

УДК 340

ПРОГНОЗНЫЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ ЗАКОНОВ В ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО ПРАВА И ПРОБЛЕМА ИХ РЕАЛИЗУЕМОСТИ

Упоров Иван Владимирович,

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Российская академия естествознания, г. Краснодар

uporov@list.ru

Аннотация

Законодательные акты в истории российского права имели различное назначение, главное из которых заключалось в регулировании различных сфер общественных отношений для текущего периода функционирования государства и перспективного развития социума, как правило, без указания сроков окончания действия законов. Вместе с тем принимались и такие законы, в которых закреплялись прогнозы развития тех или иных направлений общественно-политического и социально-экономического развития, включая, в ряде случаев, конкретные показатели как по срокам, так и по иным показателям. В статье рассматриваются особенности наиболее значимых законодательных актов на различных этапах истории российского права с точки зрения соответствия принимаемых законодательных норм об образе будущего, которое предполагалось достичь посредством этих норм, и реальности, с которой спустя определенное время пришлось сталкиваться жителям страны. Представлен анализ таких актов, и прежде всего стратегического (конституционного) характера как в наибольшей степени отражающих характеристики общества и государства (начиная с Соборного уложения 1649 г. и заканчивая Конституцией России 1993 г.), а также научных трудов, в которых затрагивается данная проблематика. Отмечается, что законодателям в большинстве случаев не удается правильно спрогнозировать будущее состояние общества и государства, которое они определяли, принимая соответствующие нормы (например, в Конституции СССР 1977 г. были положения о строительстве коммунистического общества, однако спустя четырнадцать лет советское государство распалось). Такого рода расхождения законодательных планов и реальности можно объяснить, очевидно, высокой степенью сложностью социальных отношений, не позволяющей определять реальную перспективу, среди причин и отсутствие консолидации общественных и государственных структур при разработке наиболее важных для общества законодательных актов.

Ключевые слова: законодательные акты, государство, общество, перспективное планирование, конституция.

PROGNOSICAL COMPONENTS OF LAWS IN THE HISTORY OF RUSSIAN LAW AND THE PROBLEM OF THEIR IMPLEMENTABILITY

Uporov I. V.,

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor,

Russian Academy of Natural Sciences, Krasnodar
uporov@list.ru

ABSTRACT

Legislative acts in the history of Russian law had various purposes, the main one of which was to regulate various spheres of public relations for the current period of functioning of the state and prospective development of society, as a rule, without specifying the expiration dates of the laws. At the same time, laws were also adopted that fixed forecasts for the development of certain areas of socio-political and socio-economic development, including, in a number of cases, specific indicators both in terms of timeframes and other indicators. The article examines the features of the most significant legislative acts at various stages in the history of Russian law from the point of view of the compliance of the adopted legislative norms on the image of the future that was supposed to be achieved by means of these norms and the reality that the country's residents had to face after a certain time. An analysis of such acts, primarily of a strategic (constitutional) nature, is presented as reflecting to the greatest extent the characteristics of society and the state (starting with the Cathedral Code of 1649 and ending with the Constitution of Russia of 1993), as well as scientific works that touch upon this issue. It is noted that legislators in most cases fail to correctly predict the future state of society and the state, which they determined by adopting the relevant norms (for example, the Constitution of the USSR of 1977 contained provisions on the construction of a communist society, but fourteen years later the Soviet state collapsed). Such discrepancies between legislative plans and reality can be explained, obviously, by the high degree of complexity of social relations, which does not allow determining the real perspective; among the reasons is the lack of consolidation of public and state structures in the development of the most important legislative acts for society.

Keywords: legislative acts, state, society, long-term planning, constitution.

В каждом обществе и государстве всегда строят определенные прогнозы и планы на будущее – и отдельные граждане, и семьи, и бизнесмены, и всякие другие социальные группы и коллективы, и, наконец, вся страна в целом. Такого рода прогнозы как на ближайшее будущее, так и на отдаленное, облекаются в разные формы. В масштабе всего государства важнейшее значение имеют законодательные акты, в наибольшей степени отражающие функцию права как фундаментального социального регулятора. В свою очередь, законодательные акты принимают те политические структуры, которые властвуют в данном государстве.

Издаваемые законы по определению являются обязательными для исполнения, и в них определяется реальное ближайшее будущее конкретного государства. Собственно, одна из функций политической власти как раз и состоит в *предвидение будущего, и при этом, как отмечает С. Кара-Мурза, наиболее сложной задачей является создание образа будущего, которое власть предъявляет обществу* [1]. При этом создание образа будущего, то есть, целеполагание, является необходимым компонентом политической власти, включая в себя «определение не только цели, но и средств ее достижения» [2, с. 14]. Такой образ будущего определяется в первую очередь в конституционных актах. Но конституционные акты, как известно, в России стали появляться только с начала XX в. Тем не менее и ранее издавались юридические акты, в которых власть показывала свое целеполагание по таким важнейшим

аспектам человеческого бытия, как организации власти, сословная стратификация, собственность, права и свободы разных категорий лиц.

И в этом смысле следует назвать Соборное уложение 1649 г. как первый целенаправленно систематизированный законодательный акт универсального характера[3]. Так, во введении уже определяется статус царя: «государь царь и великий князь Алексеи Михайлович, всея Руси самодержец». Там же говорится, что Уложение написано по «его государеву указу», что именно «государь царь и великий князь указал» собрать все прежние акты и т.д. Фактически Соборным уложением, по сути, имея в виду современную классификацию политических режимов, был определен вектор самодержавия. Но при этом данный закон имел свое определенное целеполагание с точки зрения предназначения этого закона, указывалось, например, «чтобы Московского государства всяких чинов людем, от болшаго и до меншаго чину, суд и росправа была во всяких делах всем равна» [4, с. 7]. В литературе указывается, что такая демократическая внешне норма предусматривала требование всеобщего подчинения государственному суду и закону, который декларировался обязательным для всех, и для каждого сословия были свои законы [4, с. 140], и при этом равенство жителей Московии, разумеется, с учетом той эпохи не декларировалось, что, собственно, и имеет место в нормах самого Уложения, где неравенство считалось нормативным. А самодержавная власть охранялась жесткими репрессиями за посягательство на «государскую честь» и на «государское здоровье». Вместе тем имелись нормы относительного свободного экономического развития.

Приведенное видение будущего Московского государства законодатель (а это прежде всего сам царь, одобрявший текст Уложения, принятый земским собором), рассчитывалось, вероятно, до конца жизни царя Алексея Михайловича, и если такой прогноз был, то в целом он оправдался. В дальнейшем изменения принципиального характера стали происходить в 1860-е гг. в рамках известных реформ либерального характера, а затем в начале XX в., когда в Манифесте об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905г. российский император предписал правительству «даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов» [5]. На основании этого акта в 1906 г. была принята новая редакция Основных государственных законов, где появилась немислимая доселе глава под названием «О правах и обязанностях российских поданных». В этих Основных законах была и такая норма: «Никто не может быть задержан под стражею иначе, как в случаях, законом определенных ... Жилище каждого неприкосновенно ... Каждый российский подданный имеет право свободно избирать место жительства и занятие ... Каждый может, в пределах, установленных законом, высказывать изустно и письменно свои мысли, а равно распространять их» [6, с. 9].

Объективно, как бы ни относиться к императору, он тем самым в данной конкретной норме смоделировал новый образ демократического будущего России, с учетом мировых тенденций, навеянных европейскими буржуазными революциями. Однако в других нормах этого же акта будущее страны виделось не иначе как при сохранении самодержавия: «Императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть. Повиноваться власти его, не только за страх, но и за совесть, сам бог повелевает» [6, с. 4]. Данная формулировка, несколько переиначенная, впервые была дана еще Петром I, в которой тот четко закрепил принцип абсолютизма в России, и с этим принципом Николай II никак не хотел расставаться. В итоге эти два вектора (ново-демократический и консервативно-самодержавный), будучи несовместимыми, в своем столкновении «взбурлили» страну и привели к крушению империи; соответственно предложенный образ будущего России оказался нереальным.

После установления советской власти первая же Конституция РСФСР 1918 г. [7] была пронизана государственной идеологией, что было вполне объяснимо, поскольку советское государство создавалось на достаточно глубоко проработанной коммунистической идее, и в этом смысле советскому законодателю было сравнительно несложно закрепить свое целеполагание в данном конституционном акте. Указывалось, в частности, что «Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам... Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик» [7]. В Конституции ставились основные задачи, в числе которых - уничтожение эксплуатации человека человеком, огосударствление экономики, устранение деления общества на классы, победа социализма во всех странах и др. Эти задачи определяли алгоритм действий государства на годы вперед.

Большинство норм, раскрывающих государственную идеологию в первой советской конституции, включались в последующие конституции СССР и РСФСР, причем в последней Конституции СССР 1977 г. образ будущего СССР определялся наиболее полно, с описанием ожидаемого строительства коммунистического общества, указанием его признаков. В этой связи Л.Г. Берлявский справедливо отмечает, что «программная функция» советских конституций была преобладающей [8, с. 95]. Такой подход во многом был обусловлен решениями монополично правящей КПСС, и прежде всего речь идет о XXII Съезде КПСС (1961 г.), принявшим новую редакцию Программы КПСС, где очень смело и, как оказалось, опрометчиво, было объявлено о том, что к 1980 г. «нынешнее поколение советских людей будет жить при коммунизме» [9, с. 74].

К этому нужно добавить, что, начиная с 1930-х гг., этапы развития страны находили отражение также в пятилетних планах социально-экономического развития страны, которые принимались на высших партийном и законодательном уровнях и предусматривавшие постепенное повышение благосостояния советского народа с установлением конкретных плановых цифр, которые следует достичь. И эти планы, утверждаемые законами, должны были выполняться неукоснительно [10; 11; 12; 13 и др.], хотя зачастую такие планы проваливались [14].

И в действительности социально-экономическая ситуация в СССР, начиная с 1970-х гг., стала лишь ухудшаться, и будущее советского государства, определенное в Конституции СССР 1977 г., уже не могло стать реальностью. А затем после отчаянной и безуспешной попытки горбачевской «перестройки» (1985-1991 гг.) изменить положение к лучшему, советское государство распалось.

В целом же советский опыт законодательного (конституционного) моделирования будущего страны показывает, что наиболее реальный прогноз будущего развития страны был сделан в «сталинской» Конституции 1936 г., которая (с изменениями) функционировала 41 год (пока это своеобразный рекорд для отечественного конституционализма). Очевидно, разработчики следующей, «брежневской» Конституции СССР 1977 г. и союзные депутаты, за нее проголосовавшие, не смогли адекватно оценить происходившие изменения в окружающем мире, и особенно в сфере экономики. Вероятно также, что правящая советская элита, будучи не в состоянии совладеть с кризисной ситуацией, не хотела признавать экономических провалов и понижать репутацию социалистической общественно-экономической формации в соревновании с капитализмом, предпочтя политико-идеологическую риторику, которой прикрывались недостатки, что порождало, в свою очередь, приписки и другие негативные явления, то есть, по сути, советская элита пошла по пути обмана и советского народа, и мировой общественности.

Однако указанный подход с неизбежностью вел к государственно-политической катастрофе, которая и случилась. Далее, уже в постсоветской России, правящая элита, первоначально сформированная на основе вполне корректных выборов, кардинально изменила свои подходы к определению будущего России. Ставка была сделана на европейскую модель, что наглядно показывает начальная редакция Конституции России 1993 г., впервые одобренная всеобщим народным голосованием. Однако такого рода стратегические решения были приняты все же на высокой политико-эмоциональной волне, поднятой крушением СССР и КПСС, то есть, без должного рационального обсуждения последствий, соответственно был проявлен определенный идеализм, но теперь уже не в отношении будущего коммунистического общества, а в отношении будущей «европейскости» России с желанием достичь такого же, как в Европе, уровня жизни населения. И снова не были учтены ни реальные условия, в которых находилась Россия, ни исторические особенности развития российского государства.

Дело в том, что в каждом государстве имеются свои особенности, традиции, в частности, для России как государству с самой большой в мире территорией, присущее более централизованное управление, с сильной властью Президента России, и такие нормы имеются в Конституции России. В последние годы модель будущего России корректируется, что находит отражение в конституционных поправках-2020 [15], это касается усиления социальных гарантий граждан, укрепления суверенитета России, совершенствования публично-властных отношений с вектором на их централизацию. Однако это корректирование получает неоднозначные оценки. Так, А. Кочнев задается риторическими вопросами: «Что известно о долгосрочных целях государства? Где стратегические и тактические планы нашего правительства? ... Время от времени возникают судорожные инициативы вроде того, что нужно “удвоить ВВП”, разработать стратегию дальнейшего развития, но все это несистемно, непоследовательно, не имеет продолжения и завершенности» [16]. И далее этот автор полагает, имея в виду будущее России, что «нужно подумать о национальной идее. В чем предназначение России? Что она должна дать миру? Какая высшая цель может объединить всех граждан России? ... Ее нельзя придумать или заказать PR-агентству. Она должна вырасти из широкого общественного диалога» [16].

Другой автор (В.Е. Лепский) считает, что следует ориентироваться на решение следующих основных проблем обеспечения стратегического целеполагания: «консолидация властных структур и общества на основе проектной идентификации стратегического целеполагания; стимулирование и поддержка механизмов становления гражданского общества ... В настоящее время назвать гражданское общество нашей страны развитым не совсем корректно, не хватает идеологического обеспечения и хорошо организованного социально-ориентированного локомотива, который возьмется за развитие гражданского общества в стране, и его в этом поддержит государство» [17, с. 80]. В целом в научных публикациях по данной проблематике больше пессимизма, чем оптимизма. Это находит отражение в судьбе разного рода «концепций» и «стратегий» по различным направлениям социально-экономического развития, которые по истечению срока просто забываются без анализа результатов. Не помогает в этом смысле и принятый в 2014 г. ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», и прежде всего ввиду отсутствия методик такого планирования по разным направлениям [18, с. 35]. Приведем пример. Так, в 2008 г. Правительством РФ была принята «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», где, в частности, был запланирован переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития и указывалось, например, что в 2013-2020 гг. должен был быть сделан «рывок в повышении глобальной конкурентоспособности экономики на

основе ее перехода на новую технологическую базу (информационные, био- и нанотехнологии) [19]. Сроки выполнения уже прошли, но заметного рывка так и не последовало, и перспектива в этом направлении усложнилась известными военно-политическими событиями последних лет.

В этой связи в литературе отмечается, что «в целом выстроенная национальная модель управления стратегией развития Российской Федерации чрезвычайно насыщена планами, проектами, программами, механизмами и инструментами их реализации, критериями и показателями их оценки. В реальной действительности ранжировка и балансировка, вычленение особо важных приоритетов вызывают излишние сложности» [20, с. 21]. Такое положение наблюдается во многих сферах социально-экономического развития, в частности, применительно к сельскому хозяйству имеет место отсутствие самой системы планирования и практики составления планов, необоснованность планов и их нереализуемость, низкий уровень контроля над выполнением сформированных планов и др. [21, с. 66]. В этом контексте, как представляется, для того, чтобы целеполагание в Конституции и других законах в максимальной степени становилось реальностью, необходим активный диалог власти и общества, и особенно сейчас, когда Россия находится в сложном положении, и эффективно отвечать на новые вызовы можно путем консолидации общественно-государственных структур, и в этом контексте государство, обладая необходимыми ресурсами, должно проявить инициативу.

Список литературы:

1. Кара-Мурза С. Целеполагание в политике: «образ будущего» // Центр изучения кризисного общества (ассоциация независимых экспертов). 02.04.2015г. / URL: <http://old.centero.ru/chair/zelepolaganie-v-politike-obraz-budushego> (дата обращения: 26.02.2025).
2. Гавеля В.Л. Целеполагание в структуре социальной деятельности человека: дисс. д-ра филос. наук. С., 1998.
3. Ярыш В.Д. Современная оценка соборного уложения 1649 г. как источника права // Общество и прав. 2021. № 1. С. 137-142.
4. Соборное уложение 1649 г. (с комментариями) / Под ред. А.Г. Манькова. Л.: Наука, 1987.
5. Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17.10. 1905 г. // Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т. 9. / Отв. ред. О.И.Чистяков. М.: Юрид. лит-ра, 1994. С. 41.
6. Свод Основных Государственных Законов // Свод Законов Российской Империи. Том первый. Часть I. М.: Типогр. А.А. Левенсона, 1910. С. 1-19.
7. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.
8. Берлявский Л.Г. Конституционно-программный характер советского государственного права // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2020. Т. 15. № 6. С. 95-120.
9. XXII съезд Коммунистической партии Советского Союза. 17–31 октября 1961 г. Стенографический отчет. Т. 1. М.: Госполитиздат, 1962. 593 с.
10. Воейков М.И. Государственный патернализм и народнохозяйственное планирование // Вестник Московского финансово-юридического университета. 2023. № 3. С. 9-14.

11. Планирование народного хозяйства СССР: учебное пособие / под ред. М.З. Бора и Г.В. Лукиной. М., 1980.
12. Симонов М.А. Разработка генерального плана реконструкции народного хозяйства СССР в 1924-1932 гг. как обоснование строительства социализма в одной стране // Вестник Томского государственного университета. История. 2023. № 85. С. 70-80.
13. Фельдман М.А. Реализация индустриального проекта в годы первой пятилетки: вопросы историографии // Россия и современный мир. 2022. № 2. С. 158-179.
14. Матвейчук А. А. Триумф и трагедия первой нефтяной пятилетки в СССР // ЭКО. 2023. № 2. С. 152-171.
15. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 30.02.2025).
16. Кочнев А. Целеполагание как национальная проблема // Сайт системного управления «iteam.ru». 27.12. 2018 г. / URL: <https://blog.iteam.ru/tselepolaganie-kak-natsionalnaya-problema/> (дата обращения: 29.08. 2024).
17. Лепский В.Е. Стратегическое целеполагание в России: состояние и перспективы развития // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. Т. 215. С. 66-80.
18. Константинович Д.А. Федеральный закон «о стратегическом планировании в Российской Федерации» как организационно-правовая основа национальной системы стратегического управления // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. 2016. т. 2. № 1. С. 30-38.
19. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС "КонсультантПлюс (дата обращения: 16.02.2025).
20. Атанов Н. И., Цыренов Д. Д., Атанов Н. Ч. Стратегические директивы и стратегические императивы отечественной современности: точки совместимости и расхождения // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2023. № 2. С. 14-21.
21. Гурнович Т.Г., Лютынская А.А., Мелконян З.Т. Повышение эффективности планирования ресурсного потенциала как фактор развития сельского хозяйства Краснодарского края // Вестник Академии знаний. 2023. № 2 С. 60-66.

References:

1. Kara-Murza S. Goal-setting in politics: "image of the future" // Center for the Study of Crisis Society (Association of Independent Experts). 02.04.2015 / URL: <http://old.centero.ru/chair/zelepolaganie-v-politike-obraz-budushego> (date of access: 26.02.2025).
2. Havelya V.L. Goal-setting in the structure of human social activity: diss. Doctor of Philosophy. Sci. (Philos.). St. Petersburg, 1998.

3. Yarysh V.D. Modern assessment of the Cathedral Code of 1649 as a source of law // Society and Law. 2021. No. 1. Pp. 137-142.
4. Cathedral Code of 1649 (with comments) / Ed. A.G. Mankov. L.: Nauka, 1987.
5. Manifesto on the improvement of the state order of 17.10. 1905 // Russian legislation of the 10th-20th centuries: in 9 volumes. Vol. 9. / Ed. O.I. Chistyakov. M.: Legal Literature, 1994. P. 41.
6. Code of Fundamental State Laws // Code of Laws of the Russian Empire. Volume One. Part I. M.: Typogr. A.A. Levenson, 1910. Pp. 1-19.
7. Constitution (Basic Law) of the Russian Socialist Federative Soviet Republic (adopted by the V All-Russian Congress of Soviets on 10.07.1918) // SU RSFSR. 1918. No. 51. Art. 582.
8. Berlyavsky L.G. Constitutional and programmatic nature of Soviet state law // Transactions of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2020. Vol. 15. No. 6. Pp. 95-120.
9. XXII Congress of the Communist Party of the Soviet Union. October 17-31, 1961. Verbatim report. Vol. 1. Moscow: Gospolitizdat, 1962. 593 p.
10. Voeikov M.I. State paternalism and national economic planning // Bulletin of the Moscow University of Finance and Law. 2023. No. 3. Pp. 9-14.
11. Planning of the national economy of the USSR: a textbook / edited by M.Z. Bor and G.V. Lukina. Moscow, 1980.
12. Simonov M.A. Development of the master plan for the reconstruction of the national economy of the USSR in 1924-1932 as a justification for the construction of socialism in one country // Bulletin of Tomsk State University. History. 2023. No. 85. P. 70-80.
13. Feldman M.A. Implementation of the industrial project during the first five-year plan: issues of historiography // Russia and the modern world. 2022. No. 2. P. 158-179.
14. Matveychuk A.A. Triumph and tragedy of the first oil five-year plan in the USSR // ECO. 2023. No. 2. P. 152-171.
15. Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation dated 14.03.2020 N 1-FKZ "On Improving the Regulation of Certain Issues of Organization and Functioning of Public Authority" // SPS "ConsultantPlus" (date of access - 30.02.2025).
16. Kochnev A. Goal Setting as a National Problem // Website of System Management "iteam.ru". 27.12. 2018 / URL: <https://blog.iteam.ru/tselepolaganie-kak-natsionalnaya-problema/> (date of access: 29.08. 2024).
17. Lepskiy V.E. Strategic Goal Setting in Russia: Status and Development Prospects // Scientific Works of the Free Economic Society of Russia. 2019. Vol. 215. Pp. 66-80.
18. Konstantinovich D.A. Federal Law "On Strategic Planning in the Russian Federation" as an Organizational and Legal Basis for the National System of Strategic Management // Bulletin of the Volga University named after V.N. Tatishchev. 2016. Vol. 2. No. 1. P. 30-38.
19. Order of the Government of the Russian Federation of 17.11.2008 N 1662-r (as amended on 28.09.2018) "On the Concept of Long-Term Socio-Economic Development of the Russian Federation for the Period up to 2020" // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 16.02.2025).
20. Atanov N.I., Tsyrenov D.D., Atanov N.Ch. Strategic directives and strategic imperatives of domestic modernity: points of compatibility and divergence // Bulletin of the Buryat State University. Economics and Management. 2023. No. 2. P. 14-21.

21. Gurnovich T.G., Lyutynskaya A.A., Melkonyan Z.T. Improving the efficiency of resource potential planning as a factor in the development of agriculture in the Krasnodar Territory // Bulletin of the Academy of Knowledge. 2023. No. 2. P. 60-66.