

В. Ю. Туранин*

ПЕРСПЕКТИВЫ УНИФИКАЦИИ ОПРЕДЕЛЕНИЙ ЮРИДИЧЕСКИХ ПОНЯТИЙ В РЕГИОНАЛЬНЫХ ЗАКОНАХ¹

Статья посвящена исследованию перспектив унификации дефиниций юридических понятий, используемых в современном региональном законодательстве. Автором статьи предложены пути решения данной проблемы.

Ключевые слова: закон, дефиниция, понятие, термин

Использование различных определений одних и тех же понятий в однотипных региональных законах — серьезная правовая проблема. При этом основной причиной существования данной проблемы служит отсутствие профильных федеральных законов, в которых и должны определяться соответствующие термины.

В Концепции развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России, подготовленной ведущими учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, отмечается, что «наличие пробелов в федеральном законодательстве и недостаточная оперативность принятия актов федерального законодательства подталкивает регионы к практике неоправданного „опережающего правотворчества“. Роль федерального законодателя заключается в том, чтобы до минимума сократить имеющиеся пробелы»².

Действительно, регионы не могут жить в постоянном правовом вакууме, поэтому им зачастую приходится самостоятельно «латать дыры», оставленные федеральным законодателем. Основная проблема кроется в качестве исходящей от регионального законодателя продукции, ведь чаще всего она весьма противоречива. В подкрепление актуальности данного тезиса остановимся на двух примерах, связанных с терминологическими проблемами региональных законов в представленном ракурсе.

Так, термин «миссионерская деятельность» определяется в ст. 2 Закона Курской области «О миссионерской деятельности на территории Курской области»³ как «информационная и организационная деятельность представителей религиозных объединений, направленная на распространение своего вероучения и религиозной практики на территории Курской области среди лиц иной веры и неверующих». В ст. 2 Закона Республики Северная Осетия — Алания «О миссионерской деятельности на территории Республики Северная Осетия — Алания»⁴ — как «деятельность представителей религиозных организаций, прямо или косвенно направленная на организацию распространения своего вероучения и религиозной практики на территории Республики Северная Осетия — Алания среди лиц иной веры и неверующих».

Таким образом, в первом случае миссионерская деятельность характеризуется пропагандистскими (информационными) и организационными действиями, направленными на распространение определенных взглядов и убеждений, а во втором случае — это деятельность, направленная лишь на организацию распространения определенных взглядов и убеждений. При этом сама проблема, связанная, прежде всего, с иностранным миссионерством в России, приобретает все большую актуальность. В Концепции национальной безопасности РФ в качестве одной из основных задач реализации национальной безопасности устанавливается «противодействие негативному влиянию иностранных религиозных организаций и миссионеров»⁵. Этот же тезис закреплён и в Доктрине

* Туранин Владислав Юрьевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового и предпринимательского права Белгородского государственного университета, депутат Земского собрания Белгородского района Белгородской области (Белгород). E-mail: turanin@mail.ru.

информационной безопасности Российской Федерации в качестве одного из ведущих направлений обеспечения информационной безопасности в сфере духовной жизни⁶. Однако из-за отсутствия федеральной законодательной дефиниции и разного понимания смысла термина «миссионерская деятельность» на региональном уровне выполнение данной задачи значительно затрудняется.

С нашей точки зрения, законодательное регулирование и определение сути миссионерской деятельности на федеральном уровне крайне необходимо.

Неоднозначно понимание в различных региональных законодательных актах и такого ключевого юридического понятия, активно используемого в современной общественной жизни, как «наказы избирателей». В соответствии со ст. 1 Закона Белгородской области «О наказах избирателей»⁷ «наказами избирателей являются одобренные предвыборными собраниями, имеющие общественное значение поручения избирателей депутатам областной Думы и главе администрации области, направленные на улучшение деятельности органов государственной власти области по вопросам экономического и социального развития, удовлетворения материальных и духовных потребностей жителей области». В ст. 1 Закона Приморского края «О наказах избирателей»⁸ исследуемый термин определяется как «предложения по поручениям избирателей, утвержденные Законодательным Собранием в соответствии с требованиями настоящего Закона». При этом приморским законодателем вводится и другой термин — «предложения по наказам избирателей», который трактуется как «одобренные собраниями, сходами, конференциями избирателей и имеющие общественное значение поручения, данные депутатам Законодательного Собрания Приморского края, которые направлены на улучшение деятельности органов государственной власти Приморского края по вопросам экономического, социального и политического развития, удовлетворения материальных и духовных потребностей жителей края».

Как мы видим, при определении соответствующего термина в различных нормативных источниках нет ни смыслового, ни терминологического единства. Между тем наказами избирателей депутатам (кандидатам в депутаты) представляют собой одну из важнейших форм выражения воли граждан, реализации их интересов. Считаем также, что наказ депутату (кандидату в депутаты) можно воспринимать и как своеобразную составляющую плана его предстоящей работы, руководство к действию. Очевидно, что определение такого значимого понятия должно быть закреплено в федеральном законодательстве, но его нет в тексте ни Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»⁹, ни Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁰, ни других законодательных актов.

Стоит задуматься и над тем, что в настоящее время необходим отдельный федеральный закон, который урегулировал бы всю процедуру получения и выполнения наказов избирателей депутатами и другими избираемыми лицами, определил бы ряд ключевых юридических терминов, в том числе термин «наказы избирателей».

Отметим, что противоречия, возникающие на региональном уровне в условиях отсутствия соответствующих федеральных законов, имеют системный характер. Естественно, что такая ситуация на едином правовом пространстве не должна иметь место, поэтому в каждом случае необходима законодательная воля, устраняющая существующие проблемы.

Как же выйти из сложившейся ситуации в современных условиях при отсутствии официально установленных правил законотворчества в данном аспекте и профильных федеральных законов в ряде случаев?

Считаем, что для унификации определений юридических понятий, используемых в региональных законах, нужен их постоянный мониторинг, поэтому необходимо задействовать возможности информационных ресурсов.

Следует создать отдельную, постоянно обновляемую информационную базу «Региональное законодательство», которая находилась бы в открытом доступе и могла использоваться каждым заинтересованным пользователем. Создание такой информационной базы станет концептуальным решением многих проблем регионального законодательства. В настоящее время, к сожалению, существующие общедоступные ресурсы в этой области ограничиваются возможностями справочно-правовых систем «Консультант-Плюс», «Гарант» и др. При этом региональный нормативный блок, изложенный в них, носит выборочный характер, далеко не исчерпывая объема и содержания накопленного законодательного массива. Это отчасти обусловлено тем, что в некоторых субъектах Российской Федерации до сих пор отсутствуют электронные источники информации, информационные базы и системы. Региональное законодательство зачастую систематизируется только с помощью различных сборников и сводов, чего явно недостаточно в современных условиях информационного развития российского общества.

Полагаем, что сложившуюся ситуацию с систематизацией регионального законодательства следует менять в корне. Необходимо государственное решение, подкрепленное политической волей, обязывающее все субъекты Российской Федерации систематизировать свое законодательство по единому образцу с обязательным применением информационных ресурсов. Оно может быть отражено как в законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», необходимость принятия которого очевидна, так и в отдельном специальном законе.

¹ Статья подготовлена при поддержке Совета по грантам Президента РФ в рамках гранта Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых 2009–2010 гг., проект МК-1068.2009.6.

² Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России // Журн. рос. права. 2002. № 6. С. 21.

³ О миссионерской деятельности на территории Курской области: Закон Курской области от 18 июня 2004 г. № 23-ЗКО // Курские ведомости. 2004. № 7.

⁴ О миссионерской деятельности на территории Республики Северная Осетия – Алания: Закон Республики Северная Осетия – Алания от 30 декабря 2004 г. № 38-ПЗ // URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/69777>.

⁵ О Концепции национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

⁶ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № ПР-1895 // Рос. газ. 2000. 28 сент.

⁷ О наказах избирателей: Закон Белгородской области от 14 февраля 2001 г. № 131 // Сб. нормат. правовых актов Белгородской области. 2001. № 26.

⁸ О наказах избирателей: Закон Приморского края от 5 марта 2004 г. № 102-КЗ // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2004. 10 марта.

⁹ О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

¹⁰ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.