

Денис Олегович Коновалов

*Аспирант Высшей школы юриспруденции и
судебно-технической экспертизы Санкт-Петербургского
политехнического университета Петра Великого
E-mail: den999@list.ru*

Дефинитивная норма в современном российском законодательстве о публичной власти: теоретико-правовой анализ

***Аннотация.** Актуальность работы обусловлена продолжающейся реформой организации публичной власти. Предмет исследования составляет дефинитивная правовая норма, используемая в российском законодательстве о публичной власти. При подготовке статьи использованы общенаучные и частноправовые методы. Цель — рассмотреть место и роль дефинитивной нормы, а также проанализировать ее содержание на примере положений законодательства о единой системе публичной власти. Делаются выводы о фундаментальной значимости рассматриваемой дефинитивной нормы для всей сферы государственного строительства.*

***Ключевые слова:** дефинитивная норма, дефиниция, единая система публичной власти, юридическая техника.*

Denis Olegovich Konovalov

*Postgraduate student Higher School of Jurisprudence
and Forensic Science of Peter the Great
St. Petersburg Polytechnic University*

The Definitive Norm in Modern Russian Legislation on Public Authority: Theoretical and Legal Analysis

***Annotation.** The relevance of the work is served by the ongoing reform of the organization of public authority. The subject of the study is the definitive legal norm used in the Russian legislation on public authority. Preparing the article, the author applies general scientific and private law methods. The goal is to consider the place and role of the definitive norm, as well as to analyze its content using the example of the provisions of the legislation on the unified system of public authority. The author makes conclusions about the fundamental significance of the considered definitive norm for the entire sphere of state building.*

43

***Keywords:** definitional norm, definition, unified system of public authority, legal technique.*

В отличие от других социальных и даже естественных наук, в юриспруденции правовые нормы позволяют охарактеризовать любой предмет, явление и состояние в нормативных правовых актах, наделив используемое понятие свойствами всеобщности и обязательности. Потребность применения в законодательстве понятий с их унифицированным смыслом разрешается через использование специальной разновидности правовых норм — дефинитивных норм. Принимая во внимание различные точки зрения, сразу отметим, что в настоящей работе применительно к содержанию

дефинитивных правовых норм термины «понятие», «дефиниция» и «определение» употребляются как тождественные.

Особенность дефинитивных норм — отсутствие традиционной для правовой нормы структуры, включающей гипотезу, диспозицию и санкцию. Анализируя позиции различных исследователей, В. В. Кожевников приходит к выводу, что дефинитивные нормы, относимые к специализированным нормам, включают «предполагаемую гипотезу и реальную диспозицию» [1, с. 55]. Конструкция дефинитивной нормы предполагает ее выстраивание таким образом, что термин, используемый в законодательстве, на основе существенных признаков приобретает легальное разъяснение.

Определение, предусмотренное законодательством для термина, должно быть понятным, исчерпывающим по своему содержанию, но при этом емким и без дефектов. Применение дефинитивных норм делает текст нормативного правового акта более доступным для субъектов, на которых направлено правовое регулирование, повышая их информационную осведомленность, формирует их правовое мышление [2, с. 26]. От полноты, логичности, научной обоснованности и ясности дефинитивной нормы зависит эффективность всего нормативного правового акта.

По мнению некоторых исследователей, легальные дефиниции, являясь вспомогательным элементом, не могут быть отнесены к регуляторам, которые осуществляют прямое воздействие на общественные отношения [3, с. 58]. В то же время дефинитивные нормы определяются как особые предписания, которые могут быть отнесены к видам правовых норм, определяющим основы правового регулирования [4, с. 121]. Дефинитивная норма является своеобразным правовым фундаментом для нормативного правового акта, где она размещена. Легальное определение способствует поддержанию системности правового акта, обеспечивая тем самым взаимосвязь между иными правовыми нормами в рамках одного правового источника. Нередко нормы, характеризующие термины, используются в кодифицированных актах. В связи с этим для составления качественных формулировок текстов таких норм, помимо соблюдения формальных юридических требований, требуется обеспечить повышенное внимание к соблюдению языковых правил [5]. Кроме того, используемая дефиниция должна учитывать особенности сферы отношений, регулируемых соответствующим нормативным правовым актом.

Предмет регулирования основного закона государства ограничен, а положения статей конституции не могут изобиловать большим количеством дефиниций. Вместе с тем содержание норм-дефиниций позволяет сделать выводы об отдельных политико-правовых институтах, понять их цели и задачи [6, с. 128]. После проведения конституционной реформы в России в научном сообществе продолжаются дискуссии о сущности публичной власти и ее политико-правовой природе. Отметим, что сама по себе публичная власть, ее единство и система публичной власти, являющиеся неотъемлемыми признаками государства, выработаны теоретическими науками и не могут быть квалифицированы как исключительная характеристика именно Российской Федерации. Многочисленные нормативные правовые акты, совершенствующие организацию публичной власти в Российской Федерации, в своем содержании конкретизируют структуру системы публичной власти, определяют порядок взаимодействия уровней этой системы. В этих законах содержится несколько дефинитивных норм, являющихся связующим элементом теоретико-правовых и публично-правовых начал.

Так, в частности, в ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» представлено понятие единой системы публичной власти. В определенной степени можно провести аналогию между местом нормы-дефиниции в нормативном правовом акте в целом и местом системы публичной власти в сфере государственного строительства. Появление в законодательстве данного определения является необходимостью, ввиду его базовой значимости для текущего периода, когда осуществляется выстраивание системы публичной власти современного Российского государства. Указанная дефиниция впервые охарактеризовала сущность концепции системы публичной власти применительно к

российскому законодательству.

Дефиниция единой системы публичной власти была концептуально использована в Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в котором понятие «единство системы публичной власти» содержится в перечне принципов деятельности региональных органов публичной власти (п. 5 ч. 1 ст. 2). Указание на принцип единства системы публичной власти есть и в законопроекте № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (ч. 18 ст. 19).

Что касается юридической техники, применяемой для построения дефиниции, то сложный состав субъектов и отношений вынуждает законодателя в тексте анализируемой нормы использовать описательную модель [7, с. 2715–2716], определяя единую систему публичной власти через описание ее признаков. Систему публичной власти, согласно содержанию дефиниции, составляет объединенная совокупность всех ее форм: государственная власть с учетом ее децентрализации; местная власть. Это объединение осуществляется на основе организационно-правовой, функциональной, финансово-бюджетной и главное — целевой общности форм публичной власти. В целом, такой подход к определению публичной власти учитывает большинство признаков, изложенных в научной литературе [8, с. 78–81]. Впрочем, в тексте рассматриваемой нормы-дефиниции действительно отсутствует санкция, хотя законодательство в сфере организации и устройства системы публичной власти содержит множество мер ответственности и мер воздействия на участников отношений в рамках этой системы. Основания для применения таких мер следуют именно из понятия единой системы публичной власти, где определены конечные цели, в соответствии с которыми субъекты публичной власти обязаны осуществлять свою деятельность. Тем не менее не будет лишним предусмотреть в дефиниции отдельное указание на ответственность органов публичной власти в формах, предусмотренных законодательством. Такое изменение не противоречило бы сущности и назначению нормы-дефиниции, в большей степени соответствовало бы теоретическим признакам публичной власти [9, с. 39]. Кроме того, были бы созданы основания для дальнейшего развития в законодательстве института ответственности органов публичной власти.

Модель организации публичной власти в Российской Федерации содержит еще один особый институт, который не относится ни к одной из перечисленных форм публичной власти — федеральная территория «Сириус». Одновременно с этим в дефиниции понятия единой системы публичной власти отсутствуют положения об органах публичной власти федеральных территорий. Вероятно, законодатель руководствовался тем, чтобы не допустить тавтологии, в соответствии с одним из основных правил юридической техники. Но органы публичной власти федеральной территории «Сириус» в полной мере соответствуют признакам, используемым в дефиниции, — их правовой статус определен теми же организационно-правовыми, функциональными, финансово-бюджетными основами, что и у органов государственной и муниципальной власти.

Публичный интерес — один из существенных признаков, хотя и прямо не названных, использованных для дефиниции системы публичной власти. В связи с этим стоит обратить внимание на имеющийся в обществе спрос на дискуссию о содержании национальной идеи [10, с. 733–740]. Российское законодательство, в несколько иной форме, уже сформировало общегосударственную цель, в соответствии с которой осуществляют деятельность органы публичной власти всех ветвей власти и территориальных уровней — социально-экономическое развитие государства. В данном случае сформулированную цель следует рассматривать в широком смысле, имея в виду общегосударственное социально-экономическое развитие, применительно ко всем уровням публичной власти и, в конечном счете, к многонациональному народу России, производным статусом от которого обладают все органы публичной власти и в интересах которого они осуществляют свою деятельность. При этом достижение и обеспечение обозначенного публичного интереса должно

осуществляться правовыми методами, с соблюдением конституционных положений о приоритете прав и свобод человека. Данный признак, использованный для понятия единой системы публичной власти, выходит за пределы сугубо информационной функции дефинитивной нормы, выполняя, в некоторой степени, идеологическую функцию, что нельзя назвать распространенной практикой среди дефинитивных норм права.

Таким образом, положения нормы-дефиниции о системе публичной власти имеют существенное значение как для комплекса нормативных правовых актов, определяющих содержание принципов организации публичной власти в Российском государстве, так и для всей сферы государственного строительства. По своей структуре и содержанию анализируемая норма соответствует признакам, присущим дефинитивным нормам, а выявленные недостатки не могут быть в полной мере квалифицированы как правовые дефекты и нарушения правил юридической техники. Тем не менее нужно учесть, что существующая формулировка не предусматривает общий для всех форм публичной власти признак, выработанный и обоснованный теорией — ответственность органов публичной власти. Имеет смысл расширить перечень признаков, встроенных в определение, сделав соответствующее прямое указание в дефинитивной норме. Также представляется, что для повышения эффективности деятельности органов публичной власти и улучшения качества нормативных правовых актов целесообразно рассмотреть предложение о принятии единого правового акта, характеризующего основы единой системы публичной власти для всех ее территориальных уровней, с последующим объединением дефиниций, используемых в законодательстве о публичной власти, в отдельную статью.

Пристатейный библиографический список

1. Кожевников В. В. О структуре норм права: логических, норм-предписаний, специализированных // Правоприменение. 2021. Т. 5, № 2. С. 45–61.
2. Рыбаков В. А. Нетипичные нормы права // Вестник ОмГУ. Сер. : Право. 2013. № 3. С. 24–29.
3. Агафонов В. В. Понятие и технико-юридическая природа легальных дефиниций // Вестник КамчатГТУ. 2013. № 24. С. 44–60.
4. Баранова М. В. Конструирование дефинитивных норм права: проблемы и тенденции // Юридическая техника. 2013. № 7-2. С. 120–125.
5. Хитарова Е. Г. Законодательные дефиниции в правовом дискурсивно-текстовом универсуме // Научный журнал КубГАУ. 2017. № 125.
6. Аракчеев В. С., Зеленина А. Ю. К вопросу о некоторых аспектах понятийной характеристики юридических норм права социального обеспечения РФ // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 342. С. 128–131.
7. Таева Н. Е. Дефиниции в конституционном праве: технико-юридический аспект // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2713–2721.
8. Чиркин В. Е. Публичная власть. М. : Юрист, 2005.
9. Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / [Н. И. Матузов, А. В. Малько, В. Т. Кабышев и др.]; под. ред. Н. И. Матузова, О. И. Цыбулевской; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов, 2011.
10. Куксин И. Н., Селихов Н. В. Национальная идея в Конституции России: теоретическая оценка ключевых положений // НОМОТНЕТІКА: Філософія. Соціологія. Право. 2020. № 4. С. 732–741.

References

1. Kozhevnikov V. V. O strukture norm prava: logicheskikh, norm-predpisanij, specializirovannyh // Pravoprimerenie. [On the structure of legal norms: logical, prescriptive, specialized // Law enforcement] 2021. Vol. 5, No. 2. Pp. 45–61.
2. Rybakov V. A. Netipichnye normy prava // Vestnik OmGU. Ser. : Pravo. [Atypical legal norms // Bulletin of Omsk State University. Series: Law.] 2013. No 3. Pp. 24–29.
3. Agafonov V. V. Ponyatie i tekhniko-yuridicheskaya priroda legal'nyh definicij // Vestnik KamchatGTU. [Concept and technical and legal nature of legal definitions //

Journal of Kamchatka State Technical University.] 2013. No. 24. Pp. 44–60.

4. Baranova M. V. Konstruirovaniye definitivnykh norm prava: problemy i tendentsii // YUridicheskaya tekhnika. [Construction of definitional legal norms: problems and trends // Legal technique] 2013. No. 7-2. Pp. 120–125.

5. Hitarova E. G. Zakonodatel'nye definitsii v pravovom diskursivno-tekstovom universume // Nauchnyy zhurnal KubGAU. [Legislative definitions in the legal discursive-text universe // Scientific journal of KubSAU.] 2017. No. 125.

6. Arakcheev V. S., Zelenina A. YU. K voprosu o nekotorykh aspektakh ponyatiynoy karakteristiki yuridicheskikh norm prava social'nogo obespecheniya RF // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. [On some aspects of the conceptual characteristics of legal norms of social security law in the Russian Federation // Journal of Tomsk State University] 2011. No. 342. Pp. 128–131.

7. Taeva N. E. Definitsii v konstitucionnom prave: tekhniko-yuridicheskij aspekt // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. [Definitions in constitutional law: technical and legal aspect // Actual problems of Russian law] 2014. No.12. Pp. 2713–2721.

8. CHirkin V. E. Publichnaya vlast'. [Public power] M. : Yurist [Publishing house], 2005.

9. Publichnaya vlast': problemy realizatsii i otvetstvennosti [Public power: problems of implementation and responsibility] / [N. I. Matuzov, A. V. Mal'ko, V. T. Kabyshev i dr.]; edited by N. I. Matuzov, O. I. Cybulevskaya; GOUVPO «Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava» [State Educational Institution of Higher Professional Education «Saratov State Law Academy»]. Saratov, 2011.

10. Kuksin I. N., Selihov N. V. Nacional'naya ideya v Konstitucii Rossii: teoreticheskaya ocenka klyuchevykh polozhenij // NOMOTHETIKA: Filosofiya. Sociologiya. Pravo. [National Idea in the Constitution of Russia: Theoretical Assessment of Key Provisions // NOMOTHETIKA: Philosophy. Sociology. Law.] 2020. No. 4. Pp. 732–741.