

Выявление и устранение юридиколо-лингвистических неопределённостей новое требование к профессиональным умениям государственной гражданской службы

Поличка Максим Анатольевич
*Директор Дальневосточного центра инноваций социальной сферы,
кандидат юридических наук*

**Юридикo-лингвистические
неопределённости как
актуальная проблема
государственного управления**



Постановление Правительства РФ
от 26.02. **2010** N 96
"Об антикоррупционной
экспертизе нормативных
правовых актов и проектов
нормативных правовых актов"

Методика проведения антикоррупционной экспертизы **нормативных правовых актов** и проектов нормативных правовых актов

4. Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

...

в) юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Юридикo-лингвистические неопределённости (ЮЛН)

в нормативных
правовых
актах

в правовых
актах,
поручениях,
решениях
органов власти

в документах
государственных
институтов
развития



В ИТОГЕ:

- коррупция
- ошибки в проектировании управленческих решений
- неэффективное расходование бюджетных средств

Примеры ЮЛН в федеральных законах

1. Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ «**Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации**» (доступ, рынок социальных услуг,...)
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «**Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ**» (организация, создание условий, досуг,...)
3. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ «**Об образовании в Российской Федерации**» (гражданственность, единство образовательного пространства,...)
4. Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ «**Об основах общественного контроля в Российской Федерации**» (призван, наблюдение, ...)
5. ...

Пример 1. Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации"

[КАРТАСЛОВ.РУ](http://kartaslov.ru) —

[Карта слов и выражений русского языка](http://kartaslov.ru)

Статья 4. Принципы социального обслуживания

...

2. Социальное обслуживание осуществляется также на следующих принципах:

1) **равный, свободный ДОСТУП** граждан к социальному обслуживанию вне зависимости от их пола, расы, возраста, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений и принадлежности к общественным объединениям;

РАВНЫЙ - одинаковый, совершенно сходный, такой же (по величине, качеству, достоинству и т. п.).

СВОБОДНЫЙ - не стесненный ограничениями, запретами, беспрепятственный; совершаемый легко, без препятствий, затруднений.

ДОСТУП - место, по которому можно подойти, приблизиться к чему-либо; проход к чему-либо.

ДОСТУПНОСТЬ - возможность доступа к чему-либо, возможность получения, приобретения чего-либо.

Что такое ДОСТУП граждан к социальному обслуживанию?



28.12.2013 N 442-ФЗ

Глава 2. ПОЛНОМОЧИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Статья 8. Полномочия органов государственной власти субъектов
Российской Федерации в сфере социального обслуживания

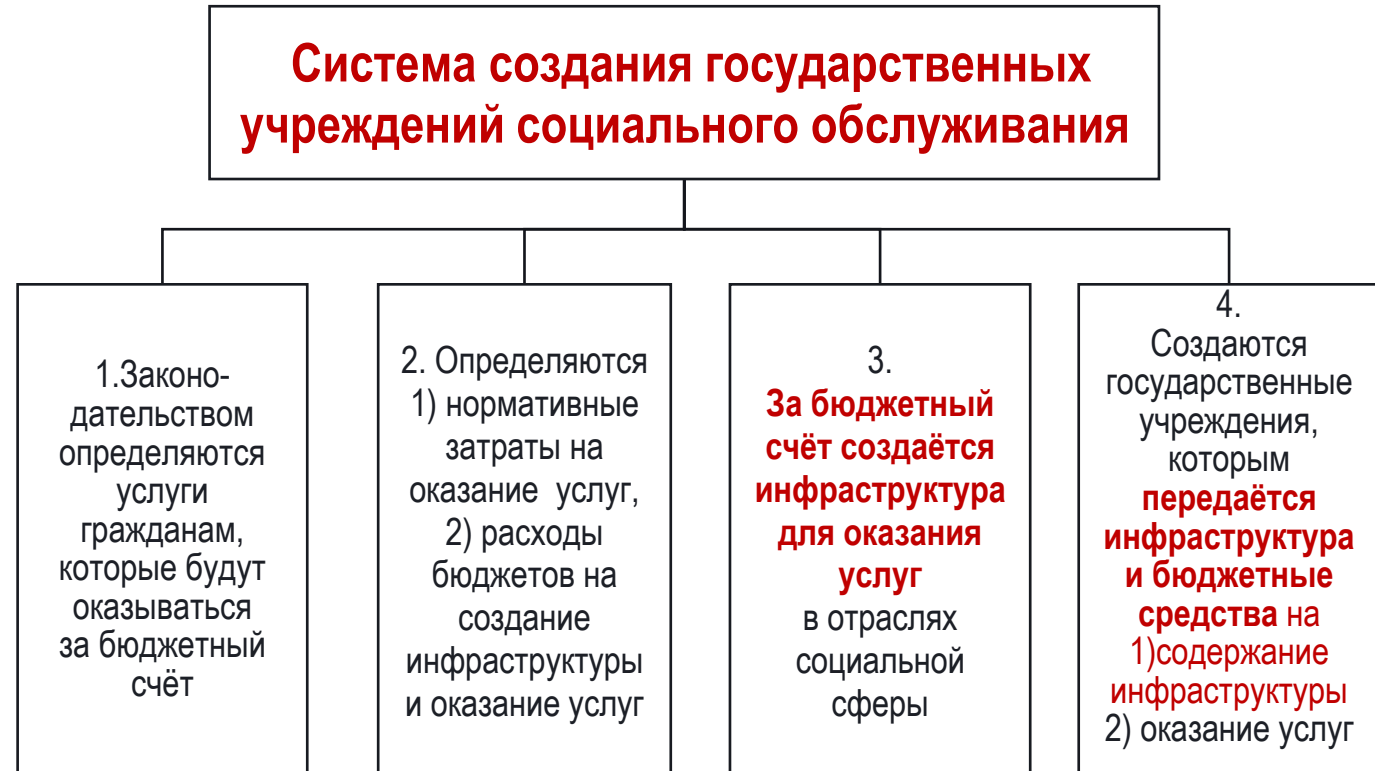
...

**21) разработка и реализация мероприятий по
формированию и развитию рынка социальных услуг,
в том числе по развитию негосударственных
организаций социального обслуживания;**

Что такое «рынок социальных услуг»?

Если признать «рынок социальных услуг» обычным «товарным рынком» в соответствии со ст.4 федерального закона №135-ФЗ «О защите конкуренции», то органы государственной власти не должны допускать на нём недобросовестную конкуренцию (ст.15 закона 135-ФЗ)

Недобросовестная конкуренция - любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на **получение преимуществ** при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству РФ ... (135-ФЗ, ст. 4 п. 9)



Примеры ЮЛН в поручениях Президента РФ

1. Поручение Президента РФ по итогам Восточного экономического форума 2021 года п.4 **о разработке планов развития городов и мастер-планов развития городов.**

2. Поручение Президента РФ по итогам Восточного экономического форума 2021 года п. 3 **о создании на территории Хабаровского края промышленного кластера для реализации проектов по производству строительных материалов и выполнению строительных работ**

3. Поручение Президента РФ Пр-1293,п.6 **о разработке Стандарта социального капитала бизнеса**

4. Поручение Президента РФ по итогам заседания Наблюдательного совета АСИ 9 июля 2020 **о разработке Рейтинга качества жизни**

5. ...

ПРИМЕР 1. Поручение Президента РФ 4 по итогам планарного заседания ВЭФ-2021

4. Правительству РФ совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ, входящих в состав ДФО, при участии глав муниципальных образований, заинтересованных организаций и представителей общественности в целях улучшения условий проживания граждан, повышения доступности социальных услуг и создания возможностей для самореализации граждан обеспечить:

а) разработку планов развития городов, являющихся административными центрами субъектов РФ, входящих в состав ДФО, городов с населением свыше 50 тыс. человек, расположенных на территории ДФО, а также г.Тынды и г.Северобайкальска, отразив в указанных планах приоритетные направления развития этих городов, а также отрасли экономики, в которых преимущественно будут создаваться рабочие места и которые будут обеспечивать спрос за пределами этих городов на производимые в них товары и оказываемые услуги.
Срок – 1 августа 2022 г.;

б) подготовку мастер-планов развития городов, определенных в подпункте «а» настоящего пункта, в целях реализации стратегий их развития, а также рассмотрение и утверждение отдельных мастер-планов на Восточном экономическом форуме в 2022 году.

Доклад – до 1 января 2022 г., далее – один раз в полгода;

Ответственные: Мишустин М.В., высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, входящих в состав ДФО.

1. Разработать **ПЛАНЫ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ ...**, отразив в указанных планах

- приоритетные направления развития этих городов,
- а также отрасли экономики, в которых преимущественно будут создаваться рабочие места и которые будут обеспечивать спрос за пределами этих городов на производимые в них товары и оказываемые услуги.

2. Подготовить **МАСТЕР-ПЛАНЫ РАЗВИТИЯ ГОРОДА** в целях реализации **СТРАТЕГИЙ ИХ РАЗВИТИЯ**

Президенту Российской Федерации

Уважаемый Владимир Владимирович,

...в Перечне поручений по итогам пленарного заседания ВЭФ в п.4 поставлены задачи, **формулировки которых содержат юридико-лингвистические неопределённости** как то "планы развития городов", "мастер-планы развития городов", "стратегии развития городов". **Ни одно из этих понятий не имеет пока нормативно-правового определения, а в научных публикациях трактуется по-разному.** Кроме того, есть вопросы и по соответствию целей, задач и результатов в описании задачи о планах развития городов (см. Приложение).

Поскольку в Дальневосточный научный центр местного самоуправления поступают обращения от органов власти и заинтересованных организаций с просьбой помочь в реализации данного поручения, то убедительная просьба к специалистам Вашей Администрации, которые готовили данное поручение, дать разъяснения по сформулированным выше вопросам.

Отправлено: 11 ноября 2021 года, 04:47



АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ул. Ильинка, д. 8/4, г. Москва, 103132
Тел. (495) 606-50-70, факс (495) 606-54-60

«16» ноября 2021 г.
№ 196-12733

ПОЛИЧКА Н.П.

По нашему мнению, при подготовке проекта перечня поручений Президента Российской Федерации № Пр-1971 от 16 октября 2021 г., в том числе его пункта 4, были соблюдены соответствующие требования, а возможные вопросы, связанные с его реализацией, вызваны новизной и сложностью поставленных задач.

Помощник
Президента Российской Федерации -
начальник Управления

Л.Брычева

Перечень поручений по итогам

Восточного экономического форума – 2023

7 ноября 2023 года



Пр-2217, п.1

4) разработать при участии государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», акционерного общества «ДОМ.РФ», автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», других заинтересованных организаций **и утвердить единые требования к структуре и содержанию мастер-планов развития городов и квалификационные требования к их разработчикам.**

Пр-2217

п.2. Правительству РФ совместно с Государственной Думой Федерального Собрания РФ в целях устойчивого социально-экономического развития и комплексного обновления населенных пунктов **обеспечить интеграцию мастер-планов развития городов в законодательство РФ о градостроительной деятельности.**

Срок - до 25 декабря 2024.

<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/72690>

Национальный стандарт мастер-плана ВЭБ.РФ (2023 год)	МР Минэкономразвития РФ по разработке проектов схем территориального планирования... , (Приказ от 6 мая 2024 года №273)	Минстрой РФ о градостроительной деятельности (май 2024)	Проект ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ», ноябрь 2024
<p>Стратегический мастер-план города (группы городов, агломерации) — комплексный документ стратегического планирования, устанавливающий</p> <ul style="list-style-type: none"> • приоритеты, • цели и • ожидаемые результаты управления социально-экономическим и пространственным развитием городов, групп городов или агломераций, а также определяющий необходимые для достижения установленных целей и ожидаемых результатов • конкретные действия <ul style="list-style-type: none"> ○ мероприятия, ○ проекты, ○ механизмы, • сроки выполнения и • ресурсное обеспечение этих действий 	<p>1.5. В целях настоящих Методических рекомендаций используются следующие понятия:</p> <p>3) концепция пространственного развития МО (мастер-план) - этап подготовки генерального плана городского поселения, городского, муниципального округа, единого документа, определяющий</p> <ul style="list-style-type: none"> • приоритеты социально-экономического и пространственного развития МО, • ключевые отрасли, • территории и проекты для инвестиций, содержащий базовые показатели ДТП МО, • решения по планировочной структуре, • основы архитектурно-пространственной композиции городского населенного пункта; 	<p>Видение мастер-плана как основы для подготовки градостроительных документов</p> <ul style="list-style-type: none"> • определяет конкретный сценарий развития территории, • детально прорабатывает конкретный сценарий развития территории, • содержит конкретный перечень объектов, подлежащих строительству, • закрепляет состав участников по реализации сценария, • содержит финансово-экономическое обоснование строительства объектов, • определяет сроки строительства объектов, в том числе инфраструктурных, • наглядно представляет ожидаемый результат реализации сценария развития территории. 	<p>Единым документом территориального планирования и градостроительного зонирования (мастер-планом) поселения, муниципального округа, городского округа (далее также – мастер-план развития территории) признается соответственно генеральный план поселения, генеральный план муниципального округа, генеральный план городского округа, который содержит:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) положение о развитии территории; 2) положение о территориальном планировании; 3) карту или карты зонирования территории; 4) эскизы планируемых к размещению объектов местного значения, за исключением линейных объектов, в случае если такой раздел предусмотрен заданием на подготовку мастер-плана развития территории; 5) план реализации мастер-плана развития территории

8. Положения о развитии территории включают в себя:

- 1) сведения о приоритетах, стратегических целях, задачах и направлениях социально-экономического развития поселения, муниципального округа, городского округа;
- 2) сведения об установленных показателях достижения стратегических целей социально-экономического развития территории и их значениях.

Примеры ЮЛН в документах государственных институтов развития

Качество жизни

ПОКАЗАТЕЛИ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ	
АСИ	ВЭБ.РФ
1. Медицинское обслуживание	3.Здоровье
2. Образование и развитие	4. Образование
3. Жилье и инфраструктура	1.Жилищные условия
4.Потребление и досуг	10.Работа и отдых
5.Чистота и экология	6. Благоустройство 7.Экология
6.Инклюзивность и равенство	
7.Безопасность	8.Безопасность
8.Социальная защита	
9.Государственные услуги и сервисы	
10.Возможности для работы и своего дела	10.Работа и отдых 2.Доход и работа
	5.Мобильность 9.Общество 11.Гражданские права 12. Удовлетворенность

АСИ Медицинское обслуживание		ВЭБ.РФ ЗДОРОВЬЕ. Хорошее здоровье и развитое медицинское обслуживание	
1.	Удовлетворенность получением скорой медицинской помощи	1.	Доля граждан, ведущих здоровый образ жизни, %
2.	Удовлетворенность получением амбулаторной медицинской помощи	2.	Доля граждан, систематически занимающихся физкультурой и спортом %
3.	Удовлетворенность получением стационарной медицинской помощи	3.	Доля граждан, потребляющих достаточный объем овощей и фруктов %
4.	Среднее время ожидания приема у профильного специалиста	4.	Оценка обеспеченности спортивными сооружениями исходя из единовременной пропускной способности объектов спорта %,
5.	Среднее время ожидания плановой госпитализации в стационар	5.	Доля населения, проживающая в 15-минутной пешей доступности от спортивных объектов и сооружений, %
6.	Доля населения, проживающего в 15-ти минутной пешей доступности от амбулаторных медицинских учреждений	6.	Обеспеченность больничными койками, коек/10 тыс. чел.
7.	Доля населения, проживающего в 20-ти минутной доступности на автомобиле по дорогам общего пользования от больниц, оказывающих экстренную помощь	7.	Обеспеченность врачами и средним медицинским персоналом в учреждениях, оказывающих амбулаторную медицинскую помощь, ед./10 тыс. чел.
8.	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	8.	Доля населения, проживающая в 15-минутной пешей доступности от амбулаторных медицинских учреждений, %
9.	Доля злокачественных новообразований, выявленных на I и II стадии	9.	Доля населения с доступом хотя бы к одной больнице в 20-минутной доступности на автомобиле, %
10.	Доля граждан, столкнувшихся с поборам в медицинских учреждениях	10.	Эффективность дорожно-транспортной сети, соотношение обеспеченности и территориальной доступности до больниц, ед.
11.	Возможность получения мед помощи для ребенка по месту жительства	11.	Самооценка состояния здоровья, %
12.	Получить мед. помощь по сопровождению беременности и родов	12.	Коэффициент младенческой смертности, ед./1 тыс. чел.
13.	Оценка качества информационной поддержки женщин во время и после беременности	13.	Уровень смертности от болезней системы кровообращения или органов дыхания среди населения в возрасте до 65 лет, чел./100 тыс. чел.
14.	Динамика: Число амбулаторно-поликлинических организаций на 100 тыс. человек населения	14.	Уровень смертности, скорректированный на возраст, ед.
15.	Динамика: Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	15.	Средняя ожидаемая продолжительность жизни, г.
16.	Динамика: Доля злокачественных новообразований, выявленных на I и II стадии	16.	Количество амбулаторно-поликлинических организаций, ед./100 тыс. чел.
		17.	Стоимость платных медицинских услуг по отношению к уровню доходов, %
		18.	Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов на здравоохранение, тыс. руб./чел
		19.	Уровень смертности от онкологии среди населения в возрасте до 65 лет, чел./100 тыс. чел.
		20.	Уровень смертности от туберкулеза, чел./100 тыс. чел.
		21.	Развитие детско-юношеского спорта, %
		22.	Загруженность имеющихся спортивных сооружений, %
		23.	Наличие сервиса электронных медицинских карт (ЭМК) пациента и сервиса электронных рецептов,
		24.	Охват граждан профилактическими медицинскими осмотрами, %
		25.	Рост цен на медикаменты, %
		26.	Соотношение количества амбулаторно-поликлинических посещений и количества вызовов скорой помощи, ед.
		27.	Соотношение количества госпитализаций и амбулаторно-поликлинических посещений прикрепленного населения, %
		28.	Уровень охвата целевых групп населения иммунизацией, %

Уважаемый Владимир Владимирович,
 большое спасибо за Ваши поручения по мастер-планам Пр-2212, п.1 4) и Пр-2217,п.2, что позволит перейти от юридико-лингвистической неопределённости к нормативному определению термина "мастер-план", а также добиться единообразия в подходах к его разработке и реализации.

Представляется, что аналогичных поручений требует сегодня термин "качество жизни", которое пока также является юридико-лингвистической неопределённостью, но при этом разные организации строят рейтинги качества жизни регионов и городов страны (см., например, Приложение). В результате один и тот же регион в разных рейтингах оказывается в существенно разных позициях, что затрудняет органам власти понимание истинных проблем региона и разработку планов для их решения.

Примером тому может, например, служить **Хабаровский край**, который

-по рейтингу АСИ последние три года занимает 70 место в стране и 6 место в ДФО,

-а по РИА рейтингу - 31 место в стране и 1 место в ДФО .

При этом Рейтинг АСИ строится на статистических данных и опросах граждан, а РИА Рейтинг только на данных официальной статистики.

Рейтинг качества жизни АСИ https://asi.ru/government_officials/quality-of-life-ranking/	Рейтинг регионов РФ по качеству жизни «РИА Рейтинг» медиагруппы «Россия сегодня» www.riarating.ru
<ol style="list-style-type: none"> 1. Медицинское обслуживание 2. Образование и развитие 3. Жилье и инфраструктура 4. Потребление и досуг 5. Чистота и экология 6. Инклюзивность и равенство 7. Безопасность 8. Социальная защита 9. Государственные услуги и сервисы 10. Возможности для работы и своего дела 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Уровень доходов населения 2. Занятость населения и рынок труда 3. Жилищные условия населения 4. Безопасность проживания 5. Демографическая ситуация 6. Экологические и климатические условия 7. Здоровье населения и уровень образования 8. Обеспеченность объектами социальной инфраструктуры 9. Уровень экономического развития 10. Уровень развития малого бизнеса 11. Освоенность территории и развитие транспортной инфраструктуры

Как решать проблему ЮЛН в государственном управлении

СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА

Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки (к укрупненным группам специальностей и направлений подготовки), к профессиональному уровню, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (утв. Минтрудом России)

Область профессиональной служебной деятельности
П.2. Сопровождение парламентской деятельности

Наименование государственного органа
Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Аппарат Государственной Думы Федерального Собрания РФ, аппараты законодательных (представительных) органов государственной власти и иных лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ

III. Требования к профессиональным умениям

проведение правовой, антикоррупционной, лингвистической, аналитической и иных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов;

Вид профессиональной служебной деятельности
П.5.12. Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов

Наименование федерального государственного органа
Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

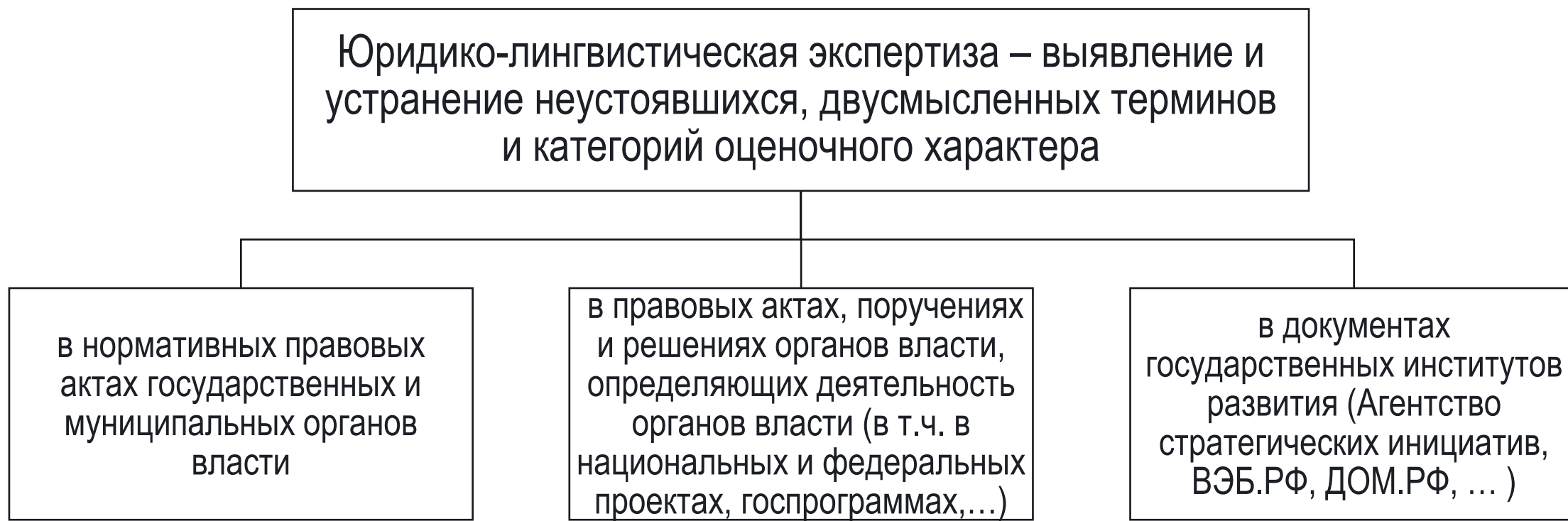
Область профессиональной служебной деятельности
П.7. Управление в сфере юстиции

Наименование федерального государственного органа
Министерство юстиции Российской Федерации

III. Требования к профессиональным умениям

умение выяснять точный смысл, содержание нормативных правовых актов (норм), используя различные виды толкования;

ПРЕДЛОЖЕНИЕ 1: ввести в этапы проектирования и принятия решений в государственном управлении обязательную юридико-лингвистическую экспертизу



Алгоритм выявления и устранения юридик-лингвистических неопределённостей

Поиск определения понятия, термина в законодательстве
(в правовых актах органов власти, В ГОСТах, юридических словарях,
разъяснениях Госдумы ,.. в правоприменительной практике)



Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти

(утверждена Распоряжением
Правительства РФ
от 30.01.2014 N 93-р)

Принцип понятности -
представление целей,
задач, планов и
результатов деятельности
федеральных органов
исполнительной власти в
форме, обеспечивающей
простое и доступное
восприятие обществом
информации о
деятельности указанных
органов власти

ПРЕДЛОЖЕНИЕ 2:

3.1) сформировать образовательную программу «Юрико-лингвистическая экспертиза и её проведение»

3.2.) организовать обучение по образовательной программе «Юрико-лингвистическая экспертиза и её проведение» для

- государственных служащих,
- студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление»