

УДК 34.02:316.422.44

DOI 10.36511/2588-0071-2020-2-209-213

Морозов Александр Евгеньевич

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н.И. Лобачевского (603115, Нижний Новгород, ул. Ашхабадская, 4)

Alexander E. Morozov

candidate of sciences (law), associate professor of the department of administrative and financial law

National research Lobachevsky State university of Nizhny Novgorod (4 Ashkhabadskaya st., Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603115)

E-mail: alex.e.morozov@gmail.com

**О подходах к улучшению качества
финансового законодательства для обеспечения
национальной экономической безопасности России**

**On approaches to improving the quality of financial legislation
to ensure the national economic security of Russia**

В работе доказывается тезис об избыточной сложности российского законодательства и негативном влиянии этого на устойчивость экономической системы к различным угрозам. Рассмотрены подходы к улучшению качества финансового законодательства путем использования различных средств автоматизации законотворческого процесса. Обоснован вывод о необходимости создания программного продукта, позволяющего обрабатывать тексты для обеспечения перевода с формального языка (языка нормативных правовых актов) на естественный язык (общеупотребимый) и обратно, для более эффективного правового регулирования.

Ключевые слова: понятное право, юридическая техника, норморайтинг, электронная демократия, машиночитаемые нормы права, цифровизация законотворчества.

The paper proves the thesis about the excessive complexity of Russian legislation and the negative impact of this on the stability of the economic system to various threats. The approaches to improving the quality of financial legislation by using various means of automation of the legislative process are considered. It substantiates the conclusion that it is necessary to create a software product that allows you to process texts to ensure translation from a formal language (the language of legal

acts) into a natural language (common) and vice versa, for more effective legal regulation.

Keywords: clear law, legal technique, legal rules writing, e-democracy, machine-readable rules of law, digitalization of lawmaking.

Российское финансовое законодательство (под которым для целей настоящей работы автор понимает бюджетное, налоговое, а также законодательство в сфере социального обеспечения) регулирует правоотношения в значимых для государства и чувствительных для населения сферах. В то же время нормы финансового законодательства запутанны и нестабильны, что препятствует их пониманию и применению не только обывателями, но и служащими государственного аппарата.

Согласно исследованию, проведенному в марте 2020 года специалистами НИУ ВШЭ, с 1991 года тексты российских законов только усложняются, а начиная с VI созыва Государственной Думы РФ (с 2011 года) ситуация еще более ухудшилась. От внесения законопроекта до его принятия текст усложняется на 48%. Это происходит за счет увеличения количества слов между двумя зависимыми словами, числа слов в одном предложении и в одном абзаце, количества причастных оборотов и в то же время сокращения числа глаголов. Индекс синтаксической сложности российских законов приближается к индексу сложности «Критики чистого разума» И. Канта (а в некоторых случаях и превышает его). Текст российского закона в 10 раз сложнее для восприятия, чем литературный текст [1]. При этом вводимая новыми законами терминология, как правило, не согласовывается с понятийным аппаратом, существующим в действующих нормативных правовых актах.

Проще говоря, новейшее российское законодательство, особенно в финансовой сфере, многословно и противоречиво. Некачественная норма права, допускающая различное ее толкование, не позволяет упорядочить регулируемое правоотношение, но способствует произволу чиновников и, как следствие, порождает коррупцию. В итоге законы не исполняются либо исполняются вопреки целям их принятия, права граждан не защищены, авторитет государства подрывается. Непонятный (невнятный, нарочито усложненный и в то же время неконкретный) закон позволяет налагать антиконституционные ограничения; обсчитывать пенсионеров, заставляя их через суд добиваться восстановления нарушенных прав; унижать медиков, работающих в пекле пандемии, поминутным учетом рабочего времени; препятствовать доведению социальных выплат до нуждающихся требованиями постоянного сбора различных справок (что особенно цинично выглядит на фоне рапортов о налаженной системе межведомственного электронного взаимодействия) и т. д.

Проблемы с качеством российского законодательства начинаются уже на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов и во многом обусловлены непрофессионализмом лиц, участвующих в законотворческом процессе, незнанием (либо поверхностным знанием) методов и приемов юридической техники. Как справедливо отмечает доктор юридических

наук, профессор В.М. Баранов, необходимо обучение специалистов в сфере подготовки законов — «норморайтеров» [2].

Объем факторов, требующих учета при работе с законопроектом (от уже принятых норм до обстоятельств внутренней и внешней политики), также негативно влияет на качество текстов. В итоге проблема воспроизводит сама себя, и чиновники лишь пассивно такому воспроизводству противодействуют (страх персональной ответственности — самый демотивирующий для них фактор).

В сокращении избыточной сложности финансового законодательства заинтересованы участники бюджетного процесса всех уровней бюджетной системы, налоговые органы, органы социального страхования и пенсионного обеспечения, суды, гражданское общество, каждый из нас. Понятность, прозрачность финансово-правовых норм (в идеале — еще и справедливость) является необходимым условием для законного, эффективного, общественно приемлемого распоряжения публичными денежными фондами. Наличие в законодательстве и применение четких, справедливых, непротиворечивых, конкретных правил поведения, осознаваемых всеми экономическими акторами (государственными, негосударственными), помогает преодолеть коррупцию и не допустить растраты. Тем самым становится возможным, используя сравнение С.А. Афонцева, «повысить иммунитет» национальной экономической системы к угрозам национальной экономической безопасности [3].

В настоящее время на государственном уровне улучшить качество законодательства пытаются по нескольким направлениям:

— методическое обеспечение обязательной лингвистической экспертизы законопроектов, вносимых в Государственную Думу РФ. В качестве инструментов, облегчающих подготовку текстов законопроектов, называется работа со справочными правовыми базами данных [4];

— работа над созданием федеральной государственной информационной системы «Национальная единая среда взаимодействия всех участников нормотворческого процесса при подготовке регуляторных решений». До декабря 2021 года планируется запуск пилотного проекта по улучшению читаемости текстов на основе программы «Мой офис» [5];

— выработка подходов к автоматизации права, созданию машиночитаемых норм в рамках программы «Цифровая экономика» [6].

Прослеживается общая тенденция к цифровизации законотворчества. Видно, что существует запрос на передачу рутинных процессов и процедур от человека к компьютеру. Рынок в ответ на этот запрос предлагает:

— справочные базы данных для быстрого нахождения значений терминов и подборки формальных текстов по ключевым словам (*Консультант-Плюс, Гарант, Кодекс, Система Юрист* и др.),

— продукты для редактирования текста, улучшения его читаемости (уже упомянутый «Мой офис»);

— инструменты для конструирования документов — как правило, договоров и сопутствующей документации — путем выбора различных блоков из готовых шаблонов (в составе справочных правовых систем, а также в виде отдельных программных продуктов).

Отрадно отметить, что функция поиска информации в юридических текстах, а также возможность создания несложных гражданско-правовых документов реализованы на достаточном уровне для эпизодического использования. Хотя результаты работы с данными сервисами целиком зависят от опыта пользователя, степени его правовой грамотности, креативности в составлении поисковых запросов и анализе полученной информации, следует признать, что наличие этих инструментов существенно облегчает жизнь не только профессиональному юристу, но и обывателю. Вместе с тем, заложенные в них алгоритмы не предназначены для снижения сложности формального юридического текста, поэтому проблема, обозначенная в начале статьи (избыточная сложность публично-правовых норм, а именно финансового законодательства), не решается.

Для подготовки законодательства, не просто удобного для чтения, но и понятного, необходим автоматический переводчик юридических текстов на естественный язык и обратно. Наличие такого инновационного продукта является необходимым условием как для создания машиночитаемых норм права, исполняемых без участия человека (достаточно конкретный и очень дискуссионный вопрос), так и для государственного цифрового управления на принципах электронной демократии (вопрос не менее дискуссионный, но гораздо более широкий, чем создание робота-юриста). Никто не говорит исключительно на формальном языке. Для осознанного правомерного поведения неизбежно использование естественного языка. Но возникает проблема многозначности толкования и неточной передачи смысла нормы права при изложении ее «простым языком». Основные причины этого: двусмысленность; несоответствие использованных слов заложенному изначально смыслу (неадекватность); неопределенность текста (размытость, многословность). Судебное толкование нормы права при разрешении конкретных споров позволяет в известной степени выявить и преодолеть несовершенство правового регулирования (неоднозначность понимания нормы права, прежде всего). Однако это очень дорогой способ прояснения смысла формального текста — и по издержкам времени, и по денежным расходам на отправление правосудия.

Неясность, непонятность права может и должна быть исправлена в самом начале, когда закон только пишется. Для успешного процесса законотворчества необходимы специалисты-«норморайтеры», вооруженные программными средствами, позволяющими:

- 1) уменьшать количество слов (добиваться лаконичности нормы права);
- 2) структурировать текст в соответствии с семантикой;
- 3) использовать единый для каждой из отраслей права глоссарий терминов на естественном языке.

Автор пока не смог обнаружить существующих (предлагаемых на рынке) решений, специализированных именно на переводе с юридического (формального) языка на естественный (простой). Однако в проблемных интервью с федеральными и региональными чиновниками (более 150 человек в апреле — мае 2020 года) и представителями государственно-общественных организаций (ОНФ, АСИ — май 2020 года) идея создания такой платформы была встречена с энтузиазмом. Специалисты в области искусственного ин-

теллекта, с которыми автор обсуждал вышеописанную идею и подходы к обработке текстов, приветствуют сложность и практическую направленность задачи. Автор с единомышленниками (специалисты в области юриспруденции, а также в разработке и обслуживании систем поддержки принятия решений) в настоящее время формулируют детальное техническое задание и уверены в реализуемости описанного проекта.

Примечания

1. Винокуров А. Слишком нормативный русский. В Высшей школе экономики оценили сложность российских законов // *Коммерсантъ*. 2020. 18 марта.
2. Баранов В.М. Нормрайтер как профессия // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2017. № 6 (119). С. 16—29.
3. Афонцев С.А. Концептуальные основы анализа национальной и международной экономической безопасности // *На страже экономики*. 2020. № 2 (13). С. 27—47.
4. Методические рекомендации Государственной Думы Федерального Собрания от 6 августа 2013г. «По лингвистической экспертизе законопроектов». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70363040/> (дата обращения: 01.06.2020).
5. URL: <https://www.tadviser.ru/> (дата обращения: 15.06.2020).
6. Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Утвержден Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам. URL: <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6gczMkPF.pdf> (дата обращения: 15.06.2020).

References

1. Vinokurov A. Too normative Russian. The Higher School of Economics appreciated the complexity of Russian laws. *Kommersant*, 2020, March 18. (In Russ.)
2. Baranov V.M. Legal rules writer as a profession. *Bulletin of the Saratov State Law Academy*, 2017, no. 6 (119), pp. 16—29. (In Russ.)
3. Afontsev S.A. Conceptual framework for the analysis of national and international economic security. *The Economy under Guard*, 2020, no. 2 (13), pp. 27—47. (In Russ.)
4. Methodical recommendations of the State Duma of the Federal Assembly dated August 6, 2013 “On the linguistic examination of draft laws”. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70363040/> (accessed 15.06.2020). (In Russ.)
5. URL: <https://www.tadviser.ru/> (accessed 15.06.2020). (In Russ.)
6. Passport of the national program “Digital Economy of the Russian Federation”. Approved by the Presidium of the Presidential Council on Strategic Development and National Projects. URL: <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6gczMkPF.pdf> (accessed 15.06.2020). (In Russ.)