

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ УДОБОЧИТАЕМОСТИ ТЕКСТОВ НПА:



Как написать нормативно-правовой
акт простым языком?

Институт
государственного
и муниципального
управления

ВВЕДЕНИЕ

Среди всего многообразия документов и иных текстов, с которым сталкивается человек в своей жизни, нормативно-правовые акты являются одними из самых сложных. Эта сложность имеет 2 аспекта: лексический и синтаксический.

С одной стороны, нормативно-правовые акты часто регулируют узкие и сложно устроенные сферы общественных отношений, в которых активно используются специальные понятия. Соответствующие термины, как правило, не относятся к тем общеупотребительным словам, содержание которых понятно всем носителям языка.

С другой стороны, для нормативно-правовых актов, как текстов официально-делового стиля, свойственно использование таких синтаксических конструкций, которые делают текст тяжеловесным и сложным для понимания. Например, в законодательных и подзаконных актах часто встречаются длинные предложения, состоящие из нескольких сотен слов, или предложения с 4-5 причастными оборотами. В результате расстояние между главным и зависимыми словами в словосочетаниях, входящих в состав предложения, многократно увеличивается: оно может составлять несколько десятков слов. Дойдя до последнего зависимого слова, читатель уже может забыть, к какому главному слову оно относится.

Здесь возникает закономерный вопрос: можно ли упростить тексты нормативно-правовых актов, сделав их более легкими и доступными для понимания? Ответ — хоть и частично, но это возможно. При этом потенциал упрощения связан не с лексической, а со синтаксической сложностью. В большинстве случаев отказаться от использования терминов и малоупотребительных слов в НПА невозможно. Очевидно, что акты, регулирующие, например, рынок ценных бумаг, страхование или промышленную безопасность, не могут обойтись без специальной лексики. Однако вполне возможно упростить синтаксические конструкции: то же самое содержание

нормативного предписания, та же самая мысль авторов НПА могут быть изложены гораздо проще.

Говоря о лингвистическом аспекте нормотворческой работы, нужно с сожалением констатировать, что этой стороне правотворческой деятельности уделяется неоправданно мало внимания. Вне сомнений, нельзя не отметить Методические рекомендации по лингвистической экспертизе законопроектов, подготовленные сотрудниками аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. По сути, это уникальный методический документ, содержащий набор ценных советов по изложению законопроектов правильным русским языком.

Однако данные методические рекомендации имеют 2 ограничения. Во-первых, они посвящены только проектам федеральных законов, не затрагивая иные виды нормативно-правовых актов. Во-вторых, данный документ сконцентрирован в большей степени на соблюдении норм современного русского языка. Однако соблюдение таких норм не делает текст автоматически легким и понятным. Например, предложение, в котором 350 слов, семь причастных оборотов, огромное количество повторяющихся словосочетаний и всего лишь один глагол, расположенный в конце предложения, может полностью соответствовать нормам русского языка. Однако очевидно, что такое предложение будет очень сложным для прочтения и понимания. Это свидетельствует о существующей потребности в дальнейшем развитии методических и технологических инструментов для повышения удобочитаемости НПА.

Текущий уровень развития компьютерной лингвистики открывает новые возможности для упрощения текстов нормативно-правовых актов. В настоящее время существует ряд программных продуктов (в том числе бесплатных общедоступных Интернет-сервисов), которые позволяют оценить сложность загруженного текста и отмечают в нем наиболее сложные элементы и синтаксические конструкции.

Одним из таких программных продуктов является сервис «Оценка синтаксической сложности текстов», разработанный НИУ ВШЭ (<https://lawreadability.hse.ru/>). Данный инструмент позволяет оценивать тексты любой стилистической направленности, однако изначально он был создан именно для оценки синтаксической сложности законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов. Соответственно, он позволяет наиболее точно оценивать уровень сложности данных видов текстов.

Оценка производится по специальной методике, учитывающей 7 синтаксических параметров: доля глаголов в тексте; длина субстантивных именных словосочетаний; количество причастных оборотов после определяемого слова; количество слов в предложении; расстояние между зависимыми словами; количество предикативных ядер в предложении; количество слов в абзаце. Количественные характеристики текста по данным параметрам преобразуются в интегральную оценку, выражаемую в баллах

Индекса синтаксической сложности нормативно-правовых актов (далее также – Индекс сложности законодательства или ИСЗ)¹. Оценка текстов различных НПА, полученная с применением ИСЗ, используется в качестве примеров в данных рекомендациях.

Опыт исследования синтаксической сложности как законодательных, так и подзаконных НПА с использованием вышеуказанной методики позволил выработать набор из 8 универсальных правил, следование которым сделает тексты нормативно-правовых актов более «дружелюбными» для их читателей. В число таких правил входят следующие рекомендации:

- 1) используйте краткие и емкие термины;**
- 2) формируйте текст из коротких и простых предложений;**
- 3) размещайте подлежащее и сказуемое рядом друг с другом, а также используйте по возможности действительный залог вместо страдательного;**
- 4) упрощайте словосочетания;**
- 5) избегайте большого количества повторов одних и тех же слов или словосочетаний, повышайте лексическое разнообразие текста;**
- 6) используйте причастные обороты в умеренном количестве;**
- 7) помните о важности сбалансированного размера статей и других структурных единиц текста нормативно-правового акта;**
- 8) начинайте разработку нового акта или новой редакции статьи, если действующая редакция похожа на «лоскутное одеяло» из-за множества внесенных изменений.**

Значимым преимуществом данных правил является комплексное воздействие на текст: выполнение каждого из них позволяет оказывать положительное влияние сразу на несколько синтаксических параметров, повышая тем самым эффективность предпринимаемых мер.

¹ Индекс не имеет четко установленной верхней и нижней границы. Его значения могут быть отрицательными, поскольку расчет базируется на средних значениях параметров синтаксической сложности российского законодательства. Однако в большинстве случаев значения расположены в промежутке от 0 до 70 баллов. В частности, самые простые федеральные законы имеют ИСЗ на уровне 15-20 баллов, а самые сложные – около 60-65 баллов. Среднее значение индекса для современной русской художественной прозы составляет почти 16 баллов, а для статей в деловых СМИ – 24 балла.



Почему это важно?

Многие законодательные и некоторые подзаконные нормативно-правовые акты содержат перечни понятий и их определений. Это позволяет использовать краткий и емкий термин, включающий от 1 до 3 слов, вместо постоянного повторения полного словесного описания какого-либо субъекта, объекта или явления, которое может включать несколько десятков слов. Использование терминов значительно сокращает объем абзацев и предложений, уменьшает количество причастных оборотов, субстантивных словосочетаний, уменьшает расстояния между зависимыми словами. Таким образом, использование терминов делает тексты НПА более компактными, насыщенными и удобными для восприятия.

Однако часто авторы проектов нормативно-правовых актов, стремясь обеспечить максимальную детализацию регулирования, не используют вышеуказанный прием. Вместо применения краткого и емкого термина они зачастую используют многословные описания, что неоправданно утяжеляет текст. Это имеет особо негативные последствия при использовании сложных словосочетаний в законодательных актах, поскольку такие словосочетания могут быть заимствованы и воспроизведены в подзаконных актах, количество которых может достигать несколько тысяч.

Что делать?

Во-первых, термины (понятия), многократно используемые в текстах нормативно-правовых актов, должны быть краткими: по общему правилу, их длина не должна превышать 3 слов. В исключительных случаях она может быть больше, но не должна превышать 10 слов, включая предлоги. Желательно, чтобы термин не содержал в своем составе причастного оборота.

Во-вторых, в текстах нормативно-правовых актов могут использоваться аббревиатуры, однако с соблюдением следующих условий. Должны использоваться только распространенные аббревиатуры (например, АЗС, АЭС, ВОЗ, ГЭС, ЕГАИС, ЕГРИП, ЕГРН, ЕГРЮЛ, ЕАЭС, ИНН, КоАП РФ, ОГРН, ООИ, РАН, СНГ, ШОС, ЮНЕСКО и другие сокращения). При первом упоминании в тексте соответствующий термин должен быть дан в виде словосочетания, то есть в развернутом виде, а аббревиатура должна быть указана в скобках. Далее возможно использование аббревиатуры без расшифровки.



Согласно сложившимся традициям юридической техники в настоящее время аббревиатуры не используются в текстах федеральных законов, а в подзаконных нормативно-правовых актах они используются в ограниченном объеме. Наиболее активно аббревиатуры применяются в ведомственных актах. Соглашаясь с общим запретом на произвольное использование любых (в том числе малоизвестных) аббревиатур в текстах законодательных актов, все же полагаем оправданным изменить практику и использовать распространенные аббревиатуры в том числе в текстах законов.

Пример № 1

Термин «Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении».

Этот термин, состоящий из 11 слов, особо выделяется на фоне наименований других участников производства по делам об административных нарушениях. Такие наименования состоят в большинстве случаев из одного слова: потерпевший, защитник, представитель, свидетель, понятой, эксперт.

Будучи первоначально закреплен в КоАП РФ, данный термин распространился по иным нормативным актам: он используется в еще 4 федеральных законах, не менее чем в 30 приказах федеральных органов исполнительной власти и Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в законах (кодексах) 11 субъектов РФ, а также в нескольких сотнях актов региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Однако данный термин может быть без потери смысла заменен на более короткое понятие «лицо, привлекаемое к административной ответственности» (5 слов). Нужно отметить, что именно такой термин использовался в КоАП РСФСР 1984 года. Более того, он может быть сокращен до термина из 2 слов: «привлекаемое лицо». Такое понятие активно используется в неофициальной юридической речи, как устной, так и письменной (например, в судебных повестках или на сайтах судов)

Пример № 2

Термин «Протокол об административном правонарушении».

Это понятие используется в действующем КоАП РФ, как минимум, 75 раз. Из данного кодекса термин был заимствован 24 федеральными законами, несколькими сотнями актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, не говоря о тысячах региональных и муниципальных нормативно-правовых актов. Он может быть успешно заменен понятием «административный протокол», который ровно в 2 раза короче, и который часто используется в устной речи для обозначения данного документа.

Пример № 3

Термин «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации».

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержал для обозначения данной должности термин, состоящий из 15 слов и включающий скобки: «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)».

В Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» этот термин был удачно сокращен до 6 слов. Однако в самом законе сказано, что наименованием должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является «Глава» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 20). В такой ситуации логично было бы использование соответствующего более краткого термина «глава субъекта Российской Федерации».

Пример № 4

Термин «налогоплательщик налога на профессиональный доход».

Это понятие было введено Федеральным законом от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход». За прошедшие годы термин стал использоваться не только в налоговом законодательстве, но и в нормативных актах, регулирующих иные области общественных отношений: например, сфера содействия занятости населения, обеспечения прослеживаемости товаров или ведение единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении Российской Федерации.

Однако данный термин имеет гораздо более короткий синоним «самозанятые», который используется не только в устной речи, но и в различных разъяснениях, размещаемых ФНС России и иными органами власти на своих официальных Интернет-сайтах, в государственных программных документах (национальных и государственных программах, концепциях, стратегиях), в документах статистического наблюдения и многих иных официальных документах.

Пример № 5

Использование в законодательстве абстрактных наименований федеральных органов исполнительной власти.

Такой подход является правильным, поскольку позволяет не вносить правки в десятки законов при изменении структуры федеральных органов исполнительной власти, их полных или сокращенных наименований. Однако зачастую такие наименования содержат избыточное описание, отягощенное причастным оборотом.

Ярким примером может служить абстрактное название МВД России. Во многих законах для его обозначения используется состоящий из 19 слов термин «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел», хотя в Федеральном законе от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» и ряде других законов применяется более краткий термин «федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел» (8 слов).



Почему это важно?

Представим себе текст, в котором есть запятые, но не выделены предложения. Понять точный смысл такого текста либо невозможно, либо для этого необходимо приложить много усилий. Причина кроется в том, что предложения в письменной речи – это способ выделить отдельные мысли. Последовательное понимание таких мыслей позволяет читателю понять смысл, заложенный в текст в целом.

Это означает, что короткое предложение – это краткая, лаконичная, ясно выраженная мысль. Напротив, длинное предложение, содержащее несколько предикативных ядер (пара «подлежащее – сказуемое») и отягощенное несколькими причастными или деепричастными оборотами – это запутанная мысль, в которую автор хотел вложить неоправданно много деталей, уточнений и пояснений.

Уместно сравнить предложения и образуемый ими текст со ступенями и лестницей. Если ступени слишком высокие и крупные, то идти по такой лестнице можно, но крайне неудобно. Конечно, текст, состоящий из длинных и наполненных деталями предложений, можно прочитать и понять, но это требует от читателя значительно больше внимания и усилий, чем чтение коротких предложений.

Что делать?

Во-первых, предложения должны иметь небольшую длину (не более 50-70 слов). Этого можно достичь путем разделения одного длинного предложения на несколько более коротких. Кроме того, текст нормативно-правового акта может содержать избыточные слова, удаление которых не изменит содержание. Если предложение содержит перечисление большого количества дополнений или обстоятельств, и в связи с этим сократить длину предложения невозможно, то необходимо каждый элемент перечисления начинать с новой строки, формируя в одном предложении несколько абзацев. Такая структура изложения текста значительно облегчит его восприятие.

Во-вторых, общее количество предикативных ядер в предложении не должно превышать четырех. Это связано с следующим правилом: чем больше пар «подлежащее – сказуемое» в предложении, тем сложнее понять его смысл. При конструировании предложений нужно отдавать приоритет простым и сложносочиненным предложениям.



Простые предложения – это предложения, которые имеют только одно предикативное ядро. Сложносочиненные предложения – предложения, которые состоят из двух и более частей, соединенных сочинительной связью. Каждая из частей имеет предикативное ядро. Сочинительная связь обеспечивается через наличие соединительных, разделительных и противительных союзов. Из числа таких союзов в текстах НПА чаще всего используются союзы: и, или, либо, то ... то, а, но.

Пример № 1

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

Данный кодекс является одним из лидеров по количеству сверхдлинных предложений среди не только федеральных законов, но и подзаконных актов. В частности, сразу 11 статей кодекса содержат предложения, длина которых превышает 250 слов.

Кстати, именно КоАП РФ содержит самое длинное предложение во всем законодательстве. Оно находится в статье 3.5 «Административный штраф». На момент подготовки данных Методических рекомендаций (октябрь 2022 года) оно содержало 1850 слов. Однако, даже если не брать в расчет предложения с запредельной длиной более тысячи слов, а ограничиться предложениями, состоящими из нескольких сотен, то сложность и таких синтаксических конструкций впечатляет. Примером может служить состоящее из 550 слов предложение, включенное в статью 28.7 «Административное расследование»

“

В случаях, если после выявления административного правонарушения в области антимонопольного, патентного законодательства, законодательства Российской Федерации в области связи (в части административных правонарушений, предусмотренных статьей 13.2.1 настоящего Кодекса), законодательства в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации (в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 13.12.1 и 19.7.15 настоящего Кодекса), законодательства о средствах массовой информации (в части административных правонарушений, предусмотренных статьей 13.15 настоящего Кодекса), законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе, законодательства об акционерных обществах, о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах, страхового законодательства, законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности, законодательства о выборах и референдумах, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, законодательства Российской Федерации о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.27.1 настоящего Кодекса), законодательства о противодействии экстремистской деятельности (в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3.1, 20.3.2 настоящего Кодекса), законодательства о противодействии коррупции, трудового законодательства, законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, законодательства о физической культуре и спорте в части, касающейся предотвращения допинга в спорте и борьбы с ним, нарушения требований к положениям (регламентам) об официальных спортивных соревнованиях, законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр в части, касающейся нарушения требований к организаторам азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах при заключении пари на официальные спортивные соревнования и проведении иных азартных игр, миграционного законодательства, валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства о защите прав потребителей, о техническом регулировании, об аккредитации в национальной системе аккредитации, об организации и о проведении азартных игр, об охране здоровья граждан, об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, в области бюджетного законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, законодательства в области налогов и сборов, санитарно-

эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии, карантина растений, общественной нравственности, таможенного дела, экспортного контроля, государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, в области охраны окружающей среды и природопользования, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об основах государственного регулирования торговой деятельности (в части административных правонарушений, предусмотренных статьей 15.12 настоящего Кодекса), об обращении лекарственных средств, в области пожарной безопасности, промышленной безопасности, о безопасности гидротехнических сооружений, в области использования атомной энергии, об электроэнергетике, о теплоснабжении, о водоснабжении и водоотведении, о газоснабжении, о градостроительной деятельности, в области дорожного движения и на транспорте, в области технического осмотра транспортных средств, несостоятельности (банкротства), законодательства Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа, о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, о применении контрольно-кассовой техники, а также после выявления административного правонарушения против порядка управления (в части непредоставления или неполного предоставления демонстратором фильма, осуществляющим платный показ фильма в кинозале, информации в единую федеральную автоматизированную информационную систему сведений о показах фильмов в кинозалах либо предоставления заведомо недостоверной информации), в области охраны собственности (в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 7.3, 7.5 настоящего Кодекса) осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, а также в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.1.1, 7.27, 13.41, 20.6.1 настоящего Кодекса, проводится административное расследование.

ИСЗ = 195

Превратить вышеуказанное длинное предложения в набор коротких предложений затруднительно, однако для повышения удобочитаемости можно разместить подлежащее и сказуемое в начале предложения, а перечисление оформить в виде списка. Упрощенное изложение может выглядеть следующим образом:

“

Административное расследование проводится при необходимости проведения экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, в случае выявления административных правонарушений в области:

- 1) антимонопольного законодательства;
- 2) патентного законодательства;
- 3) законодательства Российской Федерации в области связи (в части административных правонарушений, предусмотренных статьей 13.2.1 настоящего Кодекса);
- 4) законодательства в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации (в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 13.12.1 и 19.7.15 настоящего Кодекса),
- 5) законодательства о средствах массовой информации (в части административных правонарушений, предусмотренных статьей 13.15 настоящего Кодекса)

...

Административное расследование проводится в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.1.1, 7.27, 13.41, 20.6.1 настоящего Кодекса.

ИСЗ = 39

Пример № 2

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ.

Данный кодекс представляет собой пример нормативно-правового акта, который написан преимущественно простым (в синтаксическом аспекте) языком. Вместе с тем он содержит ряд более сложных статей. Одной из них является статья 51.1 «Уведомление о планируемом строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома». В вышеуказанной статье особо выделяется часть 15, которая содержит предложение из 340 слов, что крайне затрудняет его прочтение.

“

В случае получения застройщиком уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке от уполномоченных на выдачу разрешений на строительство федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления либо ненаправления указанными органами в срок, предусмотренный частью 7 или пунктом 3 части 8 настоящей статьи, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке убытки, причиненные застройщику сносом или приведением в соответствие с установленными требованиями объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома, построенных или реконструированных в соответствии с параметрами, указанными в уведомлении о планируемом строительстве, в связи с признанием таких объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома самовольной постройкой вследствие несоответствия их параметров предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательным требованиям к параметрам объектов капитального строительства, установленным настоящим Кодексом, другими федеральными законами, либо вследствие недопустимости размещения таких объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома в соответствии с ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации и действующими на дату поступления уведомления о планируемом строительстве, в полном объеме подлежат возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации, казны муниципального образования при условии, что судом будет установлена вина должностного лица органа государственной власти или органа местного самоуправления, направившего застройщику уведомление о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке либо не исполнившего обязанности по направлению в срок, предусмотренный частью 7 или пунктом 3 части 8 настоящей статьи, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке.

ИСЗ = 153

Для упрощения данной нормы можно применить 3 основных приема. Во-первых, данное предложение может быть разделено на два предложения, каждое из которых составит отдельный абзац. Во-вторых, условия возникновения права на возмещения убытков могут быть оформлены в виде списка, состоящего из 2 пунктов. В-третьих, могут быть сокращены неоправданные повторы (например, двойное указание на «срок, предусмотренный частью 7 или пунктом 3 части 8 настоящей статьи»).

Если же применить правило о необходимости использования кратких и емких терминов, то можно достичь еще большего упрощения текста и повышения его читаемости. В данном случае такое упрощение может быть достигнуто за счет использования двух более емких терминов: (1) уведомление о соответствии планируемых параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (2) уведомление о несоответствии планируемых параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам. Применение данных приемов в совокупности позволит снизить сложность текста почти в 2,5 раза.



Если застройщик понес убытки, вызванные сносом или приведением в соответствие с установленными требованиями объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома, построенных или реконструированных в соответствии с параметрами, указанными в уведомлении о планируемом строительстве, в связи с признанием таких объекта или дома самовольной постройкой вследствие несоответствия их параметров предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательным требованиям к параметрам объектов капитального строительства, установленным настоящим Кодексом, другими федеральными законами, либо вследствие недопустимости размещения таких объекта или дома в соответствии с ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации и действующими на дату поступления уведомления о планируемом строительстве, то такие убытки подлежат возмещению в полном объеме за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации, казны муниципального образования в одном из следующих случаев:

1) получения застройщиком от органа, уполномоченного на выдачу разрешения на строительство, уведомления о соответствии планируемых параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам;

2) ненаправления указанными органами в срок, предусмотренный частью 7 или пунктом 3 части 8 настоящей статьи, уведомления о несоответствии планируемых параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам.

Убытки подлежат возмещению только при условии, что судом будет установлена вина должностного лица органа государственной власти или органа местного самоуправления, неправомерно направившего застройщику уведомление о соответствии планируемых параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам либо не исполнившего обязанности по направлению

уведомления о несоответствии планируемых параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам.

ИСЗ = 61

Пример № 3

Постановление Правительства РФ от 07.10.2020 № 1612 «Об утверждении Положения о порядке изъятия из обращения, проведения экспертизы, временного хранения, утилизации или уничтожения некачественных и (или) опасных пищевых продуктов, материалов и изделий, контактирующих с пищевыми продуктами».

Данное постановление, изложенное довольно простым и удобным для чтения языком, тем не менее содержит предложение, которое имеет 11 предикативных ядер в своем составе.

“

Пищевые продукты, материалы и изделия, контактирующие с пищевыми продуктами, которые являются опасными и (или) некачественными по органолептическим показателям, которые не соответствуют представленной информации (за исключением тех, которые имеют в своем составе нормируемые вещества в количествах, не соответствующих установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации значениям, и (или) содержат предметы, частицы, вещества и организмы, которые образовались или были добавлены (внесены) в процессе производства пищевых продуктов (загрязнители), наличие которых может оказать вредное воздействие на человека и будущие поколения), информация о которых до потребителя не доведена, и (или) которые не имеют установленных сроков годности для пищевых продуктов, материалов и изделий, контактирующих с пищевыми продуктами (в отношении которых установление срока годности является обязательным), или срок годности которых истек, и (или) показатели которых не соответствуют требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации, образцу, документам по стандартизации, технической документации, могут быть утилизированы для изготовления удобрений, биогаза, твердого топлива без проведения экспертизы.

ИСЗ = 86

Вышеизложенное предложение может быть легко упрощено путем размещения рядом подлежащего и сказуемого с последующим изложением в виде перечня тех условий, при которых продукты, материалы и изделия могут быть утилизированы без проведения экспертизы.

“

Пищевые продукты, материалы и изделия, контактирующие с пищевыми продуктами, могут быть утилизированы для изготовления удобрений, биогаза, твердого топлива без проведения экспертизы, если такие пищевые продукты, материалы и изделия:

являются опасными и (или) некачественными по органолептическим показателям;

не соответствуют представленной информации (за исключением тех, которые имеют в своем составе нормируемые вещества в количествах, не соответствующих установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации значениям, и (или) содержат предметы, частицы, вещества и организмы, которые образовались или были добавлены (внесены) в процессе производства пищевых продуктов (загрязнители), наличие которых может оказать вредное воздействие на человека и будущие поколения);

не имеют надлежащей маркировки, или информация о них не доведена до потребителя иным допустимым способом;

не имеют установленных сроков годности (в отношении которых установление срока годности является обязательным);

имеют истекший срок годности;

по своим показателям не соответствуют требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации, образцу, документам по стандартизации, технической документации.

ИСЗ = 27

ПРАВИЛО № 3

Компактное расположение пары «подлежащее – сказуемое» и использование действительного залога



Почему это важно?

Нормы русского языка не устанавливают жестких требований относительно порядка слов в предложении. Например, вполне допустима ситуация, когда в начале предложения размещено подлежащее, затем дополнение или обстоятельство, а сказуемое – только в самом конце. Более того, свободный порядок частей предложения вносит весомый вклад в богатство русского языка. Различное расположение подлежащего, сказуемого, определения, дополнения и обстоятельства относительно друг друга позволяют по-разному расставлять акценты в предложении, тем самым меняя его смысл.

Однако свободный порядок слов не создает сложностей для понимания только в отношении коротких предложений. Если же подлежащее и сказуемое разделены несколькими десятками слов, то это создаст серьезные трудности для уяснения смысла. Дойдя до сказуемого, отвечающего на вопрос «Что делать?» («Что сделать?»), читатель уже может забыть, какое слово было подлежащим и обозначало субъект, совершавший описанное действие.

Схожая ситуация складывается с использованием действительного (активного) и страдательного (пассивного) залога². Само по себе использование страдательного залога, конечно же, не является ошибкой. Оно вполне допустимо. Однако пассивные конструкции являются более сложными для понимания, чем активные. Именно по этой причине в устной речи или бытовой переписке мы преимущественно используем действительный залог (например, «Бухгалтер рассчитывает зарплату сотрудников»).

В то же время в официально-деловом стиле речи, который используется для написания нормативно-правовых актов, очень активно применяется именно страдательный залог (например, «Расчет заработной платы сотрудников производится бухгалтером»). Вне всяких сомнений, в отдельных случаях применение страдательного залога является единственным возможным способом конструирования предложения. Вместе с тем крайне распространена практика избыточного применения пассивных конструкций: применения страдательного залога даже в тех случаях, когда возможно использование активных конструкций.

Что делать?

Конструируя предложения в текстах нормативно-правовых актов, нужно по возможности пару «подлежащее – сказуемое» размещать в начале предложения, и только затем помещать иные части предложения, обычно выражаемые сложными словосочетаниями (дополнения и обстоятельства). Однако, даже если такое расположение невозможно, в любом случае подлежащее и сказуемое должны размещаться рядом. Они не должны быть разделены большим количеством слов. Если смысл предложения позволяет, оно должно быть изложено с использованием активной конструкции, то есть сказуемого в действительном залоге.

² Действительный залог – это грамматическая конструкция, согласно которой субъект, обозначенный подлежащим, сам совершает действие. Страдательный залог – это конструкция, в которой подлежащее не совершает действие самостоятельно, а испытывает действие на себе, является объектом действия.

Пример № 1

Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом».

Пункт 42 указанного положения описывает основания, при наличии которых комиссия производит оценку жилого помещения. Абзац первый данного пункта сформулирован таким образом, что подлежащее «комиссия» и первое сказуемое «проводит» разделены 216 словами.

“

Комиссия на основании заявления собственника помещения, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия собственника в отношении оцениваемого имущества, правообладателя или гражданина (нанимателя), либо на основании заключения органов государственного надзора (контроля) по вопросам, отнесенным к их компетенции, либо на основании заключения экспертизы жилого помещения, проведенной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2019 г. N 1082 "Об утверждении Правил проведения экспертизы жилого помещения, которому причинен ущерб, подлежащий возмещению в рамках программы организации возмещения ущерба, причиненного расположенным на территориях субъектов Российской Федерации жилым помещениям граждан, с использованием механизма добровольного страхования, методики определения размера ущерба, подлежащего возмещению в рамках программы организации возмещения ущерба, причиненного расположенным на территориях субъектов Российской Федерации жилым помещениям граждан, с использованием механизма добровольного страхования за счет страхового возмещения и помощи, предоставляемой за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и о внесении изменений в Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом", либо на основании сформированного и утвержденного субъектом Российской Федерации на основании сведений из Единого государственного реестра недвижимости, полученных с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия, сводного перечня объектов (жилых помещений), находящихся в границах зоны чрезвычайной ситуации (далее - сводный перечень объектов (жилых помещений)), проводит оценку соответствия помещения установленным в настоящем Положении требованиям и принимает решения в порядке, предусмотренном пунктом 47 настоящего Положения.

ИСЗ = 138

Размещение подлежащего и сказуемых вместе в начале предложения позволяет несколько снизить сложность текста (до 131 балла ИСЗ), а разделение перечисления на отдельные абзацы позволяет упростить текст кардинально.

Комиссия проводит оценку соответствия помещения установленным в настоящем Положении требованиям и принимает решения в порядке, предусмотренном пунктом 47 настоящего Положения, по одному из следующих оснований:

заявление собственника помещения, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия собственника в отношении оцениваемого имущества, правообладателя или гражданина (нанимателя);

заключение органов государственного надзора (контроля) по вопросам, отнесенным к их компетенции;

заключение экспертизы жилого помещения, проведенной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2019 г. № 1082 "Об утверждении Правил проведения экспертизы жилого помещения, которому причинен ущерб, подлежащий возмещению в рамках программы организации возмещения ущерба, причиненного расположенным на территориях субъектов Российской Федерации жилым помещениям граждан, с использованием механизма добровольного страхования, методики определения размера ущерба, подлежащего возмещению в рамках программы организации возмещения ущерба, причиненного расположенным на территориях субъектов Российской Федерации жилым помещениям граждан, с использованием механизма добровольного страхования за счет страхового возмещения и помощи, предоставляемой за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и о внесении изменений в Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом";

сводный перечень объектов (жилых помещений), находящихся в границах зоны чрезвычайной ситуации (далее - сводный перечень объектов (жилых помещений)), сформированный и утвержденный субъектом Российской Федерации на основании сведений из Единого государственного реестра недвижимости, полученных с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия.

ИСЗ = 68

Нужно отметить, что если бы при принятии постановления Правительства Российской Федерации от 21 августа 2019 г. № 1082 вместо избыточно детального и поэтому гигантского по размеру (108 слов) названия было использовано более абстрактное и краткое название (например, «Об организации возмещения ущерба, причиненного расположенным на территориях субъектов Российской Федерации жилым помещениям граждан»), показатель ИСЗ для скорректированного текста составил бы только 50 баллов.

Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Статья 18 данного закона в числе прочего определяет категории решений Совета директоров Банка России, которые подлежат публикации. В соответствующем абзаце расстояние между подлежащим «решения» и сказуемым «подлежат» составляет 279 слов.

“

Решения Совета директоров по вопросам изменения процентных ставок, размера обязательных резервных требований, размеров обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп и некредитных финансовых организаций, прямых количественных ограничений, надбавок к коэффициентам риска, значений характеристик видов активов, к которым устанавливаются надбавки к коэффициентам риска, установления макропруденциальных лимитов, предусмотренных статьей 45.6 настоящего Федерального закона, числовых значений характеристик кредитов (займов), для которых устанавливаются макропруденциальные лимиты, участия (членства) Банка России в капиталах организаций (организациях), обеспечивающих деятельность Банка России, его организаций и служащих, выпуска банкнот и монеты Банка России нового образца, изъятия из обращения банкнот и монеты Банка России старого образца, порядка формирования резервов кредитными организациями и некредитными финансовыми организациями, определения тарифов на услуги в платежной системе Банка России, определения максимальных значений размера платы, взимаемой кредитными организациями со своих клиентов за осуществление переводов денежных средств и предоставление иных услуг в рамках платежной системы Банка России, а также в рамках иных платежных систем, определения максимальных значений размера платы, взимаемой кредитными организациями со своих клиентов по заключаемым в соответствии с Федеральным законом "О национальной платежной системе" договорам о приеме электронных средств платежа за осуществление переводов денежных средств с использованием платежных карт, определения максимальных значений размеров вознаграждений, устанавливаемых операторами платежных систем и уплачиваемых кредитными организациями в рамках платежных систем за осуществление переводов денежных средств с использованием платежных карт, определения максимального размера процентной ставки по займам, которые предоставляются кредитными потребительскими кооперативами, сельскохозяйственными кредитными потребительскими кооперативами физическим лицам в целях, не связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности, и обязательства заемщиков по которым обеспечены ипотекой, определения критериев отнесения юридических лиц (за исключением кредитных организаций, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, к группам риска совершения подозрительных операций, перечни цен, индексов и иных показателей подлежат обязательному официальному опубликованию в порядке, предусмотренном частью третьей статьи 7 настоящего Федерального закона, в течение 10 дней со дня принятия этих решений.

ИСЗ = 198

В отличие от примера № 1, в котором упрощение текста было достигнуто не только за счет компактного расположения подлежащего и сказуемого, но и путем использования прямого порядка слов, а также действительного залога глагола, в примере № 2 для упрощения текста применено только компактное размещение предикативного ядра. При этом сохранен страдательный залог, а также использован обратный порядок слов. Однако, несмотря на это, сложность текста все равно значительно снизилась (до 149 баллов ИСЗ)

Обязательному официальному опубликованию подлежат решения Совета директоров по вопросам изменения процентных ставок, размера обязательных резервных требований, размеров обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп и некредитных финансовых организаций, прямых количественных ограничений, надбавок к коэффициентам риска, значений характеристик видов активов, к которым устанавливаются надбавки к коэффициентам риска... Опубликование осуществляется в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 7 настоящего Федерального закона, в течение 10 дней со дня принятия этих решений.

ИСЗ = 149

Если же помимо работы над предикативным ядром, дополнительно разбить перечисление категорий решений на отдельные группы, каждую из которых поместить в отдельный абзац, то сложность текста сократится еще в три раза (до 48 баллов ИСЗ).

Обязательному официальному опубликованию подлежат решения Совета директоров по вопросам:

изменения процентных ставок, размера обязательных резервных требований, размеров обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп и некредитных финансовых организаций, прямых количественных ограничений, надбавок к коэффициентам риска, значений характеристик видов активов, к которым устанавливаются надбавки к коэффициентам риска;

установления макропруденциальных лимитов, предусмотренных статьей 45.6 настоящего Федерального закона, числовых значений характеристик кредитов (займов), для которых устанавливаются макропруденциальные лимиты;

участия (членства) Банка России в капиталах организаций (организациях), обеспечивающих деятельность Банка России, его организаций и служащих;

выпуска банкнот и монеты Банка России нового образца, изъятия из обращения банкнот и монеты Банка России старого образца;

...

определения критериев отнесения юридических лиц (за исключением кредитных организаций, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, к группам риска совершения подозрительных операций, перечни цен, индексов и иных показателей.

Опубликование осуществляется в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 7 настоящего Федерального закона, в течение 10 дней со дня принятия этих решений.

ИСЗ = 48

Приказ Минтранса России от 08.11.2021 № 378 «Об утверждении Положения о дипломировании членов экипажей морских судов».

Данный приказ, как и многие ведомственные акты, содержит большое количество нормативных положений, сформулированных с использованием глаголов в страдательном залоге. Примерами могут служить положения пунктов 3 и 21 Положения.

“

Квалификационные документы, выданные иностранными государствами - участниками Конвенции ПДНВ, подтверждаются капитаном морского порта на основании запросов на его имя в случаях, предусмотренных Конвенцией ПДНВ, при наличии международных соглашений о признании Российской Федерацией квалификационных документов, выданных соответствующим иностранным государством, и официального подтверждения морской администрацией иностранного государства факта выдачи и действительности квалификационного документа, который заявлен для признания, с выдачей подтверждения о признании квалификационного документа, выданного иностранным государством, для работы на судах, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации.

ИСЗ = 77

В дипломном отделе службы капитана морского порта составляется заключение о соответствии стажа работы на судне по объему, времени набора и исполнению функций на борту судна для выдачи (продления) соответствующего квалификационного документа, которое подписывает капитан морского порта. В целях составления заключения используются сведения о трудовой деятельности в электронном виде или на бумажном носителе, содержащиеся в судовых ролях, копии которых представляет заявитель (при наличии данных документов у заявителя), письменных подтверждениях судовладельцев, организаций, осуществляющих деятельность по оказанию услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, на основании соответствующих запросов капитана морского порта. Документы, на основании которых составлено заключение, с копиями иных подтверждающих документов приобщаются к дипломному делу вместе с заключением о соответствии стажа работы на судне. По требованию заявителя копия заключения о соответствии стажа работы на судне выдается заявителю.

ИСЗ = 47

Замена страдательного залога на действительный в совокупности с иными приемами упрощения текста (компактное изложение подлежащего и сказуемого, разделение одного длинного предложения или абзаца на несколько) довольно значительно снижает синтаксическую сложность текста, уменьшая показатели ИСЗ на 20-30%.

Капитан морского порта подтверждает квалификационный документ, выданный иностранным государством - участником Конвенции ПДНВ, при наличии международных соглашений о признании Российской Федерацией квалификационных документов, выданных соответствующим иностранным государством, и официального подтверждения морской

администрацией иностранного государства факта выдачи и действительности квалификационного документа. Капитан морского порта подтверждает квалификационный документ на основании запроса на его имя в случаях, предусмотренных Конвенцией ПДНВ, с выдачей подтверждения о признании квалификационного документа, выданного иностранным государством, для работы на судах, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации.

ИСЗ = 54

Для выдачи (продления) квалификационного документа дипломный отдел службы капитана морского порта составляет заключение о соответствии стажа работы на судне по объему, времени набора и исполнению функций на борту судна, которое подписывает капитан морского порта.

Для составления заключения работник дипломного отдела использует сведения о трудовой деятельности в электронном виде или на бумажном носителе, содержащиеся в судовых ролях, копии которых представляет заявитель (при наличии данных документов у заявителя), в письменных подтверждениях судовладельцев, организаций, осуществляющих деятельность по оказанию услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, на основании соответствующих запросов капитана морского порта.

Работник дипломного отдела приобщает к дипломному делу заключение о соответствии стажа работы на судне, документы, на основании которых составлено заключение, и копии иных подтверждающих документов. Заявителю по его требованию выдается копия заключения о соответствии стажа работы на судне.

ИСЗ = 38



Почему это важно?

Словосочетание представляет собой соединение двух и более самостоятельных слов, связанных между собой подчинительной связью. Это означает, что в словосочетании всегда есть главное слово, а также одно или несколько зависимых слов. Словосочетание, как и отдельное слово, называет субъект, объект, явление и т.д., но делает это более точно и детально.

Образуюсь из отдельных слов, словосочетания сами служат «строительным материалом» для создания предложений. Из этого автоматически следует, что синтаксическая сложность предложения напрямую зависит от количества, размера и внутренней сложности словосочетаний, которые были использованы для его построения.

На практике в текстах нормативно-правовых актов можно найти словосочетания, состоящие из нескольких десятков слов и имеющие сложную структуру, включающую несколько уровней. Это означает, что главное слово имеет несколько зависимых слов, каждое из которых в свою очередь имеет одно или несколько зависимых слов и так далее. Очень часто такие словосочетания осложняются причастными оборотами. Очевидно, что предложения, включающие одно или даже несколько таких словосочетаний, никак не могут быть понятными и удобными для прочтения.

Что делать?

Во-первых, необходимо строго контролировать размер словосочетаний. Длина каждого словосочетания по отдельности не должна превышать 20-25 слов. Оно не должно содержать более 2 причастных оборотов. Значительные возможности в сокращении длины словосочетаний может обеспечить исключение «избыточной точности». Этот термин означает добавление в текст нормативно-правового акта чрезмерных деталей, которые подразумеваются по умолчанию и понятны любому специалисту в той сфере, которой касается соответствующий нормативно-правовой акт.

Примером может служить часть 2 статьи 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Она предусматривает, что органы власти и организации, «принявшие, утвердившие, выдавшие документы, материалы», которые подлежат размещению в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности или сведения о которых подлежат размещению в таких информационных системах, «в течение пяти рабочих дней со дня принятия, утверждения, выдачи указанных документов, материалов направляют (в том числе с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия) соответствующие документы, материалы, сведения о документах, материалах» в органы, уполномоченные на их размещение в таких информационных системах.

Прежде всего, избыточным является указание на использование «в том числе» единой и региональных СМЭВ. Принятие, утверждение, выдача вышеописанных документов и материалов подпадает под категорию государственных (муниципальных) функций или услуг. Следовательно, в такой ситуации СМЭВ может использоваться автоматически по умолчанию без дополнительного указания в градостроительном законодательстве. Более того,

формулировка «в том числе» не создает нового правила. Фактически она означает, что СМЭВ может использоваться, а может и не использоваться. Избыточным является и формулировка «документы, материалы». Очевидно, что слово «материал» в данной ситуации используется как синоним «документа». Также излишне детальной является формулировка «принявшие, утвердившие, выдавшие». Достаточным было бы использование только слова «принявшие».

Во-вторых, помимо длины каждого отдельного словосочетания важным параметром, влияющим на удобочитаемость предложения, является расстояние между главным и зависимым словом. Вполне возможна ситуация, в котором одно слово будет главным для 2 или 3 словосочетаний. Соответственно, зависимые слова могут быть отделены от главного несколькими десятками слов. Дойдя до зависимого слова, читатель может уже не помнить, к какому главному слову оно относится. Соответственно, если словосочетание является длинным и сложным, то предложение для сохранения его удобочитаемости должно содержать только одно такое словосочетание. В предложение могут быть включены 2 или 3 словосочетания, но исключительно при условии, что каждое словосочетание является простым и коротким, что позволит не допускать большие расстояния между главным и зависимым словом.

Однако иногда невозможно выполнить вышеописанные рекомендации досконально: по разным причинам в нормативно-правовом акте может потребоваться предложение, включающее несколько длинных словосочетаний (по несколько десятков слов). В такой ситуации единственным инструментом поддержания удобочитаемости является размещение таких словосочетаний в отдельных абзацах.

Пример № 1

Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Пункт 7 статьи 7.1 данного закона определяет состав информации, подлежащей включению в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц. Одна из таких групп сведений (подпункт «л.2») фактически образует единое словосочетание длиной 235 слов. Такой объем делает его практически нечитаемым.

“

7. Обязательно внесению в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц подлежат следующие сведения:

...

л.2) сведения о бухгалтерской (финансовой) отчетности и консолидированной финансовой отчетности (при наличии) в случаях, если федеральным законом установлена обязанность по раскрытию такой отчетности в средствах массовой информации, с указанием периода, за который составлена бухгалтерская (финансовая) отчетность (консолидированная финансовая отчетность), и даты, по состоянию на которую составлена указанная отчетность, даты составления бухгалтерской (финансовой) отчетности (консолидированной финансовой отчетности), даты утверждения бухгалтерской (финансовой) отчетности, если федеральными законами и (или) учредительными документами юридического лица предусмотрено ее утверждение, даты представления бухгалтерской (финансовой) отчетности в государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности, предусмотренный статьей 18 Федерального закона от 6 декабря 2011 года N 402-ФЗ "О бухгалтерском учете" (далее - государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности), адреса страницы (сайта) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", используемого для раскрытия бухгалтерской (финансовой) отчетности (консолидированной финансовой отчетности (при наличии) и даты ее раскрытия, а также в отношении бухгалтерской (финансовой) отчетности (консолидированной финансовой отчетности), подлежащей обязательному аудиту, с указанием наименования аудиторской организации или фамилии, имени, отчества (при наличии) индивидуального аудитора и идентифицирующих аудиторскую организацию (индивидуального аудитора) данных (идентификационного номера налогоплательщика, основного государственного регистрационного номера), даты аудиторского заключения, а в случае, если указанная отчетность и аудиторское заключение о ней не подлежат представлению в государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности, с указанием мнения аудиторской организации или индивидуального аудитора о достоверности этой отчетности и обстоятельств, которые оказывают или могут оказать существенное влияние на ее достоверность, за исключением случаев, если указанные сведения составляют государственную или коммерческую тайну, а также иных случаев, установленных федеральными законами;

ИСЗ = 123

Помимо длины словосочетания, его удобочитаемость снижает еще ряд негативных характеристик, которые типичны для больших по объему и сложных по внутренней структуре словосочетаний.

Во-первых, среди зависимых слов, которые непосредственно связаны подчинительной связью с главным словом «сведения» (первое в словосочетании) есть 3 слова «с указанием». Последнее из таких зависимых слов касается наименования аудиторской организации или ФИО индивидуального аудитора. Оно находится на расстоянии 141 слова от главного слова. Неудивительно, что читатель, дойдя до него, уже не помнит главное слово, с которым оно связано подчинительной связью.

Во-вторых, значимый вклад в длину словосочетания вносит многократное повторение длинного термина «бухгалтерская (финансовая) отчетность (консолидированная финансовая отчетность)» в разных формах.

В-третьих, ярким проявлением «избыточной точности» является упоминание о том, что государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности предусмотрен статьей 18 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ "О бухгалтерском учете". В Российской Федерации существует только один государственный информационный ресурс с таким названием. Это позволяет сделать вывод, что упоминание закона, предусматривающего данный ресурс, явно избыточно.

Применение комплекса мер (разбивка единого абзаца на несколько абзацев, каждый из которых начинается со слова, непосредственно связанного с главным словом словосочетания; сокращение длины терминов; удаление из текста избыточных деталей) позволяет значительно повысить удобочитаемость текста.

7. Обязательному внесению в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц подлежат следующие сведения:

...

л.2) сведения о бухгалтерской (финансовой) отчетности и консолидированной финансовой отчетности (при наличии) (далее в настоящем пункте – бухгалтерская отчетность) в случаях, если федеральным законом установлена обязанность по раскрытию такой отчетности в средствах массовой информации, с указанием:

периода, за который составлена бухгалтерская отчетность, даты, по состоянию на которую она составлена, даты составления бухгалтерской отчетности, даты ее утверждения, если федеральными законами и (или) учредительными документами юридического лица предусмотрено ее утверждение, даты представления бухгалтерской отчетности в государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности (далее - государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности), адреса страницы в сети "Интернет", используемого для раскрытия бухгалтерской отчетности, и даты ее раскрытия;

наименования аудиторской организации или фамилии, имени, отчества (при наличии) индивидуального аудитора и идентифицирующих аудиторскую организацию (индивидуального аудитора) данных (идентификационного номера налогоплательщика, основного государственного регистрационного номера), даты аудиторского заключения (если бухгалтерская отчетность подлежит обязательному аудиту);

мнения аудиторской организации или индивидуального аудитора о достоверности этой отчетности и обстоятельств, которые оказывают или могут оказать существенное влияние на

ее достоверность, за исключением случаев, если указанные сведения составляют государственную или коммерческую тайну, а также иных случаев, установленных федеральными законами, (если указанная отчетность и аудиторское заключение о ней не подлежат представлению в государственный информационный ресурс бухгалтерской (финансовой) отчетности);

ИСЗ = 61

Пример № 2

Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

Пункт 7 статьи 9 закона устанавливает запрет на потребление алкогольной продукции в общественных местах, а также запрет на распитие такой продукции несовершеннолетними. Слово «несовершеннолетними» является зависимым словом, которое находится на расстоянии 149 слов от главного слова «потребление», что сильно затрудняет чтение и понимание предложения.

“

Не допускается потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, указанных в подпунктах 1 - 9 пункта 2 настоящей статьи, в других общественных местах, в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом), за исключением потребления (распития) алкогольной продукции, приобретенной в организациях, у крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, признаваемых сельскохозяйственными товаропроизводителями, потребления (распития) пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, приобретенных у индивидуальных предпринимателей, при оказании этими организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания в местах оказания таких услуг, потребления (распития) винодельческой продукции (за исключением коньяка, бренди и виноградной водки) в местах, указанных в подпунктах 3 и 9 пункта 2 настоящей статьи, при проведении дегустации винодельческой продукции, а также несовершеннолетними.

Потребление (распитие) алкогольной продукции, приобретенной в объекте общественного питания, допускается только в данном объекте.

ИСЗ = 80

Для сокращения длины словосочетания, посвященного общественным местам, в которых запрещено потребление алкогольной продукции, а также для сокращения расстояния между главным и зависимым словами в словосочетании о запрете потребления алкоголя несовершеннолетними, необходимо изменить всю структуру пункта, разбив его на 4 относительно коротких предложения.

Одновременно с этим необходимо исключить избыточно точные положения, касающиеся перечня субъектов, которые могут реализовывать алкогольную продукцию при оказании услуг общественного питания. Тот же самый смысл может быть выражен более просто с использованием понятия «объект общественного питания». Этот термин уже введен в пункт 4 статьи 16 данного закона и активно используется во всей статье. Благодаря данным действиям, сложность текста может быть снижена почти в 2 раза.

Не допускается потребление (распитие) алкогольной продукции несовершеннолетними.

Не допускается потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, указанных в подпунктах 1 - 9 пункта 2 настоящей статьи, в других общественных местах, в том числе во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом).

Запрет, установленный абзацем вторым настоящего пункта, не распространяется на потребление (распитие) алкогольной продукции, приобретенной на территории объекта общественного питания при оказании услуг общественного питания. Потребление (распитие) алкогольной продукции, приобретенной в объекте общественного питания, допускается только в данном объекте.

Запрет, установленный абзацем вторым настоящего пункта, не распространяется на потребление (распитие) винодельческой продукции (за исключением коньяка, бренди и виноградной водки) в местах, указанных в подпунктах 3 и 9 пункта 2 настоящей статьи, при проведении дегустации винодельческой продукции.

ИСЗ = 47

Пример № 3

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ.

Определение термина «застройщик» (пункт 16 статьи 1) содержит словосочетание, в котором связанные подчинительной связью слова «обеспечивающее» и «строительство» находятся на расстоянии 104 слов. Между данными словами расположено определение к слову «правообладателя», помещенное в скобки и имеющее объем 93 слова.

“

Застройщик – физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке или на земельном участке иного правообладателя (которому при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности органы государственной власти (государственные органы), Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", Государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос", органы управления государственными внебюджетными фондами или органы местного самоуправления передали в случаях, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации, на

основании соглашений свои полномочия государственного (муниципального) заказчика или которому в соответствии со статьей 13.3 Федерального закона от 29 июля 2017 года № 218-ФЗ "О публично-правовой компании "Фонд развития территорий" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" передали на основании соглашений свои функции застройщика) строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта.

ИСЗ = 90

Синтаксическая сложность данного текста может быть снижена путем разбивки единого предложения на два: первое предложение посвящено застройщику, обеспечивающему строительство, реконструкцию или капитальный ремонт на принадлежащем ему земельном участке, второе – застройщику, действующему на земельном участке иного правообладателя. Это позволит сократить длину словосочетаний и расстояние между главным и зависимыми словами, снизив тем самым показатель ИСЗ почти на треть.

Застройщик – физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта. Застройщиком также является физическое или юридическое лицо, которое осуществляет указанные в настоящем абзаце действия на земельном участке иного правообладателя, если данному лицу при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности государственные органы, Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", Государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос", органы управления государственными внебюджетными фондами или органы местного самоуправления передали на основании соглашений свои полномочия государственного (муниципального) заказчика в случаях, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации, или данному лицу в соответствии со статьей 13.3 Федерального закона от 29 июля 2017 года № 218-ФЗ "О публично-правовой компании "Фонд развития территорий" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" были переданы на основании соглашения функции застройщика.

ИСЗ = 66



Почему это важно?

Наличие часто повторяющихся слов и словосочетаний является одной из характерных черт текстов НПА. В большинстве случаев тавтология (т.е. употребление в пределах одного или соседних предложений однокоренных или близких по звучанию слов) является лексической ошибкой. Однако в официально-деловом стиле, который в том числе используется для написания нормативно-правовых актов, тавтология вполне допустима и не является ошибкой.

Активное использование повторов в текстах НПА имеет вполне логичное объяснение: к такому тексту применяются высокие стандарты точности формулировок. Это достигается за счет использования ограниченного количества терминов, многие из которых имеют нормативно закрепленные определения. Соответственно, заменить термин синонимом в тексте нормативно-правового акта нельзя. Например, если разговорный, публицистический, художественный и даже научный стиль речи допускает возможность замены словосочетания «индивидуальный предприниматель» на синонимы «ИП», «предприниматель», «бизнесмен», «коммерсант», то в тексте нормативно-правового акта это принципиально невозможно.

Вместе с тем в ряде случаев повторы слов и словосочетаний в текстах НПА являются очевидно избыточными: в отдельных абзацах, частях статей и статьях доля повторяющихся слов может достигать 20-30% и даже 50% от общего количества слов. Главной причиной такой ситуации можно назвать повторы не максимально коротких терминов, а длинных словосочетаний, претендующих на детальное описание субъекта, объекта или явления. Очевидно, что такое описание нужно, но только один раз при первом упоминании в тексте. Повторять детальное описание несколько раз в пределах одного предложения или абзаца явно излишне. Кроме того, зачастую авторы не используют местоименные прилагательные и притяжательные местоимения (его, ее, их, такой и т.д.) для замены повторяющихся словосочетаний, хотя в большинстве случаев это возможно.

Можно назвать 3 причины, почему большое количество повторов в текстах НПА представляет собой серьезную проблему. Во-первых, большое количество одинаковых слов в тексте (т.е. низкий уровень лексического разнообразия) сильно утомляет читателя, «рассеивает» его внимание, заставляя концентрироваться на тексте, чтобы уяснить его смысл. Во-вторых, неоправданное применение повторяющихся словосочетаний приводит к увеличению длины предложений и абзацев, что также снижает удобочитаемость текста. В-третьих, если повторяющиеся словосочетания имеют сложную синтаксическую структуру и включают в себя причастные обороты, то это имеет мультипликативный эффект для синтаксической сложности всего предложения, в котором может находиться до десятка причастных оборотов.

Что делать?

Существует два основных способа сокращения количества повторяемых слов и словосочетаний. Первый способ заключается в активном использовании кратких обозначений для постоянно повторяемых словосочетаний.

Если словосочетание активно используется во всем тексте НПА, то для его замены необходимо ввести краткий термин при первом употреблении или в соответствующую статью

нормативно-правового акта, содержащую термины и определения. Если словосочетание постоянно повторяется только в конкретной статье, части или пункте, то вышеописанный прием также возможен. Только в этом случае после первого упоминания словосочетания его краткое обозначение вводится с пометками «(далее в настоящей статье - ...)», «(далее в настоящей части - ...)». Данные действия нужно выполнять в отношении всех часто повторяемых словосочетаний, имеющих в своем составе более 8 слов или, как минимум, 1 причастный оборот. Оптимальный состав краткого обозначения – не более 4 слов без использования причастных оборотов.

Второй способ сокращения количества повторов заключается в замене повторяющейся конструкции притяжательными местоимениями, а также местоименными и иными прилагательными (например, его, ее, их, такой, соответствующий). Такая замена возможна не во всех случаях, но ее применение даже для части повторяющихся словосочетаний может значительно повысить удобочитаемость текста.

Пример № 1

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Пункт 6.4 статьи 38 данного закона определяет основания для признания недействительными подписей избирателей или участников референдума. Подпункт «з» содержит яркий пример избыточного количества повторов: словосочетание «лицо, осуществлявшее сбор подписей избирателей, участников референдума» повторяется 6 раз, а словосочетание «кандидата, уполномоченного представителя избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума» - 4 раза. В итоге на повторяющиеся словосочетания приходится 102 слова из 218 слов абзаца.

“

6.4. Недействительными признаются:

з) все подписи избирателей, участников референдума в подписном листе в случае, если подписной лист не заверен собственноручно подписями лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей, участников референдума, и (или) кандидата, уполномоченного представителя избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, либо если хотя бы одна из этих подписей недостоверна, либо если подписной лист заверен лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, участников референдума, не достигшим к моменту сбора подписей возраста 18 лет, и (или) указанное лицо признано судом недееспособным, либо если не указана или не внесена собственноручно хотя бы одна из дат заверения подписного листа, либо если в сведениях о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, участников референдума, и (или) в дате внесения подписи указанным лицом, кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума имеются исправления, специально не оговоренные соответственно лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, участников референдума, кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума, либо если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, участников референдума, о кандидате, об уполномоченном представителе избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, уполномоченном представителе инициативной группы по проведению референдума указаны в подписном листе не в полном объеме или не соответствуют действительности, либо если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, участников референдума, не внесены им собственноручно либо внесены нерукописным способом или карандашом;

ИСЗ = 148

Пункт 6.4 статьи 38 данного закона определяет основания для признания недействительными подписей избирателей или участников референдума. Подпункт «з» содержит яркий пример избыточного количества повторов: словосочетание «лицо, осуществлявшее сбор подписей избирателей, участников референдума» повторяется 6 раз, а словосочетание «кандидат

Основным инструментом упрощения текста должно являться сокращение длины и упрощение синтаксической структуры повторяющихся словесных конструкций. Например, при первом упоминании словосочетания «лицо, осуществлявшее сбор подписей избирателей, участников референдума» может быть введено сокращенное название «сборщик подписей». Оно активно используется в актах ЦИК России.

Соответственно, при первом упоминании словосочетания «кандидат, уполномоченный представитель избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума» может быть установлено сокращение «кандидат, представитель избирательного объединения или инициативной группы». Это в совокупности с разбивкой единого абзаца на 8 абзацев, применением действительного залога и удалением избыточной точности позволит снизить синтаксическую сложность текста почти в 5 раз.

6.4. Недействительными признаются:

з) все подписи избирателей, участников референдума в подписном листе при наличии одного из следующих оснований:

сборщик подписей, и (или) кандидат, представитель избирательного объединения или инициативной группы не заверили подписной лист своими подписями;

недостоверна хотя бы одна из подписей сборщика подписей, и (или) кандидата, представителя избирательного объединения или инициативной группы;

подписной лист заверен сборщиком подписей, не достигшим к моменту сбора подписей возраста 18 лет, и (или) указанное лицо признано судом недееспособным;

не указана или не внесена собственноручно хотя бы одна из дат заверения подписного листа;

в сведениях о сборщике подписей и (или) в дате внесения подписи указанным лицом, кандидатом, представителем избирательного объединения или инициативной группы имеются исправления, специально не оговоренные соответственно сборщиком подписей, кандидатом, представителем избирательного объединения или инициативной группы;

сведения о сборщике подписей, о кандидате, о представителе избирательного объединения или инициативной группы указаны в подписном листе не в полном объеме или не соответствуют действительности;

сведения о сборщике подписей не внесены им собственноручно либо внесены нерукописным способом или карандашом;

ИСЗ = 33

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

Статья 23.25 КоАП РФ определяет перечень составов административных правонарушений, дела по которым рассматривают органы, осуществляющие государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий. Для уточнения компетенции таких органов в части 1 вышеуказанной статьи словосочетание «в части административных правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах» используется 11 раз. На данные повторы приходится 165 слов из 436 слов в абзаце. Постоянные повторы не только рассеивают внимание читателя, но и значительно увеличивают объем абзаца.

“

Органы, осуществляющие государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 7.2 (в части уничтожения или повреждения на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах знаков, устанавливаемых пользователями животным миром, уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, зданий и других сооружений, принадлежащих указанным пользователям и органам; уничтожения или повреждения на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах скважин государственной опорной наблюдательной сети, наблюдательных режимных створов на водных объектах, в том числе на подземных водных объектах, специальных информационных знаков, определяющих границы прибрежных защитных полос и водоохраных зон водных объектов, в том числе прибрежных полос внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, знаков, информирующих граждан об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования; уничтожения или повреждения на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах знаков особо охраняемых природных территорий, лесоустроительных или лесохозяйственных знаков), статьей 7.4 (в части необеспечения сохранности особо охраняемых природных территорий и объектов окружающей среды при пользовании недрами), статьей 7.6 (в части водных объектов, расположенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах), статьями 7.7 - 7.10 (в части административных правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах), частью 1 статьи 7.11 (в части административных правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах), статьями 8.5 - 8.9 (в части административных правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах), статьями 8.12 - 8.14 (в части административных правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах), частью 1 статьи 8.16 (в части административных правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах), статьями 8.17 и 8.18 (в части административных правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах), статьей 8.21 (в части административных правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах), статьями 8.25 - 8.36 (в части административных правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах), частями 1, 1.1, 2 и 3 статьи 8.37 (в части административных правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах), статьей 8.38 (в части административных

правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах), статьей 8.39, статьей 8.45.1 (в части административных правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах), статьей 8.48 (в части административных правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях федерального значения) настоящего Кодекса.

ИСЗ = 152

Повторы одного и того же словосочетания могут быть легко устранены путем однократного указания на «административные правонарушения, совершенные на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах» с указанием соответствующих статей КоАП РФ, дела по которым могут рассматривать органы государственного надзора на ООПТ.

Если же дополнительно отойти от шаблона, согласно которому вся компетенция административных органов по рассмотрению дел об административных правонарушениях (см. части 1 статей 23.2 – 23.94) излагается в одном абзаце, то можно выделить в части 1 статьи 23.25 шесть абзацев, которые сделают текст более структурированным. Это позволит снизить его сложность более чем в 2 раза.

Органы, осуществляющие государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных:

частью 2 статьи 7.2 (в части уничтожения или повреждения на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах знаков, устанавливаемых пользователями животного миром, уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, зданий и других сооружений, принадлежащих указанным пользователям и органам; уничтожения или повреждения на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах скважин государственной опорной наблюдательной сети, наблюдательных режимных створов на водных объектах, в том числе на подземных водных объектах, специальных информационных знаков, определяющих границы прибрежных защитных полос и водоохранных зон водных объектов, в том числе прибрежных полос внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, знаков, информирующих граждан об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования; уничтожения или повреждения на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах знаков особо охраняемых природных территорий, лесоустроительных или лесохозяйственных знаков);

статьей 7.4 (в части необеспечения сохранности особо охраняемых природных территорий и объектов окружающей среды при пользовании недрами);

статьей 7.6 (в части водных объектов, расположенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах),

статьями 7.7 - 7.10, частью 1 статьи 7.11, статьями 8.5 - 8.9, статьями 8.12 - 8.14, частью 1 статьи 8.16, статьями 8.17 и 8.18, статьей 8.21, статьями 8.25 - 8.36, частями 1, 1.1, 2 и 3 статьи 8.37,

статьей 8.38, статьей 8.39, статьей 8.45.1 и совершенных на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах;

статьей 8.48 (в части административных правонарушений, совершенных на особо охраняемых природных территориях федерального значения) настоящего Кодекса.

ИСЗ = 74

Пример № 3

Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

В данном законе активно используются 2 термина: «государственный кадастровый учет» и «государственная регистрация прав». Часто указанные термины соединяются вместе с использованием союзов «и (или)», образуя тем самым устойчивое словосочетание. В отдельных статьях данное словосочетание используется настолько часто, что это «рассеивает внимание» читателя.

Показательным примером может служить статья 29, в которой словосочетание «государственный кадастровый учет и (или) государственная регистрация прав» повторяется 74 раза. На данное словосочетание приходится 592 слова, что составляет 27% от общего количества слов в статье. Яркой иллюстрацией может служить часть 4 указанной статьи.

“

Орган регистрации прав при отсутствии оснований для возврата представленных заявления о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов без рассмотрения осуществляет одно из следующих действий:

1) государственный кадастровый учет и (или) государственную регистрацию прав - в случае отсутствия оснований для отказа в государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав, в том числе после устранения причин, которые препятствовали осуществлению государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав и наличие которых послужило основанием для приостановления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;

2) уведомляет о приостановлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав - при наличии оснований для приостановления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;

3) уведомляет об отказе в государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав - в случае неустранения причин, которые препятствовали осуществлению государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав и наличие которых послужило основанием для приостановления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;

4) уведомляет о прекращении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав - при наличии заявления о прекращении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав.

ИСЗ = 38

Наиболее очевидным способом сокращения количества повторяемых слов является упрощение терминов, образующих устойчивое словосочетание. Возможный вариант – «кадастровый учет» и «регистрация прав». Здесь можно сразу предсказать возражение, что использование таких терминов не обладает достаточным уровнем точности: читатель может не понять, что речь идет именно о государственном кадастровом учете или государственной регистрации прав.

Однако на это возможны следующие контраргументы. Во-первых, государственный характер и кадастрового учета, и регистрации прав будет вполне очевиден, исходя из названия закона («О государственной регистрации недвижимости»), а также используемых в первой статье закона развернутых формулировок: «государственная регистрация прав на недвижимое имущество», «государственный кадастровый учет недвижимого имущества». Во-вторых, сокращенные термины и не должны содержать все признаки описываемого явления: это своеобразное упрощение, не мешающее пониманию. Например, в обсуждаемых сокращениях никак не упомянуто недвижимое имущество, но при прочтении и использовании норм все понимают, что речь идет о именно об объектах недвижимости (зданиях, строениях, сооружениях и т.д.), не затрагивая воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, участки недр. В-третьих, в законе уже используется термин «орган регистрации прав».

В случае упрощения терминов, ликвидации их избыточного упоминания, замены на местоименные прилагательные (его, такой) сложность вышеуказанного текста может быть снижена на четверть (до 29 баллов ИСЗ).



Почему это важно?

Причастие – это особое морфологическое явление, которое сочетает свойства глагола и прилагательного, поскольку образуется с помощью корня глагола и окончания прилагательного. И хотя причастие может использоваться в предложении в связке только с определяемым словом и не иметь собственных зависимых слов, чаще всего (особенно в текстах нормативно-правовых актов) причастие имеет зависимые слова, которые образуют причастный оборот.

В случае, если причастный оборот располагается после определяемого слова, он должен быть выделен запятыми с двух сторон (например, «граждане, ищущие работу»). Если же причастный оборот стоит перед определяемым словом, то запяты не ставятся (например, «ищущие работу граждане»), за исключением тех случаев, когда определяемое слово выражено личным местоимением или причастный оборот обозначает причину.

С одной стороны, использование причастий в текстах нормативно-правовых актов делает язык более лаконичным, поскольку одно слово в форме причастия позволяет заменить словосочетание, состоящее из местоименного прилагательного и глагола в спрягаемой форме (например, словосочетание «граждане, ищущие работу» равно по смыслу словосочетанию «граждане, которые ищут работу».)

С другой стороны, нередко случаи избыточного использования в текстах НПА причастных оборотов. Существуют примеры образования целых цепочек из причастных оборотов: это происходит, если внутри причастного оборота, расположенного после определяемого слова, есть определяемое слово «второго порядка», после которого расположен свой причастный оборот (например, «продукция, содержащая информацию, запрещенную для распространения»). Такие цепочки могут включать 2 или даже 3 причастных оборота, в состав которых в совокупности входят несколько десятков слов.

Также часты примеры, когда предложение содержит перечисление, и каждый элемент перечисления имеет причастный оборот, расположенный после определяемого слова, или даже цепочку из причастных оборотов. Все это приводит к образованию очень длинных предложений, содержащих более десятка причастных оборотов и нескольких сотен слов. Такие предложения могут содержать по 20-30 запятым. Вне всяких сомнений, такие предложения очень трудны для прочтения.

Что делать?

Можно предложить несколько эффективных способов борьбы с избыточным использованием причастных оборотов.

Во-первых, зачастую большое количество таких синтаксических конструкций в предложении связано с тем, что причастный оборот или их цепочка входит в состав словосочетания, которое несколько раз повторяется в предложении. В этом случае для замены такого словосочетания необходимо ввести краткое обозначение, не содержащее причастного оборота.

Во-вторых, в отдельных случаях небольшие по размеру причастные обороты могут быть заменены без потери смысла на словосочетания, не содержащие причастий.

В-третьих, в ограниченном объеме причастия могут быть заменены на словосочетание, состоящее из местоименного прилагательного и глагола в спрягаемой форме («который делает» вместо «делающий»). Однако данный прием нужно использовать в ограниченном объеме, т.к. при сплошной замене всех причастий на такие словосочетания снижения синтаксической сложности предложения не произойдет.

Наконец, если предложение содержит перечисление, и каждый элемент перечисления имеет в своем составе причастный оборот, а замена причастных оборотов с использованием вышеуказанных приемов невозможна, то данное предложение может быть разбито на несколько абзацев. Каждый абзац будет содержать по одному элементу перечисления с зависимыми причастными оборотами. Формально это не сократит количество таких синтаксических конструкций, однако значительно повысит удобочитаемость предложения.

Пример № 1

Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

Среди положений данного закона особо выделяется часть 7.1 статьи 11, второе предложение которой содержит сразу 12 причастных оборотов, располагающихся после определяемого слова. Хотя данное предложение далеко не является лидером по длине (142 слова), его смысл очень трудно понять из-за столь сложной структуры. Ниже представлен текст всей части 7.1 целиком.

“

Организатор зрелищного мероприятия (включая демонстрацию фильмов при кино- и видеообслуживании), посредством которого демонстрируется информационная продукция, содержащая информацию, запрещенную для распространения среди детей в соответствии с частью 2 статьи 5 настоящего Федерального закона, обязан не допускать на такое мероприятие лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста. В целях выполнения указанной обязанности, а также в случае возникновения у лица, непосредственно осуществляющего реализацию входных билетов, приглашений и иных документов, предоставляющих право посещения зрелищного мероприятия (включая демонстрацию фильмов при кино- и видеообслуживании), посредством которого демонстрируется информационная продукция, содержащая информацию, запрещенную для распространения среди детей в соответствии с частью 2 статьи 5 настоящего Федерального закона, или лица, контролирующего проход на такое зрелищное мероприятие, сомнения в достижении лицом, желающим приобрести входной билет, получить приглашение или иной документ, предоставляющий право посещения зрелищного мероприятия, либо пройти на такое зрелищное мероприятие (далее - посетитель), совершеннолетия лицо, непосредственно осуществляющее реализацию входных билетов, приглашений и иных документов, предоставляющих право посещения зрелищного мероприятия, или лицо, контролирующее проход на такое зрелищное мероприятие, вправе потребовать у посетителя документ, удостоверяющий личность (в том числе документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации) и позволяющий установить возраст этого посетителя. Перечень соответствующих документов устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

ИСЗ = 88

Для упрощения данной структурной единицы можно применить несколько приемов. Первый прием – введение краткого обозначения для длинного и сложного по структуре словосочетания. Например, словосочетание «информационная продукция, содержащая информацию, запрещенную для распространения среди детей в соответствии с частью 2 статьи 5 настоящего Федерального закона» используется в данном законе 10 раз, в том числе 2 раза в рассматриваемой части 7.1 статьи 11. Если при первом упоминании ввести краткое обозначение «запрещенная для детей информационная продукция», то это значительно снизит сложность многих положений закона.

Второй прием – удаление избыточной точности. Например, словосочетание «лицо, непосредственно осуществляющее реализацию входных билетов, приглашений и иных документов, предоставляющих право посещения зрелищного мероприятия (включая демонстрацию фильмов при кино- и видеообслуживании)» без потери смысла может быть сокращено следующим образом: «лицо, непосредственно реализующее входные билеты и иные документы, предоставляющие право посещения такого зрелищного мероприятия».

Наконец, третий прием – увеличить количество глаголов. Второе (самое длинное в абзаце) предложение имеет только одно предикативное ядро. Можно превратить данное предложение в сложноподчиненное с использованием союза «если ..., то ...». Это позволит ввести в предложение вторую пару «подлежащее – сказуемое», а также заменить словосочетания, обозначающие кассиров-реализаторов билетов и контроллеров-распорядителей, на местоимения.

Организатор зрелищного мероприятия (включая демонстрацию фильмов), посредством которого демонстрируется запрещенная для детей информационная продукция, обязан не допускать на него несовершеннолетних лиц. Если лицо, непосредственно реализующее входные билеты и иные документы, предоставляющие право посещения такого зрелищного мероприятия, или лицо, контролирующее проход на такое зрелищное мероприятие, имеет сомнения в достижении совершеннолетия лицом, желающим посетить зрелищное мероприятие (далее – посетитель), то оно вправе потребовать у посетителя документ, удостоверяющий личность и позволяющий установить возраст посетителя. Перечень соответствующих документов (в том числе документов, удостоверяющих личность иностранных граждан или лиц без гражданства) устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

ИСЗ = 48

Пример № 2

Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Отдельные положения данного закона, касающиеся размера пособия по безработице, условий и срока его выплаты, имеют очень высокий уровень синтаксической сложности, в том числе из-за чрезмерного использования причастных оборотов. Например, первое предложение пункта 2 статьи 30 данного закона содержит 13 причастных оборотов, располагающихся после определяемого слова. Это в совокупности с тем фактом, что расстояние между подлежащим и сказуемым составляет 161 слово, делает данное предложение крайне неудобным для чтения.

“

Пособие по безработице во всех иных случаях, в том числе гражданам, впервые ищущим работу (ранее не работавшим), за исключением граждан, указанных в пункте 1 статьи 34.1 настоящего Закона, гражданам, в отношении которых отсутствуют сведения о среднем

заработке по последнему месту работы (службы), исчисленном в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, либо сведения о том, что они состояли в трудовых (служебных) отношениях не менее 26 недель в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, или не менее 26 недель до увольнения в связи с призывом на военную службу, гражданам, стремящимся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, гражданам, уволенным за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации, гражданам, уволенным по любым основаниям в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, и состоявшим в этот период в трудовых (служебных) отношениях менее 26 недель, гражданам, прекратившим индивидуальную предпринимательскую деятельность в установленном законодательством порядке, гражданам, вышедшим из членов крестьянского (фермерского) хозяйства, гражданам, направленным органами службы занятости на обучение и отчисленным за виновные действия, устанавливается в размере минимальной величины пособия по безработице, если иное не предусмотрено настоящим Законом.

ИСЗ = 151

Структура данного предложения такова, что отказаться от использования большинства причастных оборотов невозможно: без сложностей могут быть заменены только 2 словосочетания «в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы» на более краткую синонимичную версию «в течение 12 последних месяцев до начала безработицы». Прочие причастные обороты могут быть заменены только на подчиненную часть сложного предложения (например, «гражданам, которые впервые ищут работу»). Однако такая массовая замена не снизит сложность предложения.

Вместе с тем для упрощения предложения можно применить 2 других эффективных приема: а) соединить подлежащее и сказуемое в начале предложения; б) разбить предложение на несколько абзацев, разместив каждый причастный оборот, являющийся элементом перечисления, в отдельном абзаце. Это позволит снизить уровень сложности предложения более чем в 3 раза.

Говоря о данном предложении, нужно отметить серьезный юридико-технический дефект: в нем есть сразу две отсылки к иным ситуациями («во всех иных случаях» и «если иное не предусмотрено настоящим Законом»). Как можно предположить, исходя из контекста, в первом случае подразумеваются случаи, указанные в других положениях статьи 30, а во втором – регулирование, установленное другими статьями Закона «О занятости населения в Российской Федерации». Такая конструкция сбивает с толку читателя. Однако полностью устранить данную проблему можно только кардинальным изменением нескольких статей данного закона, а лучше принятием нового закона вместо акта, претерпевшего множество корректировок за свою 30-летнюю историю.

Если иное не предусмотрено настоящим Законом, то во всех случаях, не указанных в части 1 и 1.1 настоящей статьи, пособие по безработице устанавливается в размере минимальной величины пособия по безработице, в том числе:

гражданам, впервые ищущим работу (ранее не работавшим), за исключением граждан, указанных в пункте 1 статьи 34.1 настоящего Закона;

гражданам, в отношении которых отсутствуют сведения о среднем заработке по последнему месту работы (службы), исчисленном в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, либо сведения о том, что они состояли в трудовых (служебных) отношениях не менее 26 недель в течение 12 последних месяцев до начала безработицы, или не менее 26 недель до увольнения в связи с призывом на военную службу;

гражданам, стремящимся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва;

гражданам, уволенным за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

гражданам, уволенным по любым основаниям в течение 12 последних месяцев до начала безработицы и состоявшим в этот период в трудовых (служебных) отношениях менее 26 недель;

гражданам, прекратившим индивидуальную предпринимательскую деятельность в установленном законодательством порядке;

гражданам, вышедшим из членов крестьянского (фермерского) хозяйства;

гражданам, направленным органами службы занятости на обучение и отчисленным за виновные действия.

ИСЗ = 48

Пример № 3

Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)».

Большинство положений данного закона отличаются сложными синтаксическими конструкциями (например, на конец 2021 года данный закон входил в 10% самых сложных с синтаксической точки зрения федеральных законов). Однако среди его положений особо выделяются пункты 4 и 5 части 2 статьи 6.1-1. Первый из указанных пунктов содержит 8 причастных оборотов, расположенных после определяемого слова, а второй – сразу 14 таких конструкций.

“

Для целей настоящей статьи под трудной жизненной ситуацией заемщика понимается любое из следующих обстоятельств:

...

4) снижение среднемесячного дохода заемщика (совокупного среднемесячного дохода всех заемщиков по кредитному договору (договору займа), рассчитанного за два месяца, предшествующие месяцу обращения заемщика с требованием, указанным в части 1 настоящей статьи, более чем на 30 процентов по сравнению со среднемесячным доходом заемщика (совокупным среднемесячным доходом заемщиков), рассчитанным за двенадцать месяцев, предшествующих месяцу обращения заемщика, при этом размер среднемесячных выплат по обслуживанию обязательств перед кредитором у заемщика (заемщиков) в соответствии с условиями кредитного договора (договора займа) и графиком платежей за шесть месяцев, следующих за месяцем обращения заемщика, превышает 50 процентов от среднемесячного

дохода заемщика (заемщиков), рассчитанного за два месяца, предшествующие месяцу обращения заемщика;

5) увеличение количества лиц, находящихся на иждивении у заемщика (определенных в соответствии с семейным законодательством Российской Федерации несовершеннолетних членов семьи, и (или) членов семьи, признанных инвалидами I или II группы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и (или) лиц, находящихся под опекой или попечительством заемщика), по сравнению с количеством указанных лиц, находившихся на иждивении заемщика на день заключения кредитного договора (договора займа), с одновременным снижением среднемесячного дохода заемщика (совокупного среднемесячного дохода заемщиков), рассчитанного за два месяца, предшествующие месяцу обращения заемщика с требованием, указанным в части 1 настоящей статьи, более чем на 20 процентов по сравнению со среднемесячным доходом заемщика (совокупным среднемесячным доходом заемщиков), рассчитанным за календарный год, предшествующий году, в котором увеличилось количество лиц, находящихся на иждивении у заемщика, при этом размер среднемесячных выплат по обслуживанию обязательств перед кредитором у заемщика (заемщиков) в соответствии с условиями кредитного договора (договора займа) и графиком платежей за шесть месяцев, следующих за месяцем обращения заемщика, превышает 40 процентов от среднемесячного дохода заемщика (заемщиков), рассчитанного за два месяца, предшествующие месяцу обращения заемщика.

ИСЗ = 125

Указанные законодательные положения – это пример текста, который невозможно упростить путем замены причастных оборотов на иные синтаксические конструкции. Такая замена либо невозможна, либо не приводит к желаемой цели: переработанный текст так же сложен, как и первоначальный.

Вместе с тем этот текст позволяет продемонстрировать то, как фрагмент, содержащий большое количество причастных оборотов, может быть упрощен с использованием приемов, не затрагивающих такие синтаксические конструкции. В данном случае это возможно путем разделения одного абзаца на несколько, а также за счет сокращения длины повторяемых словосочетаний путем введения краткого обозначения (словосочетание «среднемесячный доход заемщика (совокупный среднемесячный доход всех заемщиков по кредитному договору (договору займа)» может быть заменено без потери смысла на словосочетание «среднемесячный доход»).

Для целей настоящей статьи под трудной жизненной ситуацией заемщика понимается любое из следующих обстоятельств:

...

4) одновременное наличие следующих условий:

снижение среднемесячного дохода заемщика или совокупного среднемесячного дохода всех заемщиков по кредитному договору, договору займа (далее в настоящей статье – среднемесячный доход), рассчитанного за два месяца, предшествующие месяцу обращения заемщика с требованием, указанным в части 1 настоящей статьи, более чем на 30 процентов по

сравнению со среднемесячным доходом, рассчитанным за двенадцать месяцев, предшествующих месяцу обращения заемщика;

размер среднемесячных выплат по обслуживанию обязательств перед кредитором у заемщика (заемщиков) в соответствии с условиями кредитного договора (договора займа) и графиком платежей за шесть месяцев, следующих за месяцем обращения заемщика, превышает 50 процентов от среднемесячного дохода, рассчитанного за два месяца, предшествующие месяцу обращения заемщика;

5) одновременное наличие следующих условий:

увеличение количества лиц, находящихся на иждивении у заемщика (определенных в соответствии с семейным законодательством Российской Федерации несовершеннолетних членов семьи, и (или) членов семьи, признанных инвалидами I или II группы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и (или) лиц, находящихся под опекой или попечительством заемщика), по сравнению с количеством указанных лиц, находившихся на иждивении заемщика на день заключения кредитного договора (договора займа);

снижение среднемесячного дохода, рассчитанного за два месяца, предшествующие месяцу обращения заемщика с требованием, указанным в части 1 настоящей статьи, более чем на 20 процентов по сравнению со среднемесячным доходом, рассчитанным за календарный год, предшествующий году, в котором увеличилось количество лиц, находящихся на иждивении у заемщика;

размер среднемесячных выплат по обслуживанию обязательств перед кредитором у заемщика (заемщиков) в соответствии с условиями кредитного договора (договора займа) и графиком платежей за шесть месяцев, следующих за месяцем обращения заемщика, превышает 40 процентов от среднемесячного дохода, рассчитанного за два месяца, предшествующие месяцу обращения заемщика.

ИСЗ = 60



Почему это важно?

Все вышеизложенные правила нацелены на повышение удобочитаемости отдельных предложений и составляющих их элементов. Однако сложность НПА для чтения и понимания зависит от характеристик не только конкретных предложений, но и более крупных структурных элементов нормативно-правовых актов: статей, их частей, пунктов, подпунктов и абзацев.

Это утверждение наиболее очевидно в отношении абзацев. Как правило, абзац определяют как отрезок текста (письменной речи), состоящий из одного или нескольких предложений. Однако для текстов нормативно-правовых актов распространена ситуация, когда одно большое предложение, состоящее из нескольких сотен слов, разделяется на несколько абзацев. В любом случае абзац используется для группировки и выделения мыслей, расстановки смысловых акцентов.

Вместе с тем в нормативно-правовых актах есть немало количество абзацев, состоящих из нескольких сотен слов. На листах формата А4 один такой абзац (в зависимости от размера шрифта и межстрочного интервала) может занимать по 2-3 страницы. Читать такие абзацы тяжело из-за того, что начало каждой новой мысли визуально не выделяется красной строкой. Внимание читателя рассеивается даже в том случае, если абзац состоит из относительно коротких (по несколько десятков слов) предложений. Если же весь абзац состоит из 1-2 предложений, каждое из которых включает несколько сотен слов, содержит множество повторов, причастных оборотов, то понять смысл такого абзаца можно только после неоднократного перечитывания или даже синтаксического разбора предложений³.

Правило о сбалансированном объеме в полной мере относится и к более крупным элементам: статьям, частям статей, пунктам и подпунктам. При изучении нормативно-правовых актов можно обнаружить избыточно большие статьи (состоящие из нескольких десятков пунктов и включающие десятки тысяч слов), неоправданно большие части и пункты (включающие десятки абзацев и тысячи слов). Это неудобно для чтения, понимания нормативного регулирования, а также для цитирования (проставления ссылок).

Что делать?

Во-первых, необходимо стремиться к тому, чтобы длина абзаца не превышала 200 слов. Если абзац включает в себя несколько предложений, то их не должно быть больше 4. Абзацы должны выделяться не случайным способом, а для группировки выраженных в предложениях и связанных между собой мыслей, для расстановки смысловых акцентов. Например, если необходимо изложить общее и специальное регулирование, то это лучше сделать не в одном, а в разных абзацах.

Во-вторых, необходимо избегать создания чрезмерно больших структурных единиц НПА (статей, частей статей, пунктов и подпунктов). Оптимально, чтобы статья закона состояла из не более чем 20 частей и включала не более 2000 слов. Оптимальный состав пункта в подзаконном акте – не более 5 абзацев и 500 слов.

³ Читатель может осуществлять синтаксический разбор неосознанно: например, искать глагол (фактически сказуемое), а затем связанное с ним существительное (подлежащее); пытаться определить, где заканчивается причастный оборот; стараться установить главное и зависимое слово в словосочетание.

Пример № 1

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Статьи 14, 15, 16 и 16.2 данного закона содержат перечни вопросов местного значения для муниципальных образований разных видов. Каждый из таких вопросов или их тесно связанная группа образуют отдельный пункт и одновременно абзац. Большинство из них имеют небольшую длину и, соответственно, не сложны для чтения.

Однако есть и исключения. Примером может служить пункт 26 статьи 16, в котором описание вопросов местного значения муниципальных и городских округов в сфере градостроительства и землепользования формируют один абзац длиной ровно 300 слов. Удобочитаемость такого текста низка, особенно на фоне соседних кратких абзацев, описывающих иные вопросы местного значения.

“

26) утверждение генеральных планов муниципального, городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального, городского округа документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах городского округа, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципального, городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципального, городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального, городского округа, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах муниципального, городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах муниципального, городского округа, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях муниципальных, городских округов, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в

соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

ИСЗ = 142

Для упрощения данный текст может быть разбит на несколько абзацев, в каждом из которых будет изложен отдельный вопрос местного значения (отдельное полномочие) или будут сгруппированы наиболее близкие между собой вопросы. Это означает в том числе изменение порядка перечисления: например, упоминание о местных нормативах градостроительного проектирования логичнее не оставлять в середине перечня, а разместить вместе с упоминанием об утверждении иных документов общего характера (генеральных планов; правил землепользования и застройки).

Для того, чтобы облегчить ориентирование в тексте и проставление ссылок, каждый абзац должен оформляться как отдельный подпункт (использованием буквы и полукруглой закрывающей скобки). Благодаря разбивке на абзацы, сложность данного текста может быть снижена почти в 2,5 раза.

26) решение следующих вопросов в сфере градостроительства и землепользования:

а) утверждение генеральных планов, местных нормативов градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки муниципального, городского округа;

б) утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального, городского округа документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах городского округа;

в) выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципального, городского округа;

г) ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального, городского округа;

д) резервирование земель и изъятие земельных участков в границах муниципального, городского округа для муниципальных нужд;

е) осуществление муниципального земельного контроля в границах муниципального, городского округа;

ж) осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений;

з) направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и

(или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке;

и) направление уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях муниципальных, городских округов;

к) принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации;

л) снос самовольной постройки или ее приведение в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

ИСЗ = 58

Получившийся подпункт «б» может хорошо продемонстрировать, насколько облегчается внимательное прочтение текста, разбитого на небольшие абзацы. Для всех вышеперечисленных вопросов местного значения указано, что они относятся к муниципальным и городским округам. В тоже время полномочие по выдаче градостроительного плана земельного участка касается только городского округа. Это законодательный дефект возник из-за одновременной подготовки и рассмотрения 2-х законов (о введении муниципальных округов и о дополнении вопросов местного значения городских округов данным полномочием). Однако он легко заметен именно в хорошо структурированном тексте, в то время как в едином большом абзаце увидеть данный дефект довольно сложно.

Пример № 2

Постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 1015 «О федеральном государственном пробирном надзоре».

Положение о данном виде надзора содержит множество пунктов, размер которых создает неудобства для чтения и проставления ссылок на необходимые нормативные положения.

Например, посвященный документарным проверкам пункт 31 Положения состоит из 33 абзацев (1085 слов). Следующий пункт 32, устанавливающий правила проведения выездных проверок, включает уже 49 абзацев (1718 слов). Такое же количество абзацев содержит пункт 42, определяющий порядок осуществления постоянного государственного контроля (1871 слово). Примеры можно продолжать.

Вышеуказанные пункты не имеют никакого внутреннего структурирования: входящие в их состав абзацы не пронумерованы. Это создает определенные сложности для читателей, особенно в случае необходимости проставить ссылку на конкретные положения пункта. Фактически речь идет о том, что лицо, желающее проставить ссылку, должно определить номер абзаца, отсчитав количество абзацев вручную. Если речь идет, например, о 45-м абзаце, то это может создать серьезные неудобства.

Данный недостаток может быть устранен путем преобразования пунктов в разделы Положения с соответствующим превращением отдельных абзацев (их смежных групп) в пункты. Такое дробление пунктов, сокращение их масштаба облегчит навигацию читателя в тексте и, самое главное, упростит создание ссылок на конкретные положения НПА.

Пример № 3

Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Данный закон содержит самую большую статью среди всех действующих федеральных законов: ею является статья 7 «Права и обязанности организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом». Она состоит из более чем 15 тысяч слов, занимая 34 страницы формата А4 (при использовании 12 размера шрифта и полуторного интервала между строками). На указанную статью приходится 45% от всего объема закона, а остальная часть текста распределена между 30 другими статьями законодательного акта.

Сама статья состоит из 70 пунктов, которые из-за неоднократного внесения изменений имеют нелинейную нумерацию (например, есть пункты с номерами 1.5-8 или 1.12-3). Сами пункты имеют кардинально разный объем и структуру. Часть из них – это очень объемные и сложноустроенные структурные единицы: например, пункт 1, который состоит из 7 подпунктов и включает 36 абзацев, 2033 слова. В то же время некоторые пункты состоят из одного абзаца, содержащего менее сотни слов (в частности, в пункте 1.4-3 всего 23 слова).

Описанный структурный дисбаланс закона (конкретной статьи) в совокупности с общим высоким уровнем синтаксической сложности текста значительно затрудняют чтение закона. Правовое регулирование данной сферы является в принципе довольно сложным, однако вышеописанные проблемы затрудняют понимание и применение норм еще больше.

Данные недостатки могут быть устранены только путем кардинального изменения структуры нормативного материала, который в настоящее время находится в составе не только статьи 7, но и других статей рассматриваемого закона. Например, уже сейчас в законе есть достаточно много нормативных положений, которые могут быть сгруппированы в статьи, посвященные следующим вопросам:

1) идентификация клиентов, представителей клиентов, выгодоприобретателей, бенефициарных владельцев клиентов (включая отдельные статьи об идентификации физических и юридических лиц);

2) упрощенная идентификация физических лиц;

3) внутренние организационные меры для противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения (в частности, разработка правил внутреннего контроля и целевых правил внутреннего контроля, назначение специальных должностных лиц организаций);

4) основания и порядок приостановления операций, отказа в совершении операции, замораживания (блокирования) денежных средств, отказа от заключения договора или расторжения договора.



Почему это важно?

Хронологический анализ синтаксической сложности законодательных актов, проведенный НИУ ВШЭ в 2019 году, свидетельствует о том, что одной из основных причин усложнения текстов законов является внесение в них изменений. В среднем каждое изменение федерального закона приводит к росту показателя ИСЗ на 0,1 балла. Такой феномен имеет следующее объяснение.

При подготовке первой редакции закона он воспринимается как комплексный документ, системно регулирующий какую-либо сферу. Как правило, это означает кропотливую работу над перечнем понятий и их определений, над структурой закона, сбалансированным распределением текста между структурными единицами (разделами, главами, статьями), над языком закона.

Однако после вступления закона в силу и по мере его применения начинают выявляться пробелы регулирования, вопросы, которые требуют более детальной регламентации. Возможно проведение частичных реформ, в рамках которых изменяется не вся сфера целиком, а существующая система дополняется новым инструментом государственного регулирования (например, новым видом лицензируемой деятельности, обязанностью подавать дополнительное уведомление или созданием новой государственной информационной системы).

В результате существующая ткань нормативного текста подвергается локальным изменениям. Авторы соответствующих изменений стараются учесть как можно больше деталей, чтобы устранить выявленные проблемы. Это приводит к произвольному использованию более сложных синтаксических конструкций. Более того, отдельные части нормативного текста могут подвергаться правке многократно (несколько десятков раз), что в итоге может приводить к возникновению нечитаемых конструкций.

Яркой иллюстрацией может служить уже упомянутое выше положение ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, которое содержит перечень категорий административных правонарушений, в отношении которых возможно проведение административного расследования. В первоначальной редакции кодекса, принятой в декабре 2001 года, данный перечень содержал только 11 категорий правонарушений. Соответствующее предложение содержало всего лишь 60 слов и было довольно удобно для чтения, хотя подлежащее и сказуемое находились в самом конце предложения.

Однако с декабря 2001 года по март 2022 года изменения в данное предложение вносились 50 раз. В результате перечень категорий административных правонарушений, в отношении которых возможно проведение административного расследования, вырос до 62 позиций. Само же предложение увеличилось до 550 слов (см. пример № 1 Правила № 2) и стало абсолютно нечитаемым, в том числе за счет сохранения подлежащего и сказуемого в самом конце предложения.

Что делать?

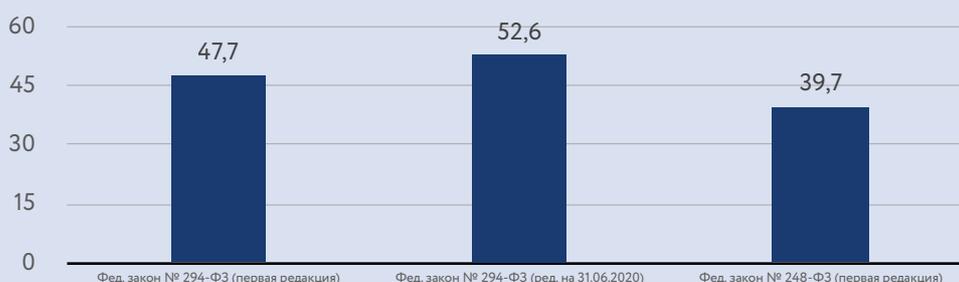
Если законодательный и подзаконный нормативно-правовой акт подвергается частным и (или) значительным изменениям, то периодически необходимо принятие нового нормативно-правового акта, регулирующего данную сферу. Если за весь период действия в закон или иной НПА изменения были внесены 100 раз или более, то это должно являться основанием для обязательной экспертизы НПА на предмет его синтаксической сложности и удобочитаемости. Если же НПА подвергался правкам 200-250 раз, то это однозначно свидетельствует о необходимости принятия новой редакции нормативно-правового акта.

Пример № 1

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Этот закон уже изначально имел довольно высокий уровень синтаксической сложности, который еще значительно вырос за 11 лет его действия. Рост сложности был следствием того, что в закон почти 90 раз вносились изменения.

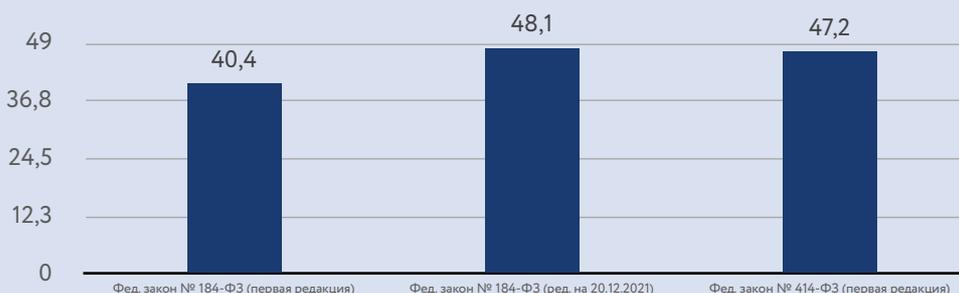
Однако пришедший ему на смену Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» получился более простым с синтаксической точки зрения. За счет изменения структуры авторам нового закона удалось избавиться от неоправданно сложных синтаксических конструкций и изложить нормы более удобным для восприятия языком, несмотря на то, что новый закон имеет более широкую сферу регулирования и такой же сложный предмет. Динамика показателей ИСЗ для двух вышеуказанных законов представлены на рис. 1



Пример № 2

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

За 22-летний период действия данного закона в него почти 190 раз вносились изменения, что привело к росту его синтаксической сложности. В декабре 2021 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Уровень сложности текста в новом законе несколько снизился, однако снижение нельзя назвать кардинальным (рис. 2).



Этот пример показывает, что сама по себе замена давно действующего закона, подвергнутого множеству изменений, на новый закон далеко не всегда позволяет значительно повысить его удобочитаемость. Для этого необходимы целенаправленные действия, базирующиеся на выполнении специальных правил по упрощению текстов нормативно-правовых актов, изложенных в настоящих Методических рекомендациях.

Пример № 3

Отдельные федеральные законы, претерпевшие многочисленные правки за длительный период своего действия.

Корпус действующих законов включает довольно большое количество актов, которые действуют уже 20-25 лет и за это время были изменены несколько десятков или даже сотен раз, что значительно повысило синтаксическую сложность таких законов, сделало их сложными для чтения и понимания. Отдельные примеры таких нормативно-правовых актов приведены в таблице 1.

Таблица 1. Примеры федеральных законов, синтаксическая сложность которых значительно возросла за период действия

№	Название закона	Дата принятия	Количество законов, вносящих изменения	Показатель ИСЗ	
				на момент принятия	на октябрь 2022 года
1	О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции	22.11.1995	53	34,5	54,8
2	О банках и банковской деятельности	03.02.1996	134	32,6	50,1
3	О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	08.08.2001	71	35,4	48,3
4	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	30.12.2001	757	36,8	44,0
5	Об охране окружающей среды	10.01.2002	57	37,7	41,7
6	Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации	12.06.2002	106	44,9	50,4
7	Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации	25.06.2002	50	41,7	48,1

Для снижения синтаксической сложности вышеуказанных законов, а также других законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов, действующих длительное время и подвергавшихся за этот период многократным изменениям, необходимо на системной основе выявлять такие акты и принимать их в новой редакции. В рамках этого процесса должны применяться все вышеописанные правила написания простых и удобных для восприятия нормативных текстов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важным условием для эффективного применения всех вышеизложенных правил является психологическая готовность автора текста будущего НПА, изложить его простым и удобным для чтения языком. Для многих из тех, кто по долгу службы регулярно пишет тексты нормативно-правовых актов, «тяжелый», сложный для понимания официально-деловой стиль незаметно становится нормой, обыденностью или даже единственно возможным вариантом. Может подспудно появиться ощущение, что простой и легкий язык вообще не уместен для нормативно-правовых актов: «Так законы не пишут!».

Хотим напомнить, что это далеко не так. Конечно, тексты НПА не смогут соперничать по уровню удобочитаемости с публицистикой или художественными произведениями. Конечно, в любом случае законам и подзаконным нормативно-правовым актам свойственна и более сложная лексика (специальные термины или слова, не являющиеся общеупотребительными), и более сложные синтаксические конструкции. Однако добиться значительного упрощения языка НПА все же возможно. Достаточно только при подготовке проекта нормативного акта задавать вопросы: «Нельзя ли упростить этот текст?», «Можно ли написать тоже самое, но проще?» «Нужна ли эта точность?», «Не является ли она избыточной?».

Задавая именно эти вопросы, авторы и написали данные Методические рекомендации. Это официальный документ, и поэтому он вполне мог быть написан «сухим» и сложным официально-деловым стилем. Однако, стремясь претворить на практике советы по упрощению языка, авторы старались изложить рекомендации простым и понятным языком.

Нужно оговориться, что упрощение языка при подготовке проектов нормативно-правовых актов требует дополнительного времени и новых навыков государственных служащих. Это означает затраты. Но эти затраты являются инвестициями в качественное правовое регулирование социально-экономической и общественно-политической сферы, в формирование высокой правовой культуры («невозможно уважать закон, если не понимаешь его содержания»), следовательно, и вкладом в устойчивое развитие России.

Авторский коллектив:

Алимпеев Д.Р., Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В.

Замечания и предложения просим направлять по адресу: avchaplinski@hse.ru