

ВВЕДЕНИЕ

Знаем мы о законе или даже не догадываемся о его наличии, но он влияет на нашу жизнь существенным образом. От рождения до смерти наша жизнь проходит по определенным правилам общежития, в основе этих правил находится закон. О нем в работе и пойдет речь.

Содержательная, регулятивная часть закона выражена в нормах права, а для ее понимания важно знать, как эта норма рождается.

В данной работе рассматриваются причины, влияющие на возникновение законопроектов и анализируются все стадии формального, установленного государством законотворческого процесса — процесса, существующего на федеральном уровне: от внесения проекта до публикации закона.

Структура работы, включающей главу, посвященную закону, построена в соответствии с безупречной классификацией законотворческого процесса, предложенной в начале XX в. Г.Ф. Шершеневичем: «В образовании закона различаются следующие моменты: 1) законодательная инициатива, 2) обсуждение законопроекта, 3) утверждение законопроекта, 4) обнародование закона»¹.

Наряду с анализом процесса подготовки законопроектов предлагаются примеры прохождения различных стадий законотворческого процесса некоторых кодифицированных актов, а также поправок в Конституцию Российской Федерации.

¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права // Шершеневич Г.Ф. Избранное. В 6 т. Т.4: Избранное, включая «Общую теорию права» / Вступ. слово, сост. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2016. С. 334.

* * *

Судьба распорядилась так, что я работаю уже в пятой (!) Государственной Думе, а до этого работал в трех Правительствах Российской Федерации, был министром юстиции Российской Федерации, когда Минюст выступал координатором законотворческой деятельности Правительства, до этого занимался законотворчеством в разных качествах.

С учетом накопленного опыта и решил **описать** состояния и процессы, в которых до сих пор нахожусь и участвую.

Надеюсь, что настоящая работа будет полезна не только федеральным законотворцам, студентам юридических вузов и лоббистам в палатах Федерального Собрания, Правительства и федеральных органах исполнительной власти, но и гражданам, интересующимся парламентской жизнью, избирателям — для ответа на вопросы о том, для чего нужны депутаты и для чего нужен Парламент. Думаю, что она также может заинтересовать лиц, принимающих участие в законотворческом и ином нормотворческом процессе на региональном и муниципальном уровне.

ЧАСТЬ I

ЗАКОН

ГЛАВА 1

ЗАКОН И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Слово «закон» в богатом русском языке используется для обозначения нескольких разных понятий. Это:

и объективные природные причинно-следственные связи, изучаемые такими науками, как физика, химия, биология и т.д.;

и субъективные, умозрительно выведенные причинно-следственные связи (например, математические законы, законы диалектики);

и «законы» гуманитарных наук, по сути описывающие приемы рациональной мыследеятельности;

и морально-этические предписания для членов тех или иных человеческих сообществ, такие как национальные обычаи, религиозные культы, «понятия» членов криминальных сообществ и пр., определяющие их психоэмоциональный тип поведения;

и наконец, это правила взаимодействия членов человеческого сообщества, как между собой, так и с органами управления, в частности с государством.

Естественно, мы будем рассматривать закон в этом последнем из перечисленных понимании этого слова.

В литературе содержится большое количество определений «закона»¹. Хотелось бы выделить два, на наш взгляд, наиболее удачных.

¹ Цицерон, ссылаясь на ученейших мужей, указывал, что законы «есть заложенный в природе высший разум, велящий нам то, что совершать следует, и запрещающий».

Лаконичное определение дал Габриэль Феликсович Шершеневич: «...под именем закона понимается норма права, исходящая непосредственно от государственной власти в установленном заранее порядке»¹. Сергей Сергеевич Алексеев законом называл «нормативный юридический акт высшего государственного (представительного) органа или непосредственно на-

щий противоположное // *Цицерон. О законах* // История государственно-правовых учений: Хрестоматия / Авт.-сост. С.В. Липень; под общ. ред. В.В. Лазарева. М.: Спарк, 2006. С. 69–70.

Гай указывал на то, что закон — это «повеление и постановление народа» // Институты гражданского права Гая в четырех книгах / Пер. и коммент., общ. ред. Д.А. Дождева. М.: Статут, 2017. С. 3.

В Дигестах Юстиниана со ссылкой на Папиниана указывается, что «закон есть всеобщее (для всех) предписание, решение опытных людей, обуздание преступлений, совершаемых умышленных или по неведению, общее (для всех граждан) обещание государства» // *Дигесты Юстиниана* / Перевод с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т.1. 2-е изд., испр. М.: Статут, 2008. С. 107.

В свое время М.М. Сперанский писал: «Законы вообще устанавливают и охраняют порядок или физический, или умственный, или нравственный» и при этом добавлял: «...каждый нравственный закон имеет две составляющие части: правило и его охранение (силу обязательную)» // *Руководство к познанию законов* // *Сперанский М.М. Избранное* / Вступ. слово, сост. — П.В. Крашенинников. М.: Статут, 2015. С. 290.

Шарль-Луи Монтескье указывал: «Закон, говоря вообще, есть человеческий разум, поскольку он управляет всеми народами земли; а политические и гражданские законы каждого народа должны быть не более как частными случаями приложения этого разума» // *Монтескье Шарль-Луи. О духе законов* // История государственно-правовых учений: Хрестоматия / Авт.-сост. С.В. Липень; под общ. ред. В.В. Лазарева. М.: Спарк, 2006. С. 269.

Под нормативным правовым актом в соответствии с Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» определяет нормативный правовой акт как письменный официальный документ, обладающий следующими существенными признаками: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

¹ *Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учебное пособие* (по изд. 1910–1912 гг.). Т. 2. М., 1995. С. 15.

рода, обладающий высшей юридической силой и содержащий первичные (изначальные) правовые нормы страны»¹.

Два выдающихся правоведа и политических деятеля, участвовавших в законотворческой деятельности как вне, так и внутри парламента, творивших в разных политических формациях, два корифея цивилистики и теории права, предложили по сути схожие признаки законов. Во всяком случае, по сути они совпадают.

Первый признак. Закон есть норма права, т.е. общее правило, рассчитанное на неограниченное число случаев (Шершеневич). Закон – юридический акт, притом акт-документ, в котором фиксируются правотворческие действия по введению в правовую систему юридических норм по их отмене или изменению. Закон – всегда письменный документ, в котором закрепляются вводимые юридические нормы или их изменения; закон – источник права» (Алексеев).

Второй признак. Норма права исходит непосредственно от государственной власти, составляет прямое выражение воли органов власти (Шершеневич). Закон – акт строго определенных, высших органов власти в государстве (Алексеев).

Третий признак. У Г.Ф. Шершеневича он связан с процедурой принятия: «Воля органов государственной власти, творящих норму права, должна выразиться в установленном заранее порядке», а у С.С. Алексеева – с юридической силой. Развивая идею Г.В.Ф. Гегеля о том, что право, лишь становясь законом, обретает «форму своей всеобщности»², С.С. Алексеев указывал: «Закон – нормативный акт, обладающий высшей юридической силой, т.е. акт самого высокого юридического «ранга»; ему в принципе «все под силу», он отличается юридической всеобщностью».

Четвертый признак. Закон выделяется С.С. Алексеевым как нормативный акт, содержащий первичные, изначальные юридические нормы, т.е. с одной стороны – нормы, которых рань-

¹ Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 82.

² Гегель Г.В.Ф. Философия права / Ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсесянц. М.: Мысль, 1990. С.247.

ше в правовой системе не было, с другой – нормы, на основе которых строятся подзаконные акты и юридическая практика.

Опираясь на вышеназванные определения и признаки, будем исходить из того, что закон – *это имеющий всеобщую юридическую силу акт, принимаемый в установленном порядке парламентом или населением государства.*

Все законы, действующие на территории Российской Федерации, составляют законодательство Российской Федерации. Законодательство систематизируется по отраслевому признаку: например, гражданское уголовное законодательство со своими предметами, методами и принципами регулирования. Большое количество отраслей законодательства являются комплексными отраслями (например, жилищное, земельное), где присутствуют правовые нормы разных отраслей (в наших примерах – гражданское и административное законодательство).

ГЛАВА 2

ВОЗНИКНОВЕНИЕ ЗАКОНА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА. ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ЗАКОН

Возникновение закона как ультимативного предписания следовать определенным правилам во взаимоотношениях людей между собой и с органами управления связано с появлением письменности¹. Выступавшие до этого в роли социального регулятора обычаи, передававшиеся устно из поколения в поколение, постоянно деформировались как за счет естественных дефектов памяти «знатоков», так и под влиянием конъюнктурных соображений. Письменная фиксация сделала их незыблемыми.

Первые законы представляли собой свод писаных обычаев, зачастую выдававшихся за волю богов. Обычаи, выработанные в результате многовековой практики человеческого сообщества, естественным образом казались людям данными свыше. Но и законы, хотя их порой и высекали в камне², отнюдь не оставались неизменными. Едва ли не каждый новый деспот, восходя на престол, считал своим долгом издать новый свод законов. Да и общественные отношения развивались своим чередом и требовали введения новых регуляций. Так что законодательный процесс,

¹ См.: Крашенинников П.В. Зарождение права. М.: Статут, 2016. С. 12–13.

² Например, знаменитая каменная стела с «Законами Хаммурапи» (см. там же. С. 17–18).

можно сказать, не останавливался ни на минуту с момента возникновения закона.

Однако отнюдь не только воля руководителя государства, как бы он не назывался, влияла на процесс принятия новых законов. Имелось и имеется множество факторов, влияющих на изменение законодательства.

Всегда *климатический и географический факторы* оказывали и оказывают существенное, а иногда решающее влияние на социальное и экономическое устройство человеческих сообществ. Это особенно очевидно при изучении древних обществ, где основу экономики составляло земледелие. Однако и в индустриальную эпоху, например, наличие или отсутствие полезных ископаемых во многом влияет на то, какие отрасли экономики будут доминировать в том или ином государстве.

Значительную роль в формировании законодательства играют также размеры государств — чем большее количество различных национальностей и этносов собрано в одном государстве, чем больше его территория, тем сложнее задачи, стоящие перед управленцами, тем «универсальнее» должно быть законодательство.

В свою очередь, *экономическое устройство* всегда определяет социальную структуру общества — наличие или отсутствие в нем тех или иных социальных групп, имеющих различные интересы, цели и ценности. Одним из механизмов согласования, сбалансирования этих зачастую противоречащих друг другу интересов и стало законодательство.

Важным фактором, определяющим ценностные и целевые установки, лежащие в основании любого законодательства, являются *моральные ценности, доминирующие в то или иное время, на той или иной территории*. Религия, как квинтэссенция морали, определяла и зачастую определяет основные подходы к построению законодательства. Значительную часть истории законодательство существовало в рамках религии. Так было в Средние века, так продолжается и в наше время. В Европе законодательство приобрело светский характер только на ру-

беже XVII–XVIII вв. Влияние религии остается значительным в большинстве государств.

Баланс интересов различных социальных слоев общества носит динамический характер и зачастую может нарушаться, смещаясь в ту или иную сторону. Это выражается в усилении или ослаблении политических сил и организаций, представляющих интересы различных социальных групп. Конкретная конфигурация соотношения различных политических сил в значительной степени определяет законодательную политику государства. Особенно ярко это проявляется там, где существует парламент, являющийся как законодательным, так и представительным органом власти.

Вообще, выборная власть, будь то глава государства, правительство, парламент или судебная власть, очень чувствительна к процессам, происходящим в обществе, которые находят свое выражение в так называемом *общественном мнении*, транслируемом прежде всего *средствами массовой информации*. Например, заметная активизация преступного элемента всегда вызывает общественное недовольство, в ответ на которое законодатели часто идут на усиление репрессивных мер в уголовном законодательстве, не всегда задумываясь о долгосрочных последствиях.

Значительное влияние на законодательный процесс могут оказывать *лоббистские усилия со стороны исполнительной власти, крупного капитала, отдельных отраслей экономики и региональных властей*. Причем «движение» таких усилий зачастую бывает разнонаправленным, так что определить вектор законодательной политики подчас бывает очень не просто.

Еще одним фактором является *наличие конкуренции* или ее отсутствие в экономике, политике. Например, при советской власти политическая и экономическая конкуренция была фактически запрещена, что не могло не наложить весьма специфический оттенок на законодательство той эпохи.

Свой вклад в разногласия при разработке того или иного закона вносят и *представители юридического сообщества*. Наличие конкурирующих юридических школ, с одной сторо-

ны, позволяет достаточно комплексно взглянуть на проблемы законодательной политики государства, а с другой стороны, открывает еще одно направление поиска компромисса.

Такое разнонаправленное влияние на процесс принятия законов, особенно если уже принятые законы не подвергались какому-либо пересмотру, рано или поздно приводило к хаотизации законодательства, которая выражалась в наличии противоречащих друг другу законов, никак не связанных между собой. В итоге не раз возникал полный паралич законодательства, происходила практическая утеря им регулирующих функций.

Так было, например, на закате Римской империи, в период Средневековья, в РСФСР в конце 80-х — начале 90-х гг. XX в., когда не то что законы, поправки в Конституцию принимались «с голоса».

Выход из подобных ситуаций осуществлялся за счет титанической работы юристов по упорядочению и систематизации законодательства. Кодекс Юстиниана, кодексы западноевропейских государств конца XVIII — начала XIX в., знаменитый Свод законов Сперанского в Российской империи, Гражданский кодекс Российской Федерации рубежа XX и XXI вв. являются яркими примерами такой работы. Образно говоря, юристы из бесформенной «кучи глины» — хаотизированного законодательства как бы создавали великолепные образцы «законодательных скульптур».

После того, как подходящая «форма» законодательства была найдена, стала возможна иная технология его конструирования. Ее суть не в том, чтобы придавать «форму» уже существующему законодательному массиву, а, наоборот, чтобы сначала задать «форму», а потом наполнять ее конкретными упорядоченными нормами права.

В качестве такой «формы» используются основополагающий закон, например, конституция, где, как правило, существуют заранее сконструированная иерархия законов, четкие процедуры принятия законов, заданная структура законов, а также действенные механизмы предотвращения принятия законов,

противоречащих законодательной политике государства. Именно по такой технологии происходило создание современного российского законодательства и продолжается его дальнейшее развитие.

В заключении этой главы следует еще раз обратить внимание на то, что законодательство есть многофакторный процесс, подверженный многочисленным влияниям. Практически каждый законодательный акт является плодом компромисса между многими группами интересов. Поэтому на первый взгляд может показаться, что его результаты носят случайный характер и о какой-либо целенаправленной политике говорить сложно. Однако это не так.

Магистральным направлением развития законодательства в нашей стране является построение правового государства, нацеленного прежде всего на защиту прав и законных интересов каждого гражданина. Но, как известно, права одного человека заканчиваются там, где начинаются права другого, и рассчитать, так сказать, на бегу, точную конфигурацию законодательства, максимально полно обеспечивающего права граждан, очень сложно, а порой невозможно. Отсюда, собственно, и проистекает описанный итерационный процесс развития законодательства, когда каждая последующая итерация вроде бы должна делать нас ближе к искомому результату. Однако этот результат в виде идеального законодательства в принципе недостижим хотя бы потому, что жизнь не стоит на месте и постоянно вносит коррективы во все описанные выше факторы, влияющие на законодательный процесс, и, как результат, на правила игры, выраженные в законе.