

УДК 342.52

## ЛИНГВИСТИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЕКТА КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Н. В. Белоконь

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 13 сентября 2011 г.

**Аннотация:** рассмотрены проблемы проведения лингвистической экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации (на примере Воронежской области). Проанализированы тексты проектов законов с точки зрения их соответствия правилам и нормам современного русского языка. Выявлены наиболее характерные недостатки, возникающие в процессе проведения лингвистической экспертизы, а также языковые ошибки и недочеты, встречающиеся в текстах законопроектов и влияющие на качество законодательства. Предлагаются меры по совершенствованию процесса проведения лингвистической экспертизы.

**Ключевые слова:** качество законодательства, языковые правила, языковая норма, языковая ошибка, лингвистическая экспертиза, понятия, термины, законодательство, совершенствование законодательства, языковая форма.

**Abstract:** in given article problems of carrying out linguistic examination of projects of laws and other standard legal certificates in subjects of Russian Federation (on an example of the Voronezh region) are considered. Texts of projects of laws from the point of view of their conformity to rules and norms of modern Russian language are analysed. The most typical lacks arising in the course of carrying of linguistic examination, and also language errors and the defects discovered in texts of bills and influencing quality of the legislation are revealed. Measures on perfection of process of carrying out linguistic examination are offered.

**Key words:** quality of the legislation, language rules, language norm, a language error, linguistic examination, concepts, terms, legislation, improvement of the legislation, language form.

2011. № 2

58

Юридическая техника является ключевым фактором, непосредственно влияющим на качество нормативного правового акта. Качество законов и формирование сбалансированной системы законодательства во многом зависят от работы, которая проводится на стадии подготовки проектов законов.

**Качество законодательства** – это совокупность социальных и юридических свойств, обуславливающих пригодность законодательства удовлетворять определенные потребности общества<sup>1</sup>. Чтобы быть качественным, законодательство должно соответствовать определенным *требованиям*: отражать волю государства; стремиться к минимальному количеству нормативных актов; быть стабильным; своевременно обновляться;

---

<sup>1</sup> См.: Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. М., 2007. С. 144.

быть полным (состоять из законов, которые достаточно полно регулируют тот или иной фрагмент общественной жизни), конкретным (содержать четко выраженные правила поведения, способные однозначно регулировать определенную сферу общественных отношений) и демократичным. Для достижения этого юридической техникой выработаны определенные *правила*, такие как содержательные, логические, структурные, реквизитные, процедурные и, конечно же, языковые.

Однако качество закона не является самоцелью. Данный критерий необходим для эффективного функционирования закона. Непременное условие эффективности любого правового документа – это точность, ясность и доступность для понимания. Это и есть основные **языковые правила** юридической техники, соблюдение которых является одним из условий создания качественного закона. *Ясность* – это простота, понятность правового документа. Требуется так составлять правовой документ, чтобы он был понятен всем, кому адресован. *Точность* понимается как степень соответствия чему-либо. Любое слово, любая формулировка в тексте документа в идеале должны иметь одно, строго определенное значение. Вследствие этого – максимальная четкость выражения мысли, позиции и цели автора. *Доступность* достигается за счет использования максимально простых слов, терминов, фраз, широко употребляемых и легко воспринимаемых большей частью населения; отказа от использования конструкций с причастными и деепричастными оборотами, канцелярских оборотов, бюрократических штампов, архаичных выражений, от злоупотреблений иностранными словами. *Краткость* – ученые называют это правило по-разному: компактностью, экономичностью, лаконичностью, хотя речь идет об одном и том же – о сокращении объема правового документа. Этому способствуют: отсутствие многословия; сокращение неоправданных повторений отдельных фраз; использование кратких формулировок; вынесение дефиниций в начало документа. *Отсутствие декларативности*: в декларативном тексте вместо четких и обоснованных правовых решений используются общие фразы и слова с настолько широким и расплывчатым смыслом, что нормативное высказывание становится бессодержательным. Декларативная норма в принципе не поддается однозначному толкованию и единообразному применению. *Директивность и официальность стиля*.

Одним из способов добиться того, чтобы закон был создан с соблюдением всех перечисленных выше правил, является лингвистическая экспертиза, которая проводится на стадии подготовки и обсуждения текста законопроекта.

В общеупотребительном смысле под **экспертизой** понимается исследование специалистом каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в какой-либо области. Понятие экспертизы включает в себя два элемента. Первым, исходным, элементом является исследование какого-либо конкретного предмета специалистом в определенной соответствующей области знаний. Вторым существенным элементом выступает заключение. Оно составляется по результатам проведенного исследования, содержит ответы на стоящие перед экспертом вопросы и

оформляется в виде официального документа, подтверждающего проведение исследования.

Лингвистическая экспертиза, наряду с правовой и юридико-технической экспертизой, является неотъемлемым элементом комплексной экспертизы законопроектов и проектов других нормативных правовых актов, осуществляемой Правовым управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Опыт проведения лингвистической экспертизы в федеральных органах государственной власти доказал несомненную практическую необходимость такого рода экспертизы в законотворческой деятельности, его используют и субъекты РФ. В ходе лингвистической экспертизы осуществляются: литературное редактирование текстов законопроектов, работа над их языком и стилем, проверка соответствия текстов законопроектов правилам современного русского литературного языка, вырабатываются предложения по совершенствованию языка и стиля законопроектов. Однако необходимо отметить, что лингвистическая наука еще недостаточно изучила язык и стиль нормативных правовых актов, что порождает определенные проблемы в законотворчестве и влияет на речевую культуру в целом.

При проведении лингвистической экспертизы следует руководствоваться нормами Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», который пока существует, к сожалению, только в проекте. Одна из целей этого законопроекта – упорядочить всю систему действующих в России нормативных правовых актов, создать научно обоснованные стандарты, определяющие содержание и форму правового акта, обеспечить законность в процессе принятия правотворческих решений. Отдельная глава этого законопроекта посвящена законодательной технике.

Лингвистическая экспертиза законопроектов должна обеспечивать высокое качество их текстуальной формы и нужна на всех этапах прохождения законопроекта, так как языковые ошибки и погрешности, неудачные формулировки затрудняют разработку и эффективное обсуждение проекта, его основных положений.

На сегодняшний день проведение лингвистической экспертизы проектов федеральных законов осуществляется в соответствии с ч. 6 и 7 ст. 121 Регламента Государственной Думы<sup>2</sup>. По поручению ответственного комитета Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет по-  
статейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта в соответствии с требованиями ст. 112 настоящего Регламента и подготавливает заключение. Ответственный комитет в случае несогласия с заключением Правового управления вправе пригласить на свое заседание при рассмотрении законопроекта работников Правового управления, подготовивших данное заключение, для разъяснения его содержания. Лингвистическая

---

<sup>2</sup> Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : утв. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. Постановления ГД СФ РФ от 14.01.2011 г. № 4752-5 ГД, от 11.04.2011г. № 5110-5 ГД) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей текстов законов.

Предмет лингвистической экспертизы в настоящее время заметно ограничен: главное внимание экспертов уделяется проблеме соответствия законопроекта нормам официально-делового стиля, т.е. не собственно языку закона, а лишь его литературной основе. Всё остальное остается за пределами экспертного исследования. В ходе лингвистической экспертизы законопроекта проверке и оценке подлежат: способы языкового выражения основных нормативных понятий; соотношение абстрактных и конкретных способов изложения мысли; структура и грамматическая правильность терминологических словосочетаний; целесообразность выбора заимствований для обозначения понятий; согласованность терминов законопроекта с терминологией действующего законодательства; целесообразность нормативных дефиниций, их логическая, смысловая и грамматическая правильность; целесообразность синонимии; четкость контекстуального разграничения многозначных слов; правильность употребления слов, обозначающих родовые и видовые понятия; соблюдение допустимой меры сложности текста с точки зрения его смыслового восприятия; соблюдение синтаксических норм русского языка (правильность построения словосочетаний и предложений); правильность и единообразие оформления рубрик в тексте; правильность и единообразие употребления пунктуационных знаков внутри предложений. По результатам лингвистической экспертизы законопроекта в его текст вносятся необходимые редакционные изменения, которые не являются поправками к законопроекту.

Говоря о проведении лингвистической экспертизы законопроектов в субъектах Федерации, можно выделить несколько характерных моментов.

Во-первых, лингвистическая экспертиза законопроектов фактически осуществляется повсеместно, но не везде закреплена юридически. Отсутствие нормативных правовых актов, регламентирующих ее проведение, официального заключения о ее проведении не позволяет накапливать, анализировать и обобщать информацию о наиболее часто встречающихся, типичных ошибках и недочетах, имеющих место быть в текстах проектов законов, тогда как наличие такого заключения позволит вырабатывать и своевременно корректировать рекомендации по подготовке текстов законопроектов и сделает работу по созданию законов более эффективной. Кроме того, распространенная практика проведения лингвистической экспертизы проектов законов после их принятия во втором чтении и до момента подписания лишает эксперта возможности исправлять ошибки, связанные со смыслом, содержанием правовой нормы.

Во-вторых, отсутствие официального документа о результатах проведения лингвистической экспертизы в некотором смысле освобождает депутатов при принятии законодательного акта от обязанности учитывать замечания и рекомендации лингвистов. Усугубляют эту ситуацию формулировки, которые содержатся в регламентах федерального органа и органов законодательной власти субъектов Федерации о «возможном»

направлении законопроекта на лингвистическую экспертизу. Например, ст. 112 Регламента Государственной Думы<sup>3</sup> предусматривает, что «ответственный комитет *может* поручить Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести лингвистическую экспертизу законопроекта», хотя проводить лингвистическую экспертизу законопроектов необходимо. Об этом свидетельствует большое количество ошибок и недочетов, встречающихся в текстах законопроектов, в частности:

1) ошибки в написании реквизитов того законодательного акта, в который вносятся изменения (дата принятия, название закона и т.п.);

2) неверный номер абзаца или пункта, в который вносятся изменения;

3) ошибки при указании рубрик;

4) нарушение правил единообразия, например, в использовании сокращений:

– различные сокращения одного и того же наименования в законе о внесении изменений и в законе, в который вносятся изменения;

– использование сокращений, затрудняющих понимание смысла правовой нормы (например, употребление словосочетания «бюджет Воронежской области». Во-первых, такого понятия в законодательстве области нет, а во-вторых, неясно, что имеется в виду – областной бюджет или консолидированный бюджет Воронежской области);

– сокращение разных наименований одним и тем же словосочетанием (например, в законопроекте Воронежской области «Об особо ценных землях» разные органы в разных статьях законопроекта сократили одним и тем же наименованием «уполномоченные органы» (ст. 6, 9);

5) использование общих ссылок типа «в соответствии с действующим законодательством», «в соответствии с законодательством Российской Федерации», «в соответствии с федеральным законодательством»;

6) ошибки в наименованиях федеральных законов, государственных органов, организаций;

7) использование усеченных вариантов слов и терминов (*технадзор, райвоенкомат* и т.п.).

Из приведенного перечня видно, что эти ошибки и недочеты не являются нарушением сугубо языковых правил юридической техники, о которых речь шла выше. Здесь есть нарушения реквизитных, структурных правил, фактографические ошибки. Кроме того, часто встречаются в проектах нормативных правовых актов нарушения содержательных правил.

Например, в законопроекте Воронежской области «О ставках на прибыль организаций и льготах по налогу на имущество организаций для отдельных категорий предприятий обрабатывающей промышленности» в ч. 1 ст. 1 предписано «установить ставку налога на прибыль организаций для предприятий ... по виду экономической деятельности».

<sup>3</sup> Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : утв. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. Постановления ГД СФ РФ от 14.01.2011г. № 4752-5 ГД, от 11.04.2011г. № 5110-5 ГД) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.



В ч. 2 этой же статьи указано, что «устанавливаемый размер ставки налога на прибыль организаций не может применяться в отношении организаций, указанных в ч. 1 настоящей статьи, находящихся в процессе реорганизации или ликвидации». Но в ч. 1 ст. 1 указаны не организации, а предприятия, а слово «организаций» входит в название налога – «налог на прибыль организаций».

В ст. 2 законопроекта Воронежской области «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности на территории Воронежской области» нарушены правила ссылок: «Законодательство Воронежской области в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности основывается на Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», **иных федеральных законах и нормативных правовых актах** Российской Федерации и состоит из принимаемых в соответствии с ними настоящего Закона Воронежской области, других законов и **иных** нормативных правовых актов Воронежской области». После проведения лингвистической экспертизы выделенный фрагмент статьи выглядит следующим образом: «**других федеральных законах и иных нормативных правовых актах**».

В этом же законопроекте в ст. 1 словосочетание «автомобильные дороги регионального и межмуниципального значения» сокращено до сочетания «автомобильные дороги». Далее в п. 15 ч. 2 ст. 6 наряду с этим сокращением используется сочетание «другие автомобильные дороги»: «*выдача согласия на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт пересечения автомобильной дороги с другими автомобильными дорогами и примыкания автомобильной дороги к другой автомобильной дороге*». Не вполне понятно, какие именно дороги подразумеваются под словом «другие» – федеральные, местные, платные.

В п. 2 ч. 2 ст. 6 упомянутого законопроекта указано, что к полномочиям исполнительного органа государственной власти Воронежской области в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относится, в частности, «*планирование дорожной деятельности на основании документов территориального планирования, подготовка и утверждение которых осуществляются в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения и оценки транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения, долгосрочных целевых программ*». Не совсем очевидно, что же следует относить к полномочиям: «планирование дорожной деятельности на основании нормативов финансовых затрат» или «планирование нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт автомобильных дорог».

При обсуждении законопроекта Воронежской области «О предупреждении распространения на территории Воронежской области ВИЧ» возникла спорная ситуация. Статья 15 «Обязанности ВИЧ-инфицированных» была сформулирована следующим образом: *«В целях предупреждения распространения заболевания ВИЧ-инфицированные обязаны в случае заражения своевременно обращаться в организацию здравоохранения за медицинской помощью»*. Спор вызвало словосочетание «своевременное обращение». Депутаты задались вопросом: что считать *своевременным* обращением – когда человек заразился или когда узнал о заражении, ведь эти два момента не обязательно совпадают по времени. На момент принятия закона вопрос так и остался без ответа.

Кроме того, данная статья – пример так называемой избыточной информативности, которая приводит к потере смысла. ВИЧ-инфицированные, согласно определению, содержащемуся в ст. 2 этого законопроекта, – это «лица, зараженные вирусом иммунодефицита человека»<sup>4</sup>. Получается, по буквальному смыслу текста статьи (лица, *уже зараженные* вирусом, обязаны *в случае заражения* обращаться за помощью), речь идет о повторном заражении, что бессмысленно.

Как видно, в ходе лингвистической экспертизы подлежат устранению нарушения не только языковых норм и правил, – она напрямую затрагивает содержательные моменты, находящиеся в сфере ведения юристов. Однако в последних трех примерах противоречия так и не были устранены в ходе лингвистической экспертизы. И здесь выявляется еще одна, третья, проблема, связанная с проведением экспертизы. Юристы правовых управлений органов законодательной власти субъектов Федерации не всегда обладают необходимым инструментарием для исследования текста, не владеют лингвистической терминологией и, следовательно, не могут правильно сформулировать вопросы, подлежащие разрешению экспертами-лингвистами. У лингвистов же отсутствуют единые принципы, методы и приемы проведения экспертизы. Кроме того, они не всегда способны согласовать лингвистические понятия с правовыми, обозначающими юридически значимые обстоятельства для конкретной правовой ситуации. Добиться того, чтобы текст закона имел высокий качественный уровень, невозможно усилиями только юриста или только лингвиста. Совместная работа по исследованию вопросов, одновременно значимых для юриспруденции и находящихся в сфере языкознания, в силу объективных причин не всегда эффективна и дает положительный результат.

Таким образом, анализируя деятельность, связанную с лингвистической экспертизой, и ошибки, существующие в текстах проектов нормативных правовых актов, можно сделать следующие выводы.

- Отсутствие на федеральном уровне нормативного акта, регулирующего проведение лингвистической экспертизы, создает определенные сложности в региональном законодательстве. Необходим Федеральный закон

<sup>4</sup> О предупреждении распространения на территории Воронежской области ВИЧ : закон Воронежской области // Собр. законодательства Воронежской области. 2010. № 6 (с. 1). Ст. 303.

«О нормативных правовых актах Российской Федерации», который закрепит основные общефедеральные правила законодательной техники.

- На федеральном уровне необходимо принять положение о лингвистической экспертизе проектов законов и иных нормативных правовых актов, которое позволит привести в соответствие федеральному стандарту существующие разрозненные нормативные акты субъектов Федерации, регламентирующие проведение экспертизы на региональном уровне.

- В органах законодательной власти субъектов Федерации необходимо создать экспертные отделы, которые должны осуществлять правовую, юридико-техническую и лингвистическую экспертизу одновременно на всех стадиях обсуждения текста законопроекта.

- Специалисты-эксперты в некоторых субъектах Российской Федерации даже при наличии Положений о лингвистической экспертизе не делают заключений о ее проведении. Необходима официальная, общеобязательная для всех субъектов Федерации форма заключения о проведении лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов.

- В разделе «Квалификационные требования» должностной инструкции специалиста-эксперта правовых управлений аппаратов органов законодательной власти субъектов Федерации, отвечающего за проведение лингвистической экспертизы, следует установить образовательный ценз – высшее юридическое и высшее филологическое образование.

- Поскольку одной из основных задач отдела лингвистической экспертизы Правового управления Аппарата Государственной Думы является участие в разработке методологических рекомендаций по совершенствованию, унификации языка, стиля и оформления законодательных актов, результаты лингвистической экспертизы законопроектов в субъектах Федерации также должны быть использованы для разработки научно обоснованных предложений и конкретных рекомендаций по совершенствованию языка законодательства субъектов Российской Федерации. С одной стороны, рекомендации федерального уровня станут основой для работы экспертов в субъектах, с другой – опыт субъектов Федерации, основанный на анализе ошибок (которые переходят в законодательство субъектов из не всегда качественных федеральных законов), позволит скорректировать деятельность экспертов федерального уровня.

Указанные меры по совершенствованию лингвистической экспертизы, приданию ей статуса официальной и обязательной смогут существенно повысить качество законодательства как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, что в конечном итоге положительно скажется и на эффективности принятых законов.

*Воронежский государственный университет*

*Белоконов Н. В., преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран*

*E-mail: konjashka74@mail.ru*

*Тел.: 8-905-652-80-60*

*Voronezh State University*

*Belokon N. V., Lecturer of the Constitutional Law of Russia and Foreign Countries Department*

*E-mail: konjashka74@mail.ru*

*Tel.: 8-905-652-80-60*