употребляемых слов английского языка.

Предлагаемая формула имеет следующий вид:

$$X = 0,62Y + 0,123Z + 0,051,$$

Где X – оценка трудности текста,

Y – средняя длина предложений в словах,

Z – процент слов, имеющих больше трех слогов.³

Определение **трудности восприятия** текста проводилось с помощью встроенного в приложение MS Office Word модуля «Удобочитаемость» (данные подсчитываются после проверки Правописания), разработанного на основании формулы читабельности Р.Флеша.

² Смысловое восприятие речевого сообщения / отв. ред. Дридзе Т.М., Леонтьев А.А.. М., 1976. С.135.

³ Там же, с. 141.

Уровень образования.

Этот показатель основан на образовательном индексе Флеша-Кинсайда (Flesch-Kincaid Grade Level) и показывает, каким уровнем образования должен обладать читатель проверяемого документа. Подсчет показателя делается на основе вычисления среднего числа слогов в слове и слов в предложении.

Значение показателя варьируется от 0 до 20.

Значения от 0 до 10 означают число классов школы, оконченных читателем.

Следующие пять значений – от 11 до 15 – соответствуют курсам высшего учебного заведения.

Высшие пять значений (от 16 до 20) относятся к сложным научным текстам.

Рекомендуемый диапазон значений этого показателя – от 8 до 10.

Краткость. Можно оценить по среднему количеству слов в предложениях (С). Объем кратковременной памяти человека ограничен. Поэтому, чем больше слов в предложении, тем больше усилий вкладывает человек, чтобы его понять. Такая длительная целенаправленная работа возможна только при условии высокой мотивации (высокая личная значимость текста), а также наличии у реципиента соответствующих способностей и возможностей.

В таблицах 1 и 2 представлены показатели статистики текста в законодательных актах субъектов РФ (n=4), ориентированных на сотрудников администрации и населения соответственно.

Таблица 1. Показатели статистики текста в законодательных актах субъектов РФ (n=4), ориентированных на сотрудников администрации

Показатели статистики текста	Количество слов (всего)	Количество предложений (всего)	Среднее число слов в предложении
Субъект РФ			
Республика Карелия	811 1658 999 1816	385 126 60 98	21.3 12.1 15.4 17.2
Республика Коми	4179 10098 2381 2069	798 276 223 93	10.0 11.8 14 21.7
Мурманская область	5494 13748 10278 4387	396 932 724 474	13.1 14.0 13.0 8.3
Ненецкий автономный округ	2114 1221 4629 1938	131 101 224 101	15.2 11.3 19.4 18.2

Новгородская область	1337	89	14.6
	4044	245	15.8
	6742	405	16.1
	1598	148	9.7
Архангельская область	3412	284	11.6
	9755	292	34.7
	1888	146	15.0
	3057	262	20.5
Вологодская область	2684	223	13.8
	8862	479	17.4
	22557	1344	19.9
	1199	134	8.7
Калининградская область	6953	575	13.7
	2194	204	13.3
	1430	180	9.7
	20091	1397	18.7
Псковская область	4022	380	13.7
	1985	117	17.7
	1792	131	647
	9665	647	19.6

Как можно увидеть из таблицы 1, среднее число слов в предложениях текстов законодательных актов субъектов РФ во всех случаях превышает возможности кратковременной памяти человека. В психологических исследованиях установлено, что объем оперативной памяти человека составляет около 7 простых слов или однозначных цифр, и только 5 % информации удерживается у человека в памяти, поэтому для понимания смысла при подаче информации необходимо ее “сжимать” и упрощать. Сообщение должно содержать не более пяти смысловых акцентов, в противном случае остальные останутся незафиксированными.

В связи с чем можно прогнозировать, что такие документы будет читать только узкая заинтересованная часть аудитории, внимание которой связано с профессиональной деятельностью (администрация). Тем не менее такие тексты требуют и от такой аудитории включения в полной мере ресурсов произвольного внимания, характеристик памяти, воображения, общего и вербального интеллекта, а также нейрофизиологических особенностей личности (сила торможения и возбуждения, ригидность и лабильность психических процессов). Отсутствие или невозможность задействования указанных ресурсов создаст трудности в адекватном понимании текстов.

Таблица 2. Показатели статистики текста в законодательных актах субъектов РФ (n=4), ориентированных на население

Показатели статистики текста	Количество слов (всего)	Количество предложений (всего)	Среднее число слов в предложении
Субъект РФ			
Республика	1728	151	10.9

Карелия	1446	90	15.2
	1489	82	17.2
	8590	394	21.2
Республика Коми	4056	248	15.1
	5570	344	15.7
	4916	231	19.9
	1705	157	9.7
Мурманская область	2173	151	13.1
	1549	139	10.1
	6653	442	13.9
	8000	617	12.0
Ненецкий автономный округ	2357	135	16.5
	6514	365	16.8
	5314	199	25.3
	8485	517	15.5
Новгородская область	5761	389	14.0
	5829	402	13.9
	8378	643	12.0
	5418	387	8.2
Архангельская область	3066	263	19.5
	3990	254	20.4
	1501	116	15.6
	3346	288	15.6
Вологодская область	2245	134	19.9
	965	60	17.3
	5402	431	18.9
	10805	829	15.6
Калининградска я область	4249	350	16.0
	717	66	14.9
	1438	118	19.0
	8139	271	28.0
Псковская область	1137	90	14.0
	3329	262	15.7
	1243	107	12.8
	3031	241	5.1

Из таблицы 2 видно, что среднее число слов в предложениях текстов законодательных актах субъектов РФ, ориентированных на население, (также как и по табл.1) превышает возможности кратковременной памяти человека, поэтому только значимая для реципиента информация может привлечь внимание. Чем выше внимание, тем больше в процессе понимания замечается подробностей (“аналитический эффект”), то существует высокая вероятность, что документы, обращенные к населению, не достигнут

адресата. Также можно прогнозировать значительные трудности в адекватном понимании содержания документов аудиторией.

Понимание можно существенно облегчить, если информация будет предъявляться в соответствии с правилом движения: от интересного факта к главному выводу, а затем к сущности, отраженной в общей схеме документа. Такая практика представлена в некоторых документах, обращенных к населению, и является примером упрощения сложной информации, приведением ее к базе, схеме текста и существенно снижает риск непонимания смысла документов широкой аудиторией.

Число сложных фраз – фразы с относительно большим количеством знаков препинания, перегруженные союзами (в %). Этот показатель представляет в процентах, какое количество сложных фраз содержится в проверенном тексте. Сложными считаются фразы с относительно большим количеством знаков препинания, перегруженные союзами, местоимениями, прилагательными и так далее. Нормальным показателем количества сложных фраз можно считать 10–20 процентов.

Легкость чтения. Показатели легкости чтения характеризуют проверенный текст с точки зрения того, насколько текст легко читается и насколько должен быть подготовлен для его прочтения читатель. Данный показатель основан на индексе легкости чтения Флеша (Flesch Reading Ease).

Показатель подсчитывается по среднему числу слогов в слове и слов в предложении и варьируется от 0 до 100. Чем выше значение показателя, тем легче прочесть текст и тем большему числу читателей он будет понятен.

Рекомендуемый интервал значений для обычного текста – от 60 до 70.

Благозвучие. Данный показатель указывает на удобочитаемость текста с фонетической точки зрения. Подсчет показателя основан на вычислении среднего количества шипящих и свистящих согласных.

Интервал изменения показателя – от 0 до 100.

Рекомендуемый диапазон значений – от 80 до 100.

Показатели удобочитаемости в текстах законодательных актов субъектов РФ, ориентированных на сотрудников администрации и население, представлены в таблицах 3 и 4 соответственно.

Таблица 3. Показатели удобочитаемости в текстах законодательных актов субъектов РФ, ориентированных на сотрудников администрации

Показатель удобочитаемости	Уровень образования (1-20)	Легкость чтения (0-100)	Число сложных фраз (в %)	Благозвучие (0-100)
Субъект РФ				
Республика Карелия	19.1	41.4	41.0	90.6
	15.5	59.8	13.4	92.3
	16.0	55.2	25.0	91.3
	18.3	47.6	25.5	90.7
Республика Коми	13.8	62.0	19.2	92.9
	13.8	64.4	16.0	91.0
	13.9	66.0	13.0	90.9
	16.0	48.6	39.7	91.9

Мурманская область	14.3	61.8	16.1	92.6
	14.6	60.0	17.1	91.3
	13.4	64.0	15.4	91.6
	13.2	69.4	8.6	91.3
Ненецкий автономный округ	13.5	61.6	20.6	89.2
	13.6	65.4	10.8	91.8
	18.3	45.2	28.5	90.9
	17.1	49.6	19.8	90.7
Новгородская область	15.7	56.8	24.7	89.9
	15.3	56.4	20.4	91.7
	13.8	59.8	22.7	90.8
	13.7	66.6	10.8	91.6
Архангельская область	12.1	68.8	17.9	91.1
	20.0	59.4	18.6	90.5
	15.0	58.0	16.4	89.8
	18.8	43.0	35.4	90.0
Вологодская область	15.3	58.4	20.6	91.5
	16.7	51.2	22.7	93.1
	15.3	52.2	30.4	91.2
	13.4	68.6	5.2	91.1
Калининградская область	16.1	56.6	18.0	91.1
	16.7	55.4	15.1	91.7
	14.5	64.6	13.8	90.0
	17.3	48.6	35.2	91.8
Псковская область	14.5	60.6	18.6	90.7
	16.9	50.6	17.9	89.0
	13.9	61.8	18.3	91.3
	17.6	46.8	30.6	91.6

Как видно из таблиц 3 и 4, по показателям «уровень образования», «число сложных фраз», «легкость чтения» ни один документ не попадает в рекомендуемый диапазон. Стандартное отклонение по каждому критерию несущественное и находится в границах критических значений. Что позволяет констатировать, что проанализированные правовые тексты по своему словоупотреблению достаточно однородны, ориентированы в большей степени на аудиторию с высшим образованием и содержат высокий процент сложных фраз.

Таблица 4. Показатели удобочитаемости в текстах законодательных актов субъектов РФ, ориентированных на население

Показатель удобочитаемости	Уровень образования (1-20)	Легкость чтения (0-100)	Число сложных фраз (в %)	Благозвучие (0-100)
Субъект РФ				

Республика Карелия	15.0	62.2	8.6	90.2
	14.3	59.6	7.7	91.4
	14.3	57.6	34.1	91.2
	18.2	43.6	36.5	87.1
Республика Коми	15.8	55.8	21.3	92.0
	15.3	56.6	18.3	91.0
	16.1	50.2	30.7	91.5
	12.9	68.6	8.2	91.3
Мурманская область	12.7	65.8	15.8	91.0
	12.3	69.8	13.6	89.7
	13.8	62.2	17.6	91.3
	13.0	66.0	15.3	91.5
Ненецкий автономный округ	14.8	57.0	20.7	92.0
	16.5	52.4	22.1	90.7
	19.0	37.4	36.6	89.1,
	16.0	55.0	18.5	91.2
Новгородская область	14.6	60.0	16.9	91.5
	13.8	62.2	16.6	91.1
	13.8	64.0	20.2	92.2
	16.7	55.4	17.0	90.4
Архангельская область	17.6	47.0	26.9	89.2
	16.3	49.2	27.9	90.4
	14.4	58.8	18.9	91.0
	15.2	56.6	22.9	91.8
Вологодская область	17.7	46.2	33.5	90.2
	17.5	49.4	23.3	92.0
	17.3	48.2	26.2	91.4
	16.0	54.8	19.5	91.7
Калининградская область	16.2	54.0	22.0	91.0
	16.6	54.2	18.1	91.0
	15.8	52.0	29.6	89.7
	18.5	36.0	35.7	91.1
Псковская область	14.6	60.0	21.1	91.5
	14.5	58.6	19.0	91.0
	14.2	62.4	18.6	90.2
	15.0	57.8	14.5	91.8

Тем не менее даже для такой аудитории требуется высокая профессиональная мотивация, общий интеллект, высокая концентрация внимания для работы, а риск неадекватного понимания высокий. Широкой же аудитории в таких условиях требуется неоднократное ознакомление с текстом, а вероятность запоминания и воспроизведения информации, содержащейся в документе, практически отсутствует.

В связи с вышеизложенным можно прогнозировать вероятные трудности в понимании таких текстов аудиторией.

Частотный анализ слов и понятий, используемых в законодательных правовых актах. Средством упорядочивания единичных количественных наблюдений над лексикой текста является частотный словарь. В таком словаре отдельные лексические единицы (ЛЕ) распределяются в порядке убывания их частот (F) встречаемости в тексте. Наиболее частые ЛЕ имеют малые, а редкие, наоборот, большие порядковые номера (ранги). Для построения частотного словаря, адекватно отражающего статистическую структуру генеральной совокупности для сочинений конкретного автора, необходимо учитывать соотношение ранг — частота.

Соотношение описывается формулой Ципфа — Мандельброта, прогнозирующей математическое ожидание частоты определенной ЛЕ, имеющей в словаре порядковый номер [2].

При недостаточных объемах выборки повторяемость наиболее употребительных слов, находящихся в начале частотного списка, сравнительно мала, зато доля двукратно и особенно однократно употребительных ЛЕ очень велика. Поэтому построенный в билогарифмическом масштабе график полого спускается к оси абсцисс, образуя с ней угол φ , значительно меньший 45° . Соответственно, величина коэффициента $\gamma = \operatorname{tg} \varphi$ в этих случаях значительно меньше единицы.

По мере увеличения выборки доля наиболее употребительных слов возрастает, а удельный вес редких ЛЕ сокращается. В результате угол наклона графика относительно оси абсцисс постепенно увеличивается, достигая 45° в так называемой идеальной ципфовской выборке, объем которой зависит от тематики, лексико-грамматической и стилевой организации текста.

Чем разнообразнее содержание анализируемых текстов и чем богаче лексикон, используемый для выражения этого содержания, тем медленнее идет насыщение выборки. И, наоборот, по текстам, для которых характерно небольшое лексическое разнообразие (узкоспециализированные, патологические), насыщенную выборку можно получить на сравнительно небольших объемах (до 1000 словоупотреблений).

«Ключевые слова» и понятия можно рассматривать как результат компрессии текста и опоры для его восстановления (Мурзин и Штерн, 1991). Они представляют собой своего рода минитекст, организованный, как и любой текст, и линейно, и иерархически.

По мнению А.А. Вейзе, в качестве неотъемлемого компонента понимания выступает именно такая смысловая компрессия текста. Процесс понимания всегда сопровождается переводом информации, перекодированием ее на внутренний язык смысла, позволяющий фиксировать содержание текста в виде некоторой обобщенной схемы. Текст компрессируется до некоторого комплекса смыслов, иерархия которых образует общий смысл оригинала. Осмысление текста происходит путем расчленения материала на части посредством его смысловой группировки и

выделения так называемых опорных пунктов, или смысловых вех. В памяти удерживается лишь этот смысловой “скелет” исходного текста.

Слова и термины, чаще всего используемые в тексте, также можно отнести к такому “скелету” текста, “набору ключевых слов”.

Анализ существующих теорий понимания текста дает основание говорить о том, что процесс понимания, будь то понимание законов, явлений, процессов, правил или доказательств, сводится в конечном итоге к пониманию понятий, составляющих базу перечисленных категорий познания.

Проведение частотного анализа выборки текстов позволило выявить слова и понятия, наиболее используемые в текстах законодательных актов. Это такие слова, как: «регистрация», «обжалование», «ревизия», «регламент», «постановление», «разрешение», «субсидия», «компенсация», «выплата», «жалоба», «запрос», «обращение», «услуга», «заявитель», «право», «порядок», «процедура».

Отметим, что какие-то из этих слов являются профессиональными юридическими терминами, другие – к ним не относятся.

Также выявленные слова и понятия можно отнести к одному из четырех пространств проживания человека – физическому, правовому, экономическому или информационному.

Далее, для изучения особенностей понимания юридических текстов, были отобраны по 2–3 выявленных понятия, отражающие каждое из четырех пространств. Респондентам было предложено дать собственное определение данным понятиям.

5. Исследование особенностей восприятия и понимания законодательных актов аудиторией. На пятом этапе проводилось исследование особенностей восприятия и понимания юридических документов аудиторией (оценка основных характеристик текста, определение понятий, наиболее часто используемых в тексте).

Восприятие – психический процесс, состоящий в отражении отдельных свойств предметов и явлений материального мира, а также внутренних состояний организма при непосредственном воздействии раздражителей на соответствующие рецепторы.

Восприятию предшествуют predisposиционные факторы: состояние внутреннего мира реципиента, его социальная направленность и жизненный опыт, система интересов и направлений.

Завершающий этап восприятия – опознание образа, который заключается в отнесении этого образа к известному конкретному человеку кругу предметов и явлений. Критериями опознания являются способность вербализовать (обозначить словом) этот образ или адекватное реагирование на него в поведенческих актах.

В качестве основных параметров понимания выделяют глубину, отчетливость, полноту и обоснованность.

1. Полнота понимания предполагает максимальное выявление содержания усваиваемого объема текста и определяется как отношение понятых моментов, связей и отношений между ними ко всем имеющимся в

объекте понимания элементам и связям. В зависимости от полноты можно говорить о полном непонимании, частичном понимании и полном понимании.

2. Отчетливость понимания – это степень осмысления свойств, связей и отношений воспринимаемой информации. Недостаточно отчетливое понимание обычно называют смутным, туманным, расплывчатым.

3. Обоснованность понимания – осознание аргументов, которые обуславливают уверенность в правильности понимания. Эта уверенность формируется комплексом аргументов, которые человек использует для доказательства собственных гипотез в ходе процесса понимания. Чем выше уровень логического мышления субъекта, тем выше как субъективная, так и объективная обоснованность понимания. Недостаточная обоснованность понимания, как правило, вызывает чувство сомнения в истинности, правильности понимания.

4. Глубина понимания характеризуется степенью проникновения в сущность воспринимаемого. Глубину понимания в политике обычно связывают с пониманием законов, принципов, правил. Охарактеризовать глубину понимания можно количественно: чем большее количество политических понятий и связей между ними понято в общем контексте информации, тем глубже понимание. В зависимости от глубины различают глубокое и поверхностное понимание. Глубина понимания текстов в большой степени зависит от информационной емкости соответствующих подтекстов. Под подтекстом обычно понимают внутренний, скрытый смысл какого-либо текста или высказывания. Объем информации, заключенной в подтексте, может многократно превышать информационную насыщенность текста. Осмысление подтекста углубляет степень понимания текста.

Таким образом, полноценное понимание должно иметь максимально возможную полноту, глубину, отчетливость и обоснованность.

Понимание – многостадийная деятельность сознания (расчленение понимания на отдельные акты, слитые в один процесс):

1. Первая стадия – психофизиологическое состояние восприятия физического знака текста (слово, цвет, пространственное расположение текста, форма подачи материала).
2. Вторая стадия – процесс узнавания текста и его содержания (как знакомого или незнакомого), понимание его значения в данном контексте (далеком или близком).
3. Третья стадия – активное диалогическое понимание смысла текста (читатель внутренне спорит с ним).
4. Четвертая стадия – понимание смысла в полилогическом контексте. Затем – вычленение основной идеи (смысла) содержания и его оценка. Степень же глубины идеи и универсальности зависит от многих факторов (личностных и социальных).

По содержанию понятия делятся на простые и сложные. Простые понятия представляют собой совокупность простых признаков, то есть признаков, не содержащих логических выражений. Следует подчеркнуть, что правовая информация в основном оперирует сложными понятиями.

В первом исследовании респондентов (n=10, все имеют высшее образование) сначала просили прочитать два текста – адресованных населению и сотрудникам администрации.

Далее респондентам предлагалось заполнить анкету, которая выявляла, как они оценивают основные характеристики прочитанного текста – понятность, доступность языка, простота/сложность, структурированность, конкретность, системность, обоснованность положений, правильность языка и др. (анкету см. в Приложении 1).

Предварительный анализ результатов показал, что предъявленные тексты получили достаточно высокие оценки практически по всем показателям, за исключением показателей степени интереса к тексту («Текст привлек мое внимание, вызвал интерес»), а также понятности, доступности языка и легкости чтения.

Респонденты оценили высокую степень подробности информации, излагаемой в тексте, положительно, поскольку подобного рода документы требуют высокого уровня конкретности. Невысокие показатели по критерию интереса к теме могут быть связаны с мотивацией человека и потребностью в получении определенных сведений. В связи с этим можно предположить, что понимание многих юридических документов людьми со средним и низким уровнем мотивации, будет низким.

Во втором исследовании респондентов (n=16) просили написать собственное определение некоторых понятий, которые по результатам частотного анализа чаще всего эксплуатируются в юридических документах (анкету см. в Приложении 2).

В качестве единиц контент-анализа были выделены следующие:

1. Адекватность понимания содержания и смысла терминов.

Испытуемым предлагается определить значения предложенных терминов. Критерием выступают результаты сравнения описания, данного опрашиваемыми со словарными значениями. Использовался Словарь русского языка в 4 томах (под ред. А.П.Евгеньевой, 1985–1988 г.).

Оценка – экспертная. Экспертами выступали 2 человека: специалисты, имеющие опыт работы по анализу текстов (филолог, психолог).

Оценка засчитывалась в случае совпадения мнений экспертов.

2. Конкретность/абстрактность в понимании терминов.

Критерии отнесения описания, данного опрашиваемыми, к конкретности/абстрактности понимания определялись на основании модели коммуникации Г.Лассвела. То есть если в описании кроме презентации понятия содержатся указания на то, кому адресовано, по какому каналу передается, кем, с каким эффектом, то такое описание свидетельствует о конкретности понимания. При отсутствии такого уточнения – абстрактности понимания. В нашем случае конкретность свидетельствует о менее точном понимании смысла и содержания терминов.

Полные определения понятий респондентами представлены в Приложении 3.

В таблице 5 можно увидеть распределение полученных ответов по критериям адекватности/неадекватности определения понятия, степени

абстрактности/конкретности даваемого определения и характеру оценки (положительная/отрицательная/нейтральная).

Таблица 5. Определение респондентами (n=15) понятий, чаще всего используемых в юридических текстах

Единица анализа	Адекв/неад/нет	Количество слов (вместе с предлогами)	Абстр/конкр/нет	Оценка
Понятие				
Выплата	15-1-0	5	4к	-
Запрос	13-3-0	5.7	4к	-
Жалоба	13-2-1	8.2	6к	11
Компенсация	14-2-0	4.8	4к	5
Обжалование	12-4-0	4.7	4к	-
Обращение	11-2-3	5.9	5к	-
Претензия	13-3-0	4.8	5к	9
Ревизия	13-1-2	1.8	1к	-
Регламент	14-2-0	2.6	1к	-
Субсидия	12-2-2	2.6	3к	-
Услуга	12-3-1	5.8	9к	-

Из таблицы 5 мы видим, что ключевые понятия определяются аудиторией достаточно адекватно, безэмоционально, но не в достаточной мере точно. То есть люди понимают юридические термины согласно окружающей действительности, наделяя их теми или иными дополнительными или пересекающимися смыслами, подчас противоположными. Это не всегда согласуется со словарным значением термина. Тогда как только точное определение терминов в условиях получения юридической информации дает возможность адекватного ее понимания, интерпретации и сохранения в памяти.

Также было выявлено, что некоторые понятия определяются респондентами как схожие по смыслу.

Так, например, понятие «выплата» определяется респондентами через понятие «компенсация» в 33,3% случаев. А понятие «субсидия» - через понятие «выплата» также в 33,3% случаев.

Понятие «запрос» - через понятие «обращение» в 33% случаев, понятие «обращение» через понятие «запрос» - также в 33,3% случаев.

Понятие «жалоба» - в 40% случаев через понятие «обращение».

Это означает высокую вероятность неточного понимания и интерпретации сути используемых в правовых текстах понятий, искажения в запоминания и воспроизведения необходимой информации, а также ошибочного оперирования ими в дальнейшем.

Предварительные выводы. В результате предварительного анализа представленных документов и сличения их на соответствие существующим языковым стандартам и требованиям, предъявляемым к текстам законодательных и нормативно-правовых актов, было обнаружено, что существенные проблемы лежат не столько в области грамотности речи, сколько в создании понятных для широкой аудитории текстов.

Многим людям трудно осознать многообразие и сложность современной динамичной юридической (законодательной) реальности.

Можно отметить как достоинства, так и недостатки проанализированных юридических документов.

К достоинствам можно отнести:

- наличие схем, алгоритмов, которые представлены в текстах документов и служат для облегчения восприятия и понимания, таким образом, сводят сложный текст к схеме, базе текста (в основном встречается в документах, адресованных населению).
- расшифровка некоторых понятий внутри текста, предложение рабочих словарей, описывающих однозначное значение использованных в документе ключевых терминов

К выявленным недостаткам можно отнести:

- высокий уровень сложности правовых текстов
- сложные конструкции – структура предложения.
- малодоступность текстов для широкой публики
- большой объем текста
- использование слов и понятий, пересекающихся по смыслу с точки зрения аудитории, характеризующихся размытым пониманием аудитории.

Учет количественных и качественных показателей текста позволит усовершенствовать содержательную сторону юридических документов, значительно сократив количество оснований для возникновения правовых споров.

Для более полного понимания и широкой интерпретации полученных результатов необходима их вторичная обработка, что планируется реализовать на следующем этапе работы. Дальнейшее сравнение бытового понимания юридических терминов с пониманием этих же терминов

специалистами даст возможность выявить “пустые” понятия для большинства людей.

С позиции идеальной демократической системы, признаваемой сегодня в качестве эталона глобального политического развития, основой коммуникации является убеждение, диалогичность, опора на собственное решение. Известно, что публичный дискурс включает информационные потоки различной сложности, в частности к сложным для восприятия и понимания текстам относятся тексты правовых актов. Однако свободный гражданин должен делать рациональный осознанный выбор на основе ясного и полного понимания информации, для чего необходимо стремиться уменьшить зону непонимания между участниками юридического дискурса.

Мониторинг соблюдения норм русского языка в текстах законодательных правовых актов 10 субъектов РФ (информационно-правовая коммуникация между населением и региональной властью), проведенный в 5 этапов, позволил установить как достоинства, так и недостатки различных юридических документов.

Преодоление гражданами многообразия и сложности современной динамичной законодательной реальности, сокращение количества оснований для возникновения правовых споров возможно благодаря созданию понятных для широкой аудитории текстов.

Работа по анализу соответствующих текстов уже дала конкретные результаты и должна быть продолжена для более глубокого понимания и широкой интерпретации полученных результатов.

Д. Социологическое исследование восприятия гражданами текстов нормативных правовых актов

Цели и задачи исследования.

Проблемная ситуация. Для значительной части населения Российской Федерации своевременное и качественное получение государственных услуг является проблемой, и это оказывает влияние на общий уровень удовлетворенности государственным обслуживанием. Существенным фактором, обуславливающим рост неудовлетворенности государственным обслуживанием, выступают коммуникативные барьеры, которые возникают как по вине государственных служащих, не обладающих необходимыми коммуникативными компетенциями, так и по вине самих получателей этих услуг ввиду их недостаточной общей, правовой и лингвистической грамотности.

Исследование коммуникативных барьеров, возникающих в процессе оказания государственных услуг, представляет не только научный, но и практический интерес. Повышение коммуникативной компетентности как профессиональных групп, так и населения в целом – важнейшая задача не только системы образования, но и профессиональных ассоциаций, которые заинтересованы в повышении качества предоставляемых населению государственных услуг.

Необходимость анализа данной проблемной ситуации актуализировало проведение социологического исследования по теме «О состоянии коммуникации между профессиональными группами и населением на русском языке: на примере оказания государственных услуг».

Оригинальность и новизна исследования. Новационный характер исследования заключается в расширенном понимании самой коммуникации и коммуникативной компетентности. На наш взгляд, их нельзя сводить только к лингвистическому аспекту (языковой грамотности), необходимо видеть и понимать широкий социокультурный контекст коммуникативных процессов, учитывать институционально-профессиональные, психоэмоциональные и организационные аспекты. Такая многомерность в понимании коммуникации позволяет выявить разные уровни и нюансы анализируемой проблемы.

Оригинальность подхода заключается также в «бифокальном взгляде» на ситуацию: с одной стороны, исследуются государственные служащие, оказывающие услуги населению, с другой стороны - граждане, получающие услуги. Наша задача – сравнить отношение двух этих групп к проблеме возникновения коммуникативных барьеров, способам оптимизации взаимопонимания – в лингвистическом, правовом, психоэмоциональном и организационном плане.

Объектом исследования являются: 1) население трех субъектов Российской Федерации (Санкт-Петербурга, Ленинградской области, Псковской области) – получатели госуслуг; 2) госслужащие, непосредственно взаимодействующие с населением.

Предмет исследования: коммуникативные практики, осуществляемые госслужащими в процессе непосредственного взаимодействия с населением в процессе оказания услуги.

Цель исследования: оценить состояние коммуникации между госслужащими и населением в российском обществе в сфере оказания государственных услуг.

Задачи исследования:

- описать коммуникативные практики, реализуемые госслужащими в процессе непосредственного взаимодействия с населением;
- определить уровень понимания и восприятия населением текстов нормативных документов в процессе коммуникации с государственными служащими;
- выявить и описать коммуникативные барьеры в процессе взаимодействия госслужащих и населения - лингвистические, правовые, психоэмоциональные, организационные.
- выявить влияние лингвистической компетентности (языковой грамотности) на эффективность коммуникации госслужащих с населением, в частности – способности понимать терминологию нормативных документов;

- выявить влияние коммуникативной компетентности населения на результативность коммуникации с госслужащими;
- выявить влияние коммуникативной компетентности госслужащих на результативность коммуникации с населением;
- выявить мнение участников коммуникации о структурах и организациях, целью которых являлось бы повышение коммуникативной компетентности, как госслужащих, так и граждан – получателей услуг.

Гипотезы исследования:

1. Коммуникативные барьеры появляются на трех уровнях: а) лингвистическом (вербальная коммуникация); б) психоэмоциональном; в) организационном.

2. Снижение коммуникативной компетентности государственных служащих негативно влияет на доступность и качество государственных услуг для населения, уровень удовлетворённости получателей этих услуг.

3. Относительно низкий уровень коммуникативной компетентности населения затрудняет исполнение стандартов оказания государственных услуги, и это негативно отражается на производительности труда государственных служащих.

Методология исследования

В качестве *теоретической модели* в исследовании используется модернизированный инвариант коммуникативной модели К. Шеннона и У. Уивера (Б. Уэстли и М. Маклейн-мл.), в рамках которой под коммуникацией понимается определенная последовательность действий взаимодействующих акторов, направленных на достижение целей передачи сообщения (информации, знаков) и установление общих смыслов. Коммуникация в данной модели рассматривается как процесс взаимодействия отправителя и получателя сообщения, в результате которого возникает совместное понимание и восприятие целей и ожиданий взаимодействующих сторон.

Основными элементами коммуникативной модели являются:

- отправитель – субъект, передающий сообщение,
- получатель – субъект, получающий сообщение,
- канал – способ передачи сообщения,
- код – правила организации знаков (элементов) сообщения,
- коммуникативные барьеры или шумы (помехи или препятствия в процессе передачи сообщения),
- обратная связь (реакция получателя на полученное сообщение).

Методы исследования, использованные на данном этапе: выборочный опрос населения трех субъектов Российской Федерации в виде личного структурированного интервью, а также глубинное интервью с госслужащими.

Структура опросника сформирована таким образом, чтобы проверить выдвинутые гипотезы. Первый блок посвящён описанию коммуникативной ситуации и практики оказания конкретной государственной услуги. Второй

блок нацелен на выявление коммуникативных барьеров, возникающих в процессе оказания/получения конкретной государственной услуги. Третий блок содержит вопросы, направленные на выявление факторов, влияющих на возникновение и преодоление коммуникативных барьеров. Четвертый блок содержит вопросы, посвященные характеристике компетентности как фактора возникновения и преодоления коммуникативных барьеров. Пятый блок посвящен оценке уровня понимания нормативных документов, затрагивающих жизненно важные интересы населения, проживающего в трех обследуемых субъектах Российской Федерации. В шестом блоке содержатся вопросы, касающиеся оценки роли общественных организаций (юристов, филологов) в адаптации профессионального языка к языку, понятному населению.

Структура глубинного фокусированного интервью с государственными служащими составлена таким образом, чтобы выявить и охарактеризовать воспринимаемые ими проблемы, которые возникают в процессе коммуникации с получателями государственной услуги. Первый раздел интервью посвящен общим вопросам, связанным с описанием опыта и стажа работы информанта в организации, оказывающей государственные услуги населению, с описанием функциональных обязанностей в рамках занимаемой должности, структуры рабочего времени и т.п.

Второй раздел содержит вопросы, касающиеся проблем, которые возникают в процессе работы с нормативными документами. Особое внимание уделяется оценке уровня понимания нормативных документов, которыми чаще всего руководствуются представители организаций, оказывающих государственные услуги.

В третьем разделе содержатся вопросы, которые позволяют выявить проблемы, возникающие в процессе коммуникации государственных служащих с получателями государственной услуги на личном приеме, а также при онлайн взаимодействии.

Четвертый раздел посвящен лингвистическим аспектам коммуникации между государственными служащими и получателями государственной услуги. В нем основное внимание уделяется определению проблем, связанных с пониманием языка официальных документов, с использованием профессиональных терминов, сокращений аббревиатур, а также проблем, обусловленных недостаточной юридической и лингвистической грамотностью получателей государственной услуги.

Пятый раздел содержит вопросы, позволяющие оценить коммуникативную компетентность государственных служащих и их потребность в повышении квалификации.

Описание выборки

Опрос получателей государственных услуг проводился в трех пилотных регионах - субъектах Российской Федерации: в Санкт-Петербурге, Ленинградской области и Псковской области. Опрос проводился в период с 08 по 13 ноября 2015 года. Опрос выборочный. Выборка целевая – получатели следующих видов государственных услуг:

- услуги органов МВД (УФМС, ГИБДД и др.);
- услуги пенсионного фонда;
- услуги органов социальной защиты населения;
- услуги Росреестра;
- услуги других организаций (Жилищный комитет, Военкомат, ЖКХ, ПИБ и др.).

Формирование выборки осуществлялось двумя способами:

1. Опрос респондентов в местах предоставления государственных услуг.
2. Поиск респондентов с использованием принципа снежного кома.

Общее количество опрошенных составило 998 человек. Структура выборки получателей государственных услуг представлена в таблицах 3.1-3.7.

Таблица 3.1 Распределение респондентов по регионам

Регион	Количество	%
Санкт-Петербург	392	39,2
Ленинградская область	307	30,8
Псковская область	299	30,0
	998	100,0

Таблица 3.2 Распределение респондентов по полу

Пол	%
Мужчины	33,5
Женщины	66,5
	100

Таблица 3.3 Распределение респондентов по возрасту

Возрастная группа	%
16-30 лет	26,1
31-50 лет	39,8
51-69 лет	32,8
70 лет и выше	1,3
	100

Таблица 3.4 Распределение респондентов по уровню образования

Уровень образования	%
Основное общее	1,4
Среднее общее	8,2
Неполное и полное профессиональное	36,3
Неполное высшее и высшее	54,1
	100

Таблица 3.5 Распределение респондентов по социальному статусу

Социальный статус респондентов	%
Рабочий	10,7
Служащий	15,9
Специалист	31,9
Предприниматель	3,7
Домохозяйка/хозяин	5,0
Обущающийся/студент	1,9
Неработающий пенсионер	16,2

Безработный	5,2
Другое	9,5
	100

Таблица 3.6 Распределение респондентов по уровню доходов

Доходная группа	%
Малообеспеченные	64,4
Среднеобеспеченные	35,3
Высокодоходные	0,3
	100

Таблица 3.7 Распределение респондентов по видам государственных услуг

	Чел.	В целом, %	Ленинградская область, %	Псковская область, %	Санкт-Петербург, %
Услуги органов МВД (УФМС, ГБДД и др.)	187	18,7	15,3	19,1	21,2
Услуги Пенсионного фонда	193	19,4	16,1	16,7	24,0
Услуги Центров социальной защиты	153	15,4	12,6	13,4	18,8
Услуги Росреестра	243	24,3	33,5	30,4	12,5
Другие услуги (Жилищный комитет, Военкомат, ЖКХ, ПИБ и др.)	222	22,2	22,5	20,4	23,5
	998	100	100	100	100

Глубинные интервью с государственными служащими, предоставляющими государственные услуги населению, проводились также в трех пилотных регионах. В исследовании приняли участие 16 государственных служащих из Санкт-Петербурга, Ленинградской и Псковской области, работающих в Пенсионном фонде, Росреестре, Центре социальной защиты населения, проектно-инвентаризационном бюро и др. Характеристика информантов представлена в таблице 3.8.

Таблица 3.8 Характеристика информантов для глубинных интервью с государственными служащими

№ информанта	Место работы	Стаж	Образование	Должность	Должностные обязанности
1	Пенсионный фонд	15 лет	Высшее	Руководитель клиентской службы	Административная работа и работа с документами (50% времени), личный прием граждан (20% времени)
2	Пенсионный	2 года	Высшее	Специалист	Работа с документами,

	фонд			по взаимодействию со СМИ и населением	взаимодействие с муниципальными округами
3	ПИБ Центрального района Санкт-Петербурга	более 20 лет	Высшее	Руководитель группы по организации работ с заказчиками,	Разные
4	ПИБ Центрального района Санкт-Петербурга	3 года	Высшее	Инженер по организации работ с заказчиками	Оформление заявок, заполнение реестров, текущая работа, работа с архивом
5	Отдел социальной защиты населения Центрального района Санкт-Петербурга	12, 5 лет	Высшее	Начальник сектора по делам ветеранов и инвалидов.	Организация процесса предоставления государственных услуг жителям Санкт-Петербурга, постоянно проживающих на территории Центрального района.
6	Отделение проф.обучения, профориентации психологической поддержки.	14 лет	Высшее	Начальник отделения	Работа с документами: приказы, распоряжения Комитета по труду и занятости, служебные записки, нормативные документы, административные регламенты, технологии работы по направлениям: по профориентации, по псих.поддержке, по проф.обучению.
7	Управление Пенсионного фонда в городе Пскове и Псковском районе	1 год	Высшее	Старший специалист клиентской службы,	Прием заявлений от граждан, оформление документов, проверка их на правильность, занесение данные заявлений в программу 4КС (клиентская служба).
8	Управление Пенсионного фонда в городе Пскове и Псковском районе	10 лет	Высшее	Зам.руководителя клиентской службы	Организация работы, руководство организацией работы
9	Управление Росреестра по Псковской области	10 лет	Высшее	Специалист-эксперт.	Прием дел от регистраторов и их просмотр, расстановка по стеллажам
10	Межрайонный отдел Кадастровой	2 года	Высшее	Инженер	Работа с документами: прием документов на регистрацию; выдача зарегистрированных

	палаты.				документов. Консультация граждан.
11	Филиал федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по Псковской области	1,5 года	Высшее	Инженер 2 категории	Работа с документами. Обязанности: проверка документов, наличие, объяснение заявителям, каких документов не хватает.
12	БТИ	8 лет	Высшее	Кадастровый инженер,	
13	Всеволожский филиал ГБУ Многофункциональный центр по предоставлению государственных и муниципальных услуг	4 года	Высшее	Главный специалист	Работа с документами только в случае предъявления претензий со стороны заявителей, разъяснения, консультации для дальнейших действий, помощь и содействие в решении вопросов с такими исполнительными органами государственной власти как Управление Росреестра или Кадастровой палатой, а также с региональными органами власти: Комитет социальной защиты населения, Комитет по образованию, Жилищный комитет и другие. И федеральные органы государственной власти: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Миграционная служба, Управление налоговой инспекции. Работа с нормативно-правовыми актами
14	БТИ	10 мес.	Высшее	Инженер по приему, бухгалтер,	Прием и выдача документов, проверка их на правильность
15	МФЦ Ленинградской области, Всеволожский филиал	5 лет	Высшее	Ведущий специалист	Работа с документами, начиная от документов личного хранения, такие как паспорт, СНИЛС, свидетельство о рождении, свидетельство о браке, ИНН,

					пенсионное удостоверение, справка медико-социальной экспертизы до любых справок. Работа с административными регламентами предоставления услуг и с законами субъекта Российской Федерации вплоть до федеральных законов. Выполнение функций юриста
16	Нотариус	33 года	Высшее	Нотариус	Работа с документами.

Оценка восприятия населением текстов нормативных документов

В ходе опроса респондентам показывали карточки с выдержками из нормативных документов, которые регулируют различные аспекты повседневной жизни населения, и непосредственно затрагивают экономические интересы граждан. В этих карточках содержались отдельные статьи законов, принятых субъектами Российской Федерации, а именно:

- *Ст. 2.23, Закон Республики Карелия от 15.05.2008 N 1191-ЗРК (ред. От 20.07.2015) «Об административных правонарушениях» (принят ЗС РК 17.04.2008): «Стоянка и (или) иное размещение транспортных средств, в том числе брошенных и (или) разукомплектованных, на не относящихся к дорогам территориях общего пользования населенных пунктов в нарушение правил использования данных территорий, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до двух тысяч рублей».*

- *Ст. 1, Закон Мурманской области от 19.12.2014 N 1811-01-ЗМО (ред. От 03.07.2015) «О сохранении права на меры социальной поддержки отдельных категорий граждан в связи с упразднением поселка городского типа Росляково» (принят Мурманской областной Думой 11.12.2014): «Установить, что за гражданами, по состоянию на 31 декабря 2014 года работавшими в государственных областных или муниципальных учреждениях (организациях), расположенных в поселке городского типа Росляково, имевшими право на ежемесячную денежную выплату на оплату жилого помещения и (или) коммунальных услуг в соответствии с Законом Мурманской области от 27.12.2004 N 561-01-ЗМО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих в сельских населенных пунктах или поселках городского типа» (далее соответственно – ежемесячная выплата, Закон N 561-01-ЗМО), сохраняется право на ее получение при условии их проживания на территории, относившейся к территории поселка городского типа Росляково, упраздненного с 1 января 2015 года, либо в сельских населенных пунктах или поселках городского типа Мурманской области (педагогическим работникам государственных*

областных учреждений (организаций) и специалистам государственных областных образовательных организаций – независимо от места проживания) и работы на территории поселка городского типа Росляково, упраздненного с 1 января 2015 года, в государственных областных или муниципальных учреждениях (организациях) на должностях, включенных в перечень, предусмотренный пунктом 3 статьи 1 Закона N 561-01-ЗМО».

Респондентов просили прочитать текст и ответить на следующие вопросы:

- В какой мере лично им понятно содержание текста?
- В какой мере, по их мнению, текст будет понятен обычному человеку, не специалисту? (проективный вопрос, уточняющий уровень понимания текста респондентами)

- Вопрос о сути нормативного документа.

Ответы респондентов представлены в таблицах 4.1-4.12.

В ЦЕЛОМ НАСЕЛЕНИЕ ТРЕХ ОБСЛЕДОВАННЫХ РЕГИОНОВ

Таблица 4.1 В какой мере респондентам понятны нормативные документы (в целом по выборке), в %

Выдержка из нормативного документа	Текст в основном понятен			Текст в основном не понятен			Затруднились с ответом
	Σ	Полностью понятна	Скорее понятна	Σ	Скорее не понятна	Полностью не понятна	
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	59.3	16.8	42.5	36.9	27.7	9.2	3.8
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	21.8	2.3	19.5	70.8	32.9	37.9	7.4

Таблица 4.2 Оценка респондентами принципиальной возможности понимания нормативных документов (в целом по выборке)⁴, в %

Выдержка из нормативного документа	Текст в основном понятен			Текст в основном не понятен			Затруднились с ответом
	Σ	Полностью понятна	Скорее понятна	Σ	Скорее не понятна	Полностью не понятна	
Закон республики Карелия, N	33.2	4.1	29.1	50.3	27.2	23.1	16.5

⁴ Ответ на вопрос: Как Вы думаете, обычный человек, не специалист, поймет, что здесь написано или нет?

1191-ЗРК (2008)							
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	8.8	0.7	8.1	76.1	25.6	50.5	15.1

Таблица 4.3 Понимание сути нормативного документа (в целом по выборке), в %

Выдержка из нормативного документа	Дали правильный ответ	Дали неправильный ответ	Затруднились с ответом
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	4.6	75.0	20.4
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	20.5	36.6	42.9

НАСЕЛЕНИЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

Таблица 4.4 В какой мере респондентам понятны нормативные документы (СПб), в %

Выдержка из нормативного документа	Текст в основном понятен			Текст в основном не понятен			Затруднились с ответом
	Σ	Полностью понятна	Скорее понятна	Σ	Скорее не понятна	Полностью не понятна	
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	67	19.6	47.4	31.6	24.5	7.1	1.4
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	19.7	1.8	17.9	70.5	32.7	37.8	9.8

Таблица 4.5 Оценка респондентами принципиальной возможности понимания нормативных документов (СПб), в %

Выдержка из нормативного документа	Текст в основном понятен			Текст в основном не понятен			Затруднились с ответом
	Σ	Полностью понятна	Скорее понятна	Σ	Скорее не понятна	Полностью не понятна	
Закон республики Карелия, N	37.2	4.3	32.9	47.7	28.6	19.1	15.1

1191-ЗРК (2008)							
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	8.5	0.8	7.7	74.3	25.8	48.5	17.2

Таблица 4.6 Понимание сути нормативного документа (СПб), в %

Выдержка из нормативного документа	Дали правильный ответ	Дали неправильный ответ	Затруднились с ответом
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	3.1	79.6	17.3
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	20.9	36.8	42.3

НАСЕЛЕНИЕ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Таблица 4.7 В какой мере респондентам понятны нормативные документы (ЛЮ), в %

Выдержка из нормативного документа	Текст в основном понятен			Текст в основном не понятен			Затруднились с ответом
	Σ	Полностью понятен	Скорее понятен	Σ	Скорее не понятен	Полностью не понятен	
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	45.2	13.0	32.2	45.9	32.2	13.7	8.9
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	19.3	2.0	17.3	73.7	27.4	46.3	7.0

Таблица 4.8 Оценка респондентами принципиальной возможности понимания нормативных документов (ЛЮ), в %

Выдержка из нормативного документа	Текст в основном понятен			Текст в основном не понятен			Затруднились с ответом
	Σ	Полностью понятен	Скорее понятен	Σ	Скорее не понятен	Полностью не понятен	
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	26.7	2.9	23.8	53.1	25.7	27.4	20.2
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	9.5	1.0	8.5	75.2	20.8	54.4	15.3

Таблица 4.9 Понимание сути нормативного документа (ЛЮ), в %

Выдержка из нормативного документа	Дали правильный ответ	Дали неправильный ответ	Затруднились с ответом
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	4.2	71.7	24.1
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	17.6	45.6	36.8

НАСЕЛЕНИЕ ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Таблица 4.10 В какой мере респондентам понятны нормативные документы (Псковская обл.), в %

Выдержка из нормативного документа	Текст в основном понятен			Текст в основном не понятен			Затруднились с ответом
	Σ	Полностью понятен	Скорее понятен	Σ	Скорее не понятен	Полностью не понятен	
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	63.6	17.1	46.5	34.5	27.1	7.4	1.9
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	27.4	3.3	24.1	68.2	38.8	29.4	4.4

Таблица 4.11 Оценка респондентами принципиальной возможности понимания нормативных документов (Псковская обл.), в %

Выдержка из нормативного документа	Текст в основном понятен			Текст в основном не понятен			Затруднились с ответом
	Σ	Полностью понятен	Скорее понятен	Σ	Скорее не понятен	Полностью не понятен	
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	34.4	5.0	29.4	50.9	26.8	24.1	14.7
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	8.7	0.3	8.4	79.3	30.1	49.2	12.0

Таблица 4.12 Понимание сути нормативного документа (Псковская обл.), в %

Выдержка из нормативного документа	Дали правильный ответ	Дали неправильный ответ	Затруднились с ответом
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	7.0	72.3	20.7
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	23.1	27.1	49.8

Данные опроса свидетельствуют о трудностях, которые население испытывает при чтении нормативных документов, непосредственно связанных с регулированием

их повседневной жизни. Особые сложности возникли с пониманием Ст. 1 Закона Мурманской области от 19.12.2014 N 1811-01-ЗМО: только 2.3% респондентов (по всей выборке) указали, что текст им полностью понятен; 19.5% респондентов (по всей выборке) отметили, что текст нормативного документа им скорее понятен. Таким образом, текст документа в основном понятен приблизительно 1/5 части опрошенных (по всей выборке), а остальной части он в основном не понятен. Если учитывать, что при ответе на проективный вопрос уровень понимания снизился с 2.3% до 0.7%, а правильный ответ на вопрос: «За кем сохраняется право на меры социальной поддержки» - дали только 20,5% опрошенных (по всей выборке) и 42.9% затруднились дать ответ, то можно предположить, что лишь незначительное число граждан понимает, в чем суть нормативного документа, принятого Думой Мурманской области в 2014 году. Возникает естественный вопрос: для кого написан этот документ? Непонимание адресатами сути документа говорит о том, что коммуникация законодателя с населением выстроена неправильно.

Незначительно лучше обстоят дела и с другими законами (Законом Республики Карелия и Законом Ленинградской области), хотя уровень понимания респондентами этих документов выше (см.: данные таблиц 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8). Так, 16.8% опрошенных (по всей выборке) указали, что им полностью понятен текст статьи Закона Республики Карелия. Вместе с тем ответ на проективный вопрос (4,1% респондентов указали, что документ полностью понятен обычному человеку, не специалисту) свидетельствует, что уровень понимания нормативного документа реально ниже, а количество правильных ответов на вопрос: «В каком случае налагается штраф?» - 4.6% - лишь подтверждает это. Данные говорят о том, что используемые в текстах нормативных документов формулировки трудны для восприятия рядовыми гражданами, не специалистами.

Различия в понимании текстов нормативных документов населением обследованных регионов

Из данных опроса видно, что респонденты Псковской области лучше, чем респонденты Ленинградской области и Санкт-Петербурга, поняли содержание и смысл выдержки из текста Закона Мурманской области от 19.12.2014 N 1811-01-ЗМО «О сохранении права на меры социальной поддержки отдельных категорий граждан в связи с упразднением поселка городского типа Росляково». В таблице 4.13 представлены сравнительные характеристики восприятия соответствующего документа. К сожалению, имеющиеся данные не позволяют объяснить, с чем это связано. Возможно, жители Псковской области имеют опыт работы с подобными рода нормами.

Таблица 4.13 Сравнительные характеристики восприятия респондентами обследованных регионов нормативных документов, затрагивающих интересы рядовых граждан, в %

Нормативный документ	Полностью понятен			Скорее понятен			Правильно поняли суть		
	СПб	ЛО	ПО	СПб	ЛО	ПО	СПб	ЛО	ПО
Закон республики Карелия	19.6	13.0	17.1	47.4	32.2	46.5	4.6	4.2	7.0

Закон Мурманской области	1.8	2.0	3.3	17.9	17.3	24.1	20.5	17.6	23.1
--------------------------	-----	-----	-----	------	------	------	------	------	------

В таблицах 4.14-4.25 представлены данные о влиянии социально-демографических факторов на понимание текстов нормативных документов, приведенных в опросе населения в качестве примера.

Из данных таблиц 4.14-4.16 видно, что у женщин возникает больше трудностей в понимании нормативных документов, чем у мужчин, несмотря на то, при выборе вариантов ответов, отражающих содержание нормативного документа, доля женщин, давших правильный ответ, была не ниже, а в иных случаях и выше доли мужчин, давших правильный ответ.

Из данных таблиц 4.17-4.19 видно, что с возрастом проблема понимания сути и содержания нормативных документов, составленных без ориентации на восприятие текста рядовым гражданами, обостряется. Так, например, 24.2% респондентов из возрастной группы «Молодежь» отметили, что им полностью понятна выдержка из Закона Республики Карелия, а в группе «Пожилые» на это указали только 9.2% респондентов, в группе «Старики» - 7.1%. Также представители самого старшего поколения не смогли дать правильный ответ на вопрос «За кем сохраняется право на меры социальной поддержки?» (Закон Мурманской области). У респондентов, представляющих данные группы, возникло больше всего трудностей с ответом на соответствующие вопросы (затруднились ответить на вопросы 64.3% и 57.1% соответственно).

Данные таблиц 4.20-4.22 свидетельствуют, что чем ниже уровень образования у респондентов, тем сложнее им разобраться в сути и содержании нормативных документов, хотя и важных для них, но написанных без учета уровня восприятия информации разными группами населения.

Данные таблиц 4.23-4.25 показывают, что высокодоходные группы, равно как и группы с более высоким уровнем образования, испытывают меньше трудностей с пониманием нормативных документов, имеющих непосредственное отношение к регулированию повседневной жизни граждан и к решению важных для них вопросов. Скорее всего, это объясняется тем, что высокодоходные группы имеют, как правило, более высокий уровень образования и более высокий социальный статус.

Таблица 4.14 Различия в понимании текстов законов мужчинами и женщинами (ответ на вопрос: «Скажите, пожалуйста, этот текст Вам понятен или нет?»), в %

	Закон Республики Карелия					Закон Мурманской области				
	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить
Мужчины	21.0	43.4	26.9	6.6	2.1	3.0	23.1	33.8	31.7	8.4
Женщины	14.8	42.0	28.0	10.5	4.7	2.0	17.8	32.4	41.0	6.9

Таблица 4.15 Различия в оценке мужчинами и женщинами способности обычного человека понять текст нормативного документа (ответ на вопрос: «Как Вы думаете, обычный человек, не специалист, поймет, что здесь написано или нет?»), в %

	Закон Республики Карелия					Закон Мурманской области				
	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить
Мужчины	5.4	34.4	23.4	21.3	15.6	0.9	9.0	25.1	47.9	17.1
Женщины	3.5	26.4	29.1	24.1	17.0	0.6	7.7	25.8	51.8	14.2

Таблица 4.16 Понимание сути нормативного документа мужчинами и женщинами, в %

Выдержка из нормативного документа	Дали правильный ответ		Дали неправильный ответ		Затруднились с ответом	
	муж	жен	муж	жен	муж	жен
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	6.0	3.9	81.4	71.7	12.6	24.4
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	20.4	20.6	38.6	35.6	41.0	43.8

Таблица 4.17 Различия в понимании текстов законов представителями разных возрастных групп (ответ на вопрос: «Скажите, пожалуйста, этот текст Вам понятен или нет?»), в %

	Закон Республики Карелия					Закон Мурманской области				
	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить
Молодежь	24.2	43.8	22.7	6.2	3.1	1.9	25.4	35.0	30.0	7.7
Среднее поколение	18.6	47.1	26.2	5.4	2.5	3.0	22.2	32.0	35.3	7.6
Пожилые	9.2	36.7	32.4	15.6	6.1	1.5	12.2	32.4	46.8	7.0
Старшее поколение (старики)	7.1	21.4	50.0	21.4	0.0	7.1	7.1	28.6	50.0	7.1

Таблица 4.18 Различия в оценке представителями разных возрастных групп способности обычного человека понять текст нормативного документа (ответ на вопрос: «Как Вы думаете, обычный человек, не специалист, поймет, что здесь написано или нет?»), в %

	Закон Республики Карелия					Закон Мурманской области				
	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить
Молодежь	5.4	31.5	27.7	19.2	16.2	0.8	10.4	25.4	46.2	17.3
Среднее поколение	3.0	32.5	27.7	23.4	13.4	1.0	7.8	26.4	50.6	14.1
Пожилые	4.3	22.9	25.7	26.0	21.1	0.0	7.0	24.5	54.5	14.1
Старшее	7.1	28.6	35.7	21.4	7.1	7.1	0.0	28.6	35.7	28.6

поколение (старики)											
------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Таблица 4.19 Понимание сути нормативного документа представителями разных возрастных групп, в %

Выдержка из нормативного документа	Дали правильный ответ				Дали неправильный ответ				Затрудились с ответом			
	Молодежь	Среднее поколение	Пожилые	Старшее поколение (старики)	Молодежь	Среднее поколение	Пожилые	Старшее поколение (старики)	Молодежь	Среднее поколение	Пожилые	Старшее поколение (старики)
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	6.5	5.3	2.1	7.1	77.7	78.6	68.8	57.2	15.8	15.9	29.1	35.7
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	23.1	23.4	15.9	0.0	35.4	38.8	34.6	42.9	41.5	37.8	49.5	57.1

Таблица 4.20 Различия в понимании текстов законов респондентами, имеющими разный уровень образования (ответ на вопрос: «Скажите, пожалуйста, этот текст Вам понятен или нет?»), в %

	Закон Республики Карелия					Закон Мурманской области				
	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить
Основное общее	7.1	50.0	7.1	21.4	14.3	0.0	21.4	50.0	21.4	7.1
Среднее общее	17.1	37.8	24.4	14.6	6.1	3.7	14.6	24.4	54.9	2.4
Неполное и полное среднее профессиональное	11.3	38.1	32.6	12.7	5.2	2.2	11.0	34.8	44.8	7.2
Незаконченное высшее и высшее	20.7	45.9	25.4	5.7	2.2	2.2	25.9	32.4	31.1	8.3

Таблица 4.21 Различия в оценке респондентами, имеющими разный уровень образования, способности обычного человека понять текст нормативного документа (ответ на вопрос: «Как Вы думаете, обычный человек, не специалист, поймет, что здесь написано или нет?»), в %

	Закон Республики Карелия					Закон Мурманской области				
	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить
Основное общее	0.0	42.9	35.7	0.0	21.4	0.0	21.4	35.7	35.7	7.1
Среднее общее	4.9	29.3	28.0	17.3	19.5	0.0	7.3	26.8	54.9	11.0
Неполное и полное среднее профессиональное	4.7	26.0	25.7	23.8	19.9	0.8	5.0	26.0	53.6	14.6
Незаконченное высшее и	3.7	30.7	27.8	24.1	13.7	0.7	10.0	24.8	48.1	16.3

высшее											
--------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Таблица 4.22 Понимание сути нормативного документа респондентами, имеющими разный уровень образования, в %

Выдержка из нормативного документа	Дали правильный ответ				Дали неправильный ответ				Затрудились с ответом			
	Основное общее образование	Среднее общее образование	Неполное и полное среднее	Незаконченное высшее и высшее	Основное общее образование	Среднее общее образование	Неполное и полное среднее	Незаконченное высшее и высшее	Основное общее образование	Среднее общее образование	Неполное и полное среднее	Незаконченное высшее и высшее
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	0.0	2.4	6.6	3.7	64.3	61.0	71.0	80.0	35.7	36.6	22.4	16.3
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	21.4	4.9	17.7	24.8	14.3	34.1	35.6	38.2	64.3	61.0	46.7	37.0

Таблица 4.23 Различия в понимании текстов законов респондентами, имеющих разный материальный достаток (ответ на вопрос: «Скажите, пожалуйста, этот текст Вам понятен или нет?»), в %

	Закон Республики Карелия					Закон Мурманской области				
	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить
Малообеспеченные	14.6	43.7	29.8	8.0	4.1	2.2	17.4	34.9	38.4	7.1
Среднеобеспеченные	20.1	41.0	25.0	11.4	2.5	2.8	21.9	30.2	38.0	7.1
Высокодоходные	33.3	33.3	33.3	0.0	0.0	0.0	66.7	0.0	33.3	0.0

Таблица 4.24 Различия в оценке респондентами, имеющими разный уровень дохода, способности обычного человека понять текст нормативного документа (ответ на вопрос: «Как Вы думаете, обычный человек, не специалист, поймет, что здесь написано или нет?»), в %

	Закон Республики Карелия					Закон Мурманской области				
	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить	полностью понятен	скорее понятен	скорее не понятен	полностью не понятен	затрудняюсь ответить
Малообеспеченные	3.9	27.6	29.8	21.5	17.3	0.7	7.3	25.5	50.8	15.7
Среднеобеспеченные	4.0	30.2	24.4	27.2	14.2	0.9	8.3	25.9	52.2	12.7
Высокодоходные	33.3	33.3	33.3	0.0	0.0	0.0	66.7	0.0	33.3	0.0

Таблица 5.25 Понимание сути нормативного документа респондентами, имеющими разный уровень дохода, в %

Выдержка из нормативного документа	Дали правильный ответ			Дали неправильный ответ			Затруднились с ответом		
	Малообеспеченные	Среднеобеспеченные	Высокодоходные	Малообеспеченные	Среднеобеспеченные	Высокодоходные	Малообеспеченные	Среднеобеспеченные	Высокодоходные
Закон республики Карелия, N 1191-ЗРК (2008)	4.2	5.6	0.0	72.8	79.0	100.0	23.0	15.4	0.0
Закон Мурманской области, N 1811-01-ЗМО (2014)	18.3	23.1	66.7	32.6	42.9	33.3	49.1	34.0	0.0

Трудности в понимании нормативных документов государственными служащими

Трудности в понимании нормативных документов были отмечены государственными служащими в ходе интервью. Вне зависимости от наличия или отсутствия юридического образования у экспертов, все они говорили, что тексты тяжелы для понимания и требуют неоднократного прочтения: *«Этот текст можно прочитать еще раз, чтобы понять, что написано»* (Информант №1), *«Бывает, что и по 10 раз читаешь, чтобы понять, что написано»* (Информант №2).

Типичными ответами являются: *«Это ужас, конечно. Я ничего здесь не понимаю»* (Информант №), *«Я не могу ничего сказать. Ничего не понятно»* (Информант №6), *«Я не могу увязать это в единую...»* (Информант №14), *«Очень трудно в понимании»* (Информант №8).

Среди причин такого непонимания эксперты называют следующие:

- текст закона содержит специфическую лексику, предложения сложны по структуре: *«Тут слишком много замысловатых слов. Не слов, а именно связанных предложений»*, (Информант №12) *«Очень такое длинное предложение»* (Информант №3);

- текст закона содержит множество повторений: *«Надо посжатее. И повторяется тут. Повторения есть, которые можно было бы не повторять»* (Информант №4);

- сам текст очень длинный: *«Я потеряла мысль уже на третьей строчке»* (Информант №2), *«Господи, сколько написано...»* (Информант №3), *«Ужасно. К концу уже забываешь, о чем читаешь»* (Информант №9);

- текст закона и составлен неграмотно: *«Мне кажется, что это составлено неграмотно, с точки зрения русского языка»* (Информант №);

- обилие сносок и ссылок затрудняет понимание: *«Суть предложения теряется, когда ты читаешь, и потом начинаются тут эти ссылки на закон такой-то»* (Информант №4).

Из-за подобных текстуальных перегрузок теряется основная идея закона. Респонденты говорят, что *«Здесь смысл размыт. Так много номеров. Так сразу и не схватишь»* (Информант №7), *«Очень много букв и суть тоже где-то спрятана»* (Информант №12). Кроме того, при большом количестве слов отмечается малое количество информации: *«Оно слишком загроуженное, но не несет информацию»* (Информант №14).

По мнению информантов, уровень понимания текста возрастает с опытом трактовки подобных документов: *«Я понимаю, поскольку в процессе своего обучения прочла очень много»* (Информант №7), *«Если хотят от меня, чтобы я это поняла, то я поняла»* (Информант №9). Однако даже если государственные служащие понимают текст, они все равно отмечают сложность языка: *«Я поняла... Но зачем вот этого столько писать?»* (Информант №3). Эксперты признают, что подобные тексты рядовым гражданам, не имеющим юридического образования, понять очень сложно:

«Да, очень сложное предложение, с кучей всего. Не поймут» (Информант №9), *«Я считаю, что гражданам, которые далеки от всего этого, будет сложно сообразить»* (Информант №16). И даже при опыте трактовки адаптировать текст для понимания граждан способен далеко не каждый из экспертов: *«С первого раза я не смогу [адаптировать - В.В.]»* (Информант №2).

Многие эксперты отмечали, что такие формулировки законов в целом типичны: *«К сожалению, у нас половина законодательных актов написана таким же словом»* (Информанты №1 и №5), поэтому нельзя сказать, что для примера были специально отобраны наиболее сложные тексты. Затруднения в понимании и трактовке законов у государственных служащих возникают часто.

Большинство экспертов, тем не менее, смогли дать правильный ответ на вопросы, касающиеся смысла фрагмента нормативного документа.

Таким образом, государственные служащие, ответившие на вопросы интервью, признают, что существующие формулировки нормативных актов являются преградой в понимании сути законов не только для рядовых граждан, но и для них самих, специалистов. Основной причиной непонимания являются сложные формулировки законов, длинные предложения, перегруженные лишними словами.

Кроме карточек с вопросами, государственным служащим были заданы вопросы относительно понимания тех документов, с которыми им приходится непосредственно работать. На вопрос: *«Как часто бывают ситуации, когда Вам что-то не понятно в содержании тех документов, с которыми Вы работаете?»* - половина экспертов не отметили проблем или отметили незначительные проблемы. Другая половина опрошенных призналась, что проблемы с документами случаются. Возникающие проблемы эксперты связывают с:

1) внутренними проблемами документов:

- неправильным оформлением или некачественным заполнением документов: *«Наверное, 50% трудовых книжек – это ребусы и кроссворды. Это ситуации, когда мы не знаем, как учесть тот или иной период или как учесть трудовую книжку»* (Информант №1);

- сложной внутренней логикой построения; недописанными, обрывающимися на середине предложениями: *«У того, кто писал этот договор, мысль ушла... Я вижу, что человек старается, но одна мысль еще не закончилась, а идет уже вторая»* (Информант №7);

- «завуалированным», «размытым» смыслом, отсутствием конкретики в формулировках, порождающим многообразие трактовок: *«Конкретики нет, слишком много написано, а по факту... Можно было это сжать и написать поконкретнее, слишком это все расписано»* (Информант №4), *«Я не понимаю, почему у нас такие законы, которые сути не несут. Ну, может быть они, и несут, но она очень завуалирована...»* (Информант №12);

- словесными нагромождениями, сложно построенными фразами: *«Сложное построение фраз и предложений вот там, в конкретной ситуации были. Именно из-за неправильного построения предложений»* (Информант №14);

- сложным «канцелярским» языком: *«Жду всегда разъяснений потому, что текста много у них, написан канцелярским языком, и ничего не понятно... Там же специальный язык – канцелярский, я его очень плохо воспринимаю»* (Информант №12);

- сложными принципами написания законов с большим количеством ссылок на другие документы, сносок и комментариев: *«В любом законе или подзаконном акте есть куча ссылок, сносок, подсписок, на которые приходится обращать внимание, по несколько раз перечитать»* (Информант №15);

2) с общим принципом частой смены законодательства, порождающим:

- всевозможные противоречия в законах: *«Бывают и законопроекты, которые друг другу противоречат... Я даже не знаю, как это объяснить потому я даже писал президенту письмо по этому поводу. Потому что тупиковая ситуация, если кадастровая не принимает, если декларация заполнена местными органами самоуправления. А районная администрация отказывается заполнять декларацию, потому что полномочия перешли к местным»* (Информант №12);

- нескоординированность законов разных уровней: *«Бывают нестыковки – как считать стаж для определения Ветерана труда. Если по ранее действующему законодательству федеральному учеба не включалась, то в настоящее время включается, в зависимости от варианта расчета пенсии. К сожалению, в законодательство Санкт-Петербурга эти изменения еще не внесены»* (Информант №5);

- изменение форм документов со временем: *«Это все связано со старыми правами. Там бывает такое, что непонятно, что написано, и какие документы нужны... В старых свидетельствах в основном проблемы с датами: не ставились даты выдачи свидетельства... Даты нет, и начинаются проблемы»* (Информант №10);

- изначально некорректное, оторванное от жизни составление предписаний и регламентов работы: *«Административные регламенты. Неоднозначно. Очень сложно по ним работать. Очень многое непонятно... Этот регламент очень далек от практики»* (Информант №7);

- необходимость постоянно искать трактовки новых законов: *«У нас был один Гражданский Кодекс, потом другой, сейчас третий Гражданский кодекс. И изменения каждый день, каждый день. Поэтому все равно приходится изучать и применять на практике»* (Информант №16); *«Когда какие-то новые законопроекты появляются вот тогда надо ждать... Жду всегда разъяснений»* (Информант №6).

Треть экспертов говорили о том, что проблемы с трактовкой нормативных документов им помогает преодолеть опыт работы и профессионализм: *«Поскольку я отработала 2 года в Управлении МФЦ Санкт-Петербурга в отделе по подготовке нормативно-правовых актов, поэтому, наверное, этот опыт помогает мне и читать документы, и приходиться к какому-то их пониманию»* (Информант №13), *«Я скажу так, чтобы познать вот эти 90% вариантов развития, что может хотеть заявитель и разобраться в услуге, требуется около полугода практической работы сотрудника в окне»* (Информант №15).

Данные ответы позволяют предположить, что понимание и разъяснение потребителям государственной услуги сути нормативных актов является сложной задачей даже для государственных служащих. И только опыт проб и ошибок позволяет сформировать необходимые компетенции.

Большинство экспертов считают, что существует необходимость перевода профессионального языка на язык, понятный обычным людям, однако мнения по поводу того, кто этим должен заниматься, различаются:

- законодатели, которые создают и выпускают эти законы: *«Те, кто составляет законодательство. Законодатели. Если они составляют какой-то закон, то надо, чтобы он был более-менее доступен сразу»* (Информант №1), чиновники: *«Либо госслужащие, либо госчиновники, потому что составление всего этого они занимаются»* (Информант №10); *«В каждом ведомстве, которое пишет закон, должен быть человек, который все это упрощает для понимания»* (Информант №12);

- специалисты, *«которые используют эти термины»* (Информант №2), в том числе - в сообщениях в прессе: *«Мы вот когда для прессы готовим для размещения на сайтах какую-то информацию, либо в печатных СМИ, мы обязательно пишем, например, то-то и то-то, далее вот так-то значит. Мы обязаны давать такие толкования»* (Информант №5);

- госслужащие: *«Госслужащие... Кто связан с этим. Необязательно, кто их пишет»*, Информант №11); *«специалисты, которые владеют русским языком»* (Информант №3);

- ассоциация юристов и юридические консультации: *«Юристы могут разъяснять. Ассоциация юристов. Они расшифровывают любое законодательство»* (Информант №10);

- «Министерство образования» (Информант №4);

- «Независимые общественные организации» (Информант №11).

Чаще всего эксперты называли ответственными за перевод законов законодателей и специалистов. Это позволяет предположить, что госслужащие чувствуют личную ответственность в ситуации посредничества между законом и гражданами за объяснение сложных формулировок, однако зачастую эти формулировки в момент выхода новых законов не понятны им самим и нуждаются в доработке самими законодателями.

Если возникают трудности с пониманием и трактовкой, то эксперты стараются разобраться самостоятельно и найти ответ в разъясняющих документах, обращаются за помощью к коллегам, к профильным отделам, к своему руководителю или вышестоящему руководству, в другие профильные организации.

Таким образом, эксперты признают наличие трудностей в понимании нормативных и иных документов, с которыми им приходится иметь дело на работе. Среди причин выделяются трудности с пониманием документов (тяжелый для понимания «канцелярский» язык, сложное построение предложений, размытые формулировки, обилие ссылок и сносок) и трудности с трактовкой и применением документов (противоречия в законах, смена форм документов, выход новых законов без трактовок).

Наличие трудностей в понимании и трактовке госслужащими нормативных документов вообще, и тех документов, работа с которыми является их непосредственной обязанностью, позволяет говорить о том, что коммуникация законодателя с госслужащими (выступающими посредниками между ним и населением), выстроена неправильно.

Несмотря на признание собственных проблем с пониманием нормативных актов, опрошенные госслужащие говорят о том, что граждане не «не могут», а «не хотят» читать и «не пытаются» и разобраться в документах: *«Мы с ним все проделали. Он столкнулся с какой-то ситуацией. Он не хочет в не разбираться. Он приходит и свое недовольство высказывает»* (Информант №7), *«Начинаешь объяснять, они не понимают. Может, нежелание понимать»* (Информант №10), *«И человек просто психологически отвергает эту информацию, т.е. сидит он вроде тебя понимает, но он просто сам себе говорит, что я ничего не понимаю, и вот когда объясняешь человеку, и он все я ничего не понимаю. Объясняйте»* (Информант №14), *«Я могу привести пример, когда человек не имеет желания разобраться. И даже дело не в нормативных документах, а в принципе»* (Информант №15). Именно отсутствие желания читать и понимать законы, идти на коммуникацию с госслужащими и является, по мнению экспертов, наиболее частой причиной непонимания граждан.

Кроме того, среди возможных причин непонимания нормативных документов называются:

- сложный язык документов: *«Документы составлены очень формально – не живым языком. Это длина предложений, использование терминов, использование нескольких существительных подряд»* (Информант №2), *«Сложность постановки языка, юридического языка – это большую роль играет. Да, трудный для понимания текст. Но это никуда не выкинешь, это юридический язык. Я думаю, что людям нужно просто «подковыряться» самим»* (Информант №7).

- невладение получателями государственной услуги всей полнотой информации: их информация обрывочна и неточна, вырвана из контекста или почерпнута из газет или слов знакомых: *«Вот типа, «у меня знакомые*

получают, а почему и я не могу получать?» (Информант №1)... И вот, вырвав из контекста какую-то фразу, они пытаются применить ее к себе» (Информант №), «Бывает, что человек прочитает статью в газете и понимает на своем уровне – буквально как там. Потом приходит и показывает эту статью... Предлагаешь посмотреть ему Законодательство, и получается совсем другая картина.» (Информант №8), «Им кто-то где-то что-то сказал и они приняли это за правду пришли к нам и ничего не хотят слушать вот нам сказали значит это правильно» (Информант №14).

- неграмотность: «Это все-таки нынешний уровень грамотности населения желает оставлять лучшего» (Информант №2), юридическая неграмотность: «Первая причина, я считаю, что все-таки наши граждане юридически не грамотны» (Информант №14).

Таким образом, кроме фактических трудностей с пониманием содержания нормативных документов, госслужащие выделяют ещё и нежелание граждан с ними разбираться.

Большинство экспертов, так или иначе, используют в объяснениях и письмах профессиональные термины и аббревиатуры, однако все они говорят о том, что расшифровывают их при первичном употреблении: «Стараясь не очень использовать часто. Все-таки стараемся расшифровывать, если непонятно. Если я один раз расшифровала клиенту, то могу позволить себе пользоваться аббревиатурой в следующий раз» (Информант №1).

Эксперты оправдывают использование аббревиатур и профессиональных терминов тем, что:

- это сокращает время и упрощает взаимопонимание, потому что позволяет концентрироваться на смысле, а не на терминах и названиях: «Это абсолютно оправдано. Это упрощает взаимопонимание. А если начнешь говорить этими... то и сам запутаешься и человека запутаешь» (Информант №9).

- термины становятся привычны и понятны гражданам: «Привычно у нас использовать в работе, потому что это значительно сокращает время и даже понимание. Настолько привычно это использовать в работе между собой, что это переходит к населению» (Информант №2).

- у многих профессионализмов просто нет других названий: «Я по-другому не могу работать. Есть вещи, которые так-то называются, и ничего с этим не поделаешь. Это название этого документа, и по-другому его не назовешь. И никаких синонимов не подберешь» (Информант №3).

Эксперты утверждают, что получатели услуг, как правило, воспринимают это нормально, т.к. уже сами их знают, либо удовлетворены расшифровкой.

Использование профессионализмов и аббревиатур, таким образом, по мнению госслужащих, не влияет на понимание между ними и потребителями государственных услуг.

Выводы и рекомендации.

Оценка восприятия населением текстов нормативных документов

Коммуникация между государственными служащими и получателями государственных услуг опосредована нормативными документами, определяющими условия и правила оказания данных услуг. Поэтому вопрос доступности и понятности нормативных документов является принципиально важным для организации эффективной коммуникации между государственными служащими и получателями государственных услуг.

Результаты исследования свидетельствуют, что как получатели государственных услуг, так и государственные служащие испытывают серьезные трудности при изучении и работе с нормативными документами. По мнению респондентов, большинство документов требуют неоднократного прочтения. Проблемы с пониманием сути и содержания нормативных документов особенно остры для представителей старшего поколения, а также у людей, имеющих низкий уровень образования.

Наличие таких проблем – свидетельство того, что коммуникация законодателя с населением и государственными служащими выстроена неправильно.

Как государственные служащие, так и их клиенты выделили следующие причины непонимания/недостаточного понимания нормативных документов:

- текст содержит специфическую лексику, предложения сложны по структуре;
- текст содержит множество повторений;
- текст очень длинный;
- текст составлен неграмотно;
- обилие сносок и ссылок затрудняет понимание.

Государственные служащие выделяют следующие проблемы работы с документами:

- неправильное оформление или некачественное заполнение документов;
- сложная внутренняя логика построения; недописанные, обрывающиеся на середине предложения;
- «завуалированный», «размытый» смысл, отсутствие конкретики в формулировках, порождающие многообразие трактовок;
- словесные нагромождения, сложно построенные фразы;
- сложный «канцелярский» язык;
- сложный принцип написания законов с большим количеством ссылок на другие документы, сносок и комментариев;
- всевозможные противоречия в законах;
- нескоординированность законов разных уровней;

- изменение форм документов со временем;
- изначально некорректное, оторванное от жизни составление предписаний и регламентов работы;
- необходимость постоянно искать трактовки новых законов.

Коммуникативные барьеры, возникающие в процессе опосредованной коммуникации между государственными служащими и получателями государственной услуги

В онлайн коммуникации, по мнению госслужащих и их клиентов, возникают следующие барьеры.

1. Организационные барьеры:
 - на сайте организации мало полезной информации;
 - на сайте организации дана неполная информация;
 - на портале «Госуслуги» трудно найти необходимую информацию;
 - трудно найти информацию в офисе организации;
 - информация на стенде в офисе организации неполная, устаревшая;
2. Лингвистические барьеры:
 - документ плохо воспринимается, много отсылок к другим нормативным документам;
 - много незнакомых слов в документе;
 - запутанный текст;
 - написано не для простых посетителей;

Оценка коммуникативной компетенции государственных служащих

С позиции получателей государственной услуги государственные служащие должны уметь говорить с рядовыми гражданами на понятном для них русском языке, должны уметь разъяснять профессиональные понятия и термины, необходимые для понимания сути и содержания процедур, связанных с получением государственных услуг.

Клиенты называют пять основных, по их мнению, коммуникативных компетенций государственных служащих, а именно:

- знать нормативные документы и уметь их разъяснять;
- уметь объяснять профессиональные термины и сложные понятия доступным для любого человека языком;
- уметь выслушать и понять посетителя;
- обладать терпением, проявлять выдержку;
- учитывать потребности и интересы клиента, подсказывая ему нужные варианты действий.

Большинство респондентов убеждены, что государственные служащие должны проходить специальную подготовку (переподготовку) для успешной работы с получателями государственных услуг: их

необходимо дополнительно обучать русскому языку, культуре речи и риторик, но в первую очередь - психологии и культуре общения, а также деловой коммуникации.

Госслужащие в своих интервью единодушно признают необходимость коммуникативной компетентности, специальных коммуникативных навыков в своей профессиональной деятельности. При этом они выделяют как лингвистические, так и психоэмоциональные аспекты коммуникации, а именно: (1) быть грамотным и широко эрудированным в правовых вопросах, уметь работать с документами, (2) уметь понимать клиента, быть вежливым, эмоционально и стрессо- устойчивым, уравновешенным и толерантным.

На вопрос о необходимости проходить специальную подготовку для совершенствования навыков коммуникации все информанты ответили все ответы положительно.

Пожелания информантов – это необходимость в максимально широкой коммуникативной подготовке, куда они включают и простую языковую грамотность, и «подкованность» в вопросах государства и права, и психологическую подготовку (навыки стрессоустойчивости), навыки эмпатии (понимания клиента), навыки работы с «трудными людьми», и даже педагогические навыки. В плане дисциплинарной подготовки – рекомендуются риторика, психология общения, деловое общение, конфликтология, культура общения. В плане форм переподготовки высказываются самые разнообразные пожелания – специальные курсы, тренинги, лекции с разбором специальных кейсов.

В ответах на вопрос: «Должны ли получатели самостоятельно разбираться в содержании нормативных документов и порядке предоставления услуги?» - большая часть информантов считает, что правовая компетентность клиента помогает не только сотруднику госслужбы эффективнее оказывать услуги, но полезна и для самого клиента, поскольку, в конечном счете, позволяет ему получить более квалифицированную помощь и полнее реализовать свои права:

Чрезвычайно важным и перспективным в плане формирования коммуникативной компетентности является вопрос о том, чему необходимо обучать получателей государственных услуг для того, чтобы преодолевать коммуникативные барьеры во взаимодействии с государственными служащими. В ответах информантов можно выделить три принципиально важных направления в плане повышения коммуникативной компетентности клиентов 1) компьютерная грамотность, 2) юридическая (правовая) грамотность, 3) навыки общения. Значимость компьютерной грамотности опрашиваемые связывают не только с экономией времени в оказании услуг (организационная составляющая коммуникации), но и с уровнем правовой осведомленности граждан. Понимание информантами правовой компетентности включает в себя лингвистический аспект (понятные тексты документов), организационный аспект (экономия времени и оперативность

услуги) и социальный аспект (общеправовая эрудиция, понимание взаимосвязей и соотношений между различными социальными институтами). Важным пожеланием госслужащих к клиенту является культура общения. Но при этом данная компетенция понимается как паритетная – госслужащий и получатель услуг должны относиться друг к другу с взаимным уважением и пониманием («терпением»).

Рекомендации

Исходя из пожеланий как госслужащих, так и получателей государственных услуг, необходимо разработать и ввести систему подготовки (переподготовки), связанную с совершенствованием навыков коммуникации, повышением коммуникативной компетентности государственных служащих. Речь должна идти о максимально широкой коммуникативной подготовке, которая включает языковую грамотность, профессиональную осведомленность в вопросах государства и права, а также психологическую подготовку - навыки стрессоустойчивости, эмпатии (понимания клиента), работы с трудными клиентами.

Такая подготовка предполагает использование знаний таких дисциплин как риторика, психология общения, деловое общение, конфликтология, культура общения. Рекомендуются не только освоение знаний, но и практические занятия (тренинги, разбор ситуаций – кейсов).

III. ПРИМЕРЫ НАРУШЕНИЙ ТРЕБОВАНИЙ К ЯЗЫКУ В НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ ОТДЕЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Само по себе выявление языковых ошибок и дефектов в нормативных правовых актах отдельных субъектов Российской Федерации на данном этапе носило второстепенный характер. Поскольку основной задачей выступало выявление основных типов ошибок и формирование методики сплошной и масштабной проверки, на данном этапе осуществлялся подбор наиболее характерных и типичных примеров. Среди проанализированных нормативных правовых актов 11 субъектов Северо-Западного федерального округа в качестве иллюстраций ситуаций появления указанных выше языковых ошибок могут быть приведены следующие фрагменты текстов нормативных правовых актов.

Архангельская область

Примером сложной грамматической конструкции, затрудняющей восприятие текста нормативного акта (подобные конструкции с помощью автоматического анализа были обнаружены более чем в 50 нормативных актах Архангельской области, ручной анализ которых пока не завершен) может быть фрагмент Закона Архангельской области от 16.12.2014 N 223 13 ОЗ: «... **Если** в случаях, предусмотренных пунктом 3 настоящей статьи, правом составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, при осуществлении муниципального контроля наделены должностные лица органа местной администрации муниципального района Архангельской области, **однако** полномочия по организации и осуществлению такого муниципального контроля переданы местным администрациям отдельных поселений Архангельской области, входящих в состав муниципального района Архангельской области, на основании соглашения, заключенного в соответствии с частью 4 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", **то** правом составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в соответствии с настоящей статьей обладают должностные лица местных администраций поселений Архангельской области, уполномоченные в соответствующей сфере.»

Примером неопределенного по содержанию правового предписания может быть Постановление мэрии г. Архангельска от 25.02.2014 N 148:

«Департаменту финансов мэрии города Архангельска в первоочередном порядке осуществлять финансовое обеспечение расходов, связанных с организацией отдыха и оздоровления детей.»

Вологодская область

Примерами неопределенного по содержанию правового предписания (Автоматический анализ нормативных актов Вологодской области показал наличие более чем в 50 нормативных актах подобных ситуаций, ручной анализ которых пока не завершен) могут быть:

В Уставе Вологодской области содержатся сразу два неопределенных положения:

Ч. 1 ст. 56: Основной формой работы Законодательного Собрания области являются сессии, состоящие из заседаний. Сессии проводятся, *как правило*, один раз в месяц, но не могут проводиться реже, чем раз в три месяца.

Ч. 4 ст. 53: Законопроекты, внесенные в Законодательное Собрание области Губернатором области, рассматриваются по его предложению *в первоочередном порядке*.

Постановление Администрации г. Вологды от 09.07.2014 N 4887:

«... организацию работ по *первоначальному жизнеобеспечению пострадавшего населения*, находящегося на территории муниципального образования "Город Вологда";...»

Постановление Администрации г. Вологды от 31.12.2014 N 10737:

«... документ, подтверждающий право на предоставление ребенку места в МДОО *во внеочередном или первоочередном порядке* (при наличии);...»

Согласно законодательству Вологодской области, в частности, Приказу Департамента труда и социального развития Вологодской области от 24.03.2014 N 121 "О внесении изменений в приказ департамента труда и социального развития Вологодской области от 27 июня 2011 года N 285", Административному регламенту предоставления государственной услуги по предоставлению ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных катастроф, аварий, ядерных испытаний, и членам их семей, *«компенсация за погибшего (умершего) гражданина назначается на всю семью одному из членов семьи (как правило, лицу, предъявившему удостоверение)»*.

Калининградская область

Примерами неопределенного по содержанию правового предписания могут быть (автоматический анализ нормативных актов Калининградской области показал наличие более чем в 50 нормативных актах подобных ситуаций, ручной анализ которых пока не завершен):

Согласно ч.6 ст.18 Устава Калининградской области, «депутату Калининградской областной Думы гарантируется *право на первоочередное рассмотрение* всеми должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления области, а так же общественными объединениями, организациями независимо от их организационно-правовой формы *обращений по вопросам его депутатской деятельности.*

Ч. 3 ст. 21 Устава Калининградской области: Законопроекты, внесенные в Калининградскую областную Думу Губернатором Калининградской области, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке в соответствии с процедурой, устанавливаемой законодательством Калининградской области.

В Решении городского Совета депутатов Калининграда от 17.12.2014 N 438:

«Сквер – компактная озелененная территория, предназначенная для повседневного кратковременного отдыха и транзитного пешеходного передвижения населения, *размером, как правило, от 0,15 до 2,0 гектара.*

Решением городского Совета депутатов Калининграда от 10.09.2014 N 257 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки городского округа "Город Калининград", утвержденные Решением окружного Совета депутатов города Калининграда от 29.06.2009 N 146 (с последующими изменениями)», *квартал – это «основной планировочный элемент застройки в границах красных линий или других границах, размер территории которого, как правило, от 5 до 60 га».*

Решением Зеленоградского (Калининградская область) районного Совета депутатов от 24.06.2014 N 222 "О внесении изменений и дополнений в Решение районного Совета депутатов МО "Зеленоградский район" от 4 марта 2009 года N 386 "Об утверждении Положения о муниципальной службе в органах местного самоуправления муниципального образования "Зеленоградский район" и Положения о гарантиях осуществления полномочий депутатов, выборного должностного лица местного самоуправления муниципального образования "Зеленоградский район" единовременная выплата муниципальным служащим «производится за счет средств фонда оплаты труда *в размере одного должностного оклада в год, как правило, при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска или его части один раз в течение календарного года».*

Мурманская область

Примером неопределенного по содержанию правового предписания может быть (автоматический анализ нормативных актов Мурманской области показал наличие более чем в 50 нормативных актах подобных ситуаций, ручной анализ которых пока не завершен):

Ч. 1 ст. 60 Устава Мурманской области: «Законопроекты, внесенные в областную Думу Губернатором области, рассматриваются по его

предложению *в первоочередном порядке*».

Постановление Администрации города Мурманска от 03.06.2014 N 1694: Запросы, поступившие от органов государственной власти, органов местного самоуправления, административных органов, связанные с исполнением ими своих функций, рассматриваются *в первоочередном порядке* в установленные законодательством Российской Федерации сроки или в сроки, согласованные с заявителем.

Постановление Администрации МО город Апатиты от 22.07.2014 N 892:

«Лица, не имеющие специальной подготовки или стажа работы, установленных квалификационными требованиями по окладам, но обладающие достаточным практическим опытом и выполняющие качественно и в полном объеме возложенные на них должностные обязанности, по рекомендации аттестационной комиссии и *в порядке исключения*, тарифицируются так же, как и лица, имеющие специальную подготовку и стаж работы.»

Постановление Администрации МО ЗАТО Александровск от 17.11.2014 N 2874:

«В стаж работы, дающий право сотруднику на получение надбавки, *в порядке исключения* могут быть засчитаны иные периоды работы (службы), опыт и знание по которой необходимы для выполнения должностных обязанностей по замещаемой должности, но не более 5 лет.»

Постановление Правительства Мурманской области от 25.03.2014 N 149 ПП: «Решение о предоставлении социального, социально-медицинского обслуживания на дому *в виде исключения, во внеочередном порядке* гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, принимается руководителем учреждения социального обслуживания на основании ходатайств представителей органов местного самоуправления, государственных областных учреждений, уполномоченных на предоставление мер социальной поддержки населению, других заинтересованных организаций, а также на основании результатов обследования социально-бытовых условий проживания гражданина.»

Ненецкий автономный округ

Примерами неопределенного по содержанию правового предписания могут быть (Автоматический анализ нормативных актов Ненецкого автономного округа показал наличие более чем в 50 нормативных актах подобных ситуаций, ручной анализ которых пока не завершён):

В Постановлении администрации НАО от 22.10.2014 N 403-п:

«В целях реализации Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" и распоряжения Правительства Российской Федерации от 17.12.2009 N 1993-р "Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами

исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями" с изменениями, должен быть обеспечен *переход к оказанию ряда первоочередных государственных услуг* на территории Ненецкого автономного округа в электронном виде.»

Постановление Администрации МО Городское поселение Рабочий поселок Искателей от 26.05.2014 N 293:

«Реализация мероприятий Программы, как правило, осуществляется на основе муниципальных контрактов (договоров) на закупку и поставку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд, заключаемых Заказчиком по итогам размещения заказов в соответствии с действующим законодательством.»

Приказ Контрольно-счетной палаты Заполярного района от 31.01.2014 N 9-п устанавливает: «В содержательной части заключения, *как правило, отражаются наиболее существенные проблемные вопросы*, выявленные в ходе экспертизы в отношении следующих элементов и принципиальных решений проекта муниципальной программы...».

Трудным для восприятия, толкования и применения может считаться следующее положение Закона Ненецкого АО от 19.09.2014 N 81-ОЗ:

«...наряду с основаниями, указанными в части 2 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", проводить внеплановую проверку в связи с поступлением в орган муниципального жилищного контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о фактах нарушения требований к порядку создания товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного или иного специализированного потребительского кооператива, уставу товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного или иного специализированного потребительского кооператива и порядку внесения изменений в устав такого товарищества или такого кооператива, порядку принятия собственниками помещений в многоквартирном доме решения о выборе юридического лица независимо от организационно-правовой формы или индивидуального предпринимателя, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирным домом (далее – управляющая организация), в целях заключения с управляющей организацией договора управления многоквартирным домом, решения о заключении с управляющей организацией договора оказания услуг и (или) выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, решения о заключении с указанными в части 1 статьи 164 Жилищного кодекса Российской Федерации лицами договоров

оказания услуг по содержанию и (или) выполнению работ по ремонту общего имущества в многоквартирном доме, порядку утверждения условий этих договоров и их заключения, порядку содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и осуществления текущего и капитального ремонта общего имущества в данном доме, о фактах нарушения управляющей организацией обязательств, предусмотренных частью 2 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации, о фактах нарушения в области применения предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги, о фактах нарушения наймодателями жилых помещений в наемных домах социального использования обязательных требований к наймодателям и нанимателям жилых помещений в таких домах, к заключению и исполнению договоров найма жилых помещений жилищного фонда социального использования и договоров найма жилых помещений».

Новгородская область

Примерами неопределенного по содержанию правового предписания могут быть (автоматический анализ нормативных актов Новгородской области показал наличие более чем в 50 нормативных актах подобных ситуаций, ручной анализ которых пока не завершен):

Ч. 3 ст. 34 Устава Новгородской области: Законопроекты, внесенные в областную Думу Губернатором Новгородской области, рассматриваются областной Думой по его предложению в первоочередном порядке.

Постановление Правительства Новгородской области от 19.01.2015 №10 «О внесении изменений в Порядок предоставления земельных участков из земель, находящихся в собственности Новгородской области, муниципальных образований области, а также государственная собственность на которые не разграничена, гражданам, имеющим в соответствии с федеральным законодательством *внеочередное или первоочередное право на получение земельных участков для целей индивидуального жилищного строительства на территории Новгородской области.*»

В решении Думы Маревского муниципального района от 19.09.2014 N 202 «Определены цели создания и порядок организации работы пункта временного размещения на территории Маревского района, в частности оговорено, что пункты временного размещения предназначены для приема, регистрации, временного размещения и *первоочередного жизнеобеспечения граждан, прибывающих из Украины* на территорию Новгородской области.»

Постановление Администрации Батецкого муниципального района от 29.08.2014 N 555 регламентирует «... проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ и *первоочередного жизнеобеспечения населения*, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий.»

Согласно Постановлению Администрации Батецкого муниципального района от 09.09.2014 N 590 «При приеме на свободные места детей, не проживающих на закрепленной территории, *преимущественным правом обладают дети граждан, имеющих право на первоочередное предоставление места в МОО в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами Новгородской области.*»

В соответствии с Постановлением Администрации Крестецкого муниципального района от 18.03.2014 N 177 «... документ, удостоверяющий *право на предоставление места в образовательной организации в первоочередном порядке* (если таковой имеется).»

Постановление Правительства Новгородской области от 10.04.2014 N 212 устанавливает: «Однако до настоящего времени инвалиды ежедневно сталкиваются с многочисленными проблемами, так как не могут вести полноценный образ жизни из-за существующих в обществе социальных и физических барьеров, препятствующих их полноценному участию в общественной жизни.»

В Постановлении Администрации Валдайского муниципального района Новгородской области от 09.07.2014 г. № 1321 указано, что «в весенне-летне-осенний период, *как правило, осуществляются работы, связанные с уходом и устранением незначительных деформаций на проезжей части, земляном полотне, элементах обустройства, полосе отвода дороги.* В результате, работы по устранению деформаций на проезжей части, например, не являются обязательными, а проводятся по усмотрению органов муниципальной власти.

Псковская область

Примерами неопределенного по содержанию правового предписания могут быть (автоматический анализ нормативных актов Псковской области показал наличие более чем в 50 нормативных актах подобных ситуаций, ручной анализ которых пока не завершен):

Согласно первому и второму абзацам пункта 5.8 Регламента Администрации Псковской области (утв. Постановлением Администрации Псковской области от 15.10.2007 №397):

«Законы области о поправках в Устав области, законы области, принятые областным Собранием депутатов, подлежат экспертизе в заинтересованных подразделениях аппарата Администрации области, органах исполнительной власти области и в обязательном порядке в Государственно-правовом комитете Администрации области. Законы области о поправках в Устав области, законы области, принятые областным Собранием депутатов, вместе с контрольной карточкой передаются работниками подразделения аппарата Администрации области, к функциям которого отнесены вопросы документационного обеспечения Администрации области, руководителю аппарата для *определения сроков и*

должностных лиц, ответственных за проведение экспертизы.

Срок проведения экспертизы не может превышать двух рабочих дней, в иных случаях срок устанавливается на основании резолюции руководителя аппарата.»

В Регламенте Администрации Псковской области, утвержденного Постановлением Администрации Псковской области от 15.10.2007 №397 установлено:

– «При согласовании проекта акта Администрации области, акта Губернатора области необходимо, *как правило*, соблюдать следующую последовательность:» (п. 6.8);

– «Рассмотрение вопросов на заседаниях Администрации области планируется, *как правило*, на полугодовой период.» (п. 7.3);

– «Решения на заседаниях Администрации области принимаются, *как правило*, общим согласием.» (п. 7.17);

– «Губернатор области еженедельно, *как правило*, по понедельникам проводит с заместителями губернатора области, руководителем аппарата совещания по планированию работы на предстоящую неделю (далее - планерки).» (п. 9.1).

В пункте 7.9 Регламента Администрации Псковской области, утв. Постановлением Администрации Псковской области от 15.10.2007 №397:

«7.9. Согласованные в установленном порядке проекты нормативных правовых актов, подлежащие в соответствии с пунктом 7.8 настоящего раздела рассмотрению на заседании Администрации области, вносятся на подписание Губернатору области после их рассмотрения на заседании Администрации области.

В исключительных случаях указанные проекты нормативных правовых актов могут быть внесены Губернатору области на подписание без рассмотрения на заседании Администрации области при наличии мотивированного обращения в адрес Губернатора области от заместителя Губернатора области, Руководителя Аппарата, руководителя органа исполнительной власти области, подразделения Аппарата Администрации области, являющегося разработчиком нормативного правового акта.»

Согласно пункту 3 статьи 30 Правил землепользования и застройки муниципального образования "Город Великие Луки" (в редакции Решения Великолукской городской думы от 12.12.2014 №147):

«3. На территории береговых полос разрешается использование территории общего пользования для передвижения и пребывания около них (без использования механических транспортных средств), в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.»

Согласно пункту 2 Приказа Государственного комитета Псковской области по природопользованию и охране окружающей среды от 24.03.2014 №203:

«Для исключения факторов беспокойства рыб в период проведения

мероприятий по охране весенне-нерестующих рыб на водоемах Псковской области запрещается движение на моторных плавательных средствах всех типов (подвесных лодочных моторов, электромоторов, стационарных двигателей, гидроциклов) на всех водоемах области, за исключением плавательных средств, специально уполномоченных контрольно-надзорных, спасательных, пограничных служб, Северо-Западного таможенного управления, полиции, научно-исследовательских и рыбопромысловых организаций, при наличии действующего разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, организаций, имеющих лицензии на осуществление перевозок внутренним водным транспортом пассажиров, и граждан, постоянно проживающих на островах Псковского озера, по судоходному фарватеру от островов до близлежащего населенного пункта, имеющего твердое дорожное покрытие, а также плавательных средств детско-юношеских спортивных школ области, обеспечивающих безопасность при проведении тренировок и соревнований.»

Согласно пункту 16 Положения о порядке назначения государственной академической стипендии, государственной социальной стипендии обучающимся по очной форме обучения за счет средств областного бюджета (утв. Постановлением Администрации Псковской области от 28.01.2015 №33) «при предоставлении обучающимся из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, академического отпуска по медицинским показаниям *им* назначается и выплачивается государственная социальная стипендия за весь период нахождения в академическом отпуске по медицинским показаниям».

Согласно подпункту 1 пункта 2.1 Порядка выявления выморочного имущества и оформления его в собственность муниципального образования "Город Великие Луки", утвержденного Постановлением Администрации города Великие Луки от 26.03.2014 №638, среди документов, необходимых для получения свидетельства о праве на наследство, названы «справки о месте жительства умершего и о том, *с кем был зарегистрирован умерший на день его смерти и продолжает проживать* по настоящее время, выданной в Отделении УФМС России по Псковской области в г. Великие Луки».

Согласно пункту 4.7 Порядка отбора и утверждения заявок на реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов и контроля за ходом реализации данных проектов, утвержденного Постановлением Администрации Псковской области от 13.10.2009 №395 (в редакции Постановления от 28.01.2015 №37):

«4.7. После окончания реализации приоритетного инвестиционного проекта заинтересованный орган принимает решение о завершении его реализации и в течение 30 дней представляет это решение в Министерство промышленности и торговли Российской Федерации с отчетом о достигнутых результатах приоритетного инвестиционного проекта.»

Согласно пункту 3.10 Положения о комиссиях по делам

несовершеннолетних и защите их прав в городских округах и муниципальных районах, утвержденного Постановлением Администрации Псковской области от 23.01.2007 №23 (в ред. Постановления от 20.01.2015 №18),

«3.10. [Комиссии в пределах своей компетенции] в случае принятия решения о направлении несовершеннолетних в специальное учебно-воспитательное учреждение открытого типа принимают постановления об отчислении несовершеннолетних из специальных учебно-воспитательных учреждений открытого типа».

Согласно пункту 23 Приложения к Постановлению Администрации Красногородского района от 19.06.2014 №322 «О внесении изменений в постановление Администрации Красногородского района от 20.04.2010 N 203 "О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, муниципальными служащими муниципального образования "Красногородский район", и соблюдения муниципальными служащими района требований к служебному поведению" (в ред. постановлений Администрации Красногородского района от 06.07.2012 N 357; от 05.06.2014 N 302)»:

«23. Материалы проверки хранятся в управлении делами Администрации района в течение трех лет со дня ее окончания, после чего передаются в архив.»

Согласно пункту 4.8 Положения о порядке представления и заслушивания ежегодных отчетов Главы города Пскова, Главы Администрации города Пскова о результатах их деятельности, деятельности Администрации города Пскова, в том числе о решении вопросов, поставленных Псковской городской Думой (утв. Решением Псковской городской Думы от 17.07.2012 №200 – в ред. Решения от 26.12.2014 №1297):

«4.8. В случае если в ходе заслушивания отчета Председателя Контрольно-счетной палаты города Пскова будут выявлены нарушения законодательства Российской Федерации, законодательства Псковской области, муниципальных правовых актов органов местного самоуправления, городская Дума вправе принять решения, указанные в части 3 статьи 53 Регламента Псковской городской Думы.»

Согласно Паспорту Государственной программы Псковской области «Социальная поддержка граждан и реализация демографической политики на 2014-2020 годы», утвержденной Постановлением Администрации Псковской области от 28.10.2013 №500 (Подпрограмма 3 «Социальное обслуживание семей с детьми, находящихся в социально опасном положении или иной трудной жизненной ситуации»), «*Определение фактического значения целевого индикатора "Удельный вес семей, снятых с учета как находящихся в социально опасном положении, от общего количества семей, состоящих на учете как находящиеся в социально*

опасном положении" осуществляется по следующей формуле: $C\partial I = \text{ФД} / \text{ПД} \times 100\%$, где: $C\partial I$ - рассчитываемой целевой индикатор; ФД - количество семей, снятых с учета как находящиеся в социально опасном положении (желаемая тенденция развития - рост значений); ПД - общее количество семей, состоящих на учете как находящиеся в социально опасном положении.» Очевидно, что как только определенная семья будет снята с учета, она далее не будет учитываться в общем количестве семей, следовательно, множество «общее количество семей» (ПД) не включает в себя множество «семьи, снятые с учета» (ФД). Поэтому фраза «Удельный вес семей, снятых с учета как находящихся в социально опасном положении, от общего количества семей, состоящих на учете как находящиеся в социально опасном положении» содержит нарушение логической связи и является примером ошибочного употребления термина «удельный вес».

Республика Карелия

Примерами неопределенного по содержанию правового предписания могут быть (автоматический анализ нормативных актов Республики Карелия показал наличие более чем в 50 нормативных актах подобных ситуаций, ручной анализ которых пока не завершен):

Согласно п.6 ч.2 ст.57 Конституции Республики Карелия, Правительство Республики Карелия *«вправе предложить»* органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления *привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат актам большей юридической силы, например, Конституции Российской Федерации или федеральным.* Использование в тексте нормативного правового акта глаголов «вправе предложить» недопустимо, так как не обеспечивает обязательность устранения выявленного Правительством Республики противоречия правовых актов органа или должностного лица местного самоуправления федеральному законодательству.

П. 6 ч. 2 ст. 57 Конституции Республики Карелия:

Правительство Республики Карелия *вправе предложить* органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Карелия, законам и иным нормативным правовым актам Республики Карелия, а также вправе обратиться в суд.

Республика Коми

Примерами неопределенного по содержанию правового предписания могут быть (автоматический анализ нормативных актов Республики Коми показал наличие более чем в 50 нормативных актах подобных ситуаций, ручной анализ которых пока не завершен):

Постановление Избирательной комиссии РК от 04.06.2014 N 109 581 5:

«Лицо, поставившее свою подпись в поддержку выдвижения кандидата, опрашивается лично представителями рабочей группы, как правило, в помещении Избирательной комиссии Республики Коми, при этом устанавливается личность опрашиваемого лица.»

Распоряжение администрации муниципального района Прилузский от 22.12.2014 N 481:

*«... создавать производственный совет – совещательный орган, образуемый на добровольной основе из числа работников данного работодателя, имеющих, как правило, **достижения в труде**, для подготовки предложений по совершенствованию производственной деятельности, отдельных производственных процессов, внедрению новой техники и новых технологий, повышению производительности труда и квалификации работников...»*

Постановление администрации МО городского округа Сыктывкар от 26.12.2014 N 12 4846:

«В случае отсутствия оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги, указанных в п. 2.10.2 настоящего административного регламента, специалист Управления, ответственный за подготовку результата муниципальной услуги (далее – специалист Управления) формирует список поставленных на учет детей, нуждающихся в предоставлении места в ДОО в текущем учебном году и в последующие годы (далее – список) в соответствии с датой постановки на учет и с учетом права на предоставление места в ДОО в первоочередном порядке.»
Помимо неопределенности, связанной с использованием нечеткого понятия «в первоочередном порядке» формулировка данного положения вообще выглядит крайне неудачной: получается, что услуга предоставляется лишь в отсутствии оснований для отказа – государственные служащие ориентируются в их деятельности в первую очередь на выявление оснований для отказа!

Постановление администрации МО городского округа Ухта от 11.09.2014 N 1610:

«... оповещение и передача оперативной информации между органами управления при организации ликвидации соответствующей ЧС и в ходе аварийно-спасательных работ, мероприятий по обеспечению устойчивого функционирования объектов экономики и первоочередному жизнеобеспечению пострадавшего населения;...»

Постановление администрации муниципального района Прилузский от 05.03.2014 N 354:

«Ранжирование многоквартирных домов по уровню

энергоэффективности, выявление многоквартирных домов, *требующих реализации первоочередных мер по повышению энергоэффективности.*»

Распоряжение администрации Прилузского муниципального района республики Коми от 22.12.2014 N 481: «... создавать производственный совет – совещательный орган, образуемый на добровольной основе из числа работников данного работодателя, *имеющих, как правило, достижения в труде,* для подготовки предложений по совершенствованию производственной деятельности, отдельных производственных процессов, внедрению новой техники и новых технологий, повышению производительности труда и квалификации работников...».

Согласно п. 1.2. Приказа Минприроды Республики Коми от 13 февраля 2015 г. N 62 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по оформлению, государственной регистрации и выдаче лицензий на пользование участками недр местного значения, внесению изменений в условия пользования участками недр местного значения, принятию решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр местного значения», заявителями государственной услуги «могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, *иностранные граждане,* юридические лица, если иное не установлено федеральными законами».

IV. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Требования Федерального закона «О государственном языке РФ» в части запрета использования слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка (в том числе нецензурной брани), за исключением иностранных слов, не имеющих общеупотребительных аналогов в русском языке практически не используются судами в качестве оснований для признания нормативных правовых актов недействующими или недействительными – при анализе судебной практики ни одного такого судебного решения найдено не было. Языковые недостатки в текстах нормативно-правовых актов достаточно редко становятся основанием для признания нормативных актов недействующими. Если всего в базах данных решений судов содержится более 60 тысяч решений о признании актов недействующими, из них лишь около 100 признавали нормативные акты недействующими из-за языковых дефектов – в основном дефектов определенности содержания. Например, суды признавали недействующими нормативные акты, в которых использовались слова «иной» или «важный», либо словосочетания «в исключительных случаях», «как правило», «прилегающая территория», «нормативными правовыми актами», «нарушение нормативных требований» - в тех случаях, когда их использование приводило к неясности

содержания правового предписания. Обобщив судебную практику, было обнаружено более 20 таких слов и словосочетаний.

Автоматический поиск этих слов и словосочетаний во всех нормативных правовых актах, изданных в 2014 году органами государственной власти и органами местного самоуправления субъектов Северо-Запада и последующий «ручной» анализ полученных результатов позволил прийти к следующим выводам.

1) С точки зрения требований языка следует различать тексты нормативных актов, которые непосредственно содержат правовые нормы, устанавливающие предписания, запреты и дозволения, и тексты, которые выполнены в описательно-повествовательном стиле (государственные программы, концепции, стратегии, лесохозяйственные регламенты и т.п.). Некоторые языковые требования распространяются на все виды нормативных актов (это запрет использования слов, не соответствующих нормам русского языка, понятность изложения), а некоторые – например, запрет использования выражений, содержание которых не отличается четкостью и определенностью, – только к нормам, из которых непосредственно вытекают правовые последствия в виде прав, обязанностей или ответственности.

2) Некоторые слова и словосочетания практически в любом контексте создают неопределенность правовых норм. Например, словосочетание «в исключительных случаях», если только в нормативном акте дополнительно не устанавливается, какие случаи могут считаться исключительными, практически всегда ведет к дефектности правовой нормы вследствие ее неопределенности. Другие слова и словосочетания порождают неопределенность только при их использовании в определенном контексте: например, «нарушение нормативных требований» – только если из сопутствующих положений нормативного акта с абсолютной очевидностью не следует, какие нормативные требования имеются ввиду. Использование слов и словосочетаний второй группы также может использоваться для выявления дефектных правовых норм, но в сочетании со сложными дополнительными условиями, что сильно ограничивает их применение в автоматическом анализе.

3) Исключив из круга анализируемых нормативных правовых актов государственные программы, концепции, стратегии (это сократило общее количество анализируемых актов с более 50 тыс до 38 тыс.) мы обнаружили, что в оставшихся именно те слова и словосочетания, которые уже послужили судам основанием для признания других нормативных актов недействующими, встречаются 118 тыс. раз - в среднем не только каждый документ содержит такие слова и выражения, но и статистически они встречаются в каждом документе более 3 раз. Если не брать те словосочетания, неопределенность которых сильно связана с контекстом (например, словосочетание «в течение»), получается более оптимистичная картина – всего 11 тысяч искомых слов и выражений, то есть в каждом

третьем нормативном правовом акте. Например, от 50 до 400 (!) нормативных актов (в разных субъектах РФ) содержат выражение «по мере необходимости», оставляющее широчайшую свободу истолкования и безусловно создающее коррупциогенную ситуацию.

2. По показателям «уровень образования», «число сложных фраз», «легкость чтения» ни один из проанализированных текстов нормативных правовых актов не попадает в рекомендуемый диапазон. Можно констатировать, что проанализированные правовые тексты ориентированы преимущественно на аудиторию с высшим образованием и содержат высокий процент сложности. Тем не менее даже для такой аудитории требуется высокая профессиональная мотивация, общий интеллект, высокая концентрация внимания для работы, а риск неадекватного понимания высок. Широкой же аудитории в таких условиях требуется неоднократное ознакомление с текстом, а вероятность запоминания и воспроизведения информации, содержащейся в документе, практически отсутствует. В связи с этим можно с уверенностью прогнозировать трудности в понимании подобных текстов. Ключевые понятия нормативных правовых актов определяются аудиторией достаточно адекватно, безэмоционально, но не в достаточной мере точно. То есть граждане понимают юридические термины согласно окружающей их действительности, наделяя их теми или иными дополнительными или пересекающимися смыслами, подчас противоположными. Это не всегда согласуется со словарным значением термина, тогда как только точное определение терминов в условиях получения юридической информации дает возможность адекватного ее понимания, интерпретации и сохранения в памяти.

Среднее число слов в предложениях текстов законодательных актах субъектов РФ, ориентированных на население, превышает возможности кратковременной памяти человека, поэтому привлечь внимание может только значимая для реципиента информация. Чем выше внимание, тем больше подробностей замечается в процессе понимания («аналитический эффект»), то есть документы, обращенные к населению, не достигнут адресата. Также можно прогнозировать значительные трудности в адекватном понимании текста.

3. Данные опроса свидетельствуют о трудностях, которые население испытывает при чтении нормативных документов, непосредственно связанных с регулированием их повседневной жизни. Особые сложности возникли с пониманием фрагмента Закона Мурманской области: только 3.3% респондентов указали, что текст им лично понятен. Если учитывать, что при ответе на проективный вопрос уровень понимания снизился с 3.3. до 0.3%, а правильный ответ на вопрос: «За кем сохраняется право на меры социальной поддержки» - дали только 20,5% опрошенных и 42.9% затруднились дать ответ, то можно предположить, что лишь незначительное число граждан понимает, в чем суть нормативного документа, принятого Думой Мурманской области в 2014 году.

Незначительно лучше обстоят дела и с другими законами, хотя уровень понимания населением этих документов значительно выше. Так, 16.8% респондентов указали, что им полностью понятен текст статьи Закона Республики Карелия. Вместе с тем ответ на проективный вопрос (4,1% респондентов указали, что документ полностью понятен обычному человеку, не специалисту) свидетельствует, что уровень понимания нормативного документа реально ниже, а количество правильных ответов на вопрос: «В каком случае налагается штраф?» - 4.6% - лишь подтверждает это. Данные говорят о том, что используемые в текстах нормативных документов формулировки трудны для восприятия рядовыми гражданами, не специалистами.

Из полученных данных видно, что с возрастом проблема понимания сути и содержания нормативных документов, составленных без ориентации на восприятие текста рядовым гражданами, обостряется. Так, например, 24.2% респондентов из возрастной группы «Молодежь» отметили, что им полностью понятна выдержка из Закона Республики Карелия, а в группе «Пожилые» на это указали только 9.2% респондентов, в группе «Старики» - 7.1%. Также представители самого старшего поколения не смогли дать правильные ответы на вопрос «За кем сохраняется право на меры социальной поддержки?» (Закон Мурманской области). У респондентов, представляющих данные группы, возникло больше всего трудностей с ответом на соответствующие вопросы (затруднились ответить на вопросы 64.3% и 57.1% соответственно).

Для исправления сложившейся ситуации необходимо:

актуализировать список грамматик, словарей и справочников, содержащих нормы современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации,

определить правила русской орфографии и пунктуации для использования русского языка в качестве государственного языка Российской Федерации,

инициировать разработку методики простой (автоматизированной) проверки текстов нормативных правовых актов и их проектов на наличие нарушений требований определенности, недвусмысленности и понятности,

учесть полученные выводы при доработке законопроекта "О нормативных правовых актах Российской Федерации" в части установления требований определенности, недвусмысленности и понятности к нормативным правовым актам, принимаемым в Российской Федерации,

разработать проект Федерального закона о внесении изменений в законодательство о государственных закупках в части установления требования, что программное обеспечение, приобретаемое в целях использования для разработки нормативных правовых и локальных

нормативных актов, должно обеспечивать проверку соблюдения норм современного русского литературного языка, определенных Министерством образования и науки Российской Федерации в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23.11.2006 №714,

разработать проект Федерального закона о внесении изменений в законодательство о государственной службе в части установления требований к проверке знания кандидатами на замещение должностей государственной службы норм современного русского литературного языка, определенных Министерством образования и науки Российской Федерации в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23.11.2006 №714.