

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ЗАКОННОСТИ

Р. С. Мулукаев

Академия МВД РФ, г. Москва

В статье рассматривается законность в историческом и социальном аспектах. Обращается внимание на связь законности с правотворческой деятельностью государства. Последовательно исследуются вопросы законности в отечественной истории: в Древнерусском государстве (IX–XII вв.), Соборном Уложении 1649 года, законодательных актах Российской Империи вплоть до конца XVII – начала XX вв.

Ключевые слова: *законность, правотворческая деятельность, стабильность законодательства, власть, правопорядок, реформы, контрреформы, принцип законности.*

Законность – явление историческое. Как метод государственного руководства обществом и как режим строгого и неуклонного исполнения законов и иных правовых актов участниками общественных отношений, законность возникла вместе с рождением государства и права. Это обусловлено их объективной природой. В государстве, где действует та или иная система права, не может не возникнуть рычагов, инструментов, обеспечивающих реализацию права. Без этого государство утрачивает присущее ему качество силы принуждения.

Как социальное явление, законность носит исторический характер и соответствует тому состоянию социально-экономического развития, в котором функционирует государство. Вместе с тем законность соответствует общему уровню политического и культурного развития общества, степени развития цивилизации. Поэтому в обществе, где существовало сословное неравенство (рабовладельческом и феодальном), законность носила ограниченный, урезанный характер.

Издание законов – необходимое условие жизнедеятельности государства. Столь же необходимым условием нормального функционирования государства является деятельность по претворению в жизнь предписаний законов, организация общественных отношений в соответствии с нормами права. Издание законов и обеспечение их неуклонного исполнения создают режим законности, соответствующий интересам социальных слоев, в руках которых находится власть. При этом следует указать, что этот режим обеспечивается не только силой государственного при-

нуждения, но и идеологическим методами. В частности, уже на ранних стадиях существования государства активно проводилась идея о том, что не исполнение закона влечет за собой «божью кару», а следование предписаниям закона – залог «вечного блаженства». Идеологическое обоснование законности – один из методов ее обеспечения.

Законность связана с правотворческой деятельностью государства. Важнейшей составной частью этой деятельности является функция реализации законов, иначе говоря, функция обеспечения законности. Начальной формой осуществления этой функции стала карательная деятельность государства, в частности, издание законов, предусматривавших кару за противоправные деяния, и практика применения этой кары.

Если обратиться к нашей отечественной истории, то можно увидеть, что в Древнерусском (Киевском) государстве (IX–XII вв.) ситуация была именно такой. Рассматривая основной законодательный акт того времени – Русскую правду – через призму принципа законности, мы убеждаемся в том, что это был инструмент обеспечения законности феодального государства.

Правоспособность субъектов в Русской правде определялась социальной принадлежностью. Холопы практически не имели никаких прав. Закон устанавливал неодинаковую ответственность за посягательство на лиц разной социальной принадлежности. За убийство представителей господствующего класса («княжих людей») – двойная вира (штраф) – 80 гривен, свободного общинника – 40 гривен, феодально зависимо смерда – 5 гривен.

Главным органом, обеспечивающим соблюдение закона в Древнерусском государстве, являлся суд. Это естественно, поскольку суд практически был единственным правоохранительным органом государства. Кроме того, нельзя забывать, что органы государственной власти осуществляли судебные функции.

По мере дальнейшего развития форм государственности возрастает роль законности как важнейшего метода обеспечения правопорядка.

При этом надо иметь в виду, что на состояние законности в государстве существенное влияние оказывало развитие законодательного процесса, совершенствование законодательства. Выделение отраслей права, четкость формирования правовых норм играли важнейшую роль в реализации права, в установлении режима законности – твердого и неуклонного следования законодательным предписаниям. С этой точки зрения рубежное значение имело принятие Соборного Уложения 1649 года, которое с полным основанием можно считать первым в истории России систематизированным законодательным актом, а по сути дела – сводом законов. В Соборном Уложении впервые в отечественном законодательстве предусмотрено деление на тематические главы, имеющие конкретный объект регулирования. Главы делятся на статьи, выделяющие специфический сюжет регулирования [2, с. 77]. Именно поэтому Соборное Уложение оставалось действующим законом до XIX века, открыло собой в 1830 году Полное Собрание Законов Российской Империи, было использовано в Своде законов 1835 года и Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года.

Столь высокий уровень стабильности законодательного акта – свидетельство того, что он активно применялся на практике («работал») и был основой режима законности в государстве. В последующем подобные нормы определяли политическую и юридическую значимость законодательных актов и их место в регулировании режима в государстве, которое более двух столетий являлось абсолютной монархией. Охрана жизни монарха, незыблемости его неограниченной власти составляла основную суть режима законности. Характерным в этом отношении является артикул 20 с толкованием Артикула Воинского 1715 года.

«Кто против его Величества особы хулительными словами погрешит, его действие и

намерение презирать и непристойным образом об этом рассуждать будет, оный живота лишен быть и отсечением головы казнен. Толкование. Ибо его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен. Но силу в власть имеет свой государства и земли, яко христианский государь, по своей воле и благомнению управлять» [4, с. 186, 331].

Утверждение абсолютной монархии и связанные с ней государственные реформы предусматривали меры, непосредственно направленные на укрепление режима законности как фактора обеспечения стабильности государства. 17 апреля 1722 г. был издан Указ Петра I «О хранении прав гражданских» [4, с. 186]. Без сомнения, это первый в истории России правовой акт, прямо говорящий об обеспечении режима законности. Именно так определялась цель Указа: «...Ничто так по управлению государства нужно есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже всеу законы писать, когда их не хранить» [4, с. 186, 188]. В Указе подчеркивалась обязанность соблюдения законов всеми без исключения должностными лицами. Нарушители закона рассматривались как «противники власти» и могли подвергнуться смертной казни.

В Указе приводилось конкретное дело сибирского губернатора М. Гагарина, который утаил хлеб, предназначенный для экспорта, употреблял казенные деньги и товары на свои нужды [4, с. 188].

Вскоре после вышеназванного Указа был создан орган, призванный надзирать за соблюдением законности. 17 апреля 1722 г. была учреждена должность генерал-прокурора. Главным предназначением генерал-прокурора и подведомственных ему прокуроров являлся надзор за тем, чтобы царские указы (то есть законы) твердо, неуклонно и своевременно исполнялись всеми должностными лицами. Генерал-прокурор обязывался «накрепко смотреть, чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но самым действием по указам исполнялись, о чем он должен спрашивать у тех, кто на то, что указы получил, исполнению ли по ним в такое время, в которое начало и совершенство оно исполнено быть может» [4, с. 188].

В Указе подробно регламентировались формы и методы прокурорского надзора. Во всех случаях отступления Сената от требований закона генерал-прокурор выносил про-

тест, приостанавливал исполнение решения и немедленно докладывал императору.

Указ возлагал обязанность надзора за законностью на всех прокуроров. В случае, если сам генерал-прокурор допускал злоупотребления, он подвергался наказанию «яко преступник указа и явной разоритель государства» [6, с. 572–578]. Хотя феодальная законность носила сословный характер, в отдельных случаях она выходила за рамки сословности. В этом отношении показательным делом помещицы Подольского уезда Московской губернии Салтыковой Дарьи Николаевны. Ее зверства в отношении крестьян потрясли даже феодальное общество. Салтычиха (под таким именем она вошла в историю) замучила более ста крепостных. Узнав об этом, Екатерина II ужаснулась и приказала начать расследование. Салтычиха была предана суду, лишена дворянского звания, возведена на эшафот, на шею ей был одет лист с надписью «Мучительница и душегубица». После этого она была отправлена в монастырь.

Важным этапом в развитии принципа законности в России стала кодификация права в первой половине XIX века, проведенная М. М. Сперанским. Без преувеличения можно сказать, что с созданием Полного Собрания Законов Российской Империи (1830 г.) и свода Законов Российской Империи (1832 г.) сложилась полноценная юридическая основа для реализации принципа законности. Систематизация законодательства позволяла более полно и реально выявлять его нарушения и принимать меры по предотвращению их последствий.

Законность – инструмент в руках государства, призванный максимально содействовать осуществлению целей социальных слоев, стоящих у руля государства. Состояние законности, режим регулирования общественных отношений, составляющих ее содержание, прямо зависят от социально-экономической и политической обстановки, складывающейся в обществе. При обострении ситуации в обществе режим законности ужесточался, издавались законы карательной направленности, возрастала роль и активизировалась деятельность органов прямого подавления.

В первой половине XIX века в России кризис феодально-крепостнической системы, развитие капитализма привели к обострению социальных противоречий, росту количества

крестьянских выступлений. Оппозиционные настроения проникли в дворянскую среду, передовая часть дворянства («декабристы») выступила против самодержавия и крепостничества. Для борьбы с этим использовались как меры прямого подавления, так и законодательство. В отношении декабристов были приняты суровые меры уголовного наказания – смертная казнь, ссылка на каторгу в Сибирь. В 1845 году было принято Уложение о наказаниях уголовных и исправительных – первый в России уголовный кодекс. Преступления в нем рассматривались прежде всего как противозаконные деяния. Статья 1 Уложения гласила: «Всякое нарушение закона, через которое посягается на неприкосновенность прав власти верховной и установленных ею властью, или на права и безопасность общества или частных лиц, есть преступление» [3, с. 174].

Как видим, первым признаком преступления является «нарушение законов», которые охраняют неприкосновенность властей. Это общее положение дополнялось выделением в качестве особо опасных государственных преступлений и преступлений против порядка управления.

Общественно-экономическое развитие в первой половине XIX века привело к объективной необходимости проведения крестьянской реформы 1861 года, отменивший крепостное право, и реформ в области местного управления и суда, которые носили буржуазный характер. Данный факт не мог отразиться на содержании законности. Суд присяжных, другие демократические принципы судопроизводства были узаконены судебными уставами 1864 года и стали реализовываться на практике. Феодальная законность стала приобретать черты буржуазной, сословной законности. Однако этот процесс оказался непоследовательным, ограниченным, поскольку сами реформы были незавершенными, половинчатыми. В результате в стране сохранялся высокий уровень социальной напряженности, приведшей к покушению и убийству Александра II.

Новый царь Александр II стал на путь ужесточения политического режима в государстве. Умеренно-демократические реформы 60–70-х гг. подверглись пересмотру (так называемые контрреформы). основополагающим для законности в государстве стало чрезвычайное законодательство, прежде всего

Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г. Оно предусматривало возможность введения в отдельных местностях страны режима усиленной и чрезвычайной охраны. Существенно расширились права полиции. Начальники полиции могли делать распоряжения о предварительном задержании сроком до двух недель «всех лиц, вызывающих основательное подозрение в совершении государственных преступлений или в прикосновенности к ним, а равно в принадлежности к противозаконным сообществам» [3, с. 174].

Генерал-губернаторы получили право направлять в военный суд любое уголовное дело, арестовывать или высылать любое лицо в административном порядке, закрывать учебные заведения, временно прекращать деятельность выборных учреждений (городских дум и земских собраний). На уровне отказа от установленной законности путем пересмотра предусмотренного судебной реформой 1864 года принципа отделения суда от администрации стало учреждением Особого совещания при Министре внутренних дел, наделенного правом ссылки под административный надзор или высылки из определенной местности на срок до пяти лет в административном порядке, то есть без суда и следствия.

К контрреформам следует отнести и Указ о земских начальниках от 12 июля 1889 г., по которому в уездах вводился институт земских начальников. Указ подчинил земским начальникам крестьянское самоуправление, а главное – ликвидировал мировых судей, нарушив принцип отделения суда от администрации при решении дел, подсудных мировому суду. Режим законности контрреформ с полным основанием можно рассматривать как отрицание режима реформ и связанных с ними буржуазно-демократических принципов.

Состояние режима законности в России в начале XX века также нельзя оценить однозначно. С одной стороны, под воздействием революционных событий 1905 года были осуществлены преобразования, означавшие новый шаг на пути формирования буржуазной государственности. К ним относятся создание законодательной Государственной думы, Совета Министров (Правительства), принятие Основных государственных законов 1906 года. С другой стороны, был проведен ряд мер, носивших характер чрезвычайных: роспуск II Государственной думы, создание военно-

полевых судов, карательные операции. Естественно, без учета этих обстоятельств состояние законности нельзя характеризовать.

Манифест от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» знаменовал собой, по сути дела, новый этап в развитии российской государственности. Был создан законодательный представительный орган – Государственная дума. Вслед за этим в Основных государственных законах, которые в литературе характеризуются как «акт конституционного значения» [5, с. 44], подробно регламентировалась процедура принятия законов. Теперь царь переставал быть единственным носителем законодательной власти. Это существенно влияло не только на законодательный процесс, но и на содержание законов, их исполнение, следовательно, на режим законности. Данный факт, без сомнения, является положительным. Но природа царской власти не менялась. Поэтому, когда позиция Государственной думы противоречила интересам царизма, законность отбрасывалась в сторону. Так произошло при рассмотрении аграрного вопроса во II Государственной думе в 1907 году.

Поскольку решение думы не устраивало царя, он 3 июня 1907 г., в нарушение Основных законов, распустил Государственную думу и издал новый избирательный закон. В Основных государственных законах устанавливалось, что избирательные законы не могут изменяться без санкции Государственной думы и Государственного Совета. Царь отказался от им же установленного порядка. Этот факт в истории рассматривается как Третьеиюньский государственный переворот [1, с. 348]. Лидер октябристов А. И. Гучков заявил, что «государственный переворот, совершенный нашим монархом, является установлением конституционного строя в нашем Отечестве. Если оценивать данный факт с позиции предмета настоящей статьи, это не что иное, как отказ царя от им же созданной законности, явный признак кризиса власти. Таким же отступлением от принципа законности стало принятие Советом Министров 19 августа 1906 г. в порядке ст. 87 Основных законов указа о военно-полевых судах.

Чрезвычайные по своей природе, эти суды были призваны рассматривать дела, когда совершенное гражданским лицом преступное деяние «является настолько очевидным, что нет надобности в его расследовании». Воен-

но-полевой суд создавался из «офицера войска или флота» [7, с. 515]. Предание суду происходило в течение суток [7, с. 515]. Разбирательство дела велось при закрытых дверях и не должно было превышать двух суток. Приговор приводился в исполнение в течение суток.

Издание указа о военно-полевых судах – пример того, как законность становится инструментом в руках государственной власти. Дело в том, что он был принят в соответствии с Основными законами Российскими Империи, статья 87 которых позволяла принимать акты высшей юридической силы в обход Думы, но с последующим их утверждением в ней. Однако II Государственная дума не утвердила указ о военно-полевых судах, и его действие прекратилось 20 апреля 1907 г.

Практика отказа царя от собственной законности продолжалась и в годы Первой мировой войны. Это было одним из выражений кризиса власти, который привел к Февральской буржуазно-демократической революции.

Таким образом, принцип законности нельзя рассматривать в отрыве от природы государственной власти. Законность – обусловленный этой природой инструмент в руках государства, который призван обеспечивать его прочность. Именно так можно оценивать данный правовой институт, если исходить из позитивного понимания права. Поэтому вполне правомерно говорить о типологии законности, когда исторический тип законности определяется историческим типом государства. В настоящей статье этот вопрос

рассмотрен в постановочном плане. И, думается, несомненным является тот факт, что исследование исторического аспекта законности – одна из актуальных задач историко-правовой науки.

Литература

1. Государственная дума в России: в документах и материалах / сост. Ф. И. Калинычев. – М.: Госюриздат, 1957. – 645 с.
2. Российское законодательство X–XX веков: акты Земских соборов: в 9 т. Т. 3 / отв. ред. А. Г. Маньков. – М.: Юрид. лит., 1985. – 512 с.
3. Российское законодательство X–XX веков: законодательство первой половины XIX века: в 9 т. Т. 6 / отв. ред. О. И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1988. – 432 с.
4. Российское законодательство X–XX веков: законодательство периода становления абсолютизма: в 9 т. Т. 4 / отв. ред. А. Г. Маньков. – М.: Юрид. лит., 1986. – 512 с.
5. Российское законодательство X–XX веков: законодательство эпохи буржуазно-демократических революций: в 9 т. Т. 9 / отв. ред. О. И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1994. – 352 с.
6. Россия. Автобиография / сост. М. А. Федотова, К. М. Королев. – М., СПб.: Эксмо, Мидгард, 2009. – 1231 с.
7. Судебная власть в России. История. Документы: в 6 т. Т. 6 / О. Е. Кутафин. – М.: Мысль, 2003. – 893 с.

Мулукаев Роланд Сергеевич – доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, Заслуженный деятель науки РФ, заслуженный работник МВД РФ, Академия управления МВД России, г. Москва. E-mail: petrov_av2012@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 15 декабря 2016 г.

HISTORICAL ASPECT OF LEGITIMACY

R. S. Mulukaev

Academy of Ministry of Internal Affairs, Moscow, Russian Federation

The article deals with legitimacy in historical and social aspects, paying attention to the connection of legitimacy with the law-making activities of the state. The problems of legality of the country's history are consistently investigated: in the Old Russian state (IX–XII centuries), the Sobornoye Ulozheniye of 1649, legislative acts of the Russian Empire until the end of XVII – beginning of XX centuries.

Keywords: *legality, law-making, legislative stability, power, rule of law, reform, counter-reforms, principle of legality.*

References

1. Kalinychev F. I. *Gosudarstvennaya дума в России: в документах и материалах* [State Duma in Russia]. Moscow, 1957, 645 p.
2. Mankov A. G. *Rossiyskoe zakonodatelstvo X–XX vekov: akti zemskih soborov. V 9-ti tomah. T. 3.* [Russian legislation X–XX centuries: the Acts of the Zemsky Sobor]. Moscow, 1985, Vol. 3, 512 p.
3. Chistyakov O. I. *Rossiyskoe zakonodatelstvo X–XX vekov: zakonodatelstvo pervoi polovini XIX veka. V 9-ti tomah. T. 6.* [Russian legislation X–XX centuries: legislation of the first half of the XIX century]. Moscow, 1988, Vol. 6, 432 p.
4. Mankov A. G. *Rossiyskoe zakonodatelstvo X–XX vekov: zakonodatelstvo perioda stanovleniya absolyutizma. V 9-ti tomah. T. 4.* [Russian legislation X–XX centuries: legislation period of formation of absolutism]. Moscow, 1986, Vol. 4, 512 p.
5. Chistyakov O. I. *Rossiyskoe zakonodatelstvo X–XX vekov: zakonodatelstvo epohi burzhuazno-demokraticeskikh revolyucii. V 9-ti tomah. T. 9.* [Russian legislation X–XX centuries: legislation epoch of bourgeois-democratic revolutions]. Moscow, 1994, Vol. 9, 352 p.
6. Fedotova M. A., K. M. Korolev. *Rossiya. Avtobiografiya* [Russia. Autobiography]. Moscow, St. Petersburg, 2009, 1231 p.
7. Kutafin O. E. *Sudebnaya vlast v Rossii. Istoriya. Dokumenty: v 6-ti t. T. 6.* [Judicial power in Russia. History. Documentation]. ume no. Moscow, 2003, Vol. 6, 893 p.

Roland Sergeevich Mulukaev – Doctor of Law, Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences. Honored scientist of Russia, honored worker of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. The Academy of Management of the Interior Ministry of Russia, Moscow, Russian Federation. E-mail: petrov_av2012@mail.ru.

Received 15 December 2016.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Мулукаев, Р. С. Исторический аспект законности / Р. С. Мулукаев // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2017. – Т. 17, № 1. – С. 96–101. DOI: 10.14529/law170116.

FOR CITATION

Mulukaev R. S. Historical aspect of legitimacy. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2017, vol. 17, no. 1, pp. 96–101. (in Russ.) DOI: 10.14529/law170116.