

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	7
Раздел I. Правотворческая политика (опыт научного исследования)	11
Глава 1. Российская правотворческая политика: вопросы теории и истории.....	11
1.1. Генезис правотворческой политики Российского государства	11
1.2. Проблемы правотворчества в современной России.....	27
1.3. Концептуальные основы правотворческой политики.....	39
Глава 2. Принципы и субъекты правотворческой политики	56
2.1. Принципы правотворческой политики и их взаимосвязь с принципами правотворчества	56
2.2. Субъекты формирования и реализации правотворческой политики.....	72
Глава 3. Цели и средства правотворческой политики	87
3.1. Соотношение целей и средств правотворческой политики	87
3.2. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как источник прогностической информации для формирования целей научно обоснованной правотворческой политики	97
3.3. Роль посланий законодательным органам власти и иных документов концептуального характера в формировании целей правотворческой политики	109
3.4. Многообразие средств правотворческой политики	120
3.5. Планирование и прогнозирование в системе средств правотворческой политики	134
Глава 4. Виды и уровни правотворческой политики в Российской Федерации	148
4.1. Основания классификации правотворческой политики	148
4.2. Государственная правотворческая политика.....	160
4.3. Муниципальная правотворческая политика.....	178
Глава 5. Правотворческая политика в условиях глобализации	190
5.1. Глобализация как фактор развития правотворчества и правотворческой политики	190
5.2. Пути оптимизации правотворчества в условиях глобализации: отечественный и зарубежный опыт	199
Раздел II. Концепция правотворческой политики в Российской Федерации (Проект)	215
I. Общие положения	215
II. Основные термины, используемые в настоящей Концепции	216
III. Современное состояние системы права и правотворчества в Российской Федерации	217
IV. Цели и задачи правотворческой политики в Российской Федерации	222
V. Принципы правотворческой политики в Российской Федерации	224
VI. Механизм формирования и реализации правотворческой политики	227

VII. Меры по преодолению негативных тенденций в развитии российской правотворческой политики и повышению ее эффективности	233
Раздел III. Избранные работы разных лет	238
Вопросы взаимодействия правотворческой политики и юридической (законодательной) техники: теоретический аспект	238
Общетеоретические проблемы формирования законодательной правовой политики	245
Муниципальный уровень реализации правотворческой политики	247
Правотворческая форма реализации правоохранительной политики: общетеоретический аспект	259
К вопросу о юридической ответственности за правотворческие ошибки	261
Лоббизм как форма реализации правотворческой политики	273
Приоритеты правотворческой политики в современной России	275
Формирование правового государства и гражданского общества как приоритеты правовой политики	278
Правотворческая политика Союзного государства России и Беларуси	281
К вопросу о влиянии правовой политики на правовое развитие общества	285
Правотворческая политика: понятие и соотношение со смежными юридическими категориями	289
Презумпция правомерности законодательного решения в свете концепции правотворческой политики	299
Доктринальные начала региональной правотворческой политики	309
Российская правотворческая политика в зеркале истории (IX–XV вв.)	316
Правотворческая политика и современные информационные технологии	319
Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества	328
Основные социальные факторы правотворчества	332
Правотворческая политика России в условиях экономической интеграции и правовой глобализации	335
Роль посланий законодательным органам власти и иных документов концептуального характера в формировании правотворческой политики	339
Правотворчество и правоприменение как универсальные формы реализации правовой политики	351
Взаимодействие правотворческой политики и культуры законотворчества: общетеоретический аспект	355
Антитеррористическая политика современного государства	357
Современная российская правовая политика на Северном Кавказе	362
Российская правотворческая политика в сфере развития малого и среднего предпринимательства	365
Конституционализм и конституционно-правовая политика в России: истоки и современность	369
Факторы демократизации российской правотворческой политики	374

Научно-образовательный центр правотворческой политики в современной России: практический опыт интеграции юридического образования и академической науки.....	387
Исключения в праве как элемент правотворческой политики и юридической техники	390
Российская правовая политика на Северном Кавказе: проблемы противодействия коррупции	391
Конкретизация норм права как одно из средств правотворческой политики.....	398
О сущности и месте уголовной политики в системе правовой политики современной России (общетеоретический и технико-юридический анализ)	400
Социальное государство в России: некоторые конституционно-правовые аспекты	412
Принципы правотворческой политики и принципы права.....	416
Нормативное регулирование государственной и муниципальной службы в современной России: вопросы правовой политики.....	421
Legal policy as a means to improve lawmaking process (Правовая политика как средство совершенствования законотворческого процесса)	424
«Нормрайтер» — новое слово в отечественной правотворческой политике.....	429
Рецензия. Поленина С. В. Взаимосвязь правовой политики и культуры и ее отражение в законодательстве: монография. М.: Издательский дом «Городец», 2016. 336 с.	433
60 лет Александру Васильевичу Малько	438
Из истории российской правотворческой политики	442
Правовая политика в сфере законодательного регулирования деятельности крестьянских (фермерских) хозяйств	447
Ограничения в праве как средство правотворческой политики	451
Планирование и прогнозирование как средства законотворческой политики.....	462
Цифровизация как средство антикоррупционной правовой политики в сфере здравоохранения	465
К вопросу об антикоррупционной политике и антикоррупционной функции государства.....	469
Социальная справедливость как приоритет правовой политики в системе духовной безопасности современной России	479
Антикоррупционная политика в сфере предпринимательской деятельности: цифры и факты	484
Правотворческая политика как элемент правовой жизни современной России: проблемы и решения	487
Криминализация молодежи как социально-политическая проблема	496
80 лет профессору Н. В. Исакову	506
Судебное правотворчество в контексте теории правотворческой политики.....	508
Правотворческая политика в сфере избирательного законодательства Российской Федерации	511

Нормативные правовые акты как средство правотворческой политики	515
К вопросу о соотношении правовой политики в сфере предпринимательства и предпринимательского права	519
К вопросу о взаимодействии субъектов правотворческой политики: общетеоретический и социально-правовой анализ	522
Современная правовая политика в сфере энергетики.....	528
Правотворческая политика и права человека	533
Экспертиза нормативных правовых актов как средство правотворческой политики	540
Единое правовое пространство как цель правотворческой политики в современной России	550
Раздел IV. Библиографический справочник публикаций А. П. Мазуренко	552
Монографические и учебные издания	552
Публикации в научных изданиях, индексируемых в международных базах данных (Scopus, Web of Science, RSCI и др.)	556
Публикации в ведущих научных изданиях, рекомендованных ВАК.....	557
Материалы научных конференций, симпозиумов, «круглых столов»	560
Публикации в иных отечественных научных журналах и сборниках	574
Публикации в иных иностранных изданиях.....	582

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вот уже четверть века наша страна находится в состоянии перманентной модернизации различных сфер социальной жизни. При этом все годы отечественных реформ сопровождаются коренными изменениями в праве. Практически заново сформированы основные отрасли российского законодательства. На значительно более высокий уровень возведена роль закона как главного средства регулирования общественных отношений. Свое важное место в механизме государства заняла представительная власть. Правотворчество в стране развивается невиданными темпами. Но, несмотря на эти весьма позитивные перемены, все явственнее заявляют о себе те проблемы отечественного правотворчества, которые настоятельно требуют его системной оптимизации, выработки научно обоснованной стратегии и тактики в правотворческой сфере, использования новых инструментов для устранения многочисленных недостатков правотворческой деятельности.

Типичность таких правотворческих ошибок как бессистемность правовых актов, их внутренняя противоречивость и излишняя многочисленность, обилие в законодательстве декларативных норм, не снабженных механизмом реализации, а также повторяемость подобных ошибок на протяжении многих лет говорят об их системном характере. Кроме того, субъекты правотворчества так и не могут в полной мере синхронизировать федеральный, региональный и муниципальный уровни правотворческого процесса.

До сих пор не утвердился системный, взвешенный подход к вопросам юридической стратегии и тактики, не стали нормой при проведении правовой реформы опора на научный анализ и прогноз, учет общественного мнения и квалифицированная оценка возможных последствий принимаемых решений. Законодательство во многом не успевает своевременно и адекватно регулировать уже фактически сложившиеся общественные отношения, стимулировать развитие новых, необходимых социальных связей¹. Слишком недооценивается значение плановых начал в правотворчестве.

Все это говорит о пока еще низком качестве правотворческой работы, ее значительном отставании от экономических, социальных, политических и иных потребностей общества, о большом количестве правотворческих ошибок и иных просчетов в правовом регулировании. Справиться с названными проблемами одноразовыми, эпизодическими действиями невозможно. Требуется соответствующее системное реагирование — *правотворческая политика*, которая отличается системным характером, соединяющим многие инструменты правотворческого процесса во взаимосвязанный механизм.

Правотворческая политика есть путь к усовершенствованию и обновлению правотворчества, повышению его эффективности. Подобный вид политики требуется для выстраивания непротиворечивого, внутренне единого, согласованного, последовательного правотворческого процесса, для внесения в него системности и юридической точности. В данном контексте весьма наглядно проявляет себя необходимость изучения особенностей, выявления сущности и разработки теоретических основ правотворческой политики, как важного фактора оптимизации правотворчества в Российской Федерации.

Современная правотворческая политика призвана воздействовать на базовые сферы общественных отношений путем постоянного обновления правотворчества, предупреждать негативные явления и тенденции, не забегая вместе с тем вперед там, где условия для правового вмешательства не созрели. В такой политике, как

¹ СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=EXP&n=417-564&req=doc#0911388272265516> (дата обращения: 18.08.2018).

нигде, важен прогноз, предвидение. Она должна обладать способностью диагностировать болевые точки жизни общества¹ и своевременно на них реагировать.

Опыт ведущих стран показывает, что создание жизнеспособной правовой системы невозможно без опоры на социально ориентированную и сбалансированную правотворческую деятельность, в основе осуществления которой лежит научно обоснованная правотворческая политика. В этой связи следует признать, что исследуемая в настоящей монографии проблема самым непосредственным образом сопряжена с одним из магистральных направлений политико-правовой практики, без глубокой доктринальной разработки которой ожидать каких-либо позитивных результатов в названной области не представляется возможным.

Здесь следует отметить, что вопросы законодательной политики затрагивались еще в начале XIX века в трудах основоположника юридического позитивизма Д. Остина. Однако в дальнейшем правотворческая (законодательная) политика отдельно не изучалась и фактически отождествлялась с политикой права (А. И. Ильин, Б. А. Кистяковский, Г. А. Ландау, С. А. Муромцев, П. И. Новгородцев, Л. И. Петражицкий, Г. Ф. Шершеневич и др.)

Одной из первых к исследованию современной правотворческой политики обратилась С. В. Поленина. Вслед за ней отдельные аспекты этой проблемы освещались в работах таких ученых как Ю. Г. Арзамасов, И. А. Гдалевич, Л. В. Голоскоков, А. Д. Гуляков, М. Л. Давыдова, А. Б. Дидикин, В. А. Затонский, Т. А. Золотухина, И. А. Иванников, Н. В. Исаков, М. А. Костенко, А. Ю. Лаврик, А. В. Малько, А. Ю. Мордовцев, А. И. Овчинников, М. П. Петров, О. Ю. Рыбаков, К. А. Струсь, В. В. Субочев, С. Ю. Суменков, Е. С. Селиванова, В. В. Трофимов, В. И. Шепелев, И. И. Шувалов, О. В. Яценко и др.

Несмотря на то, что проблемы правотворческой политики совсем недавно стали предметом глубоких научных изысканий, новизна и актуальность исследования указанных проблем налицо. Весомым вкладом в развитие ее доктрины стало издание материалов всероссийских круглых столов и конференций, проводимых на базе Научно-образовательного центра правотворческой политики в современной России, созданного Саратовским филиалом Института государства и права РАН и Северо-Кавказским филиалом Московского гуманитарно-экономического института. В нормативных документах, закрепивших статус научно-образовательного центра, сказано, что он создан для достижения общих научно-исследовательских, образовательных, информационных целей, повышения качества высшего и послевузовского профессионального образования, организации проведения учеными высшей школы и Российской Академии Наук фундаментальных научных исследований, а также обеспечения глубокой специализации аспирантов, магистрантов и студентов в области современных проблем правотворческой политики и развития новых, междисциплинарных научных направлений благодаря интеграции высшего образования и фундаментальной науки.

Основная тема научных разработок Центра — наиболее актуальные проблемы правотворческой политики на современном этапе развития Российского государства. Данную тему, так или иначе, анализируют многие исследователи (как теоретики, так и отраслевые), представляющие различные научные школы в нашей стране. Научно-образовательный центр был создан для оперативного реагирования на новейшие научные достижения, аккумуляции последних разработок в этой сфере и выработки в рамках общей теоретической концепции правотворческой политики некоего конечного, целостного научного «продукта».

Одним из первых таких «продуктов», отличающихся научной новизной и практической значимостью, стал сборник научных трудов по материалам Всерос-

¹ Матузов Н. И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI века // Правовая политика России: теория и практика: монография / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2006. С. 33.

сийского научно-практического круглого стола на тему: «Правотворческая политика в современной России» под общей редакцией А. В. Малько, Н. В. Исакова и А. П. Мазуренко (Саратов — Минеральные Воды, 2009). Книга явилась первым междисциплинарным исследованием, созданным совместными усилиями представителей науки и образования, призванным сформировать у будущих ученых-правоведов и юристов-практиков представление об одном из важнейших феноменов современной юридической жизни — правотворческой политике. В сборнике нашли отражение актуальные теоретические и прикладные вопросы такой политики, возникающие в свете происходящих в России и мире процессов и перемен, новейших реалий и тенденций. В подготовке сборника приняли участие многие ведущие ученые страны и начинающие исследователи проблем правотворческой политики, среди которых можно выделить имена таких известных правоведов, как С. В. Поленина, А. В. Малько, Ю. Г. Арзамасов, И. А. Иванников, Н. В. Исаков, А. И. Овчинников, Л. В. Голоскоков, А. Ю. Мордовцев и др.

Продолжением этой многоплановой исследовательской работы стал выход в Москве монографии «Российская правотворческая политика: концепция и реальность»¹, в которой были детально освещены теоретические первоосновы данного феномена: сущность, понятие, цели, средства, формы реализации и т. д. В 2011 году, опять же в Москве, увидел свет проект Концепции правотворческой политики, который представил собой отражение ее доктринальных основ, как системы теоретических взглядов относительно содержания, принципов, задач данной политики на современном этапе развития Российской Федерации, а также конкретных мер, определяющих пути ее реализации на практике. В том же году в Германии вышла монография «Правотворческая политика и правотворчество»². Буквально через год коллективом авторов было подготовлено и опубликовано первое учебное пособие с названием «Российская правотворческая политика» под редакцией А. В. Малько и А. П. Мазуренко (Пятигорск, 2012), в след за которым издательством Саратовской государственной юридической академии выпущен курс лекций «Правотворческая политика в современной России» под редакцией А. В. Малько (Саратов, 2013). Авторский коллектив данных учебных изданий, включающий ученых Саратовского филиала ИГП РАН и Северо-Кавказского филиала МГЭИ, был расширен за счет представительства научных школ других российских городов: Москвы, Волгограда, Ростова-на-Дону, Астрахани, Тамбова, Пензы, Пятигорска и др., что, безусловно, повысило научную и дидактическую значимость результатов, проводимых Центром исследований.

Научно-исследовательская работа в данном направлении носит регулярный характер и находит отражение в активной монографической деятельности участников НОЦ. Так, в 2013 году в столичном издательстве «Юрлитинформ» вышла в свет совместная монография А. В. Малько и А. П. Мазуренко на тему «Правотворческая политика России: история и современность». В следующем году в издательстве «РИА-КМВ» издана монография Н. В. Исакова, В. Р. Калайчева, А. П. Мазуренко под названием «Правотворческая политика исполнительных органов власти». В том же 2014 году в Москве под редакцией А. В. Малько и Н. В. Исакова вышел русско-английский юридический словарь «Правотворческая политика». В 2015 году в США на английском языке была опубликована монография «Law-making policy in the context of globalization» [Правотворческая политика в условиях глобализации]³. В 2017 году в немецком издательстве LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co увидела свет

¹ Мазуренко А. П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М., 2010. 392 с.

² Мазуренко А. П. Правотворческая политика и правотворчество. Саарбрюкен (Германия), 2011.

³ Mazurenko A. Law-making policy in the context of globalization Raleigh. North Carolina (США): Lulu Press, 2015.

еще одна совместная монография участников Научно-образовательного центра А. П. Мазуренко и А. П. Лиманской под названием «Специальные правовые режимы как средство правотворческой политики». В 2018 году данная монография была признана лауреатом Всероссийского конкурса на лучшую научную книгу в номинации «Юриспруденция», проводимого Фондом развития отечественного образования.

Но наиболее знаковым событием в деятельности Научно-образовательного центра стало издание ежегодника «Правотворческая политика», первый номер которого увидел свет в апреле 2013 года. На его страницах нашли отражение не только общетеоретические проблемы правотворческой политики, но и конкретные вопросы ее реализации в практике государственного и правового строительства современной России. Отдельная рубрика журнала посвящена обзору результатов исследований молодых ученых, аспирантов и магистрантов российских вузов. На страницах этого периодического научного издания рассматриваются вопросы развития правотворческой политики и модернизации различных сторон политико-правовой жизни страны, институтов демократии, а также структур власти федерального и регионального уровней.

Еще одно направление деятельности Центра — изучение проблем методологии современной юридической науки и других актуальных вопросов, которые пока не получили системного анализа и поэтому нуждаются во всестороннем исследовании. Для этого Центр организует методологические научные семинары с молодыми учеными и «круглые столы» по различной проблематике, так или иначе соприкасающейся с правотворческой политикой. Руководителем постоянно действующего научно-методологического семинара является известный российский ученый — доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАН Н. В. Исаков. Названные научные мероприятия проводятся в рамках исследований методологических проблем современной юридической науки, выполняемых на уровне кандидатских и докторских диссертаций учеными различных юридических школ Юга России, Северного Кавказа, Поволжья и других регионов страны.

Таким образом, Научно-образовательный центр правотворческой политики достиг значительных результатов в рамках своей главной стратегической цели — объединения усилий академической и вузовской науки для реализации фундаментальных научных проектов, крупных дидактических разработок и имеет несомненный потенциал для дальнейшего научного развития.

Однако несмотря на большие усилия отдельных исследователей, объединенных под эгидой упомянутого выше научно-образовательного центра, в сфере отечественной правотворческой политики остается еще много проблем, как доктринального, так и прикладного характера, ждущих своего решения. К сожалению, преимущественное внимание большинства российских ученых сосредоточено на анализе отдельных проблем правотворчества, законодательной техники, генезиса российского парламентаризма и т. п. Вопросы непосредственно правотворческой политики, главным образом, рассматриваются в контексте исследования проблем современной российской правовой политики. Результаты этих исследований выявили целый ряд дискуссионных моментов, а порой и просто новых, еще не освоенных граней данного сложного феномена политико-правовой действительности. В контексте происходящих в стране и мире изменений, дальнейшего углубленного анализа требуют вопросы о сущности и целях правотворческой политики, ее социально-нравственных началах, влиянии на процессы гуманизации права, укрепления законности и правопорядка, обеспечения прав и законных интересов личности, строительства демократического правового государства и т. д.

Раздел I

ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА (ОПЫТ НАУЧНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ)

Глава 1. Российская правотворческая политика: вопросы теории и истории

1.1. Генезис правотворческой политики Российского государства

Правотворческая политика, как конкретно-историческое явление социальной действительности, в том или ином виде, существовала в Российском государстве всегда. Поэтому не уделить внимания историческим аспектам ее развития в различные эпохи было бы в корне не верно. В таком случае нам не удастся двигаться дальше, не возможно будет проследить закономерности формирования этого феномена на современном этапе, а тем более спрогнозировать перспективы его изменения в будущем.

Похожей методологической точки зрения придерживается В. М. Сырых. По его мнению, общество в целом и все его компоненты, в том числе право, находятся в постоянном изменении и развитии. Эти процессы носят объективный характер и осуществляются в соответствии с так называемыми историческими, генетическими закономерностями¹. Эти закономерности «обуславливают как количественные изменения, так и качественные преобразования государственно-правовых явлений, в частности переход их от одного типа (фазы, стадии) к другому. Такие закономерности отражают содержание, направленность, интенсивность изменений»².

Генезис характеризует конкретные процессы становления явления, его изменения и развития. Подобные динамические процессы имеют место там, где реально происходит модификация, совершенствование конкретных сторон, связей, свойств и других компонентов правовых явлений. «Невозможно говорить о развитии объекта, для которого или в силу его безструктурности, или в силу неподвижности структуры нельзя зафиксировать ряда исторических состояний. Но и наоборот: если мы говорим о развитии объекта, то независимо от большей или меньшей сложности мы должны иметь дело с его историческими состояниями»³.

Совершенно очевидным является тот факт, что «изменение, развитие протекают во времени. Поэтому необходимым, хотя и специфичным компонентом генезиса выступает время. Как объективная форма бытия материи время абсолютно. Нельзя себе представить ни одного явления, которое, возникнув, не просуществовало бы в течение определенного времени. Однако для каждого конкретного явления оно предстает в форме его автономного времени, проявляющегося в скорости протекания процессов изменения, развития этого явления»⁴.

Исходя из сказанного, представляется правильным, исторический анализ развития правотворческой политики построить на исследовании генезиса этого феномена, с учетом специфики временного аспекта и основываясь на общепринятых методологических подходах к изучению политико-правовых явлений в отечественной историко-правовой науке.

¹ Сырых В. М. Логические основания общей теории права. Т. 1. Элементный состав. М., 2004. С. 76.

² Рабинович П. М. Упрочение законности — закономерность социализма. Львов, 1975. С. 40.

³ Столяров В. И. Процесс изменения и его познание. М., 1996. С. 31.

⁴ Сырых В. М. Указ. соч. С. 77.

Как известно, Российское государство формировалось в сложных условиях: огромная территория, суровый климат, природная среда, требующая значительных усилий для производства сельскохозяйственной продукции, низкая производительность труда, небольшая плотность населения, соседство недружелюбных воинственных кочевых племен и т. д. Все это объективно обусловило тенденцию к формированию в ней сильной великокняжеской (позже — царской и императорской) власти, снижающей роль демократических начал и не допускающей ограничения власти монарха. Эти специфические условия не могли не оказать влияния и на формирование российской правотворческой политики.

Вместе с тем, социальные традиции догосударственного периода исторического развития восточнославянских племен свидетельствуют о наличии и иной тенденции. По свидетельству византийского писателя П. Кесарийского (VI в. н. э.), славянские племена не управляются одним человеком, но издревле живут в народовластии, вся жизнь и узаконения у них одинаковы. Под узаконениями автор, очевидно, имел в виду родовые нормы, т. е. обязательные общественно охраняемые правила поведения сородичей. Эти нормы — правила взаимопомощи, взаимозащиты, экзогамии и т. п. — отвечали жизненно важным интересам коллектива и, как правило, неукоснительно соблюдались.

Данные нормы первоначально исходили от общего собрания рода или совета племени. Затем они передавались из поколения в поколение, приобретали силу привычки, становились обычаями конкретного племени. Если не принимать во внимание, что решения этих коллегиальных органов не являлись элементами права в юридическом смысле, а были, по образному выражению А. И. Першица «мононормами»¹, то можно говорить об аналогии совета племени и собрания рода современным законодательным органам. К тому же, именно эти органы принимали решения по конкретным вопросам, жизненно важным для всего племени: войны и мира, направления кочевья, возделывания новых участков земли и т. д. Таким образом, раннефеодальное Русское государство, возникшее на месте союза восточнославянских племен, не могло не воспринять демократических традиций нормотворчества догосударственного этапа общественного развития².

Политическая и правовая мысль того времени дошла до нас в виде совокупности идей и взглядов, содержащихся в летописях, правовых памятниках, произведениях древнерусской литературы. Средневековые мыслители разработали ряд проблем, без знания которых затруднительно восприятие современных понятий и особенно определяющих терминов. К их числу следует отнести сложную конструкцию правопонимания: Закон — Правда — Благодать — Истина³. По всей вероятности, именно эти категории лежали в основании правотворческой политики Древнерусского государства на заре его существования.

История не сохранила подробных сведений о правотворческой политике Древней Руси. Однако очевидно, что в силу монархической природы государства она не могла иметь иную форму выражения, нежели в форме актов великокняжеской власти. Необходимо заметить, что данные акты не всегда носили характер единоличных. В частности, Правда Ярославичей была утверждена единым решением трех сыновей великого князя Ярослава Мудрого. Но данное обстоятельство не меняет сущности этих актов и характера правотворческой политики органа, их издавшего.

¹ Першиц А. И., Монгайт А. Л. История первобытного общества. М., 1974. С. 123.

² Черкашин Е. Ю. Российская демократия — традиции или инновации // 100 лет российскому парламентаризму. Взгляд из прошлого в будущее: сб. науч. ст. и матер. / под ред. И. В. Мухачева. Ставрополь, 2006. С. 69–70.

³ Еремина О. А. Развитие представлений о качестве нормативных правовых актов в истории политико-правовой мысли России // Государственность и право славянских народов: проблемы теории и практики: тезисы докладов V Всерос. науч.-практ. конф. Ростов н/Д, 14–15 апреля 2006 г. С. 221.

Сложившиеся в Киевской Руси условия общественной жизни во многом объясняют еще одну парадоксальную тенденцию в русском правовом сознании, когда власть обязывается строго следовать канонам религии. Это требование, естественно, распространяется и на властные установления. В понятиях Святой Руси право, законы должны носить, прежде всего, нравственный, а не формальный характер, соответствовать правде и справедливости. Но и формальный закон зачастую отождествлялся со словом «правда»¹, стремясь подчеркнуть, что идеалом исполнения закона является правда.

Русские князья выставляли себя в качестве законодателей, творцов законов для всей Руси. Однако законодательные полномочия не давали им возможностей для произвола. Законотворчество было обязанностью князя, возложенной на него Богом. Из чего следует, что Богом предписывались и рамки правотворческой деятельности: содержание закона должно было соответствовать духу христианской религии, т. е. быть проникнуто милосердием и любовью.

Развитие русской правотворческой политики во многом оказалось связанным и даже обусловленным тематикой и способами ее реализации, предложенными Киевским митрополитом Илларионом в первом, из дошедших до нас, политико-правовом трактате «Слово о Законе и Благодати» (середина XI века). У Иллариона Закон лишь ступень к познанию Истины. В этом сопоставлении дается изначальное в юридической науке понимание соотношения закона и нравственности с глубокой аргументацией предпочтительности нравственных критериев при определении поведения человека в обществе.

Указанные выше критерии качества законодательных актов — соответствие правде и справедливости, присутствие религиозно-нравственных начал — признавались философами и правоведами более поздних периодов².

Правотворческая политика в период феодальной раздробленности прошла два этапа развития. На первом этапе (XII–XIII вв.) в княжествах действовало право Древнерусского государства, прежде всего, Русская Правда. Второй этап (XIV–XV вв.) связан с обособлением правовых систем отдельных княжеств. Однако и в новых условиях законодательство регионов опиралось на общую правовую основу. А. А. Зимин подмечал, что если «Повесть Временных лет» открывала начальные страницы летописных сводов, создававшихся в разных землях феодальной Руси, то Русская Правда являлась эталоном при составлении местных законов³.

Русская Правда, как основной источник правотворческой политики этого периода, является, прежде всего, сборником норм уголовного права и процесса (что вообще характерно для памятников права раннего феодализма), но ее статьи определяли и некоторые институты гражданского права. Так, Русская Правда регламентировала договоры купли-продажи, займа, поклажи, личного найма, подробно определяла порядок передачи имущества по наследству (по закону и завещанию). Ее статьи (особенно Пространной Правды) подробно регламентировали права господ на холопов, закупов и других зависимых категорий населения. Право Русской Правды являлось правом-привилегией, определявшим неравенство различных слоев населения перед законом и судом⁴.

Значительным своеобразием отличалась правотворческая политика такой крупнейшей феодальной республики как Великий Новгород. В этой связи, большой интерес для ее анализа в данный период представляет характеристика правотворческого процесса на примере органов представительной власти.

¹ Ярким примером может служить крупнейший памятник древнерусского права «Русская Правда».

² Подробнее: Еремина О. А. Развитие представлений о качестве нормативных правовых актов в истории политико-правовой мысли России. С. 221–222.

³ Зимин А. Л. Правда Русская. М., 1999. С. 279.

⁴ История государства и права России / под ред. Ю. П. Титова. М., 2009. С. 24–27.

Развитие ремесла и торговли на территории Северо-Западной Руси привело к повышению экономической независимости и большей, по сравнению с Киевским государством, социальной значимости ремесленников и купцов, а также к развитию инфраструктуры городов и городского самоуправления. Таким образом, к IX–XI вв. в Новгороде сформировалась ремесленно-торговая республика. Новгород не испытал на себе характерной для Руси княжеской власти в той мере, в какой ее давление испытали на себе другие территории. Это создало благоприятные возможности для развития демократических форм управления, в том числе и унаследованных от догосударственного периода, одной из которых было вече.

Вече созывалось по звону колокола или по кличу бирючей. Работало нерегулярно, но собиралось часто. Без его санкции не решались важнейшие вопросы общественной жизни. Созывали вече князь, посадник, тысяцкий, владыка или рядовые граждане по своей инициативе, что, однако, случалось крайне редко.

Количественного учета участников вече не знало. Понятия кворума не существовало. Какие-либо протоколы, фиксирующие явку участников, не велись. В случае возникновения разногласий между участниками спор решался дракой. Но и этот анархический элемент был подчинен определенным правилам судебного «поединка-поля», требовавшим равных условий для противников, что не противоречило тогдашним традициям.

Не секрет, что дальнейшая эволюция социально-экономических отношений в условиях развития феодализма приводила к неизбежному усилению феодальной верхушки. По мере роста ее богатства давление на зависимые слои населения нарастало, а усиление социальных противоречий требовало использования подкупа, предварительного сговора и лоббирования решений, принимаемых вечевыми сходками, как типичных методов правотворческой политики того времени.

Несомненно, вече постепенно утрачивало свой реально демократический характер, но именно это и делало излишним формальное изменение его политической структуры и состава участников. Такая формализация характерна не только для Новгородской республики, но и для европейских структур городского управления в эпоху раннего средневековья.

Как известно, в 1478 г. Новгород утратил независимость и был присоединен к Москве. Вместе с утратой независимости произошло изменение политического устройства этого региона, превратившегося в часть формирующегося Российского централизованного государства. При этом законодательная функция перешла к единым органам власти московского царства, ставшим с этого времени определять и правотворческую политику страны.

Основными органами власти общегосударственного уровня в этот исторический период были царь и Боярская Дума. Что касается царя, то он, как и любой другой монарх в европейском централизованном государстве, совмещал в одном лице законодательную, исполнительную и судебную власть одновременно. Здесь необходимо отметить, что политическая и правовая идеология Московского государства в сравнении с идеологией Киевской Руси более сложная по содержанию и более разнообразная по тематике. В рамках ее существуют идеологические течения, предлагающие прямо противоположные варианты решения одних и тех же проблем. Однако отправной точкой политико-правовых размышлений о праве и законе русских идеологов Московского государства являются идеи Иллариона, Владимира Мономаха и многих других мыслителей XI–XII веков.

В этот период преобладают концепции, согласно которым в законах должна быть выражена Божественная воля, он должен соответствовать христианским заповедям, что характерно для средневековой юридической традиции. Предпринимаются попытки классификации законодательства. Так, в основу классификации законодатель-

ства Иосифа Волоцкого положена степень выражения божественной воли. Непосредственно воля Бога реализована в Священном писании, затем она получила выражение в решениях Вселенских и Поместных Соборов, а также «в словах Святых Отец»¹.

Однако не только соответствие Божественным заповедям становится критерием законности правовых актов, но и соответствие их естественному праву. Так, в классификации законов, изложенной в Новом учении Феодосия Косого «естественный закон» понимается как реализация Божественной воли и ему отдается предпочтение перед всеми видами государственных законов. Признаются естественные права человека, которые никто не должен нарушать: ни государство, ни церковь. Эта позиция будет разделяться многими русскими правоведом более позднего периода: А. Курбским, И. Тимофеевым, в XVIII веке — Ф. Прокоповичем, Я. Козельским, М. Щербатовым; в XIX веке — декабристами, В. С. Соловьевым, П. Н. Новгородцевым.

Зиновием Отенским обосновывается необходимость соответствия законов обычаям, сложившимся в каждой стране в силу конкретных исторических и географических условий. Эта концепция также получит дальнейшее развитие в трудах Н. М. Карамзина, И. А. Ильина, славянофилов.

И. С. Пересветовым формулируется требование создания единого для всей России законодательства, что далее будет трактоваться как требование согласованности и непротиворечивости законодательства (В. Н. Татищев, М. М. Сперанский)².

Но все же, идея божественного происхождения государственной власти великих князей Московских, являвшаяся в то время, если не единственной, то преобладающей, делала именно их главными субъектами средневековой русской правотворческой политики. Для рассматриваемого периода характерно более интенсивное (по сравнению со временем политической раздробленности) развитие права, увеличение роли великокняжеского законодательства.

При описанном выше влиянии великих князей Московских на формирование правотворческой политики государства, трудно себе представить наличие какого-либо иного органа, осуществляющего законодательную деятельность, помимо воли монарха. Однако в рассматриваемый период на Руси действовало такое коллегиальное учреждение, как Боярская Дума. По выражению М. Ф. Владимирского-Буданова, она была вспомогательным учреждением при самодержавной власти³. Тем не менее, чтобы убедиться в справедливости этого заключения, необходимо рассмотреть ее участие в законодательном процессе.

Боярская Дума как коллегиальный орган власти общенационального уровня присутствовала на всем протяжении существования Русского централизованного государства. Однако ее положение в разные исторические периоды было различным. Форма участия Думы в законодательном процессе во многом зависела от личностных качеств конкретного монарха, находящегося у власти. Не случайно роль Думы как органа законодательной власти возростала в тот момент, когда трон по тем или иным причинам пустовал. «Полнота законодательной власти во время междуцарствия, — писал М. Ф. Владимирский-Буданов, всего больше указывает на Думу как на нормальный и постоянный элемент законодательной власти, ибо во время междуцарствий Дума не получала особых полномочий регентства, а проявляла лишь в отдельности и полноте те права, которые принадлежали ей при царях»⁴.

В 1497 г. был принят такой важный источник средневековой правотворческой политики как первый Судебник Русского централизованного государства. Его издание

¹ Например, на основании этих источников приняты «Грацкие законы».

² Еремина О. А. Указ. соч. С. 222.

³ Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. СПб.; Киев, 1909. С. 93.

⁴ Там же. С. 122.

явилось важной мерой укрепления политического единства, усиления власти единого центрального правительства. Он основывался на предшествующем законодательстве (Русской Правде, уставных грамотах, Псковской судной грамоте), судебных решениях, но содержал и много новых положений, прямо связанных с изменениями, происшедшими в Русском государстве. Статьи Судебника (всего их 68) дают возможность понять многие стороны общественно-политической жизни Руси того времени (например, усиление власти великого князя, увеличение влияния дворянства, ограничение прав кормленщиков, появление понятия судебных инстанций и многое другое)¹. Нормы Судебника 1497 г. — типичный пример правотворческой политики феодального государства, открыто защищавшей привилегии господствующего класса, неравное положение зависимых сословий.

Социально-экономические и политические процессы в XVI в. определили изменение формы правления Русского государства: в середине XVI в. начинает складываться сословно-представительная монархия, особенностью правотворческой политики которой являлось привлечение царской властью для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни представителей не только господствующих сословий (бояр, духовенства, дворян), но и верхушки городского населения. Царская власть была вынуждена обращаться за помощью к городской знати, прежде всего к купцам, богатым ремесленникам, так как без их поддержки (прежде всего финансовой) было невозможно ни дальнейшее укрепление государственного аппарата, ни усиление репрессивной политики, ни проведение активной внешнеполитической деятельности и т. д. При этом главной опорой царя продолжало оставаться дворянство².

Совершенно особую роль в законодательном процессе и правотворческой политике Русского государства в это время играли Земские соборы. По своему характеру и роли это были чрезвычайные органы, к помощи которых русские цари и правящая верхушка прибегали только в крайних случаях, когда происходили или возникала необходимость произвести ощутимые изменения общественного строя страны. Само возникновение Земских соборов связано с задачами преобразования России из примитивного централизованного государства в сословно-представительную монархию. Иными словами, целью созыва Иваном IV Грозным 27 февраля 1549 г. первого Земского собора было ослабление власти бояр и дальнейшее усиление власти великого князя. В формально-правовом смысле Собор преследовал цель «общественного примирения» в условиях нестабильности, вызванной боярской смутой. Итогом правотворческой работы первого Земского собора стало предварительное одобрение содержания Судебника 1550 г.

Круг регулируемых в нем вопросов стал значительно шире. Появились специальные статьи о феодальном землевладении (вотчинах), о губном и земском управлении, подробнее регламентированы вопрос о розыске «лихих» людей, судебный процесс. Была значительно усилена роль центральных судебных органов, возросло значение великокняжеского суда. Увеличилось число деяний, признаваемых преступными. Тяжесть наказания иногда прямо (например, в статьях о бесчестье) поставлена в зависимость от социальной принадлежности потерпевшего. Впервые было введено положение о том, что закон не имеет обратной силы³.

Следующий Земский собор состоялся в ноябре 1612 г. для избрания царя. Его заседания были одними из самых продолжительных. Лишь 7 февраля 1613 г. после долгих прений состоялось избрание царем Михаила Федоровича Романова (1613–1645). Очередной значительный Собор был созван в 1653 г. для решения вопроса о приеме

¹ История государства и права России / под ред. Ю. П. Титова. М., 2009. С. 74–75.

² Там же. С. 81.

³ Подробнее: Судебники XVI–XVI веков / под ред. Б. Д. Грекова. М.; Л., 1952.

Украины в состав России. Всего с середины XVI до конца XVII в. было создано 57 соборов. Для характеристики их роли как законодательных органов принципиальное значение имеет Земский собор, созванный 16 июля 1648 г., на котором было принято знаменитое Соборное Уложение.

В науке нет однозначной точки зрения относительно роли места Земских соборов в государственном механизме тогдашней России. Большинство отечественных исследователей относят Соборы к числу совещательных или законосовещательных органов при царе. В любом случае следует признать, что Земские соборы — многозначное и неординарное явление в истории российского государства и его правотворческой политики.

Усиление феодального гнета, укрепление царской власти, отсутствие в России XVII в. социальной и экономической базы для формирования серьезной оппозиции царю привели к тому, что после 12 января 1682 г. (дата созыва Собора, отменившего местничество) Земские соборы в России больше не созывались. Однако итоги их законодательной деятельности трудно переоценить.

Для понимания роли и значения Земских соборов в формировании правотворческой политики того периода, достаточно перечислить важнейшие правовые памятники, принятых с их участием. Это такие законы как Судебник 1550 г. и Стоглав, «Приговор Земского собора первого ополчения» 1611 г. и «Решение Земского собора о воссоединении Украины с Россией» от 1 октября 1653 г., а завершается он Соборным Уложением 1649 г. В это время формируются различные отрасли права: гражданское, финансовое, административное, уголовное, процессуальное и др. Причем особенностью правотворческой политики данного периода является то, что право в эти годы развивается как общероссийское.

Важность рассматриваемого этапа в истории правотворческой политики заключается и в том, что сословно-представительная монархия подготовила переход русского государства к абсолютизму. Особую роль в этом процессе сыграло упоминавшееся выше Соборное Уложение 1649 г. Уложение представляло собой новый шаг в развитии юридической техники и было самым объемным и содержательным источником правотворческой политики того времени. Оно подвело итог длительному развитию русского права, опираясь на предшествующее законодательство, особенно на акты первой половины XVII в.¹ Это был первый в истории России систематизированный свод закон, который относился ко всем отраслям права того периода и существовал два столетия. Уложение отразило проблемы общественной жизни середины XVII в., законодательно закрепило потребности господствующего класса и сделало уступки некоторым слоям феодального общества².

Следует обратить внимание на то, что во второй половине XVI — середине XVII в. принимались достаточно зрелые и квалифицированные законодательные акты, которые послужили источниками дальнейшего развития русского права. Эти акты имели высокий законодательный авторитет. Поэтому можно считать, что рассматриваемый исторический период является временем расцвета правотворческой политики феодальной России.

В период 50-х гг. XVII в. происходит постепенное снижение влияния сословных учреждений. По мере усиления власти царя в сословно-представительной монархии роль его как единоличного законодательного органа и основного субъекта

¹ Леонтьева Е. Н. Законодательная деятельность Русского государства в период сословно-представительной монархии XVII в. как источник образования права // Право и государство: теория и практика. 2008. № 12 (48). С. 109–113.

² В Уложении правовой режим поместий приравнивается к режиму вотчин, что отразило интересы феодалов. Об этом: Российское законодательство X–XX вв. в 9 т. / под общ. ред. О. М. Чистякова. Т. 3. М., 1985. С. 43–62.

правотворческой политики возрастала, а значение коллегиальных органов снижалось. Россия неизбежно подходила к формированию абсолютной монархии.

Начало данному процессу положили реформы Петра I. Они были направлены на преодоление отсталости России, укрепление национальной независимости, экономического и культурного развития, обороноспособности страны. Глава государства был фактическим законодателем и руководителем исполнительной власти. Петр I верил во всемогущество государственной власти. В связи с этим издается большое количество законодательных указов. Так, на вторую половину XVII в. приходится 1821 указ, т. е. по 160 указов в среднем ежегодно¹.

До второй половины XVII в. крупные законодательные акты были межотраслевыми. В период развития абсолютизма происходит дифференциация законодательства и начинается его систематизация. Прежде всего, подвергались кодификации военные отрасли права. В частности, при Петре I появился Военный артикул, который был посвящен процессуальному праву и судоустройству в военной юстиции. Воинский и Морской уставы также представляли собой кодифицированные законы, которые регламентировали отдельные сферы жизни.

Особенностью правотворческой политики при абсолютизме становится постепенное оформление системы феодального права в систему отраслевых законодательных актов (кодифицированных), т. е. система права все больше превращается в систему законодательства. Но спецификой этого развития было то, что все стороны общественной и государственной жизни регулировались в интересах дворянства. Законодатель накладывает определенные обязанности на дворянство, пытается обосновать его социальную необходимость и ценность «государственной пользой». Рассматриваемый период характеризуется как феодальными, так и буржуазными изменениями в российском обществе, государстве, в правовой системе страны. Законодательство этого периода можно разделить на следующие части: о правовом статусе населения; о государственном строе; гражданское, уголовное и процессуальное право.

Здесь следует выделить роль императора как основного, если не единственного субъекта правотворческой политики данного периода. Дело в том, что Петр, как и наиболее выдающиеся из его преемников, уделял законотворчеству значительное личное внимание. Над Воинским уставом он работал год, а над Морским — целых пять лет. Генеральный регламент, определявший права и обязанности должностных лиц, подвергся редактированию 12 раз.

Петровское законодательство отличается от предыдущего значительно меньшей казуистичностью, более высоким уровнем обобщений, более четкой схемой и последовательностью. Оно отражает, несомненно, более высокий уровень юридической техники. От формулировки закона Петр требовал ясности и четкости: «Надлежит законы писать ясно, чтобы их не перетолковывать».

Петр I требовал неукоснительного соблюдения законов, предписывая в указе 1722 г. «О хранении прав гражданских»: «Ничто так ко управлению государства нужно есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже все законы писать, когда их не хранить, или ими играть, как в карты, прибирая масть к масти...».

При Петре I разнообразятся и формы правовых актов. При этом здесь проявляется стремление к новой, иноязычной терминологии. Например, закон о государственной службе называется «Табель о рангах», закон о крестьянских податях и повинностях 26 июня 1724 г. назван почему-то «Плакат», военно-уголовный кодекс — Воинским артикулом. Немка Екатерина II, которая хотела быть более русской, чем сами русские, проводила прямо противоположную правотворческую политику: во всем законодательстве она последовательно восстанавливала русскую терминологию,

¹ История отечественного государства и права. Ч. 1 / под ред. О. И. Чистякова. М., 2007. С. 319.

иногда даже переводила иностранные термины на русский язык. Например, бухгалтер именовался ею книгодержателем¹.

В XVIII веке на смену богословским доводам в юридической науке пришла теория общественного договора и естественного права. Восприятие этих концепций приобщило русскую правовую мысль к достижениям мировой цивилизации. Большинство политико-правовых концепций этого времени опираются на постулаты естественного права. Соответствие естественному праву, неотчуждаемым правам человека норм позитивного права — главный критерий оценки нормативных актов². В целом, следует отметить, что переход к абсолютизму знаменовался широким развитием законодательства. При этом авторами законов, как отмечалось выше, часто являлись сами монархи. Особенно много внимания и сил уделяла законотворчеству Екатерина II. Говорили даже о легисломании Екатерины, т. е. о страсти к издаванию законов.

Как известно, с 1754 г. начинает работу новая уложенная комиссия, задачей которой вновь становится переработка старой и создание новой системы права. Новое Уложение должно было состоять из четырех частей. «Манифест о вольности дворянской» (1762 г.) был непосредственно связан с третьей частью проекта Уложения и отразил требования и нужды дворянского сословия. Главной идеей Манифеста стало закрепление принципа вольного характера государственной службы. Служба монарху и государству стала рассматриваться как почетный долг дворянства и гарантировала ряд привилегий, но уже не считалась обязанностью.

Для новой кодификационной (уложенной) комиссии, которую предполагалось создать, Екатерина II написала «Наказ», в котором формулировались принципы правовой политики и правовой системы (1766 г.). Значительная часть текста «Наказа» (250 статей) заимствована из трактата Ш. Монтескье «О духе законов», трактата Ч. Беккариа «О преступлениях и наказаниях» (около 100 статей), «Энциклопедии» Д. Дидро и д'Аламбера. В целом заимствования составили более 80 % статей и 90 % текста. Однако по своей концепции «Наказ» был самостоятельным произведением, выразившим, идеологию российского «просвещенного абсолютизма».

В «Наказе» была разработана юридическая техника, ранее неизвестная российскому праву, выработаны новые представления о системе законодательства:

- законов должно быть немного и они должны оставаться неизменными;
- временные учреждения определяют порядок деятельности органов и лиц, регламентируя его посредством наказов и уставов;
- указы являются актами подзаконными, могут быть краткосрочными и отменяемыми.

Законы описывают отношения, не вдаваясь в толкование и не делая исключений. Они просты и четки в своих формулировках и предписаниях. Классификация норм и вся их система должна соответствовать «естественной» иерархии этих норм в общественной жизни. Главной задачей «Наказа» было указать на необходимость стабильности и фундаментальности правовой системы, выделить в ней конституирующие, определяющие принципы и систему основных норм³.

Однако на заседаниях новой уложенной комиссии так и не был обсужден до конца ни один из поставленных вопросов, не принято ни одного решения. Дискуссии показали отсутствие у большинства депутатов опыта законодательной деятельности и ярко продемонстрировали противоречия между дворянством и купечеством, купечеством и крестьянством, дворянством и крепостным крестьянством — как и между

¹ Подробнее: История отечественного государства и права. Ч. 1 / под ред. О. И. Чистякова. М., 2007. С. 318–321.

² Еремина О. А. Указ. соч. С. 223.

³ Подробнее: Исаев И. А. История государства и права России. М., 2009. С. 115–119.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru