

**Михеева Ирина Вячеславовна –**  
зав. кафедрой конституционного и  
административного права  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» – Нижний Новгород  
доктор юридических наук, доцент

### **Идеология законотворчества в Российской империи и современной России**

Регулятивные компоненты той или иной государственной реформы, как правило, формулируются в законодательном акте. При этом правоведы на протяжении всей истории законотворчества пытаются понять, каков должен быть закон, чтобы действующее законодательство было эффективным.

Многосложность современного российского законодательства предопределяет необходимость постоянного поиска его оптимальной структуры и содержания, обращение к традиционным основам совершенствования законодательной базы российского государства. Законодательство, включая различные регулятивные механизмы, опосредует сформированные в обществе правовые ориентиры, ценностные основы и т. п. С другой стороны именно законодательство является одним из факторов формирования правовой идеологии у носителей правового сознания<sup>1</sup>. В этой связи думается, что стабильность правового регулирования и динамизм законотворчества тогда не являются взаимоисключающими явлениями, когда в рамках создания конкретного закона учитываются некие универсальные основы правового характера, наиболее значимые идеи и подходы, имеющие устойчивость и преемственность в рамках обновляемой на разных этапах развития российского государства системы законодательства. При этом качество одного закона определяется, прежде всего, его гармоничной «встроенностью» в общую систему действующего законодательства, выстроенную в соответствии с ценностями и традициями государства.

На фоне научных споров о способах повышения эффективности законов часто идет обращение к существующей зарубежной практике государственного управления<sup>2</sup>. Между тем

---

<sup>1</sup> См.: Байков А. Ф. Правовая идеология: сущность и реализация в условиях правового государства : дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006. – 176 с.

российская история также может представить интересные модели выстраивания основ законодательной деятельности.

В ст. 84 Основных законов говорилось, что «Российская империя управляется на твердых основаниях законов, изданных в установленном порядке»<sup>3</sup>. Чтобы законы действительно могли служить «твердыми основаниями» функционирования государства и общества, ученые делали попытки обосновать общие требования, которые могли бы лежать в основе создания нового закона, сформулировать наиболее значимые правила-принципы законотворчества. Так, Н. М. Коркунов считал, что законодательные акты должны отличать: 1) обдуманность выработки и 2) должный авторитет в глазах общества. Аргументы ученого были просты. Обдуманность законодательных актов требуется, потому что ими устанавливаются руководящие начала всей государственной деятельности, ими определяются границы действия и условия обязательности всех других актов государственной власти. По мнению автора, законодательные акты служат как бы высшим формальным мерилем всего, что совершается в государстве. Именно поэтому государственные реформы всегда сопровождались и сопровождаются изменениями законодательства, точнее сказать, формулируются в изменяемых или создаваемых заново законодательных актах.

Непререкаемый авторитет в глазах общества необходим законодательным актам, потому что они служат высшим проявлением государственной власти. В то же время государственное властвование не может опираться только на одни меры физического принуждения. Всякая власть опирается на признание её обществом. И признание это должно проявиться, прежде всего, в признании авторитета закона. Если закон не будет иметь авторитета, то вместе с тем неизбежно исчезнет уважение ко всем другим низшим актам государственной власти<sup>4</sup>.

Тезис Н. М. Коркунова о том, что обдуманность и авторитет закона обуславливаются как внешней его формой, так и тем, от кого и как он исходит, сохраняет актуальность до сих пор. Исследуя качество законодательной деятельности, исследователи обращают внимание на усложнение современного законодательного процесса в условиях федеративного устройства государства. Прежде всего,

---

<sup>2</sup> См. например: Петров М. Н. Исполнительная власть на этапе модернизации российского государства: монография / под. ред. А. В. Малько. – М., Юрлитинформ. – 2012. – 384 с.

<sup>3</sup> Основные государственные законы. Ст. 84 // СЗРИ. – СПб., 1912.

<sup>4</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. II. Особенная часть. – 2-е изд., перераб. – СПб., 1897. – С.39-42.

это связано с включением в законотворчество помимо Федерального Собрания законодательных органов субъектов Российской Федерации. Усиление роли субъектов Федерации как участников законодательной инициативы в рамках федерального законотворчества, с одной стороны, является положительным моментом, поскольку учитываются интересы различных территориальных представительств. С другой стороны, качество принятых по их инициативе законов является невысоким. Среди причин называется: низкий уровень профессионализма авторов законопроектов; запаздывание с выдвиганием законодательной инициативы и «устаревание» законопроекта из-за длительного срока нахождения его на рассмотрении в парламенте (от 14 до 3710 дней); несовершенство алгоритма реализации законодательной инициативы в Государственной Думе, когда такого рода законопроекты могут быть отклонены по формальным признакам; трудности с получением финансово-экономического обоснования законопроекта и др.<sup>5</sup>

Кроме того, обозначенная в далекой истории идея обдуманности принимаемого закона лежит в основании более серьезного отношения к «устойчивой тенденции “менять кодексы”, а также принимать федеральный закон сразу в трех чтениях, не прибегая к мнению территорий и других заинтересованных организаций и лиц»<sup>6</sup>.

Значимость и статус закона, как нечто, что лежит в основе законодательствования Российской империи, выделял А. С. Алексеев. Он также, как и Н. М. Коркунов, считал важным, «чтобы законы были вооружены высшим авторитетом, безусловно подчиняющим себе все другие повеления власти». Но при этом ученый особо подчеркивал, что законы должны иметь явные особенности относительно других правовых актов, т.е. обращал внимание на обязательность формальных характеристик именно законодательного акта. Необходимо было, «чтобы форма законов делала их распознаваемыми для всех и каждого и строго отличными от всех других актов власти»<sup>7</sup>.

Прежде всего, утверждалось, что закон – это «общая норма, общие правила, под которые подводятся целые роды общественных явлений и отношений». Поэтому закон определяет не отдельные

---

<sup>5</sup> Подробно об этом см.: Шаклеин Н.И. Динамика и качество законотворческого процесса в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2008. – № 9. // СПС ГАРАНТ

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Алексеев А.С. Спорный вопрос русского государственного права (из журнала Министерства юстиции, ноябрь 1904 г.). – СПб., 1904. – С. 19-20.

конкретные случаи действительной жизни, а целые категории общественных явлений и отношений<sup>8</sup>, «обнимает все принципиальные начала политического порядка и основные правила государственного управления»<sup>9</sup>. Данные положения созвучны сегодняшним потребностям совершенствования законодательства, например, при ответе на вопросы: что может составить предмет именно законодательного регулирования – более или менее динамичные, требующие правовой регламентации сферы, общие или конкретные вопросы правовой действительности; что является основанием и допустимостью собственно законодательного регулирования и пр.

К принципиальным моментам совершенствования законодательства с целью повышения его эффективности можно отнести и дореволюционный тезис о том, как оптимально верно сформулировать по стилю законодательную норму: «Закон должен повелевать, а не сетовать и поучать; в законе нет места для научных мнений, не имеющих непосредственного практического приложения». Потому мотивы закона, указание на цели законодателя, поводы, вызвавшие закон, не должны содержаться в тексте закона<sup>10</sup>.

Такое особое указание на обязательное присутствие нормативной «конкретики», и нежелательность декларативных законодательных норм остается актуальным на сегодняшний день особенно в контексте предъявляемых к законам требований технико-юридического характера, а также во избежание разного рода законотворческих ошибок. Обращается внимание, что «декларативная норма, не способная воплотиться в конкретных отношениях, является типичной и достаточно распространенной юридической ошибкой»<sup>11</sup>. Современные ученые приводят в пример законопроект о защите русского языка, который первоначально содержал «набор призывов сохранять чистоту русского языка как величайшую духовную ценность», но не обозначал предмета правового регулирования. Законодательная техника же требует тщательного регулирования определенной сферы общественных

---

<sup>8</sup> Законоведение. Выпуск I. Записки по государственному праву (изд. 2-е, испр. и доп.) / сост. Н. Е. Чижов. – Одесса, 1902. – С. 26-27; Цитович П. П. Курс русского гражданского права. Т. I. Учение об источниках права. – Одесса, 1878. – Вып. 1. – С. 37-39.

<sup>9</sup> Алексеев А.С. Спорный вопрос ... – С. 19-20.

<sup>10</sup> Чижов Н. Е. Указ. соч. – С. 26-27; 426.; Цитович, П. П. Курс русского гражданского права. Т. I. Учение об источниках права. – Одесса, 1878. – Вып. 1. – С. 37-39:

<sup>11</sup> Надев Р. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. – 2001. – № 5 // СПС ГАРАНТ.

отношений, формулированию норм по предмету правового регулирования<sup>12</sup>. Иначе закон становится не реализуемым.

Возвращаясь к историческим посылкам современного законодательства, интересным представляется рассмотрение правоведами «существа законодательной деятельности» в Российской империи. Ученые выделяли «главные моменты положительного закона»: «1) инициатива закона, 2) составление проекта закона, 3) рассмотрение проекта, 4) утверждение положительного закона, 5) издание и обнародование, 6) форма, 7) пространство силы закона и 8) исполнение его»<sup>13</sup>. Это «существо» объединило в себе как обязательные и успешно усвоенные современной теорией правотворчества стадии законодательного процесса (законодательный почин, составление и обсуждение проекта, утверждение, опубликование), так и базовые критерии его эффективности (надлежащая форма, приобретение общеобязательной силы, применение).

В существующем сегодня подходе к формированию эффективно действующего законодательства такое широкое понимание законодательства, сохраняет свою актуальность, поскольку позволяет охватить наиболее важные моменты существования закона – от его зарождения как идеи в рамках законодательной инициативы до мониторинга правоприменения, дает возможность выделить приоритеты законодательства еще на уровне проектирования будущего закона.

В контексте законопроектной деятельности ученые обращаются к концепции законопроекта, идее законопроекта<sup>14</sup>. Рассматривается идея закона, нормотворческая идея и концепция правового акта<sup>15</sup>, правовые позиции законодателя, нормотворческие правовые позиции<sup>16</sup> и пр. Создаются концепции развития законодательства и законодательного процесса<sup>17</sup>. Неоднозначность подходов к законодательству делает еще более актуальной дискуссию о системе существующих концепций, идей, подходов,

---

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Андреевский И. Е. Русское государственное право. – СПб., М., 1866. – Т. I. – С. 167.

<sup>14</sup> См.: Баранов В. М. Концепция законопроекта: учебное пособие. Нижний Новгород, 2003.

<sup>15</sup> См.: Юридическая техника: учебное пособие [по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти] // ИЗИСП при Правительстве РФ; под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. – М., 2009.

<sup>16</sup> См.: Власенко Н. А., Гринева А. В. Судебные правовые позиции (основы теории). – М., 2009.

<sup>17</sup> Например, Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. – М., 2004.

представлений, приоритетов законотворческой деятельности, о создании эффективно действующей системы законов, своего рода идеологии законотворчества в контексте правовой идеологии.

Необходимо оговориться, что в контексте рассмотрения приоритетов и принципов создания законов понятие «идеология законотворчества» рассматривается с точки зрения известного общеправового подхода к пониманию идеологии вообще, как «системы взглядов и идей, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности ..., содержатся цели (программы) социальной деятельности, направленной на закрепление или изменение (развитие) данных общественных отношений»<sup>18</sup>; «системы взглядов, идей, характеризующих какую-нибудь социальную группу, ... общество»<sup>19</sup>; «системы идей и взглядов: ... правовых, ... в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности, выражаются интересы социальных групп»<sup>20</sup>. В исследуемом ракурсе мы соотносим содержательные элементы понятия (взгляды, идеи, теории, доктрины и т.п.) с законодательной деятельностью, выделяя приоритеты и акценты законотворчества, расставленные историей. Идеология законотворчества не рассматривается параллельно, как конкурирующая, с правовой идеологией, последняя признается более широким понятием, более общей правовой категорией. Если правовая идеология представляет собой «систему идей и взглядов о праве действующем и желаемом»<sup>21</sup>, то в данной работе идеология законотворчества выступает как совокупность приоритетов принципиального характера, которые необходимо реализовывать при создании системы эффективного законодательства, как совокупность идей (концепций, теорий, доктрин), способствующих формированию у законодателя (через потребности «населения», «народа») стандартных (типичных) оценок и правовых ценностей, а также выработке самим законодателем определенных правовых установок у субъектов законодательно регулируемых общественных отношений<sup>22</sup>. При этом речь идет не о принципах права, как таковых,

<sup>18</sup> Философский энциклопедический словарь. – М. 1983. – С. 199-201.

<sup>19</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка: ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 20-е изд. – М., 1998. С. 193.

<sup>20</sup> Современный словарь иностранных слов: ок. 20 000 слов. – 3-е изд., стер. – М., 2000. – С. 223.

<sup>21</sup> Власенко Н.А. Теория государства и права: научно-практическое пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения. – М., 2009. – С. 225.

<sup>22</sup> В контексте правовой идеологии интересна работа: Байков А.Ф. Правовая идеология: сущность и реализация в условиях правового государства : дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006. – 176 с.

а о принципах создания права в форме правовых, в данном случае законодательных, актов, о том, что могло и может лечь в основу «составления закона», как эффективного государственно-правового регулятора.

Думается, значимость идеологии, как совокупности идей, четко сформулированных приоритетов, доминирующего подхода к созданию системы законодательства велика на всех этапах законотворческого процесса и далее. Принципиальные основы системного правотворчества в государстве определяют правовую позицию законодателя в отношении предмета и способов регламентации самых разнообразных сфер общественной жизни. От этого зависит вектор развития правовой действительности в целом, эффективность одного акта и регулятивный эффект всего законодательства, комплексное влияние на все регулируемые правом общественные отношения.

Известно, что идеология включает в себя идеалы, ценности, концепции, в соответствии с которыми выбирается цель и средства её достижения. В этом смысле в рамках идеологии законотворчества определяется: цель совершенствования законодательства, как ориентир при разработке законопроектов; средства достижения поставленной цели, совокупность которых может составить некую законотворческую методологию.

С идеологией законотворческой и правотворческой деятельности, в целом, во многом связано первоначальное формулирование идеи конкретного законопроекта, создание его текста. Если обратиться к идее закона, то, как правило, теоретики рассматривают её в контексте реализации законодательной инициативы и составления текста законопроекта, как первых этапов законодательного процесса. Эта логика сохранилась со времен Российской империи. Дореволюционные ученые-правоведы предполагали наличие базовых «начал, оснований», которым должен был соответствовать законопроект. И. Е. Андреевский в качестве «условий» составления проекта законодательного акта называл: четкое обоснование необходимости нового закона, ответ на вопрос – зачем, т.е. обязательное обозначение цели; гармоничное сочетание с действующим законодательством, как способ достижения стабильности и эффективности законодательства; простоту и точность изложения, как технико-юридическое средство<sup>23</sup>.

Здесь следует заметить, что современная теория правотворчества продвинула идею мотивации законопроектной деятельности. Так, в контексте правовых принципов как

<sup>23</sup> Андреевский И. Е. Указ. соч. – С. 170.

идеологической парадигмы при рассмотрении вопросов нормотворчества иногда обращается внимание на обязанность современного законодателя, «разрабатывая тот или иной законопроект, ... в его мотивировочной части указать, на каком общеправовом принципе он основывается»<sup>24</sup>.

В этом смысле справедлива и эмпирически обусловлена идея о «функциональной ипостаси правовых принципов» как центре правового регулирования, когда эти принципы со временем трансформируются в «основополагающие правовые критерии» правотворчества и правоприменения<sup>25</sup>. Между тем в контексте исторического развития государства возникает вопрос, насколько оправдана и возможна четкая формулировка принципа, как основополагающей идеи или идеального замысла будущего закона, субъективно сформулированная конкретным субъектом законодательной инициативы и помещенная в мотивировочной части законопроекта. Во всяком случае, как было замечено, в дореволюционной теории создания законов речь шла о нормативной «конкретике», как принципиальном моменте законодательства.

Интересно, что на начала, правила, которых следовало держаться в русском праве при составлении проекта нового закона, указывалось в царствование императрицы Екатерины II Правительствующему Сенату<sup>26</sup>. Эти правила вошли затем в Общий Наказ Министерством, в Учреждение II Отделения Собственной Его Величества Канцелярии (СЕИВК) и в Учреждение Правительствующего Сената. Они были восприняты всеми учреждениями, уполномоченными принимать участие в составлении законопроекта в рамках возбуждения законодательной инициативы. Характер воспринятых исторической традицией правил-принципов носил и процедурный (субъекты формулирования первоначального текста проекта законодательного акта, последовательность и порядок обсуждения, т.д.), и общий концептуальный характер.

Что касается процедурных моментов, то интересен тезис о важности и обязательности обнародования закона: «Закон есть не только веление государственной власти, но веление, приведенное во всеобщую известность». Причем это воля объявленная, обнародованная «в надлежащем порядке»<sup>27</sup>. Правилам,

---

<sup>24</sup> Чернобель Г. Т. Правовые принципы, как идеологическая парадигма // Журнал российского права. – 2010. – №1. – С. 89.

<sup>25</sup> Там же. – С. 88.

<sup>26</sup> Именной указ генерал-губернатору от 7 апреля 1788 г. «О наблюдении за тем, чтобы определения Сената основывались на указах» / ПСЗ 1. Т. I. №16642.

<sup>27</sup> Чижов Н. Е. Указ. соч. – С. 26.



касающимся порядка составления и обнародования закона, уделялось большое внимание в юридической литературе в XIX - начале XX века. Необходимость их уяснения объяснялась потребностью, «во-первых, выделить закон из массы других распоряжений и постановлений, исходящих, как от самой верховной власти, так и ее органов, и, во-вторых, указать подданным признаки, по которым они могут судить о степени обязательной силы этих различных распоряжений»<sup>28</sup>.

Эти вопросы в Российской империи были крайне актуальны в связи с тем, что не было выработано четких критериев отграничения законодательных актов от актов управления, а само понятие закона имело родовые характеристики и использовалось для обозначения множества видов законодательных актов, обозначенных в Своде законов Российской империи: уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, манифестов и др.

«Надлежащий порядок» издания закона упоминался в трудах дореволюционных ученых-правоведов не раз и стал еще одним приоритетом законотворческой деятельности российского государства в исследуемый период, поскольку в некоторой степени способствовал выделению критериев собственно закона из общей массы различных видов законодательных актов. Считалось, что порядок издания законов должен был служить «ручательством тому, что они суть действительно выражение подлинной воли верховной власти»<sup>29</sup>. Н. М. Коркунов замечал, что именно «установление особых законодательных учреждений с подходящим составом и особая процедура самого обсуждения законопроектов» необходимы для «строгой обдуманности и непререкаемого авторитета» законодательных актов<sup>30</sup>.

В контексте создания закона, как элемента общей системы законодательства хотелось бы сделать акцент не столько на конкретных процедурных моментах издания отдельных законов (этому посвящены отдельные главы), сколько на понимаемой уже сотни лет назад важности четких процедурных правил законодательной деятельности для формирования общей системы согласованных, взаимосвязанных законодательных актов. Думается, что уже сам принцип обязательности выработки четкого порядка издания конкретных актов, наличия законодательных процедур (включая их совершенствование на разных исторических этапах) было и остается одним из наиболее значимых факторов,

---

<sup>28</sup> См.: Градовский А. Д. Начала русского государственного права: в 3 т. – СПб., 1875. – Т. I. – Ч. I. – Кн. I. – § 7.

<sup>29</sup> Алексеев А. С. Указ. соч. – С. 19-20.

<sup>30</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. – СПб., 1897. – Т.2. – С.39-42.

лежащих в основе создания качественного закона и эффективного и непротиворечивого законодательства.

Если говорить об общих (дореволюционных) требованиях концептуального характера, то интересным представляется нормативно закреплённая необходимость при составлении законопроекта подвергнуть тщательному изучению недостатки действующего законодательства, для замены которого составлялся законопроект, и обязательность сравнения «последствий нового закона с порядком предыдущим» с указанием причин существования заменяемого закона. Также в проекте должно было указываться, как соотносятся нововведения с действующими нормами актов Свода законов. Кроме того, если предполагаемый проект закона предусматривал совместные действия нескольких ведомств, то обязательным было достижение их предварительного согласия через общее подписание - согласование теми министрами, чьи сферы управления будут затронуты будущим законом<sup>31</sup>.

В этом смысле можно провести интересную аналогию. В рамках современной теории права концепция законопроекта определяется, как «конструктивное начало, макет будущих правовых отношений ... юридическая основа эффективности будущего законодательства»<sup>32</sup>, «предложение, предполагаемая модель, юридическая конструкция урегулирования фактической ситуации»<sup>33</sup>. Называются такие элементы концепции законопроекта, как выстраивание иерархии правовых ценностей, защищаемых будущим законом, «идентификация проблемной области», «доказательства необходимости подготовки и принятия конкретного закона», определение места в иерархии действующего законодательства, правопреемственность. А в качестве характеристик концепции законопроекта обозначается полная определенность и абсолютная договоренность субъектов законотворчества<sup>34</sup>. Причем элементом идеологии законодательства можно считать как обязательное единство субъектов законотворчества, так и те принципиальные ценности,

---

<sup>31</sup> Учреждение Правительствующего Сената. Изд. 1892 г. // Свод законов Российской империи. – СПб., 1912. – Т. 1. – Ч.2. – Кн. 4. – Ст. 227. Статья анализируется в кн.: Андреевский И. Е. Указ. соч. С.173.

<sup>32</sup> Власенко Н.А., Гринева А. В. Судебные правовые позиции (основы теории). – М., 2009. – С. 30.

<sup>33</sup> Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / ИЗиСП при Правительстве РФ / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. – М., 2009. – С. 32.

<sup>34</sup> Баранов В. М. Концепция законопроекта: учебное пособие. – Нижний Новгород, 2003. – С. 77-78, 99.

которые лежат в основе этой «абсолютной договоренности» законодателей.

Следует заметить, что вопросы формулирования идеи и подготовки концепции нормативного правового акта активно обсуждаются современными учеными. Крайне интересны в этом смысле два момента. Первое - это позиция отграничения правотворческой идеи как выражения «постановки вопроса о необходимости издания нормативно-правового акта, общего замысла правового регулирования той или иной фактической ситуации», от концепции законопроекта как необходимой формы, обеспечивающей «продвижение идеи, переход к этапу ее системной организации, цельной структурированности»<sup>35</sup>. Второе – отделение авторов нормотворческой идеи от составителей законопроекта. В то же время хотелось бы выразить сомнение в обозначенных деталях последнего тезиса. Говорится, что авторами нормотворческой идеи «могут быть депутаты, работники федеральных и региональных органов исполнительной власти и т.д.». Составители же нормативного правового акта – это «часто профессионалы в какой-либо практической деятельности, среди которых и юристы»<sup>36</sup>. Думается, что исторически складывается практика «наоборот», когда авторами идеи могут быть специалисты-практики разных сфер деятельности. Составление же законодательного акта, не говоря уже об административных нормативных актах, осуществляется как раз в комитетах Государственной Думы, в структурных подразделениях министерств и органов исполнительной власти со специальными функциями<sup>37</sup>.

Возвращаясь к идеологии законодательства, формируемой в Российской империи, можно учесть слова А. Д. Градовского о «мысли российского законодательства», что новый проект должен быть плодом всех частей администрации. И это

---

<sup>35</sup> См.: Абрамова А. И., Власенко Н. А. Формулирование идеи и подготовка концепции нормативного правового акта. В кн.: Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. – М., 2011. – С. 81.

<sup>36</sup> Там же. – С. 83.

<sup>37</sup> Об этом подробно в работах автора: Михеева И. В. Составление законопроекта в Российской империи в XIX веке: роль министерств // // Юридическая техника, 2012. – № 6. – С. 339–345; Михеева И. В. Российские министерства в обсуждении законопроекта: доктринальные подходы и правовая регламентация (сравнительно-правовой анализ) // Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение; сб. научн. тр. / под ред. А. А. Демичева – Вып. 3 – М., 2011. – С. 23–46; Михеева И. В. Государственное управление: исторические аналоги преемственности // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 3. – С. 95-98; Михеева И. В. Российское правотворчество: традиционные акценты истории // Журнал российского права. – 2010. – № 10. – С. 98-105. и др.

«согласие разных ведомств по одному и тому же проекту для самого законодательства ... служит ручательством того, что законопроект не противоречит интересам страны»<sup>38</sup>. Провозглашаемое соответствие интересам государства может выступать базовым принципом законотворчества, приоритетом российского дореволюционного правотворчества, а согласованность позиций, «договоренность субъектов законотворчества» – элементом концепции законопроекта. «Страна» в этом случае предположительно является именно тем субъектом, чьи интересы в контексте данной идеологии продвигаются законодателем.

Крайне актуален и опережает свое время еще один тезис XIX века, созвучный с предыдущим и определяющий очередное правило законодательной деятельности: «Закон не должен иметь в себе внутреннего противоречия и не должен находиться в противоречии со всей системой действующих законов, которая должна быть проникнута одним общим духом»<sup>39</sup>. В. М. Устинов, обращаясь к субъектам законодательной деятельности, подчеркивал особую роль министров, получивших в XIX веке «исключительное, преобладающее влияние на законодательство», и часто придерживавшихся разных принципов и взглядов при создании правовых норм. «Наши законы, писал правовед, носят отпечаток не только эпохи, но и ведомства, по почину которых они возникли, ... в результате наше законодательство нередко лишено планомерности, согласованности и единства»<sup>40</sup>.

В этом смысле требование «общего духа» предполагает наличие и использование при формировании системы законодательства единых подходов субъектами законотворчества, подходов, основанных на наиболее значимых и воспринятых обществом идеях, традициях, ценностях. Потому так важно выделение традиционных для российского государства приоритетов, которым необходимо следовать при создании нового закона, чтобы последний был элементом системы общего законодательства, а не совокупности разрозненных актов.

С точки зрения идеологии, как «совокупности связанных между собой идей и требований, выступающих как основа конкретных действий, решений и т.п.»<sup>41</sup>, в рамках идеологии законотворческой деятельности интересным представляется тезис А. Д. Градовского о

<sup>38</sup> См.: Градовский А. Д. Указ. соч. Т.1. Гл.3. § 21-25.

<sup>39</sup> Чижов Н. Е. Указ. соч. – С. 27.

<sup>40</sup> Устинов В. М. О поручениях Государственного Совета // Право. – № 52. – 1900. – Ст.2478-2479.

<sup>41</sup> См.: Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. – СПб., 1998.

всевозможной коренной переработке проекта закона в законодательном учреждении по существу, т.е. «со стороны общих начал, выражаемых проектом, и по форме, со стороны редакции проекта». Учреждение, которое окончательно рассматривает возбужденный законодательным порядком вопрос, вправе решить его не только на основании представленного проекта, но и на основании всех других соображений, заявленных иными учреждениями. Проект закона, после окончательного обсуждения, «может вовсе не соответствовать своей первоначальной форме, и наше законодательство предвидит возможность подобного результата»<sup>42</sup>.

Примером может служить законопроект по охране памятников древности в Российской империи, который разрабатывался с 1869 года. Первоначальный проект был составлен Московским археологическим обществом, обсужден на II Археологическом съезде, проходившем в Санкт-Петербурге в 1871 году. Затем этим законопроектом занимались министерские комиссии. Сначала, в 1876-1878 гг., особая Комиссия министерства просвещения под председательством товарища министра внутренних дел А. Б. Лобанова-Ростовского. Продолжила выработку общероссийского законопроекта о мерах охранения древних памятников и зданий Комиссия при МВД для пересмотра действующих постановлений относительно древних памятников 1904-1905 гг. под председательством члена Совета министра внутренних дел, тайного советника С. П. Суходольский. С 1908 года проектом занималась Особая комиссия для разработки проекта закона об охране памятников сначала под руководством председателя Техничко-строительного комитета МВД, тайного советника Н.В. Султанова, а затем после смерти последнего, под руководством чиновника МВД, действительного статского советника, члена Русского археологического общества И. Я. Гурлянда.

Изначально научная общественность предполагала создать стройную систему государственной охраны памятников российской истории, основанной на осознании принципиальной ценности древних памятников и зданий имперского государства. Между тем в ходе работы над законопроектом выявлялись позиции отдельных социальных групп, интересы которых в конечном итоге попытались соблюсти, идентифицировав именно их с идеологией самодержавного государства, и соответственно продвинув определенные принципы в основу действий законодателя по созданию памятно-охранительного режима.

---

<sup>42</sup> См.: Градовский А. Д. Указ. соч. – Т.1. Гл.3. § 21-25.

В ходе разработки министерского законопроекта комиссиями были поставлены важные вопросы сохранения памятников. Это право казачьих войск на недра отведенных им земель, где могли быть найдены клады (объекты охраны); обязательное подчинение государственной охране церковных памятников древности; государственный контроль за раскопками на частных землях; порядок охраны памятников древности, составляющих частную собственность. Постановка этих вопросов носила прогрессивный характер и предполагала в качестве некоего желаемого результата «продвинутое» для того времени решение: создание действенного общественно-государственного контроля за историческим достоянием российского отечества. Но данный идеологический потенциал желаемого будущего не был трансформирован в устоявшиеся представления о существующей данности.

Действительно, в ходе обсуждения законопроекта в комиссиях Государственной думы и на ее общем собрании из законопроекта выхолащивались самые острые вопросы и варианты их решения, предложенные в первоначальном тексте законопроекта.

Был отклонен от обсуждения ряд принципиальных предположений. Статья проекта, в которой говорилось о приоритете правительства в приобретении памятников у частных лиц, была найдена «стесняющей» частный интерес. Из общего порядка охраны памятников были исключены древности, составляющие частную собственность, а также «священные предметы церковной старины» (они были отнесены к заботе Православной церкви). В первоначальном проекте правительству предоставлялось право на преимущественную покупку древностей, находящихся в частной собственности, в случае продажи их собственником; предлагалось ограничение вывоза древностей за границу вплоть до уголовного наказания за несоблюдение этих ограничений, что опять же не вошло в думские изменения. Ушло в небытие положение о сужении права производить раскопки собственником земли. Все эти моменты исчезли в ходе обсуждения и корректировки законопроекта думскими комиссиями, т.е. непосредственно законодательным учреждением.

Данный пример позволяет обозначить возможность различать две группы правовых позиций. Правовые нормотворческие позиции, первоначально обозначенные представлявшими интересы неких групп общества (прежде всего, научной общественности, Церкви, сообщества казаков и пр.) учреждениями, участвовавшими в подготовке проекта для представления к законодательному обсуждению. Сюда кстати можно отнести и министерства, которые отражали в данном случае сравнительно прогрессивные методы

государственного управления, сформированные под влиянием потребностей научной общественности. И нормотворческие позиции представителей власти, государства, законодателя, обсуждавшего новый законопроект в другом субъектном составе. Итоговое решение, на фоне возможного контекста лоббирования определенной властной группой (группировкой), должно было отражать элементы присутствующей в то время идеологии, которой руководствовался законодатель. При этом понятно, что соотношение социальных и политических аспектов (факторов) идеологии законотворческой деятельности в разные исторические периоды, и даже относительно разнохарактерных общественных отношений меняется с доминированием то одного, то другого. Хотя в данном случае относительно устойчиво было, как желание общества продвинуть охрану памятников как можно ближе к идеальному «должному», так и желание законодателя обратиться, привязаться к «сущей» реальности.

Представленный министром внутренних дел законопроект в результате думского обсуждения в 1911 г. превратился практически в новый законопроект. Была потеряна главная идея (относительно цели и способов её реализации), заложенная первоначально представителями научной общественности – создание эффективной государственной охраны и сохранения исторического наследия империи. Но сохранились исторически сложившиеся правовые приоритеты с доминантой неприкосновенности частной и церковной собственности на древности<sup>43</sup>. Идеологическая формула: «должно наблюдать, чтобы мерами излишнего надзора и многосложностью правил не стесняли частной предприимчивости»<sup>44</sup> на фоне официальной национальной идеи: «За Веру, Царя и Отечество» или «Православие, самодержавие, народность» представила законодателю вектор обсуждения и предопределяла направление законодательной регламентации итогового содержания «Положения о сохранении древностей» вплоть до 1917 г.

В данном примере органы государственного управления попытались создать «ориентационный» потенциал будущей идеологии законодательных мер по охране памятников истории и культуры, реализованной (и то отчасти) только сегодня<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Михеева И. В. Правотворческая деятельность Министерства внутренних дел Российской империи по охране памятников истории и культуры в XIX – начале XX века: Монография. – М., 2009. – С. 118-138.

<sup>44</sup> Манифест от 25 июня 1811 г. «Общее учреждение министерств» // ПСЗ 1. Т. 31. № 24686. – Ст. 166.

<sup>45</sup> Подробно о механизме современной охраны памятников истории и культуры см: Михеева И. В. Режим государственной охраны памятников истории и культуры: тенденции правовой регламентации в Российской империи и

В рамках идеологии законотворчества, выявления приоритетов в создании эффективно действующей системы законодательства заслуживает внимания исследование С. А. Корфа. Рассматривая стадию обсуждения законопроекта, он обозначает её цель, как «согласование законопроекта с нуждами народа», «интересами большинства населения»<sup>46</sup>. В.М. Устинов, рассуждая о деятельности Государственного Совета, утверждал, что исправления, изменения и дополнения законодательства нужно всегда ставить «в уровень с современными потребностями, нуждами и степенью развития населения». Более того, представляется справедливым и актуальным утверждение автора, что именно «отсталость законодательства и несогласованность его с умственным, нравственным и экономическим уровнем развития народа» является существенным препятствием для «торжества законности»<sup>47</sup>. «Нужды народа» здесь выступают тем значимым ориентиром, который должен составить принципиальную основу принимаемого закона и стать приоритетным направлением формирования всей системы законодательства, особенно в контексте его перманентного обновления.

Для качественного и эффективного законодательства такой ориентир, как «нужды народа» и «интересы населения», непросто назвать четким и однозначным, поскольку возникает проблема соотношения частного и публичного интересов. Выдающиеся российские правоведы К. А. Неволин, Б. Н. Чичерин, Н. М. Коркунов и др. обращались к данному вопросу, пытаясь определить роль права в отношениях между государством и личностью. В досоветские времена, как и в настоящее время, среди наиболее важных целей государства, таких как «установление безопасности», «развитие политической свободы», было и «определение и охранение свободы и прав лица»<sup>48</sup>.

Права и свободы граждан можно назвать той важнейшей потребностью, на реализацию которой направлена деятельность государства в ходе выполнения общесоциальных функций. Поэтому одной из целей государства, как организации публичной власти, является в определенной степени удовлетворение частного интереса. В современном обществе правовое государство реализует частный интерес, удовлетворяя потребности членов

современной России / Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение; сб. научн. тр. / под ред. А. А. Демичева – Вып. 1 – Н.Новгород, 2009. – С. 119–132.

<sup>46</sup> Корф С. А. Русское государственное право. – М., 1915. – С. 255-257.

<sup>47</sup> Устинов В. М. Указ. соч. – Ст.2478-2479.

<sup>48</sup> Чичерин Б. Н. Курс государственной науки // История русской правовой мысли. Биографии. Документы. Публикации. – М., 1998. – С. 32.



общества. И это является не косвенной целью, а его конституционной обязанностью. Именно государство в лице своих органов, выстраивая, структурируя государственную организацию, предназначено для создания адекватных условий существования членов общества.

Поэтому в качестве одной из интерпретаций публичного интереса можно принять заинтересованность органов государственной власти в реализации частного интереса, интересов членов общества, народа<sup>49</sup>. И в этом смысле считать гармонию публичного и частного интереса, их взаимозависимость и опосредованность приоритетом модернизации законодательства и принципом законодательной деятельности в истории и современности.

Что касается современности, то С. А. Авакьян высказывается о повышении роли общественных институтов в процессе рождения и прохождения законопроекта и замечает, что одной «категорией возможных участников законотворческого процесса (как на стадии зарождения законопроекта, так и законодательного процесса в парламенте), внимание к которой пока явно недостаточно» .... является народ. Кроме того, обращается внимание на необходимость «... учета общественного фактора в законотворчестве - выявление общественных позиций и в целом общественного мнения по законопроектам на стадиях их подготовки и (или) обсуждения...»<sup>50</sup>.

Сегодня нестабильность, излишняя динамичность, отсутствие системности федерального и регионального, общего и отраслевого законодательства, не дает возможности освоиться участникам правоотношений в бушующем потоке нормотворчества. В этом серьезную помощь могут оказать правила подготовки, принятия и реализации правовых актов с обозначенными в них принципами принятия (и реализации) правовых актов. Тем более, учеными признается, что идеология «может выражаться в разных формах, в том числе в предельно краткой форме с акцентированием внимания на основных принципах»<sup>51</sup>. Например, в дореволюционной России государственная идеология концентрировала в себе три уже упомянутых принципа: самодержавие, православие, народность.

<sup>49</sup> Подробнее см.: Михеева И. В. Соотношение частного и публичного интересов и ответственность органов управления // Интерес в публичном и частном праве: материалы науч. конф. – Москва, 21 ноября 2002 года. – Государственный университет Высшая школа экономики – М., 2002. – С. 82-87.

<sup>50</sup> Авакьян С. А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 3. – С. 8-15: URL: <http://www.runet-party.ru/communication/blog/nk/75.php>

<sup>51</sup> См.: Хорина Г. П. Идеология в системе культуры. – М., 2007. – 302 с.

В связи с этим в итоге можем сказать, что в обеспечении развития целостной системы законодательства определяющую роль как в истории, так и на современном этапе, играют сходные требования, принципы, правила законодательной деятельности, некие приоритеты законотворчества, своего рода идеология законотворчества, которая может включать целый ряд представлений, сформированных еще в дореволюционной России. Идеология законотворчества позиционируется рядом консолидирующих ценностей, которые могут не зависеть от государственного устройства, но являются инструментом создания системы законодательства, объективно отражающего и целенаправленно регулирующего общественные отношения в соответствии с потребностями народа и государства<sup>52</sup>.

Это: 1. целенаправленная и обоснованная «востребованность» законодательных новелл; 2. адекватное отражение «интересов страны», «большинства населения», «народа» (сегодня – социальных потребностей); 3. согласованность позиций субъектов законотворчества; 4. нормативно-правовая сбалансированность, сочетаемость вновь принимаемых законов с общей системой законодательства; 5. грамотное использование технико-юридического инструментария. Очевидно, что приоритеты, идеологические основы законотворческой деятельности, показанные в исторической ретроспективе, вполне укладываются в существующие сегодня подходы, концепции, идеи законопроекта и идеологию законотворчества и могут служить базой для современного эффективного и качественного законотворчества<sup>53</sup>.

Идеология, как сложное системное образование, имеет свою структуру и элементы, к определению понимания которых могут быть самые разные подходы. Представляется, что на фоне нестабильности, «временности» правовых норм, которые приводят к безнадежному неверию граждан в силу закона, определение исторических принципов и приоритетов, обозначение их значимости в формировании идеологии законотворчества (в контексте правовой идеологии) является важным фактором повышения эффективности и современного законодательства. Законодательства, способного смягчить неразрешимую антиномию, например, между «сущим» и «должным», между свободой и необходимостью соблюдать закон и т.д.

---

<sup>52</sup> Там же.

<sup>53</sup> О современных принципах правотворчества подробно см.: Карташов В. Н. Теория правовой системы общества: учебное пособие: в 2 т. – Т. I. – Ярославль, 2005. – С. 260-267.

