

Сильченко Н.В. Пределы деятельности законодателя (краткий очерк истории проблемы) / Н.В. Сильченко // Право и демократия. – Вып. 4. – Минск: Университетское, 1991. – С. 17 – 24.

Н.В. Сильченко
ПРЕДЕЛЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЯ
(краткий очерк истории проблемы)

В условиях создания фундамента социалистического правового государства очень важно привлечь внимание ученых правоведов к многостороннему анализу вопросов относительной самостоятельности государства и пределов вмешательства законодателя в дела общества и личности.

Известно, что крупнейшие мыслители древности Платон и Аристотель не различали понятие «общество» и «государство»¹, поэтому в их учениях вопрос о границах деятельности законодателя как научная проблема не ставился. Отсюда понятно, почему Платон, конструируя идеальное справедливое государство (в диалоге «Государство»), считал, что оно вправе решать практически любые проблемы общества (вводить общность жен и детей, регламентировать вопросы быта, собственности, труда, воспитывать граждан и т.д.).

Аристотель, правда, не разделял мнение Платона, считая, что это приведет к гибели государства, но исходил в своих взглядах из того, что государство есть высшая форма общения, охватывающая все остальные формы общения. Характеризуя формы государства, Аристотель пришел к выводу о том, что законодатель государства должен стремиться к тому, чтобы предоставить гражданам досуг и мир, «поскольку конечной целью войны служит мир, работы – досуг»².

В гносеологическом плане постановка проблемы о границах деятельности законодателя стала возможной тогда, когда философская и политическая мысль стала последовательно исходить из различия гражданского общества и государства. В доктринах мыслителей, придерживавшихся договорной теории происхождения государства и права, а также принципа разделения власти, вопрос о пределах вмешательства законодателя в дела общества является органической частью их концепций.

Дж. Локк исходил из того, что власть законодательного органа никогда не может простирается далее, нежели это необходимо для общего блага. «Эта власть, – писал он, – в своих самых крайних пределах ограничена общественным благом. Она не имеет иной цели, кроме сохранения общества, и, следовательно, никогда не может иметь право уничтожать, порабощать или умышленно разорять подданных»³. Не обошел в своем учении о праве этот вопрос и И. Кант. Общий принцип, которым ограничивается власть законодателя, он сформулировал так: «чего народ не может решить относительно самого себя, того и законодатель не может решить относительно народа»⁴. Правда, согласно учению И. Канта, народу предоставлено лишь право судить о том, что в высшем законодательстве можно было бы рассматривать как не согласующееся с его самой доброй волей.

Г. В. Гегель не сформулировал, подобно И. Канту общего принципа (постулата), определяющего границы деятельности законодательной власти, но в учении о праве он последовательно указывал на те сферы жизни общества, которые не могут быть предметом положительного законодательства. Так, он считал, что «моральная сторона» жизни общества и моральные заповеди не должны подвергаться воздействию со стороны законодателя⁵. Суть позиции Г. В. Гегеля в данном вопросе сводится к тому, что воздействию со стороны

законодателя могут быть подвергнуты лишь внешние стороны общественных отношений. «В высших отношениях брака, любви, религии, государства, – отмечает он, – могут сделаться предметом законодательства лишь те... которые по своей природе способны обладать в себе внешней стороной»⁶.

Но если в концепциях названных мыслителей вопрос о границах деятельности законодателя рассматривался в качестве необходимого, составного момента правопонимания (И. Кант, Г. В. Гегель) либо в контексте договорной теории образования государства (Дж. Локк), то ряд исследователей посвятили ему отдельные работы. Среди них следует отметить труд Дж. Ст. Милля «О свободе», работу Мирабо «О публичном воспитании», исследование профессора Эдуарда Лабулэ «Государство и его пределы».

Вильгельм фон Гумбольдт посвятил данной проблеме фундаментальный труд «Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства», полагая, что выявление целей и пределов деятельности государства, быть может, более важно, чем исследование политической проблемы.

Представляется, что взгляды каждого из названных исследователей заслуживают специального анализа, поскольку многие из высказанных ими идей по вопросам, касающимся возможностей законодателя в регулировании общественных отношений, имеют не только познавательное значение, но могут быть использованы в практике законотворчества при создании социалистического правового государства. В рамках данной статьи считаем необходимым остановиться более подробно на идеях, высказанных В. Гумбольдтом.

Вопрос о границах деятельности государства В. Гумбольдт решал, исходя из анализа его целей. «Цель государства, – пишет он, – может быть двоякой: оно может стремиться содействовать счастью граждан или лишь предотвращать зло, причиняемое гражданам природой или людьми»⁷. Стремление государства осчастливить граждан, полагал он, все более усиливает его воздействие на них, что в свою очередь приводит к вредным последствиям, ибо убивает инициативу и ослабляет силу нации⁸. Гумбольдт – сторонник того, чтобы государство в своей деятельности не выходило за пределы, которые поставлены необходимостью предотвращать опасность, грозящую гражданам как от внутренних, так и от внешних врагов. Таким образом, назначение законодателя состоит в том, чтобы предоставить гражданам полнейшую свободу. Достигается обеспечением их безопасности.

Понимая, что под предлогом обеспечения безопасно государство все же может ограничить свободу граждан в В. Гумбольдт попытался четко определить теоретически возможные случаи нарушения безопасности и тем самым оградить граждан от попыток государства посягнуть на их свободу. Его вывод сводится к тому, что безопасность граждан нарушается действиями, которые либо сами по себе нарушают их право либо последствия которых могут к этому привести. Государство в этом случае должно лишь запрещать и предотвращать действия того и другого рода, а если они совершены, попытаться законным путем возместить нанесенный ущерб и посредством наказания добиться того, чтобы в будущем нарушения стали более редкими.

В. Гумбольдт – сторонник светского государства, поэтому «...все, что касается религии, – пишет он, – лежит вне границ деятельности государства... проповедники, как и вообще все богослужение в целом, должны находиться в ведении общин и не подлежат контролю государства»⁹. Точно так же государство должно воздерживаться полностью от попыток прямо или косвенно влиять на нравы и характер нации, правда, если это не является естественным и неизбежным следствием его других, совершенно необходимых мер.

В учении К. Маркса о государстве и праве проблема пределов деятельности законодателя (при отсутствии, по понятным причинам, принятого ныне терминологического звучания) рассматривается в качестве составного элемента правопонимания. К. Маркс в

ранних работах проводил четкое различие между правом и законом. Закон в его понимании обусловлен правом, и, следовательно, законодатель связан в своих действиях «правовой природой вещей»¹⁰. «Законодатель же, – подчеркивал К. Маркс, – должен смотреть на себя как на естествоиспытателя. Он не делает законов, он не изобретает их, а только формулирует, он выражает в сознательных положительных законах внутренние законы духовных отношений»¹¹. В понимании Маркса пределы деятельности законодателя задаются естественноисторическим развитием правовой формы общественных отношений. Поскольку это развитие подчинено определенному роду закономерностям, то они и составляют те границы, переступить которые законодатель не имеет права. «Точка зрения законодателя, – пишет Маркс, – есть тонка зрения необходимости»¹².

Между обществом и гражданами, с одной стороны, и государством-законодателем, с другой, естественноисторическим образом складывается обладающее определенным своеобразием двустороннее правоотношение. При этом как общество в целом, так и каждый гражданин в отдельности вправе требовать от законодателя таких законов, которые бы имели правовой характер. В свою очередь они, безусловно, обязаны их исполнять. Законодатель же обязан постичь правовую природу вещей, открыть и сформулировать закономерности, управляющие развитием правовой формы общественных отношений. В то же время он имеет право требовать от общества в целом и от каждого из его членов строгого соблюдения принятых им законов.

Конечно, данное правоотношение не функционирует как правоотношение в классическом смысле слова и, наверное, более правильно рассматривать такую, взаимосвязь общества и законодателя как правовой императив. Вполне возможно, что именно этот императив лежит в основе одного из принципов правового государства – принципа взаимной ответственности гражданина и государства. Характер этих отношений не может быть следствием воли индивидуума. Точно так же было бы неправильно сводить дело к дару или некоей уступке со стороны публичной власти. Дело в том, что в обоих случаях принцип взаимной ответственности превращается в свою противоположность – диктат одной из сторон. В. С. Нерсисянц правильно подчеркивает, что отношение государства и гражданина имеет правовой характер, является составной частью объективно складывающегося в данном сообществе права¹³.

В условиях сложившейся в стране после 1917 г. административно-командной системы, господства узконормативной концепции права, сводившей право к закону, когда государство рассматривалось как основное орудие (средство) строительства социализма и коммунизму и ему, по мысли Ф. Энгельса, надлежало «...ведать не только отдельными сторонами общественной жизни, но и всей общественной жизнью во всех ее отдельных проявлениях, во всех направлениях»¹⁴, юридическая наука не могла не только обсуждать, но даже ставить вопрос о каких-то границах или пределах деятельности государства.

Справедливости ради надо сказать, что некоторые советские авторы (С. С. Алексеев, В. И. Акимов, В. В. Лазарев, В. Н. Подкуйченко, П. М. Рабинович и др.), стоящие на позициях узконормативного понимания права, отчасти касались проблемы пределов деятельности законодателя. И здесь нет противоречия с тем, что было сказано выше о негативной роли узконормативной концепции права в постановке и решении данного вопроса. Дело в том, что, изучая проблемы сферы и пределов правового регулирования, пробелов в праве, аналогии права и закона, сторонники узконормативного понимания права довольно обстоятельно обсуждали то, как определит юридическую значимость общественных отношений. Справедливо отмечая при этом, что юридическая значимость общественных отношений определяется их природой, указывая на некоторые из признаков таких отношений, они тем не менее руководствовались ошибочным методологическим принципом, суть которого сводилась к тому, что рамки правового регулирования в конечном

счете определяются целями и задачами государства и общества¹⁵.

Юридическая природа общественных отношений определяется при таком подходе субъективным усмотрением государства, она привносится в отношения извне. Государство может в принципе урегулировать законом любое общественное отношение и тем самым сделать его юридически значимым, правовым. Понятно, что, находясь в орбите внимания исследователей, вопрос о пределах деятельности законодателя не мог быть сформулирован как научная проблема.

Конечно, в литературе неоднократно подчеркивалось, что государство не должно посягать на свободу совести, сферу быта, личную жизнь граждан, интимные отношения, другие отношения морального порядка; обосновывался принцип ограниченности государственного вмешательства в общественную и личную жизнь¹⁶. Но практика законодательства следовала общему методологическому принципу, опровергая робкие попытки теоретиков права поставить хоть какие-нибудь барьеры деятельности законодателя, вовлекала в сферу законодательного регулирования все новые и новые общественные отношения.

Законодательство вследствие этого наполнялось понятиями и категориями морального и идеологического содержания, которые при колебании политической ситуации в стране использовались правоприменителями в угоду очередной политической конъюнктуры. Примером тому могут служить широко используемые в законодательстве до сих пор понятия «правила социалистического общежития», «интересы строительства социализма и коммунизма», «высокое звание советского гражданина». Достаточно вспомнить в этой связи, что формула «действия, порочащие высокое звание советского гражданина» была самой ходовой при лишении советского гражданства многих выдающихся деятелей советской культуры, науки, писателей, являющихся гордостью народа.

Пожалуй, первой в советской юридической литературе попыткой рассмотреть данную проблему была статья А. М. Витченко «Понятие границ деятельности социалистического государства». Отдавая должное автору этой работы, нельзя в то же время согласиться с некоторыми его выводами, тем более, что они имеют принципиальный характер. Дело в том, что под границами деятельности государства А. М. Витченко понимает объективную зависимость государственной деятельности от условий материального производства и свойств общественных процессов, служащих своего рода барьером, за пределами которого государство может добиться желаемого результата только при наличии соответствующих предпосылок. Отсюда временный, относительный характер границ и способности, по мнению А. М. Витченко, социалистического государства выходить за исторически обусловленные пределы «возможного», наращивать поступательное движение вперед¹⁷.

Думается, что при таком понимании границ (пределов) деятельности государства оказывается, что непреодолимых барьеров для него и нет. Наращивая мощь, государство вправе претендовать на то, чтобы вмешиваться и разрешать проблемы в любых сферах общественной жизни. Более того, под предлогом необходимости разрешения стоящих перед обществом вопросов оно может беспрепятственно и бесконтрольно наращивать свое экономическое, политическое и военное могущество и превратиться во всепожирающий молюх.

Работа А. М. Витченко не осталась незамеченной, но она единственная. Пока же приходится констатировать, что понимание значимости проблемы пределов деятельности законодателя в условиях создания фундамента социалистического правового государства далеко не однозначно. С одной стороны, все настойчивее подчеркивается актуальность вопроса, а с другой – высказываются и прямо противоположные суждения. Некоторые авторы продолжают считать, что, будучи монопольным субъектом правотворчества и

правоприменения, государство получает тем самым беспредельные возможности свободного усмотрения при принятии (отмене) решений, более того, что такое положение дел вполне совместимо с идеей социалистического правового государства¹⁸.

Полагаю, что истина отнюдь не в этом. Ближе к ней те исследователи, которые считают, что в правовом государстве законодатель не может претендовать на бесконтрольное законотворчество. Задача юридической науки и практики государственно-правового строительства – найти и сформулировать пределы деятельности законодателя, создать социально-политические, организационные и правовые механизмы контроля за их соблюдением.

¹ См.: Нерсисянц В. С. Гегелевская философия права. М., 1974. С. 87.

² История политических и правовых учений. М., 1988. С. 69-72.

³ Локк Дж. Избр. филос. произв. М., 1960. С. 78.

⁴ Кант И. Соч.: В 6 т. М., 1965. Т. 4. Ч. 2. С. 96.

⁵ См.: Гегель Г. В. Соч. М.; Л., 1934. Т. 7. С. 233.

⁶ Там же. С. 234.

⁷ Гумбольдт В. Язык и философия культуры. М., 1985. С. 34.

⁸ Как бы возвышенно, на первый взгляд, ни звучали эти мысли, высказанные 200 лет назад, нельзя не отметить, что они перекликаются с теми задачами, которые решает наше общество в настоящее время. До сих пор государство берет на себя заботу регулировать с помощью нормативно-правовых актов буквально все, начиная с производства швейных иголок и кончая поворотом русл рек. Видный ученый-экономист Г. Х. Попов, выступая на втором Съезде народных депутатов СССР, подверг уничтожающей критике сложившуюся практику, когда государство определяет даже яйценоскость кур. С горечью окончил он свое выступление призывом «...оставить курицу-несушку в покое, пусть она живет со своим петухом и в благодарность за свою самостоятельность обеспечит нас достаточным количеством яиц» (Известия. 1989. 15 дек.). Оказалось, однако, что наш законодатель имеет на сей счет иное мнение.

⁹ Гумбольдт В. Указ. соч. С. 76.

¹⁰ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 122.

¹¹ Там же. С. 162.

¹² Там же. С. 164.

¹³ См.: Нерсисянц В. С. Правовое государство: история и современность // Вопр. философии. 1989. №2. С. 8.

¹⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 2. С. 537.

¹⁵ См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования. М., 1966. С.51-52; Акимов В. И. Понятие пробела в праве // Правоведение. 1969. №3. С. 110; Лазарев В. В. Сферы и пределы правового регулирования // Сов. государство и право. 1970. №11. С. 41.

¹⁶ См.: Курашвили Б. П. Принципы советского государственного управления // Сов. государство и право. 1980. №11. С. 55.

¹⁷ Витченко А. М. Понятие границ деятельности социалистического государства // Вопр. теории государства и права. Саратов, 1988. С. 10.

¹⁸ См.: Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Сов. государство и право. 1990. №1. с. 25, 27.

