
ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Андрей Владимирович Колесников
*Доцент кафедры административного и
муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент,
почетный работник высшего
профессионального образования РФ
E-mail: kaviras@yandex.ru*

УНИФИКАЦИЯ ТЕРМИНОЛОГИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ

***Аннотация.** Актуальность статьи обусловлена возможностью вариативного толкования правоприменителями норм муниципального и административного права. Отсутствие в нормах права унификации в терминологии порождает правовой плюрализм в применении различных понятий и терминов по принципу «как удобно применяемому». Это вредит практике и противоречит идее построения правового государства. Предметом исследования выступают нормы публичных отраслей права. Цель – выявление противоречий терминологии и практики ее применения. В исследовании применяются следующие методы: системного анализа, технико-юридический (юридического письма), диалектики, наблюдения, описания, сравнения. Выявление противоречий терминологии реальному правовому положению субъектов права составляет новизну исследования. Делается вывод о необходимости унификации терминологии.*

***Ключевые слова:** термин; органы местного самоуправления; служащий; депутат; правотворческая деятельность; подчинение; должностное лицо.*

Andrey Vladimirovich Kolesnikov
*Associate Professor of the department of
Administrative and Municipal Law,
Saratov State Law Academy,
Candidate of legal sciences, Docent,
Honored Worker of Higher Professional
Education of RF*

Unification of Terminology of Municipal Administration as the Means to Raise the Legal Culture

Annotation. *The relevance of the present paper is served by the possibility that law-enforcement bodies can variably interpret norms of municipal and administrative law. The author claims that the lack of unification of terminology in rules of law causes legal pluralism in application of different notions and terms; so they can be applied according to the principle «how is it convenient for those who apply». It spoils that practice and contradict the idea of building a legal state. The subject of the research is represented by rules of public branches of law. The aim is to indicate the contradictions between terminology and its application practice. The author uses the following investigation methods: systematic analysis, technical-legal (the method of juridical writing), dialectical method, monitoring, description, comparison. The novelty of the research is determined by indicating contradictions between terminology and current legal condition of legal entities. The author concludes that there is a need to unify terminology.*

Keywords: *term, local administrative bodies, servant, deputy, law-making activity, subordination, official.*

Богатство русского языка делает отечественную правовую систему насыщенной различными терминами, вызывающими дискуссии среди ученых и практиков. В российской системе права, в которой лексика более разнообразна, нежели в иных государствах, терминология играет важнейшую роль. «Понятийный аппарат науки в познании выполняет две функции: теоретическую и методологическую» [1, с. 95]. Методология, по мнению специалистов, состоит из теоретического и эмпирического уровней [2, с. 56]. Наличие научной практически отработанной единой межотраслевой терминологии является критерием культуры правотворчества. При этом «применительно к правовой области может быть признана культурной главным образом правотворческая деятельность» [3, с. 16]. Отсюда следует, что развитие правотворческой деятельности будет способствовать повышению уровня правовой культуры в практической плоскости. Вести речь о высокой культуре правотворчества в России сегодня пока рано. Вместе с тем теоретическая составляющая в нашей стране достаточно развита. Терминология широко и основательно изучается специалистами в различных отраслях права. Однако сугубо теоретические разработки не позволяют направить практическую и нормативную деятельность в одно русло. Для формирования унифицированных подходов необходимо нормативное закрепление не только самих терминов, но и методики их формирования.

Каждая сфера деятельности обладает своим лексическим инструментарием, имеющим специальный научный характер. Не все понятия и термины можно отнести к таковым, поскольку они могут использоваться в различных профессиональных сферах и обычной речи. Их называют профессионализмами. Важность профессионализмов нельзя недооценивать. От их сущностного понимания может зависеть официальная, закрепленная в нормах права специальная терминология отдельных отраслей права. По мнению Н. Н. Ивакиной, юридический термин — «слово или словосочетание, имеющее юридическое значение, выражающее правовое понятие, применяемое в процессе

познания и освоения явлений действительности с точки зрения права» [4, с. 139]. «Для того чтобы закон мог успешно регулировать права и обязанности граждан и охранять их, необходимо, чтобы его терминология была прежде всего точной. Семантическая определенность является существенной особенностью термина: значение термина должно быть равным его понятийному содержанию, т. е. прямому и однозначному соотношению с обозначаемым явлением. Это обязательное требование» [5, с. 125].

В российской юридической науке давно назрела необходимость приведения многих терминов и профессионализмов к единому пониманию. В этом состоит, прежде всего, призвание теории государства и права. Однако единообразного понимания и применения терминологии невозможно достичь только лишь посредством научных споров. Необходимо закрепление семантического содержания термина или профессионализма в норме права, но делать это все же следует на основе объективных теоретико-практических изысканий, т. к. сегодня нормы законодательства далеко не всегда соответствуют той роли, которую они призваны играть. Законы нередко принимаются без учета базовых положений теории права. Смысловое содержание давно известных теоретических понятий и категорий «подгоняется» под конкретные желания правящей элиты. Ученые-отраслевые не всегда правильно толкуют термины, забывая об уже существующих и проверенных категориях в теории права и других смежных отраслях. Особенно это характерно для таких комплексных отраслей, как муниципальное право. В результате однотипные по своей сущности общественные отношения в смежных публичных отраслях права регулируются нормами с различными понятиями и терминами. Соответствующие властные органы применяют такие нормы так, как им удобно. В качестве примеров можно привести следующие недоработки:

1. В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) без названия статей, исходя лишь из семантического анализа предложений, невозможно понять, о чем идет речь — о вопросе местного значения или о полномочиях. Само содержание статей о вопросах местного значения скорее соответствует понятию «функции местного самоуправления».

2. Из содержания Конституции РФ, Федерального закона № 131-ФЗ и множества постановлений Конституционного Суда РФ (далее — КС РФ) до сих пор нельзя сделать окончательный вывод о том, что понимается под самостоятельным определением «структуры органов местного самоуправления», и образуют ли органы местного самоуправления систему. Мнения по этому поводу не совпадают даже в самих постановлениях КС РФ разных лет.

3. Примером неразберихи в терминах-профессионализмах является ч. 3 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ о недопустимости подчинения органов и должностных лиц одних муниципальных образований органам и должностным лицам других муниципалитетов. При этом не поясняется, что понимается под подчиненностью. Правильное понимание такого профессионализма особенно важно в муниципальном районе, где полномочия администрации

административного центра (далее – АЦ) района выполняет администрация района, сформированная на основе ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ. В данном случае возникает ситуация, когда один орган (администрация района) осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность одновременно в двух муниципальных образованиях – муниципальном районе и АЦ муниципального района. Взаимоотношения администрации района с представительным органом АЦ в такой модели самоуправления характеризуются следующими чертами:

– глава администрации (глава муниципального образования), избранный на конкурсной основе, замещает должность с участием представительного органа АЦ, назначающим j часть конкурсной комиссии (ч. 2.1 ст. 36; ч. 5 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ);

– администрация исполняет решения представительного органа АЦ, принятые по вопросам местного значения поселения;

– администрация подконтрольна и подотчетна представительному органу АЦ на всех стадиях решения вопросов местного значения поселения и исполнения бюджета АЦ;

– она несет ответственность перед представительным органом поселения за ненадлежащее исполнение его решений и вопросов местного значения.

Однако формально представительному органу АЦ районная администрация не подчинена. Так ли это? На наш взгляд, это ложное утверждение, не учитывающее определенную зависимость администрации района от представительного органа АЦ. Подчинение (англ. subordination / submitting / subjecting; нем. Unterwerfung): 1. Выполнение предписанных ролевых функций индивидом (или соц. группой), находящимся в зависимости от другого индивида (или социальной группы), занимающего более высокий статус в системе социальной иерархии. 2. Совершение индивидом или группой поступков или действий под давлением другого индивида (или группы) [7]. Сущность термина отражает реальный правовой статус и функциональную роль администрации района в системе местного самоуправления АЦ. Исследование вышеперечисленных обязанностей администрации сквозь призму словарного определения термина «подчинение» приводит к убеждению о наличии подчиненности (пусть и не абсолютной) районной администрации представительному органу АЦ. Если же допустить, что администрация муниципального района не подчинена представительному органу АЦ, то ни о каком контроле со стороны представительного органа, отчетности ему и ответственности перед ним речь идти не может.

4. В советский период все работники распределялись на рабочих и служащих различных видов службы. Профессор В. М. Манохин, характеризуя признаки служащего, отмечал: «служащий занимает (замещает) должность, заключающую и закрепляющую в себе предмет и параметры полномочий занимающего ее лица. Никто более, кроме служащего, должности не занимает» [8, с. 71]. Современное муниципальное законодательство стало иным. Например, депутат не является служащим, однако является лицом, замещающим муниципальную должность. При этом с уголовно-правовой точки зрения он, как правило, признается должностным лицом, а при попытках со стороны граждан привлечь его как должностное лицо за игнорирование обращения гражданина суд

его таковым не признает. Появились также новые различные категории, в частности муниципальная должность и муниципальная должность муниципальной службы. В правовом поле зафиксировано немало дефиниций, связанных с органами и лицами, реализующими публичные полномочия. Статья 2 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет ряд понятий, определяющих статус лиц, выполняющих в муниципальном образовании публичные функции. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [9] (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) дополняет этот набор определений понятиями муниципальной должности муниципальной службы и муниципального служащего. Из терминологического смысла федерального законодательства вытекает, что должность муниципальный служащий занимает, но должностным лицом не является. В советское время такой силлогизм был бы признан нелогичным. Единственным должностным лицом в системе муниципальной службы выступает глава местной администрации, имеющий особый набор прав и обязанностей, установленный не только Федеральным законом № 25-ФЗ и Федеральным законом № 131-ФЗ, но и комплексом нормативных правовых актов о противодействии коррупции. Остальные служащие могут признаваться должностными лицами только при наступлении определенных обстоятельств или в случае установления соответствующего статуса нормативными правовыми актами. Аналогичный подход к статусу служащих в примечании к ст. 285 Уголовного кодекса РФ [10] и в примечании к ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [11]. В них поясняется, какие служащие или лица, замещающие муниципальную должность, имеют статус должностных лиц. К ним относятся лица, «временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления...». Более подробная информация о том, что понимается под такими характеристиками, дается в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» [12]. Из этого следует, что занятие должности не означает получение статуса должностного лица, поэтому должностным лицом является не каждый муниципальный служащий, а лишь тот, кому целенаправленно придают такой статус. Однако выяснение факта обладания таким правовым положением – сложный процесс.

Муниципальные правовые акты часто содержат термины, которые можно толковать не однозначно, а исходя из субъективного суждения. Такое толкование только вредит практике применения норм. Необходимо исходить из единого, унифицированного понимания каждой юридической категории. Для этого на федеральном уровне (в пределах предметов ведения, закрепленных в ст. 71, 72 Конституции РФ), на уровне субъектов Российской Федерации (по их предметам ведения) следует провести унификацию правовой терминологии. Эта унификация должна быть отражена в единых для публичных отраслей, постоянно пополняемых глоссариях, утвержденных распорядительными актами законодательного органа. Это упростит практику применения межотраслевых

понятий, послужит гармонизации законодательства и уменьшит количество судебных разбирательств.

Пристатейный библиографический список

1. Сырых В. М. История и методология юридической науки : учебник по программам магистерской степени образования. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012.

2. Сырых В. М. Метод правовой науки: (Основные элементы, структура). М. : Юрид. лит., 1980.

3. Семитко А. П. Правовая культура социалистического общества: сущность, противоречия, прогресс / науч. ред. С. С. Алексеев; ред. Л. А. Гупало. Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1990.

4. Ивакина Н. Н. Профессиональная речь юриста : учеб. пособие / М. : Норма : ИНФРА-М, 2017.

5. Голованова В. Ф., Тихонова С. С. Роль терминов и профессионализмов в юридической практике // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2018. № 5. С. 122–127.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 29.12.2020) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2020. № 52, ч. 1, ст. 8591.

7. Энциклопедия социологии // Словари онлайн. URL: <https://rus-sociologia.slovaronline.com/2866-ПОДЧИНЕНИЕ> (дата обращения: 05.03.2021).

8. Манохин В. М. Административное право России : учебник. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2009.

9. О муниципальной службе в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 02.03.2007 № 25-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства РФ. 2007. № 10, ст. 1152; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5027.

10. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 30.12.2020) // Собр. законодательства РФ 1996. № 25, ст. 2954; 2021. № 1, ч. 1, ст. 64.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 24.02.2021) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; Российская газета. 2021. № 41, 26 февр.

12. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 (в ред. от 11.06.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12.

References

1. Syryh V. M. Istoriya i metodologiya yuridicheskoy nauki : uchebnyk po programmam magisterskoj stupeni obrazovaniya. [History and methodology of legal science: a textbook on the programs of the master's degree of education.] M. : Norma : INFRA-M, 2012.

2. Syryh V. M. Metod pravovoj nauki: (Osnovnye elementy, struktura). [Method of legal science: (Basic elements, structure).] M. : YUrid. lit., 1980.

3. Semitko A. P. Pravovaya kul'tura socialisticheskogo obshchestva: sushchnost', protivorechiya, progress. [Legal culture of a socialist society: essence, contradictions, progress.] / scientific editor: S. S. Alekseev; reditor: L. A. Gupalo. Sverdlovsk : Izd-vo Ural. un-ta, 1990.

4. Ivakina N. N. Professional'naya rech' yurista : ucheb. posobie [Professional speech of a lawyer: manual] / M. : Norma : INFRA-M, 2017.

5. Golovanova V. F., Tihonova S. S. Rol' terminov i professionalizmov v yuridicheskoy praktike [The role of terms and professionalisms in legal practice] // Herald of Nizhny Novgorod University. By name of N. I. Lobachevsky. 2018. № 5. P. 122–127.

6. Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 06.10.2003 № 131-FZ (v red. ot 29.12.2020) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2003. № 40, st. 3822; 2020. № 52, ch. 1, st. 8591. [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation : federal law of 06.10.2003 No. 131-FZ (as amended on December 29, 2020) // Collected Legislation of RF. 2003. No. 40, art. 3822; 2020. No. 52, (part 1), art. 8591.]

7. Enciklopediya sociologii // Slovarei onlajn. [Encyclopedia of Sociology // Online Dictionaries.] URL: <https://rus-sociologia.slovaronline.com/2866-PODCHINENIE> (access date: 05.03.2021).

8. Manohin V. M. Administrativnoe pravo Rossii. Uchebnik. [Administrative law of Russia. textbook.] Saratov : Aj Pi Er Media, 2009.

9. O municipal'noj sluzhbe v Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 02.03.2007 № 25-FZ (v red. ot 31.07.2020) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2007. № 10, st. 1152; 2020. № 31, ch. 1, st. 5027. [On municipal service in the Russian Federation : federal law from 02.03. 2007 No. 25-FZ (as amended on July 31, 2020) // Collected Legislation of RF. 2007. No. 10, Art. 1152; 2020. No. 31 part 1, Art. 5027.]

10. Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 13.06.1996 № 63-FZ (v red. ot 30.12.2020) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 1996. № 25, st. 2954; 2021, № 1, ch. 1, st. 64. [The Criminal Code of the Russian Federation from 13.06.1996 № 63-FZ (as amended on 12/30/2020) // Collected Legislation of RF 1996. № 25, Art. 2954; 2021, no. 1, part 1, art. 64.]

11. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 № 195-FZ (v red. ot 24.02.2021) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2002. № 1, ch. 1, st. 1; Rossijskaya gazeta. 2021. № 41. 26 fevr. [Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of 30.12.2001 No. 195-FZ (as amended on 02.24.2021) // Collected Legislation of RF. 2002. No. 1, part 1, Art. 1 ; Russian newspaper. 2021. No. 41. February 26.]

12. O sudebnoj praktike po delam o zloupotreblenii dolzhnostnymi polnomochiyami i o prevyshenii dolzhnostnyh polnomochij : postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 16.10.2009 № 19 (v red. ot 11.06.2020) // Byulleten' Verhovnogo Suda RF. 2009. № 12. [On judicial practice in cases of abuse of office and abuse of office : resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 16.10.2009 No. 19 (as revised on 11.06.2020) // Herald of the Supreme Court of the Russian Federation. 2009. №. 12.]