

УДК 81'276.5
ББК Ш100.3

ГСНТИ 16.31.61

Код ВАК 10.02.01, 10.02.21

О. В. Барабаш **O. V. Barabash**
Пенза, Россия Penza, Russia

**К ПРОБЛЕМЕ ТОЛКОВАНИЯ
ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ:
АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ АСПЕКТ**

**TO THE PROBLEM OF INTERPRETATION
OF LEGAL DOCUMENTS:
ANTICORUPPTION ASPECT**

Аннотация. В настоящее время практического решения и теоретического осмысления требует проблема противодействия коррупции, возникающей в зоне пересечения политического и правового дискурса. В статье рассматривается проблема толкования правовых актов с точки зрения выявления в них коррупционного потенциала, анализируются причины неоднозначного толкования официальных документов. Выдвигается предположение о том, что одним из условий эффективного правового регулирования и правоприменения должен стать такой подход к созданию и толкованию нормативно-правовых актов и иных официальных документов, при котором происходит смещение акцента на адресата в акте правовой коммуникации.

Abstract. Nowadays there is a necessity to find a solution to the problem of corruption in an intersection of political and legislative discourses. The article runs about the interpretation of legal acts in an effort to find corruptogenic factors. The author analyses reasons for ambiguous interpretation of legal acts. The researcher makes a supposition that it is necessary to move the accent to an addressee of legal communication acts during the processes of adoption and interpretation of legal acts and official records. It allows to achieve an effective regulation of legal relationship.

Ключевые слова: политический дискурс; правовой дискурс; толкование; правовой акт; официальный документ; язык; коррупциогенный фактор.

Key words: political discourse; legislative discourse; interpretation; legal act; official record; language; corruptogenic factor.

Сведения об авторе: Барабаш Ольга Владимировна, кандидат филологических наук, доцент кафедры профессиональной педагогики и психологии.

About the author: Barabash Olga Vladimirovna, Candidate of Philology, Associate Professor of the Chair of Professional Pedagogy and Psychology.

Место работы: ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет».

Place of employment: Penza State University.

Контактная информация: 440026, г. Пенза, ул. Красная, 40.
e-mail: olphil@mail.ru.

Процесс реализации права требует прежде всего осмысления правовой нормы, уяснения и разъяснения воли законодателя, иными словами, осуществления толкования правового предписания. Как таковая проблема толкования правовых норм не нова: теоретико-правовому изучению толкования права посвящены труды Г. Гроция, Х.-Г. Гадамера, П. Рикера, Э. Бетти, ставшие основой теоретических построений более поздних разработчиков юридической герменевтики. Однако в настоящее время как для юристов-практиков, так и для ученых, в центре внимания которых находится сфера взаимодействия языка и права, проблема толкования правовых норм приобретает особую актуальность. Это связано с многочисленными обновлениями в российском законодательстве, увеличением объема нормативно-правового массива, расширением и в то же время недостаточной унификацией терминологического аппарата права, наличием бланкетных и отсылочных норм.

Указанные факторы обуславливают необходимость совершенствования юридической техники, поиска новых подходов к проблеме толкования нормативных правовых актов, к осуществлению экспертизы их проектов. Кроме того, как отметил на заседании коллегии Генеральной прокуратуры 5 марта 2013 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин, политическая система в нашей стране находится в состоянии становления, в связи с чем «появляется очень много лазеек для коррупции и использования в неблагоприятных целях служебного положения» [Российская газета. 2013. 5 марта]. Таким образом, становится очевидным, что практического решения и теоретического осмысления требует также проблема противодействия коррупции, возникающая в зоне пересечения политического и правового дискурса.

Целью настоящей статьи является рассмотрение проблемы толкования официальных документов с точки зрения выявления в них коррупционного потенциала. Актуаль-

Данное исследование проводится в рамках федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009—2013 годы, государственный контракт № 16.740.11.0708.

© Барабаш О. В., 2013

ность исследования обусловлена наличием спорных моментов в изучении проблемы толкования правового текста, решение которых имеет важное значение для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Кроме того, в качестве фактического материала используются новейшие нормативно-правовые акты, а также постановления муниципального уровня, размещенные на официальных сайтах в 2013 г.

Обратимся к закрепленным в науке определениям толкования права. А. С. Пиголкин характеризует толкование как «деятельность органов государства, должностных лиц, общественных организаций, отдельных граждан, направленную на установление содержания норм права, на раскрытие выраженной в них воли социальных сил, стоящих у власти» [Пиголкин 1998: 112].

А. Ф. Черданцев выделяет в толковании права, «с одной стороны, определенный мыслительный (познавательный) процесс, направленный на объяснение знаковой системы, а с другой — результат этого процесса, выраженный в совокупности высказываний естественного языка, придающих указанной системе определенное значение (смысл)» [Черданцев 2003: 108]. Действительно, толкование выступает как сложный, многоступенчатый и многосторонний процесс. Уяснение смысла правовой нормы (толкование «для себя») объективируется в процессе разъяснения (толкования «для другого») путем создания устного или письменного высказывания.

С. С. Алексеев указывает на взаимосвязь юридической техники с толкованием права как ее продолжением, называя последнее «техникой, выраженной в деятельности по установлению действительного содержания юридических норм» [Алексеев 2008: 486]. В подобном подходе подчеркивается, что правотолкование как техника установления смысла правовой нормы должно осуществляться в соответствии с четкими правилами.

Многие современные исследователи (А. В. Васюк, А. И. Овчинников, А. Е. Писаревский и др.) рассматривают толкование права с позиций юридической герменевтики, понимая ее профессиональное предназначение в поиске и реализации смысла законодательного текста, определении семантических приемов его формулирования и восприятия.

Таким образом, ученые сходятся во мнении о том, что толкование есть сложный интеллектуально-волевой процесс установления точного смысла правовой нормы, ее цели

и социальной направленности, возможных последствий действия толкуемого акта.

В то же время открытым остается вопрос об объекте толкования: что должно стать результатом уяснения и разъяснения нормативного правового акта — «буква» закона (формальное языковое выражение смысла правового акта) или «дух» закона (воля законодателя)? О. М. Беляева, указывая на то, что объектом толкования является текст закона, видит главную задачу толкования в выяснении смысла того, что сформулировал законодатель, а не того, что он хотел выразить [Беляева 2010: 104—108]. Не подвергается сомнению тот факт, что цель толкования заключается в точном, единообразном понимании и применении закона, в установлении его подлинной сути, словесно оформленной законодателем. При этом «толкование не вносит и не может вносить поправок и дополнений в действующие нормы. Оно призвано лишь объяснять и уточнять то, что сформулировано в законе» [Хропанюк 1998: 276].

Однако, как показывает анализ действующих законодательных актов, а также многих других юридических документов (договоров, судебных решений, постановлений регионального уровня и т. д.), одной из проблем, возникающих в процессе толкования и затрудняющих его, выступает именно противоречие воли и волеизъявления. Сложность и недостаточная четкость выражения мысли, отсутствие необходимых дефиниций, полисемия языковых формул становятся причинами неоднозначного толкования текста правового документа.

Особую остроту в связи с указанной проблемой приобретает вопрос о коррупционном потенциале правового текста. Если в законодательном акте содержится противоречие воли и волеизъявления, т. е. формы и того смысла, который подразумевал законодатель, то неоднозначное толкование — в пользу «буквы» либо «духа» закона — может служить причиной коррупционных действий правоприменителя.

Интересным представляется утверждение Е. А. Кусовой о том, что толкование норм — «это не только и не столько их понимание и объяснение как таковых, сколько интерпретация с точки зрения диатомии „право — факт“, т. е. потребностей юридической оценки конкретных фактических случаев» [Кусова 2010: 101]. Иными словами, исследователь акцентирует внимание на казуальном аспекте правотолкования, в связи с чем закономерно возникает необходимость обозначить круг его возможных участников. Принципиальным в связи с этим представ-

ляется поставленный Н. Д. Голевым вопрос о роли обыденного филологического толкования на фоне актуализации аутентичного толкования, дающего исключительное право толкования уполномоченному на то субъекту [Голев 2006: 6-36; Голев 2013: 85—92].

На наш взгляд, в настоящее время происходит расширение границ правотолкования: необходимость интерпретации вызывают не только нормативно-правовые акты, регулирующие определенную сферу общественных отношений, но и индивидуальные правовые акты, которые порождают права и обязанности только у тех субъектов, которым они адресованы [Барабаш 2012: 15]. Таким образом круг участников толкования юридических текстов (в широком значении) раздвигается и включает всех участников правовой коммуникации. Однако именно в таком случае нередко возникает несоответствие толкования уполномоченного органа и исполнителя правового предписания, причем «принцип аутентичности толкования, закрепляющий толкование за законодателем, решает это противоречие с позиций приоритета власти, которая всегда права, даже если не права» [Голев 2013: 87].

Следует в то же время отметить, что очищение российского законодательства от положений, обладающих коррупционным потенциалом, в настоящее время является одним из приоритетных направлений совершенствования правового поля в Российской Федерации. Основные принципы антикоррупционной политики закреплены в федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В соответствии со статьей 6 указанного закона основной мерой профилактики коррупционных нарушений является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов.

Согласно Методике, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», одним из коррупционных факторов является определение компетенции формулой «вправе», которое влечет «диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций» [Методика от 26 февраля 2010 г. № 96].

Например, пункт 3 статьи 39 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» гласит: «Размер платы за пользование жилым помещением и коммунальные услуги в общежитии для обучающихся

определяется локальными нормативными актами, принимаемыми с учетом мнения советов обучающихся и представительных органов обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность (при их наличии). Организация, осуществляющая образовательную деятельность, вправе снизить размер платы за пользование жилым помещением и коммунальные услуги в общежитии для обучающихся или не взимать ее с отдельных категорий обучающихся в определяемых ею случаях и порядке» [СЗ РФ от 31 декабря 2012 г. № 53 (часть I), ст. 7598]. На наш взгляд, данная правовая норма содержит коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя возможность необоснованного применения исключений из общих правил для граждан («отдельных категорий обучающихся»), так как определение случаев и порядка снижения размера платы за пользование жилым помещением и коммунальные услуги полностью отдано на усмотрение организации.

Примером возможности неоднозначного толкования текста законодательного акта может служить, на наш взгляд, пункт 2 статьи 7 действующего федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в котором устанавливается состав комиссии по размещению заказов: «Заказчик, уполномоченный орган вправе включать в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для нужд заказчиков» [ФЗ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ]. Определение полномочий заказчика формулой «вправе» предоставляет ему возможность формировать состав комиссии по своему усмотрению, что по сути является диспозитивным установлением возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций, т. е. коррупциогенным фактором. Однако если допустить, что законодатель подразумевал именно право заказчика на формирование комиссии установленным в данном пункте образом, то вытекающая отсюда необязательность включения в состав комиссии лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов, вступает в противоречие с требованием, выраженным наречием «преимущественно».

С 1 января 2014 г. вступает в силу федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ

«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в котором рассмотренное выше противоречие снимается благодаря исключению из положения закона формулы «вправе». В то же время неясными остаются критерии, по которым необходимо судить об уровне квалификации участников комиссии по размещению заказов, а также требования к уровню профессиональной компетенции заказчика.

Кроме того, в пункте 6 статьи 39 обнаруживается такой коррупциогенный фактор, как юридико-лингвистическая неопределенность. Так, использование категории оценочного характера *незамедлительно* не позволяет точно определить срок, в течение которого указанная в правовой норме обязанность должна быть исполнена: «В случае выявления в составе комиссии указанных лиц заказчик, принявший решение о создании комиссии, обязан незамедлительно заменить их другими физическими лицами, которые лично не заинтересованы в результатах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и на которых не способны оказывать влияние участники закупок...» [ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ]. Указание конкретного срока для замены членов комиссии позволит снять юридико-лингвистическую неопределенность и сделает выражение воли законодателя точным и однозначным.

Рассматриваемый закон содержит также большое количество отсылочных норм, приводящих к перераспределению полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти и затрудняющих правоприменение. Представляется необходимым проведение повторной антикоррупционной и лингвистической экспертиз данного нормативно-правового акта, направленного, согласно пункту 1 статьи 1, на «обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок» [ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ].

Следует отметить, что в действительности юридико-лингвистическая неопределенность порождается не только употреблением неустоявшихся терминов и категорий оценочного характера. Причиной ее возникновения может стать как неверное употребление формы слова, так и структура целого предложения, иными словами, нарушение языковых норм как следствие недостаточно-

го владения юридическим языком, основами юридической техники [Барабаш 2013: 14]. Так, возможность двоякого толкования волеизъявления может возникнуть при употреблении глагольно-именных сочетаний в тексте официальных документов без учета видовой принадлежности глагола, например:

Администрация рабочего поселка Колышлей постановляет:

1. *Разрешить вырубку сухостоя и аварийных деревьев, вырубку сухих и поломанных кустарников на территории муниципального образования „Рабочий поселок Колышлей“ в районе улицы 70 лет Октября.*

2. *Рекомендовать индивидуальному предпринимателю Акимовой М. Н. провести санитарную очистку захлапленности лесополосы и в соответствии с правилами благоустройства населенных пунктов производить уборку и вывоз образовавшегося мусора* [Постановление... Колышлей... 2013].

В пункте 2 данного постановления содержится несогласованность форм сказуемых, которая приводит к юридико-лингвистической неопределенности высказывания: глагол совершенного вида «провести» (отвечающий на вопрос «Что сделать?») стоит в однородном ряду с глаголом несовершенного вида «производить» («Что делать?»). В связи с этим возникает вопрос, следует ли индивидуальному предпринимателю М. Н. Акимовой регулярно производить уборку и вывоз образовавшегося мусора (тогда нужно указать степень этой регулярности и посвятить этому моменту отдельный пункт), или (что, скорее всего, подразумевал автор текста) убрать и вывезти мусор необходимо только после вырубки сухостоя, о чем говорится в пункте 1 данного постановления. В таком случае следует употребить глагол совершенного вида «произвести».

Юридико-лингвистическая неопределенность может возникать и при употреблении личных местоимений, заменяющих существительное, например: *В случае если для подготовки ответа требуется более продолжительное время, специалист администрации, осуществляющий индивидуальное устное информирование, может предложить заявителю обратиться за необходимой информацией в письменном виде либо назначить другое удобное для него время для устного информирования* [Проект постановления... 2013].

В данном предложении местоимение с предлогом «для него» создает юридико-лингвистическую неопределенность, так как из предложения не ясно, к кому указанное местоимение относится: к заявителю или

специалисту. В официальных документах не следует избегать тавтологии с помощью личных местоимений, поэтому в данном предложении необходимо употребить формулировку «удобное для заявителя время».

Императивность официально-деловой речи, предполагающая последующие обязательные действия адресата, требует точности выражения мысли, полноты высказывания. Данное требование находит свое отражение и в синтаксических особенностях правовых документов. Так, усложненность синтаксиса, тенденция к рубрикации текста обусловлены необходимостью детализации правовых норм. Сложные рубрицированные перечисления дают возможность формализовать передачу однотипной информации. При этом важным организующим средством на уровне предложения выступает порядок слов.

К сожалению, авторы официальных документов не всегда уделяют достаточно внимания порядку слов при построении предложений. Неудачный порядок частей предложения может не только затруднять возможность понимания правовой нормы, но и создавать условия для ее двоякого толкования, т. е. порождать коррупциогенность текста. Приведем пример: *Постановка на учет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилья* [Постановление... Ульяновского сельсовета... 2013].

Данное предложение взято из постановления, в котором утверждаются административные регламенты исполнения муниципальных функций (предоставления муниципальных услуг) администрацией. Формулировка представляется не совсем удачной, так как не ясно, к кому относится информация из причастного оборота «не имеющих закрепленного жилья» — к детям или к родителям. Здесь в сокращенном виде приводятся положения Жилищного кодекса Российской Федерации и федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», поэтому речь идет, конечно, о детях. В связи с этим предложение следует перестроить следующим образом: «Постановка на учет детей-сирот, а также детей, оставшихся без попечения родителей и не имеющих закрепленного жилья». В таком случае языковое выражение правовой нормы становится более четким, а правотолкование — однозначным.

Подведем итоги. Очевидно, что причины неоднозначного толкования текста закона могут иметь как естественно-языковой (богатство языка, лексическая полисемия), так

и юридико-технический характер. В соответствии с этим при толковании правовых текстов, в том числе с целью выявления в них коррупционного потенциала, первостепенное значение имеет план их языкового выражения. Это связано, на наш взгляд с тем, что с момента официального опубликования смысл правовой нормы перестает принадлежать законотворцу, происходит так называемое отчуждение текста от автора, и все участвующие в правовой коммуникации субъекты осуществляют интерпретацию (неофициальное толкование) правового акта исходя из того, что в нем написано. Если придерживаться такой точки зрения, нельзя не согласиться с утверждением Н. Д. Голева о том, что «признание верховенства „буквы закона“ в толковании правовых текстов существенно меняет традиционное представление о субъектности толкования текста закона и сущности правовой коммуникации вообще». Как отмечает ученый, при таком подходе усиливается позиция обыденного филологического толкования, которое «переходит из области юридико-герменевтической периферии в сущностные категории правовой коммуникации в формате диалога власти и народа (законопослушных граждан)» [Голев 2013: 88]. В связи с этим одним из условий эффективного правового регулирования и правоприменения представляется такой подход к созданию и толкованию нормативно-правовых актов и иных официальных документов, при котором в акте правовой коммуникации происходит смещение акцента в сторону адресата, что особенно важно при рассмотрении толкования текста правового документа в антикоррупционном аспекте.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев С. С. Общая теория права. — М. : Проспект, 2008.
2. Барабаш О. В. Язык и стиль официальных документов: антикоррупционные требования // Язык. Право. Общество : сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. (г. Пенза, 23—24 апр. 2013 г.) / под. ред. О. В. Барабаш, Г. И. Канакиной. — Пенза : Изд-во ПГУ, 2013. С. 6—17.
3. Барабаш О. В., Мартынова О. А. Юридическая герменевтика и проблемы толкования правовых норм // Вестник МГОУ. 2012. № 4. С. 14—19.
4. Беляева О. М. Объект толкования права: воля закона («буква» закона) или воля законодателя («дух» закона)? // Законы России: опыт анализа, практика / Казан. гос. ун-т им. В. И. Ульянова-Ленина. 2010. № 11. С. 104—108.
5. Голев Н. Д. Об обыденном филологическом толковании и уяснении текста закона // Язык. Право. Общество : сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. (г. Пенза, 23—24 апр. 2013 г.) / под. ред. О. В. Ба-

рабаш, Г. И. Канакиной. — Пенза : Изд-во ПГУ, 2013. С. 85—92.

6. *Голев Н. Д.* От редактора. Правовая коммуникация в зеркале естественного языка // Юрислингвистика-7. Язык как феномен правовой коммуникации / под ред. Н. Д. Голева. — Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2005.

7. *Кусова Е. А.* Проблемы правотолкования информационного законодательства: к постановке проблемы // Вектор науки ТГУ. 2010. № 2 (2). С. 100—102.

8. *Методика* проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96). URL: http://base.garant.ru/197633/#block_2000 (дата обращения: 10.03.2013).

9. *Пиголкин А. С.* Толкование норм права и правотворчество: проблемы соотношения // Закон: создание и толкование / под ред. А. С. Пиголкина. — М. : Спирк, 1998.

10. *Постановление* Администрации рабочего поселка Колышлей Колышлейского района Пензенской области от 12.03.2013 года № 26 «О разрешении на вырубку сухостоя и аварийных деревьев на территории муниципального образования „Рабочий поселок Колышлей“». URL: <http://kol.kolyshley.pnzreg.ru/ndocs/2013/03/13> (дата обращения: 15.03.2013).

11. *Постановление* Администрации Ульяновского сельсовета Тамалинского района Пензенской области от 25.02.2013 №11 «Об утверждении административных регламентов исполнения муниципальных функций (предоставления муниципальных услуг) администрацией Ульяновского сельсовета Тамалинского района Пензенской области». URL: <http://ulynovsky.tamala.pnzreg.ru/ndocs/2013/03/12/7572952> (дата обращения: 20.03.2013).

12. *Проект постановления* «Об утверждении административного регламента администрации Суляевского сельсовета Лопатинского района Пензенской области по предоставлению муниципальной услуги по обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок». URL: <http://sulyaevka.lopatino.pnzreg.ru/ndocs/2013/03/13/17201389> (дата обращения: 20.03.2013).

13. *Российская газета*. URL: <http://www.rg.ru/2013/03/05/prokuratura-site.html> (дата обращения: 20.06.2013).

14. *Федеральный закон* от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». URL: <http://www.rg.ru/2008/12/30/korruptcia-fz-dok.html> (дата обращения: 22.05.2013).

15. *Федеральный закон* от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 53 (часть I). Ст. 7598.

16. *Федеральный закон* от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». URL: <http://www.rg.ru/2005/07/28/goszakaz.html> (дата обращения: 03.06.2013).

17. *Федеральный закон* от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: <http://www.rg.ru/2013/04/12/goszakupki-dok.html> (дата обращения: 03.06.2013).

18. *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права : хрестоматия : учеб. пособие. — М., 1998.

19. *Черданцев А. Ф.* Толкование права и договора : учеб. пособие. — М. : Юнити-Дана, 2003.

Статью рекомендует к публикации д-р филол. наук, проф. Н. Д. Голев