



А.В. КИРИН

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В Р О С С И И

УЧЕБНИК



В

Анатолий Вадимович Кирин
Федеральное
законотворчество в России
Серия «Учебники Высшей
ШКОЛЫ ЭКОНОМИКИ»

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=73782048

Федеральное законотворчество в России: учебник / А. В. Кирин: Изд.

дом Высшей школы экономики; Москва; 2026

ISBN 978-5-7598-4324-5, 978-5-7598-4404-4

Аннотация

В учебнике представлены систематизированные научные и практические знания о федеральном законотворчестве органов публичной власти и законодательном процессе в России с учетом поправок 2020 г. в Конституцию Российской Федерации. В методологическом и предметном единстве рассмотрены история развития института законотворчества в России; конституционные основы и характеристика законотворчества как важного института публичного права; объекты и субъекты федерального законотворчества в Российской Федерации и их особенности; законотворчество органов публичной власти как важная публично-правовая процедура. Дана характеристика

всех основных стандартизированных стадий законодательного процесса на федеральном уровне, изложен порядок реализации права вето и иных особых процедур законодательного процесса по спорным законодательным инициативам. Рассмотрены понятие и правила юридической техники в законотворчестве, требования к оформлению законопроектов, особенности юридической терминологии, понятие и правила лингвистической экспертизы законопроектов.

Издание адресовано студентам, аспирантам и преподавателям юридических вузов и факультетов публично-правовой специализации, парламентариям, сотрудникам аппаратов высших органов государственной власти Российской Федерации и других субъектов законодательной инициативы, слушателям программ повышения квалификации для государственных служащих органов публичной власти, практикующим юристам и всем интересующимся данной тематикой.

В формате PDF A4 сохранен издательский макет книги.

Содержание

Принятые сокращения	6
Введение	11
Раздел I. Общие положения	17
Глава 1. Истоки законотворчества и история его развития в России	17
§ 1. Древнеримские истоки правил законотворчества	17
§ 2. Архаичный опыт «интуитивного» законотворчества в Древней Руси	24
§ 3. Первые правила законотворчества в Русском государстве	40
§ 4. Уникальный опыт законотворчества Петра I	50
§ 5. Период «профессионализации» правил законотворчества в Российской империи	65
Конец ознакомительного фрагмента.	94

А. В. Кирин
Федеральное
законотворчество в России

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2026

Принятые сокращения

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации

БСЭ – Большая советская энциклопедия

ВАС – Высший Арбитражный Суд (СССР и Российской Федерации)

ВВС – Ведомости Верховного Совета (СССР и РСФСР)

ВНИИСЗ – Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ВС СССР – Верховный Совет СССР

ВСНД и ВС – Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР и РФ)

ВЦИК – Всероссийский центральный исполнительный комитет

ВЦСПС – Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов

ВЧК – Всероссийская чрезвычайная комиссия

ГАС – Государственная автоматизированная система

ГК – Гражданский кодекс (РСФСР и Российской Федерации)

Государственная – Государственная Дума Федерального Собрания Россий-

Дума ской Федерации

ГПК – Гражданский процессуальный кодекс (РСФСР и Российской Федерации)

ГПУ – Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации

ЕАЭС – Евразийский экономический союз

ЕС – Европейский союз

ЖК – Жилищный кодекс (РСФСР и Российской Федерации)

ЗК – Земельный кодекс (РСФСР и Российской Федерации)

ИЗИСП – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

ИГП АН СССР – Институт государства и права Академии наук СССР

ИГП РАН – Институт государства и права Российской академии наук

ИСЗ – индекс синтаксической сложности законов

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КЗоТ – Кодекс законов о труде (РСФСР и Российской Федерации)

КоАП – Кодекс об административных правонарушениях (РСФСР и Российской Федерации)

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

МВД – Министерство внутренних дел (СССР, РСФСР и

РФ)

МГУ – Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова

Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации

ОВД – орган (органы) внутренних дел

ОГПУ – Объединенное государственное политическое управление

ОРВ – оценка регулирующего воздействия (законопроекта)

Основы, – Основы законодательства Союза ССР и союзных респуб-

союзные Основы лик по отраслям права и законодательства

ПСЗ – Полное собрание законов Российской империи

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ – Российская Федерация

САДД – Система автоматизированного делопроизводства и документооборота Государственной Думы

САПП РФ – Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации

СВО – Специальная военная операция

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

СМИ – средства массовой информации

СНК, Совнарком – Совет народных комиссаров (СССР и РСФСР)

СМ, Совмин – Совет Министров (СССР и РСФСР)

Совет Федерации – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

СОЗД – электронная Система обеспечения законодательной деятельности

СП – Собрание постановлений Правительства (СССР и РСФСР)

СССР – Союз Советских Социалистических Республик

СУ – Собрание узаконений Российской империи, Собрание узаконений РСФСР, Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР

ТК РФ – Таможенный кодекс Российской Федерации

УК – Уголовный кодекс (РСФСР и Российской Федерации)

УПК – Уголовно-процессуальный кодекс (РСФСР и Российской Федерации)

Федеральное – Федеральное Собрание Российской Федерации

Собрание

ФЗ – федеральный закон

ФКЗ – федеральный конституционный закон

ФОИВ – федеральный орган исполнительной власти

ФЭИР – Фонд электронных информационных ресурсов

Государственной Думы

ЦИК СССР – Центральный исполнительный комитет СССР

ЦИК РФ – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Введение

Актуальность представляемого учебника «Федеральное законодательство в России» обусловлена тем, что большинство издававшихся ранее (до внесения в 2020 году поправок в Конституцию РФ, реабилитировавших на уровне Основного закона страны термин «публичная власть») учебных курсов для студентов-юристов были посвящены рассмотрению общих вопросов правотворчества и нормотворчества всех органов государственной власти: законодательных и исполнительных, федеральных и субъектов РФ, вплоть до уровня ведомственного и местного правотворчества по подготовке и изданию любых нормативных и ненормативных правовых актов.

Более подробно различные аспекты законодательского и в целом нормотворческого процесса исследовались только в отдельных профильных научных монографиях или статьях. Например, в 2025 году вышло второе издание учебника под редакцией профессора НИУ ВШЭ Ю. Г. Арзамасова, посвященного «нормографии» как самостоятельной науке о нормотворчестве, нормотворческой юридической технике и технологиям подготовки различных видов нормативных правовых актов; и в ней лишь одна из восьми глав посвящена федеральному законодательному процессу.

Издавались также различные монографии и статьи по кон-

кретным вопросам законоотворчества, например, о структуре законодательного процесса и его отдельных стадиях; о статусе палат Федерального Собрания РФ; о праве вето Президента РФ на отклоняемые им законопроекты; о конституционной терминологии в законодательстве; о нормотворческой деятельности Правительства России и других органов исполнительной власти; о правотворческой деятельности субъектов РФ; о важности использования точной юридической лексики при подготовке законопроектов; о правилах и особенностях использования юридической (законодательной) техники при написании проектов законов и т.д.

Ранее все учебники и учебные пособия издавались по различным базовым курсам – правовой и государственно-правовой специализации (теории права, государственного права, административного права, муниципального права) и рассматривали, как правило, общие вопросы «правотворческой» и «нормотворческой» деятельности соответствующих видов органов как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ – представительной власти, исполнительной власти и муниципальных органов.

Таким образом, оригинальность и новизна учебника подтверждается отсутствием в отечественной юридической литературе аналогичных по названию, структуре и содержанию учебных изданий, посвященных федеральному законоотворчеству как важному институту современного публичного права Российской Федерации.

В отдельных юридических вузах в последние годы в целях повышения нормотворческой квалификации студентов читаются спецкурсы «Подготовка законопроектов» (МГЮА им. О. Е. Кутафина), «Нормотворческая деятельность Президента РФ, органов исполнительной власти и местного самоуправления» (факультет права НИУ ВШЭ), «Организация нормотворческой деятельности органов внутренних дел» (Академия управления МВД России), «Теория ведомственного нормотворчества» (Академия национального образования и науки, г. Тверь). Что же касается федерального законодательства, то есть правил и процедур подготовки и принятия всех разновидностей федеральных законов, инициируемых предусмотренными Конституцией РФ субъектами законодательной инициативы (Президентом РФ, депутатами Государственной Думы, Советом Федерации и сенаторами, Правительством РФ, представительными органами субъектов РФ и высшими судебными органами РФ), то эти вопросы традиционно коротко (в виде глав или параграфов) излагаются в учебниках по конституционному (государственному) или парламентскому праву и ограничиваются преимущественно конституционно установленными стадиями законодательного процесса.

Настоящий учебник впервые, на основе поправок к Конституции РФ 2020 года, рассматривает федеральное законодательство как полноценный институт современного российского публичного права; аккумулирует, систематизирует

и в методологическом единстве излагает публично-правовой комплекс знаний о зарождении и развитии, теории и практике отечественного законотворчества, включая:

- историю развития профессионального законотворчества в России;
- характеристику современного законотворчества как важной составной части публично-правовой теории и практики;
- характеристику объектов и субъектов федерального законотворчества;
- соотношение понятий «законотворческой» и «законодательной» деятельности и обоснование авторской концепции расширенной трактовки законодательного процесса;
- характеристику предварительной стадии законотворчества, начиная с инициирования и обоснования идеи проекта закона, разработки его концепции и текста и вплоть до полной готовности к внесению в парламент;
- характеристику всех стандартных стадий классического федерального законодательного процесса – от внесения проекта закона и его принятия Государственной Думой, одобрения Советом Федерации, подписания Президентом РФ и до официального опубликования;
- особые стадии законодательных процедур повторного рассмотрения федеральных законов, отклоненных Советом Федерации и вотированных Президентом РФ;
- правила современной юридической техники, включая

порядок подготовки и оформления проектов федеральных законов;

– особенности юридической терминологии, а также правовой и лингвистической экспертизы проектов федеральных законов.

Учебник подготовлен с учетом более чем тридцатилетней практики законотворческой и экспертно-правовой работы автора в Комиссии по экономической реформе Совета Министров СССР и Государственно-правовом управлении Президента РФ, а также сорокапятилетнего опыта преподавания публично-правовых дисциплин на юридическом факультете МГУ им. М. В. Ломоносова, в ВЮЗИ (ныне Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина – МГЮА), на юридическом факультете им. М. М. Сперанского РАНХиГС при Президенте РФ (ныне Институт права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ) и факультете права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).

Учебник рекомендуется для обучения студентов магистратуры и специалитета публично-правовой специализации. Он соответствует программе общего курса публичного права, преподаваемого в настоящее время во всех ведущих российских юридических вузах, а также на юридических факультетах университетов по направлению «Публичное право».

Все нормативные правовые акты Российской Федерации

приводятся в учебнике по состоянию на 1 июля 2025 года.

Раздел I. Общие положения

Глава 1. Истоки законотворчества и история его развития в России

§ 1. Древнеримские истоки правил законотворчества

Еще древнегреческий философ Платон в V веке до н.э. писал, что из всех наук более всего совершенствует человека, ими занимающегося, наука о законах; по крайней мере, так должно быть, если правильны ее положения.

Впервые в истории европейской цивилизации практическое обособление норм права и правовых знаний от религиозных норм (то есть секуляризация права: от лат. *saecularis* – «мирской», «светский») произошло в период Римской республики в связи с ослаблением влияния политеистической государственной религии, а затем – с распространением христианства по всем провинциям уже Римской империи. Предположительно в I–II веках н.э. естественное античное римское право было постепенно разграничено на частное (лат. – изначально *jus privatum*, позже *jus civile*) и публичное (лат.

jus publicum).

В юридической науке существует много версий и мнений относительно критерия (критериев) деления права на публичное и частное. На заре предметного обособления и формализации древнеримского публичного и частного права основой их разграничения был критерий пользы (или *interessa*). В соответствии с данным критерием *частное право относилось к пользе римских граждан как индивидуумов* и обеспечивало реализацию их частных интересов, а *публичное право обеспечивало общественные интересы* и пользу для государства как союза римских граждан.

Позже господствующей стала теория, согласно которой критерием разграничения частного и публичного права является метод *правового регулирования*. Для частного права основополагающим стал *диспозитивный* метод регулирования (основанный на юридическом равенстве сторон частно-правовых отношений), а для публичного права – *императивный* метод регулирования (основанный на власти и подчинении сторон публично-правовых отношений).

В условиях отсутствия тогда какой-либо теории права привилегией занимавших, как правило, высокие государственные должности древнеримских юристов (преторов, префектов, магистратов) было делегированное им императорами право интерпретировать, толковать и комментировать нормы права. Первыми в истории Европы профессиональными «законотворцами», то есть писателями и толкова-

телями законов, обосновывавшими в своих трактатах, речах, комментариях и судебных решениях важность и необходимость новой системы права, традиционно считаются древнеримские юристы Юлий Гай (2-я пол. II в.), Эмилий Папиниан (II–III вв.), Юлий Павел (1-я пол. III в.), Домиций Ульпиан (II–III вв.) и его ученик Геренний Модестин (III в.).

Наиболее известными и цитируемыми из них в частном и публичном праве соответственно стали префект претория при императоре Септимию Севере Эмилий Папиниан (150–212 гг.), казненный императором Каракаллой за отказ обосновать с точки зрения права и оправдать совершенное им братоубийство, и помощник и ученик Папиниана Домиций Ульпиан (170–223 гг.), позже также занимавший высокие должности в Римской империи.

В 426 году сочинениям Гая, Папиниана, Павела, Ульпиана и Модестина, как основоположников новой системы римского права, решением императора Валентиниана III была придана обязательная юридическая сила законов.

Повышение роли и значения юристов привело к формированию в Римской империи регулярного юридического образования. Начиная с I века н.э. римская система образования значительное внимание стала уделять юридической науке. Так, известный древнеримский юрист Мазурий Сабин предположительно еще в 20-х годах I века открыл первую частную юридическую школу. Там читались лекции по праву, юридической технике, проводились диспуты и давались

ответы на вопросы учеников. Задолго до Папиниана, Ульпиана и Модестина Мазурию Сабину и некоторым другим известным юристам еще первым императором Рима Октавианом Августом было дано право официально разъяснять законы, издавая свои «подтвержденные государством мнения» (лат. *publice responsere*), то есть официальные юридические заключения о смысле законов.

Ученики и последователи Сабина после его смерти (позднее 54 года) образовали авторитетную научную школу римского права – сабинианцев, просуществовавшую более двух веков. Представитель школы сабинианцев Юлий Гай во II веке написал один из самых известных учебников по римскому праву – «Институции» Гая. Система изложения материала, избранная им (лица, вещи и обязательства, иски) впоследствии получила широкое распространение.

Не менее важным направлением юридической науки и образования в Римской империи была школа прокулианцев. Ее основателем был Марк Антисий Лабейон (ок. 50 г. до н.э. – 18 г. н.э.), а наиболее известным представителем – его ученик Прокул (по имени которого и была названа школа). Эта школа по ряду важных положений римской юриспруденции выступала противником сабинианцев.

В IV–V веках в Римской империи продолжало действовать несколько специальных юридических школ с четырехлетним сроком обучения. Позже, уже при византийском императоре Юстиниане (правил с 527 г. до своей смерти в 565-

м) срок обучения был увеличен до пяти лет. В правление Юстиниана проводилась обширная кодификация права, в 529–534 годах был составлен «Свод римского гражданского права» (*Corpus juris civilis*), состоявший из «Институций», «Дигест», «Кодекса Юстиниана» и «Новелл».

В силу объективной необходимости в периодическом обновлении устаревших норм или восполнении по мере изменения общественных отношений пробелов (правовых лакун) в римских законах *ведущим юристам Римской империи были предоставлены право толкования и разъяснения действующих норм и практических казусов, а также возможность разработки новых норм без отмены старых путем внесения дополнений в законы (эдикты).*

Такие довольно искусственные приемы юридической техники античных юристов в виде *внесения изменений и дополнений в действующие законы* обеспечивали стабильность римского права. После общего упадка значения права в Средние века эта юридическая практика возродилась только в XIX веке в ходе активного формирования нового законодательства западноевропейских государств и Российской империи. *Используются эти приемы и в современной российской практике законоотворчества.*

В Древнем Риме, впервые в истории европейской цивилизации, сформировалась специальная культура составления правовых предписаний, которая устанавливала *требования лаконичного и понятного изложения текстов законов.* Из

истории известно, что этимология понятия «лаконичность» связана с греческой областью Лаконика, жители которой славились немногословием и конкретностью словесных формулировок в общении с приезжими. Позже римляне заимствовали название этой области Древней Греции для определения требования краткой и ясной формы изложения текстов официальных документов и законов.

Древнеримскими юристами разрабатывались и использовались на практике и другие *правила и процедуры законодательства и юридической техники*. Так, еще в Римской республике была разработана трехэтапная законодательная процедура. Правом законодательной инициативы обладал каждый магистрат. Законопроект вывешивался им на Римском форуме, где граждане могли ознакомиться с ним и обсудить его. Все предложения по изменению законопроекта могли быть переданы магистрату. Затем народное собрание всеобщим голосованием принимало или отклоняло законопроект. Сенат, как один из высших государственных органов власти, осуществлял проверку процедуры принятия, и при отсутствии нарушений закон вступал в силу. Некоторое время эта процедура с той или иной мерой ее соблюдения сохранялась и в Римской империи. Затем законодательная функция сосредоточилась в руках императора как главного инициатора и подписанта закона при участии в его обсуждении Сената. Писали же законы, как и раньше, римские юристы.

Закон в классической практике римского законодатель-

ства имел постоянную структуру и состоял из трех обязательных составляющих:

– *praescriptio* (прескрипции) или *praeambulus* (преамбулы) в форме вводной или вступительной части закона, описывающей мотивы и цели его принятия, имя инициатора или составителя и дату его принятия;

– *rogatio* (рогатио), то есть основной части будущего закона, содержащей его функциональную нормативную материю;

– *sanctio* (санкции), предусматривающей ответственность за нарушение норм, установленных законом.

Развитие права и законотворчества, юридической профессии и образования в Древнем Риме прошло долгий путь от примитивного и архаического античного права, имевшего многие пережитки, доставшиеся от родового строя, до сложной правовой системы поздней единой Римской империи и начального этапа существования и расцвета Византии.

Именно в Древнем Риме впервые в западной цивилизации возникают юридические наука и образование; формируются первые принципы права и правила законотворчества; важную государственную функцию в аппарате управления империей начинают выполнять профессиональные юристы – ученые и практики; впервые формируется система законодательства по отраслям права; обосновывается его деление на частное и публичное и т.д. Все эти достижения в значительной мере оказались восприняты впоследствии западноевро-

пейской правовой наукой и практикой и еще долгое время оставались их идеалами и ориентирами.

В отличие от римского частного права, римское публичное право после распада империи не имело такого большого значения для правовых систем новых «варварских» европейских государств. С дроблением на множество самостоятельных субъектов огромной территории Великой (а позднее Западной) Римской империи уже в раннефеодальной средневековой Европе публичное право теряет актуальность и забывается, в то время как римское частное право заимствуется многими более поздними государствами¹.

§ 2. Архаичный опыт «интуитивного» законотворчества в Древней Руси

Самым ранним источником устного русского права считается «Закон русский» – обычное устное право Древней Руси в X веке, упоминаемое в договорах Руси и Византии, а также в «Русской правде». Свои исторические корни «Закон русский» имеет в древней родоплеменной эпохе и обычаях восточных славян.

¹ Подробнее о генезисе римского публичного права см.: *Кирил А. В.* Генезис публичного права. Гл. 1 // Публичное право: учебник / под. ред. В. А. Виноградова. М.: Проспект, 2025. С. 6–15; *Покровский И. А.* История римского права. М.: Юрайт, 2024.

Переход к письменному законотворчеству в Древней Руси

Законотворчество в широком, ретроспективном значении подразумевает создание и применение законов как устных, так и писаных. По мнению большинства историков права (М. Ф. Владимирский-Буданов, Э. В. Георгиевский, М. А. Исаев, М. Н. Марченко, О. И. Чистяков и др.), *«Закон русский» был устным источником права*, так как ученым неизвестны упоминания о каком-либо конкретном письменном законе на Руси до X века, а первые княжеские законы – «уставы» и «уроки» – воспроизводились и использовались по памяти. Вместе с тем автор «Истории государства Российского» Н. М. Карамзин в свое время считал существование письменных законов в Древней Руси и до X века вполне возможным.

Альтернативная точка зрения представлена в работах историков разных поколений – В. О. Ключевского и нашего современника И. В. Петрова, считавших *«Закон русский»* лишь правом городской Руси, сложившимся в IX–XI веках в славяно-варяжской среде торговых городов и регулирующим преимущественно вопросы торговых отношений.

Однако при составлении «Русской правды» (и ее Краткой, и Пространной редакций) со ссылкой на *«Закон русский»* приводятся преимущественно нормы предшествовав-

шего устного уголовного права (квалификация преступлений и наказания за убийство, телесные повреждения, различные виды краж, поджоги и т.д.). Таким образом, *уже тогда применялось одно из главных правил современного законодательства – использование и необходимое заимствование норм права из предыдущих законодательных источников.*

На заре законодательства в Древней Руси вместо привычных нам сегодня терминов «закон», «свод законов», «кодекс» использовалось древнерусское слово «правда», которое можно интерпретировать как аналог древнеримских понятий «право» (лат. *just*) и «справедливость» (лат. *justitia*). Термин «правда», часто встречающийся в древнерусских источниках, означает также правовые нормы, на основании которых вершился суд. Отсюда появились выражения «судить право», «судить в правду» или «по правде», то есть объективно и справедливо.

Поэтому первый писанный свод законов и правовых обычаев Руси XI века именовался «Правдой русской» (или «Русской правдой»), и до сих пор он является самым важным исходным памятником древнерусского права. Это сборник актуальных «правовых норм» Руси различной отраслевой принадлежности, датированный различными годами по мере его формирования, начиная с 1016 года.

«Русская правда»

Происхождение наиболее ранней части «Русской правды» историки связывают с жизнью и правлением князя Ярослава Мудрого (978–1054), относя к его авторству многие известные науке фрагменты данного памятника. Помогали князю в этой, тогда исключительно «интуитивной», законотворческой работе приближенные Ярославом и пользующиеся его доверием грамотные представители духовенства и помощники-писцы.

Написана «Русская правда» на древнерусском обыденном (разговорном) языке и считается древнейшим из известных памятников отечественного права и первоосновой русского законодательства, сохранявшим свое практическое правоприменительное значение вплоть до XV–XVI веков.

Ранние списки (экземпляры) «Русской правды» не сохранились. Доступными для исследователей стали только сравнительно более поздние списки в составе различных сборников и летописей. Списки «Русской правды» известны в трех редакциях – Краткой, Пространной и Сокращенной. Первооткрывателем «Русской правды» для исторической науки стал автор первого многотомного труда «История Российская» В. Н. Татищев, который в 1737 году обнаружил ее Краткую редакцию.

Краткая редакция «Русской правды» (или «Краткая прав-

да») также существует в нескольких списках, из которых только два списка в составе Новгородской первой летописи младшего извода – Комиссионный (Археографический) и Академический XV века – являются аутентичными. Все другие списки были составлены (скопированы) уже в XVIII–XIX веках с этих двух.

Краткая редакция состоит из 43 статей и структурирована по двум смысловым и хронологическим частям и дополнениям.

Первая часть – это так называемая «Правда Ярослава», или «Древнейшая правда» (статьи 1–18), отнесенная большинством историков к 1016 году (то есть к первому периоду княжения Ярослава в Киеве с 1016 по 1018 год после победы над войском его брата Святополка под Любичем). Отдельные ученые (А. А. Зимин, С. В. Юшков, М. Н. Тихомиров и др.) датируют эту древнейшую часть «Русской правды» 1030-ми годами, связывая ее создание с основным периодом правления Ярослава Мудрого. Содержание «Древнейшей правды» воспроизводит преимущественно давно устоявшиеся правила кровной мести, хотя и ограничивает ее кругом ближайших родственников. В статьях пока еще отсутствует четкая дифференциация размеров судебных штрафов в зависимости от социального статуса потерпевшего.

Вторая часть – «Правда Ярославичей», то есть сыновей Ярослава Мудрого – Изяслава, Святослава и Всеволода (статьи 19–41). Эта часть «Русской правды» не имеет точной да-

ты создания и предположительно датируется 1068–1072 годами. «Правда Ярославичей» отражает дальнейший процесс развития феодальных правовых отношений: включает повышенные штрафы за убийство представителей привилегированных слоев общества; значительная часть статей посвящена защите княжеского хозяйства и княжеских людей; наказаниями являются преимущественно денежные штрафы; за наиболее тяжкие преступления допускается расправа на месте.

В конце «Краткой правды» содержатся еще две самостоятельные статьи неизвестной историкам датировки. Это статья 42 «Покон вирный», определяющая порядок кормления вирников (княжеских слуг, сборщиков вир – судебных штрафов), а также последняя статья 43 «Урок мостникам», регламентирующая порядок оплаты труда мостников – строителей мостовых (или, по другой версии, строителей мостов).

Пространная редакция «Русской правды» включает около 120 статей и также состоит из двух основных частей – «Устава Ярослава Владимировича» и «Устава Владимира Всеволодовича» (Мономаха). По мнению большинства исследователей, «Пространная правда» основана на тексте «Краткой правды», в которую были внесены изменения и дополнения, в том числе принятые во время киевского княжения Владимира Мономаха с 1113 по 1125 годы.

Новый по времени «Устав Владимира Всеволодовича» был принят вскоре после начала его княжения в Киеве в

1113 году. «Устав» содержал нормы об отмене кровной мести; о долговых правилах и правовом положении закупов (свободных людей, попавших в кабалу после того, как они взяли купу – денежную или натуральную ссуду); об ограничении произвола ростовщиков; об ограничении ссудных процентов – резов (не больше 50% годовых); о запрете обращать закупов в обельное холопство (рабство). Последнюю норму историки считают следствием Киевского восстания 1113 года.

Сокращенная редакция «Русской правды» относится к значительно более позднему периоду, чем две другие редакции. По мнению большинства исследователей, датировать ее следует XVI–XVII веками. Она содержит 50 статей и представляет собой сокращенную версию «Пространной правды», произвольно скомпилированную неизвестными создателями этой копии. А. А. Зимин полагал, что она была составлена в конце XVI – начале XVII века путем сокращения Пространной редакции и являлась попыткой приспособить ее к действовавшему тогда русскому праву посредством исключения из аутентичного текста устаревших и утративших свою юридическую силу норм. По мнению же М. Н. Тихомирова, Сокращенная редакция сложилась в конце XV века в Московском княжестве после присоединения к нему в 1472 году территории Перми Великой. На связь с этим новым русским регионом, по мнению исследователя, указывает использование соответствующих наименований денеж-

ных единиц в тексте данного памятника. Поэтому «Сокращенная правда», согласно М. Н. Тихомирову, восходит к тексту, почти столь же древнему, как и две другие редакции.

Какие бы то ни было правила в древнерусском законотворчестве при подготовке всех редакций «Русской правды» отсутствовали, а авторы законов руководствовались исключительно своей интуицией, опытом государственной деятельности и личными образовательными навыками соответственно полученным ими знаниям.

Вместе с тем уже в те времена русскими князьями и их помощниками использовались в законотворчестве определенные приемы и способы «юридической техники», аналогичные разработанным еще римскими юристами правилам.

Во-первых, это обязательное указание в любом древнем писаном законе его инициатора и официального автора – носителя власти (императора, царя, князя) со всеми имеющимися титулами.

Во-вторых, хотя бы краткое обоснование необходимости принятия закона и формулирование «предмета его регулирования». Чаще всего, начиная с римского права, эти положения содержались во вводной части закона (преамбуле).

В-третьих, это определенная логика в структурировании норм закона в рамках заявленного предмета его регулирования, необходимая также и для конструирования конкретных норм (особенно уголовных, где за описанием в законе конкретного вида преступления должно было следовать описа-

ние предусмотренного за его совершение вида наказания, зачастую дифференцированного в зависимости от социального статуса преступника).

В-четвертых, это интуитивное использование при создании «Русской правды» так называемого «императивного метода» классического римского права, олицетворяющего в ее нормах волю и авторитет власти правителя – инициатора закона, и поэтому обязательного к исполнению.

В-пятых, это использование в тексте закона общепринятой и понятной соплеменникам унифицированной («юридической» в современной законотворческой практике) терминологии в наименованиях географических объектов; социальных категорий людей; видов и названий налогов, сборов и штрафов; видов и признаков преступлений; категорий преступников; видов и форм наказаний и т.д.

И наконец, в-шестых, это скрепление текста закона печатью или подписью государя (князя), как носителя власти, для легализации (промульгации) принятого закона, а также изготовление его официальных копий и их распространение и оглашение для ознакомления должностных лиц-правоприменителей и народа.

Это был тот минимальный, но необходимый даже для древнейшей законотворческой деятельности набор правил, без соблюдения которых идентифицировать закон как официальный и обязательный для исполнения правоустанавли-

вающий документ было бы практически невозможно².

Европейская и византийская практики законотворчества

Ко времени создания «Русской правды» в Западной Европе уже действовали аналогичные сборники законов V–VI веков, так называемые «германские варварские правды» (лат. *leges barbarorum* – «законы варваров»). Наименование этих сборников законов «правдами» является условным и используется только в русскоязычной исторической литературе (по аналогии с «Русской правдой»).

Приняты они были под явным влиянием классического римского права и написаны на латыни лапидарным юридическим стилем, с преамбулами, с логическим структурированием норм по предметам регулирования и т.д. Это прежде всего наиболее известная «Салическая правда» (лат. *Lex Salica*) – сборник законодательных актов Франкского государства; древнейшая часть его текста датируется началом VI

² Подробнее о «Законе русском» и истории появления и содержания «Русской правды» и ее последующих редакций см.: *Георгиевский Э. В.* К вопросу о законе Русском и его уголовно-материальных установлениях // Сибирский юридический вестник. 2004. № 4; *Исаев М. А.* История Российского государства и права: учебник. М.: Статут, 2012; *Татищев В. Н.* История Российская. Т. VII. М.; Л.: Наука, 1968; *Тихомиров М. Н.* Исследование о Русской правде. Происхождение текстов. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1941; *Толстая А.И.* История государства и права России: учебник для вузов. 3-е изд., стереотип. М.: Юстицинформ, 2010.

века. К варварским правдам относятся также «Рипуарская правда» (VI–VIII вв.) и «Бургундская правда» (2-я пол. V – нач. VI в.), англосаксонские судебники того же периода, а также ирландский, алеманский, баварский и некоторые другие юридические сборники. В последующие века и вплоть до позднего Средневековья эта законотворческая практика имела распространение по всей Западной Европе

В отличие от западноевропейских народов, племен и государств, которые веками находились под властью или сильным влиянием Рима, Русь развивалась достаточно автономно и лишь с принятием христианства в 988 году установила союзнические отношения с греческой Византией (Восточной Римской империей). Эти отношения поддерживались вплоть до захвата Константинополя Османской империей в 1453 году. В связи с этим Русь унаследовала именно византийскую правовую культуру и законотворческую практику.

В период «темных веков» (конец VII – 1-я пол. IX в.) византийское право разделило судьбу деградировавшей (в сравнении с классическим Римом) византийской культуры. После грандиозных кодификационных работ, осуществленных восточно-римскими правоведами эпохи Юстиниана, после хорошо налаженной системы юридического образования, которая имела место в Римской империи, правовая жизнь в Византийской империи очень быстро пришла в упадок.

В 395 году скончался последний император единой Рим-

ской империи Феодосий I Великий и произошло разделение империи на Западную (захваченную варварами к концу V века) и Восточную. После недолгого процветания в период правления Юстиниана уже во второй половине VI века в Восточной Римской империи (Византии) постепенно прекратилось развитие не только императорского законотворчества, но и юридической науки и образования. С исчезновением института профессоров-антецессоров (так называли учителей юриспруденции в византийских школах) преподавание права в Восточной Римской империи перешло в руки местных схоластиков-адвокатов. При этом в Западной Римской империи (несмотря на короткий период ее существования, в отличие от Византии) наследие классического римского права было сохранено и заимствовано варварскими народами и государствами Европы.

В конце VI – начале VII века правоведческая мысль в Константинополе еще продолжала «теплиться», пока первые поколения византийских юристов поддерживали профессиональную преемственность и равнялись на образцы римского публичного права и «Свод римского гражданского права» императора Юстиниана. Со временем подлинные латинские источники права были заменены на различного рода греческие переложения (суммы), сначала в буквальных, а позже в сокращенных переводах. Если из раннего периода Византийской империи V–VI веков до нас дошли отдельные «индексы» (списки, сочинения) восточно-римских антецессоров, то

в Константинополе VII века уже не появлялось юридических трактатов и законов, достойных внимания.

К середине VIII века объективная потребность в реформировании законодательства сообразно реалиям византийской жизни привела к необходимости подготовки первого после раздела Римской империи свода законов – «Эклоги», промульгация (утверждение) которой византийским императором Львом III Исаврийским произошла в 726 году. «Эклога» представляла собой компиляцию и обработку извлечений из «Свода» Юстиниана и последующих актов византийских императоров и включала нормы обязательственного, семейного, наследственного, уголовного и процессуального права. Некоторые ее положения использовались в судопроизводстве Древней Руси X–XI веков.

Однако плачевное состояние правоведческих знаний и отсутствие в Византии юристов, равных римским законодателям, сказалось на крайне низком качестве «Эклоги». В частности, ей были присущи такие недостатки, как чрезмерная лапидарность (краткость) формулировок; неполнота исходного юридического материала; произвольное и нелогичное структурирование объединяемых норм сборника; простота разговорного языка этого закона, его терминологии и стиля в изложении норм и т.д.

По мнению исследователя истории права Византии И. П. Медведева, текст «Эклоги» продемонстрировал радикальный отход константинопольских «законодворцев» VIII

века от правовых воззрений и традиций римского права и был крайне низкого качества в сравнении с примерами законотворчества юристов Юстиниана и их предшественников (Гая, Папиниана, Ульпиана, Модестина и др.). Основными авторами-разработчиками «Эклоги» были не императоры, от имени которых она издана, и даже не те высокопоставленные официальные лица из числа членов учрежденной Львом III комиссией, которые перечислены в преамбуле (квестор, патрикии, ипаты и т.д.). Писали этот крайне важный для Византийской империи того периода законопроект безымянные юристы-схоластики и судебные практики, скрывавшиеся за обезличенным упоминанием «и другие богобоязненные люди». В результате, по справедливой оценке И. П. Медведева, вместо задуманной ее инициаторами как «сокращенная выборка законов... из конституций великого Юстиниана с внесенными в них исправлениями в духе большего человеколюбия» «Эклога» стала правовым сборником с ординарной компиляцией произвольно систематизированных выдержек из римского законодательства и отдельных новых норм византийских императоров разной отраслевой направленности.

Сравнение юридического образования в Византии, Европе и на Руси

Важнейшей причиной исчезновения в Восточной Рим-

ской империи к VIII веку высококвалифицированных юристов, необходимых в том числе для качественной законотворческой работы, стал общий упадок римских традиций в праве и особенно в юридическом образовании. В итоге вплоть до падения Константинополя в 1453 году профессиональное правоведение и подготовка юристов в Византии практически полностью отсутствовали.

Для сравнения, в Западной Европе уже в X – начале XI века открываются первые юридические школы на базе католических монастырей и соборов. В XII веке они стали преобразовываться в первые европейские университеты. Старейшим среди них является Болонский университет в Италии, который в Средние века готовил лучших в Европе квалифицированных специалистов по праву.

В 1211 году по инициативе папы римского был основан университет в Париже (будущая Сорбонна). Изначально в нем было четыре факультета – теологии, права, медицины и свободных искусств. Парижский университет впервые в Европе стал практиковать присвоение своим выпускникам-юристам ученых степеней бакалавра, лиценциата и доктора права. В последующие сто лет университеты с юридическими факультетами были основаны по всей Западной Европе.

В России же юридическое образование начало формироваться лишь в XVII веке. Хотя отдельные его элементы прослеживаются и ранее: при Иване III (правил с 1462 по

1505 год) стали обучать боярских детей для посольского дела, а при Иване IV Грозном началось обучение первых чиновников – дьяков, которые занимались всеми «юридическими делами» в государственных органах – приказах. Они проходили начальное обучение в семьях (будучи, как правило, детьми грамотных родителей разных непривилегированных сословий), а затем совершенствовались и развивали его на практике государственной службы.

Естественно, этого было недостаточно для активно развивавшегося, увеличивавшего свои территории и население Русского государства. Особенно это касалось подготовки постоянно и многократно возрастающего числа сложных официальных документов, переписки с зарубежными правителями и, тем более, подготовки проектов и оформления царских указов, а также решений Боярской думы («боярских приговоров», которые по своему значению приравнивались к царским указам).

В связи с развитием аппарата чиновничьей бюрократии со временем все больше на российской «государевой службе» стал накапливаться дефицит квалифицированных кадров с навыками и опытом «крючкотворства», то есть знанием правил делопроизводства и юридической техники при подготовке важных государственных «бумаг» и владением языками в переписке с официальными лицами иностранных государств.

Профессиональная начальная юридическая подготовка

государственных служащих сформировалась в России XVII века сначала в неких подобиях «школ» при центральных и местных органах и учреждениях власти, то есть при приказах и приказных избах. В них подьячих и молодых дьяков учили быстрому чтению, письму, составлению документов, знакомили с основами юридических премудростей и царскими указами. Обучение осуществлялось в форме наставничества – ученики перенимали опыт у старших коллег по службе, а также под их руководством изучали правовые источники, используя в качестве учебных пособий царские указы и Соборное уложение 1649 года.

Перед ранее неизвестными отечественной системе образования новыми учебными заведениями властью ставилась вполне определенная и прагматическая цель – подготовка грамотных и специально подготовленных молодых чиновников для юридических нужд государственного аппарата. Во второй половине XVII века создание «регулярной» системы профессионального юридического образования в России стало уже лишь делом времени.

§ 3. Первые правила законоотворчества в Русском государстве

Еще при Иване III все использовавшиеся ранее и актуальные для второй половины XV века нормы права о судопроизводстве, о «казнимых деяниях» и наказаниях за них были

впервые объединены в *Судебнике 1497 года*. Дополненную и обновленную версию Судебника 1497 года подготовили и оформили при Иване IV Грозном в *Судебнике 1550 года*.

Инициировались оба судебника царями, а составляли и писали их тексты наиболее опытные в законотворческой работе дьяки с помощью грамотных и проверенных в подготовке «государственных бумаг» подьячих и писцов. Обсуждались такие законодательные акты на заседаниях Боярской думы и подписывались царем. Затем с оригиналов законов теми же дьяками и их помощниками – писцами – делались копии и рассылались по официальному царскому списку адресатам.

Соборное уложение 1649 года

Спустя сто лет, уже по окончании Смуты, царь Алексей Михайлович, представитель новой династии Романовых, приступает к первой серьезной реформе всего действовавшего российского законодательства. По оценке дореволюционного историка и государствоведа М. Ф. Владимирского-Буданова и других исследователей русского права, в период с 1550 по 1648 год было издано почти 450 указов и других законодательных актов, значительная часть которых за этот период либо устарела, либо противоречила друг другу.

При подготовке и принятии Соборного уложения 1649 года *впервые в российской законодательной практике была ис-*

пользована процедура, вполне сопоставимая с современными процедурами законотворчества и юридической техники.

Так, в июле 1648 года царь Алексей Михайлович принял решение о подготовке нового свода законов. Для этого по велению государя была образована специальная комиссия для подготовки проекта Уложения в составе князей Н. И. Одоевского, С. В. Прозоровского, Ф. Ф. Волконского и двух опытных дьяков. *Эта комиссия стала прообразом того, что в процессе законотворчества XX–XXI веков стали называть «рабочими группами», формируемыми из ведущих специалистов (ученых и практиков) соответствующего правового профиля для подготовки концепций и текстов законопроектов.*

Уже в сентябре 1648 года был созван Земский собор для рассмотрения проекта Уложения, подготовленного «рабочей группой», созданной царем. «Слушание» (рассмотрение и обсуждение) проекта Уложения проходило в широком составе двух палат. В одной заседали царь, Боярская дума и высшее духовенство (освященный собор); в другой – выборные люди разных чинов из представителей дворян и посадских общин.

К началу февраля 1649 года было закончено редактирование и оформление Уложения, которое представляло собой *свиток из 959 бумажных столбцов.* Здесь следует пояснить, что до Петра I тексты всех официальных документов писались на узких полосках бумаги (шириной 15–17 см) на одной

стороне; обратная сторона этого листа использовалась для проставления помет, резолюций, написания адреса.

Если документ писался на нескольких листах, то они склеивались по узкому краю в ленту, иногда очень большой длины (например, то же Соборное уложение 1649 года имело длину около 309 м), которая скатывалась в *свиток*. Если документ состоял из нескольких склеенных листов, дьяк «приписывал» (визировал) документ не в одном, а в нескольких местах по слогам своих имени или фамилии – на обратной стороне документа, по всем местам склеек листов. Такой способ оформления любых важных документов имел конкретное практическое значение: он обеспечивал защиту документов и затруднял их фальсификацию. *Эта практика является общераспространенной и сегодня и именуется «визированием»*, то есть обязательной подписью проекта документа (проекта закона) исполнителем или ответственным за его подготовку должностным лицом.

Из истории государственного делопроизводства и законотворчества России известно, что свитки, как отдельные документы, подклеивались в одну общую ленту, которая свертывалась в «столп» или «столбец». *Столбцы*, таким образом, представляли собой комплексы документов, сгруппированных по каким-либо конкретным признакам или критериям – предметно-вопросному, номинальному, географическому, корреспондентскому и др. Столбцы в практике государственного делопроизводства того времени чаще всего со-

ставляли задокументированную последовательность «производства» по тому или иному конкретному вопросу или делу. Такие столбцы начинались инициативным документом (поручение, челобитная, память и проч.), за которым следовали другие, создававшиеся в ходе рассмотрения данного дела или вопроса (отчеты, распросные речи, сказки, выписки и др.). Царь Алексей Михайлович распространил эту общую практику и на законотворческую сферу, то есть применительно к оформлению проекта Соборного уложения.

На завершающем этапе рассматриваемой законотворческой процедуры в конце свитка с полным текстом Уложения были поставлены подписи всех 315 участников Земского собора. Уложение состояло из предисловия, оглавления и 25 глав, разделенных на 967 статей. Под названием *Соборное уложение 1649 года* (Уложение царя Алексея Михайловича, Уложение 1649 года) этот свод законов занял свое достойное и важное место в истории российского законотворчества и права. Данный акт стал и первым в России *печатным законом*, который в 1650 году был скопирован, напечатан типографским способом в виде книги тиражом 1200 экземпляров и разослан во все московские приказы и всем воеводам для «руководства к действию».

Соборным уложением впервые в практике отечественного законотворчества была реализована успешная попытка систематизации (с элементами кодификации) всех важнейших положений отечественного права с нормативным содержа-

нием разной отраслевой направленности. Вплоть до начала XIX века Уложение 1649 года оставалось основным общим источником российского законодательства.

Перечень первых правил русского законотворчества

Таким образом, Уложение 1649 года стало новаторским для России прецедентом создания *первых русских правил законотворчества* со следующими поэтапными процедурами:

- инициирование царем проекта закона;
- формулирование цели и «концепции» проекта закона инициатором;
- формирование «рабочей группы» по подготовке законопроекта;
- собственно разработка текста проекта закона;
- обсуждение подготовленного проекта выборным представительным органом;
- доработка законопроекта (редактирование и оформление) с учетом поступивших замечаний участников обсуждения);
- подписание (визирование) закона всеми участвовавшими в его обсуждении выборными;
- промульгация и подписание закона инициатором (царем);

– опубликование и рассылка закона.

Из 25 глав Уложения 14 глав (то есть более половины) были посвящены регламентации публично-правовой ответственности: главы I–VII, IX–X и XXI–XXV. В сравнении с предыдущими российскими правовыми источниками (имеются в виду прежде всего Судебник Ивана III 1497 года и Судебник Ивана IV Грозного 1550 года) Уложение 1649 года *расширило круг наказуемых публично-правовых нарушений* и впервые систематизировало (сгруппировало) нормы о них по видам на основании следующих критериев:

– по субъектам преступлений (богохульники и церковные мятежники, подписчики и подделыватели печатей, «денежные» мастера, ратные люди, стрельцы, атаманы и казаки);

– по объектам преступных посягательств в соответствии с «охраняемым благом» (государская честь, государственное здоровье, государев двор и т.д.);

– по конкретным видовым группам преступлений, например, о разбойных делах, татьбе и т.д.

Однако единый критерий классификации норм в Соборном уложении 1649 года отсутствовал. Составители Уложения еще *не знали и не употребляли термин «преступление»*. В XVII веке, в рамках архаичного понятийного аппарата на основе имевшихся обычаев, судебных прецедентов и правовых казусов, *использовался термин «казнимое или преступное деяние»*. Статьи «уголовных» глав Уложения 1649 года, по образному выражению исследователя этого памятни-

ка А. И. Ситниковой, представляли собой скорее «правовые сюжеты», чем привычные нам сегодня «составы правонарушений». Опорой для законотворцев того периода служила практика регулирования сложившихся ранее социально значимых связей, которая отражалась в правовых обычаях и облекалась в форму судебных решений, княжеских указов и другие характерные для предыдущего феодального периода истории России нормативно-правовые формы.

Вместе с тем текст Уложения был понятным для основной массы населения страны, написан современным для того времени русским деловым языком, сформировавшимся в городах Московского государства в течение XV–XVI веков. Исключение составили лишь заключительные строки статьи 1 главы VIII и статьи 10 главы XIV Уложения, изложенные на церковно-славянском языке. По мнению историка права Е. А. Желонкиной, «Соборное уложение 1649 года выступило новым этапом не только в совершенствовании способов упорядочения правового материала, но и в развитии языка законов и юридической терминологии».

Первые юридические школы в России

Как писал в 1834 году профессор Императорского Московского университета Ф. Л. Морошкин, обращаясь к истории развития правовой мысли и юридического образования в России, с изданием Соборного уложения 1649 года как пер-

вого полноценного кодекса русских законов «открылся период практической юриспруденции». В этих условиях объективно возросла реальная потребность в высококвалифицированных юристах, знающих не только теорию права, но и правила законотворчества, то есть умеющих писать и толковать нормы прав.

Положительный опыт принятия Соборного уложения 1649 года стал своеобразным «катализатором» развития юридического образования и повышения внимания российской власти к подготовке профессиональных юридических кадров для государственной службы.

Традиционное для России того времени «практико-ориентированное» обучение молодых грамотных подьячих основам правовых знаний и навыкам юридической деятельности при центральных и местных органах и учреждениях власти (в приказах и приказных избах) стало явно недостаточным для разраставшегося государственного аппарата и уже изжило себя.

Поэтому в 1665 году по указу царя Алексея Михайловича в Спасском монастыре организуется первая «профессиональная» Спасская школа для молодых подьячих Приказа тайных дел для обучения будущих дипломатов латинскому языку и юридическим наукам, которая просуществовала несколько лет. Инициатором создания этой школы был наставник детей царя (включая его младшего сына Петра), известный священник-богослов и ученый-просветитель Симе-

он Полоцкий (1629–1680).

Спустя двадцать лет, 25 декабря 1685 года, учеником Симеона Полоцкого Сильвестром (Медведевым) в Москве была открыта Славяно-греко-латинская академия (второе в истории России после Киево-Могилянской коллегии, позднее – академии, высшее учебное заведение), где ее студенты на регулярной основе стали получать знания не только по христианской теологии, иностранным языкам и философии, но и по римскому праву, законоведению и практической юриспруденции. На обучение принимали юношей из семей всех сословий – дворян, священнослужителей, чиновников, купцов и даже холопов.

В первые годы работы Академии студентов насчитывалось около ста, к началу XVIII века их было шестьсот, а в начале XIX века – уже более полутора тысяч. Выпускниками Славяно-греко-латинской академии были в разные годы будущие академик и основатель Московского университета Михайло Ломоносов; дипломат, правовед и поэт Антиох Кантемир; основатель русского театра Федор Волков; автор первого русского учебника математики Леонтий Магницкий; архитектор Василий Баженов и другие выдающиеся деятели российской науки, церкви, дипломатии, культуры и искусства.

§ 4. Уникальный опыт законотворчества Петра I

За прошедшие после принятия Соборного уложения 1649 года десятилетия было принято множество противоречащих друг другу и нормам Уложения указов, манифестов и уставов. Петр I не успел при жизни издать свой свод законов уже Российской Империи, общепризнанный статус которой был обеспечен к 1721 году именно им.

И это вполне объяснимо, так как петровские государственные реформы ломали старые и формировали новые для России политические, социальные, культурные, экономические, правовые, чиновные и образовательные традиции. В период его правления (не считая начального этапа – Азовской военной кампании 1696–1700 годов) закладывались законодательные основы принципиально иной правовой системы просвещенного абсолютизма, приходящей на смену изжившим себя в Европе и России феодальным отношениям.

Из многих исторических источников известно, что в своих поездках по европейским странам молодой русский царь «с великим усердием» обучался не только ремеслам, но и различным точным и гуманитарным наукам, в том числе философии и праву. Общеизвестно также, что после своих европейских «стажировок» Петр привез в Россию обширную библиотеку научных трудов и трактатов по многим отраслям

знаний, в том числе около 600 книг по римскому и западноевропейскому праву.

Петр Великий был первым, кто реализовал и законодательно оформил концептуально осмысленные преобразования во всех сферах жизни российского общества, наполнив их собственным пониманием философской теории «общего блага» и объективной необходимости укрепить и «цивилизовать» российское государство, которое к 1721 году он поднял до международно признанного статуса Российской империи.

При Петре I (по разным источникам) было издано от трех до десяти тысяч разнообразных указов, регламентов, уложений, уставов, табелей и законов, большинство из которых царь полностью либо частично писал собственноручно или, гораздо реже, лично надиктовывал. Знал Петр и правила западноевропейского законотвorchества и юридической техники, но часто самолично менял их, «адаптируя» к практическим задачам и русским реалиям, или устанавливал новые собственные правила. Учитывая, однако, что русской грамоте и письму в детстве царь обучался плохо, тексты указов и других законов писались им обыденным «штилем» и разговорным языком, зачастую с грамматическими и орфографическими ошибками.

Сравнивая Петровское законодательство с более ранними правовыми актами, Е. А. Желонкина отмечает, что оно отличалось меньшей казуистикой, значительной степенью обоб-

щений, четкой логикой и последовательностью, демонстрируя более высокий уровень законодательной техники. Вместе с тем в законотворчестве Петра отражалась его любовь ко всему «западному» (прежде всего немецкому, голландскому и шведскому), когда без особой надобности многие правовые акты были «засорены» им массой иностранных слов, преимущественно германизмов.

При столь обширном объеме законодательной деятельности Петра I упомянем здесь лишь наиболее важные примеры государственных реформ, демонстрирующие знание первым императором России основ права и навыки юридической техники в виде задуманных, инициированных и в значительной мере написанных им лично многочисленных правовых актов, законодательно оформивших все эти реформы.

Законодательные государственно-территориальные реформы

Для лучшей управляемости обширным государством Петр своим указом от 29 декабря 1708 года поделил его территорию на восемь губерний, губернии – на 47 провинций, а провинции – на уезды. Были созданы Азовская, Архангелогородская, Ингерманландская (позднее переименованная в Санкт-Петербургскую), Казанская, Киевская, Московская, Смоленская и Сибирская губернии. Во главе губернии стоял назначаемый царем губернатор, а в Санкт-Петербургской

и Азовской губерниях – генерал-губернатор. Губернатору подчинялись вице-губернатор и четыре помощника по отраслям управления. Исполнительным органом стала губернская канцелярия, которая являлась основным административным, финансовым и судебным органом в соответствующем регионе страны.

В 1719 году Петр провел вторую реформу государственно-территориального устройства. Губернии были разделены на 45 провинций. Каждая провинция управлялась отдельно от губернии и подчинялась центру. Во главе провинции стоял воевода, в помощь которому давались земский секретарь и надзиратель сборов налога. Воевода обладал широким кругом полномочий в административной, финансовой, полицейской и судебной областях. Губернии объединили на своих территориях суд и вооруженные силы, то есть стали военными и судебными округами.

Наряду с реформированием внутригубернского управления Петр осуществил ряд изменений и на уровне самих губерний. Так, Указом от 28 июля 1713 года создавалась Рижская губерния, к которой отходила часть упраздненной Смоленской. Указами от 26 января 1714 года и 22 ноября 1717 года из состава Казанской губернии выделялись в качестве самостоятельных губерний Нижегородская и Астраханская. В 1725-м в результате преобразования из Азовской губернии появилась Воронежская губерния.

После победы в двадцатилетней Северной войне Россия,

по Ништадтскому миру 30 августа 1721 года, возвратила себе выход к Балтийскому морю (утраченный по условиям Столбовского мирного договора со Шведским королевством от 27 февраля 1617 года), присоединила себе территорию Ингрии и часть Карелии, получила Эстляндию с островами и Лифляндию, а также установила протекторат над Курляндией.

За счет возвращенных и присоединенных территорий были расширены границы Санкт-Петербургской губернии и образована новая Ревельская губерния. К 1725 году Российская империя состояла из 11 губерний и 47 провинций, а сложившаяся при Петре трехуровневая система административно-территориального деления (губерния – провинция – уезд) просуществовала до губернской реформы Екатерины II 1775 года.

Законодательные реформы органов государственной власти и управления

В период всего своего царствования Петр I осуществлял перманентные реформы как центрального, так и местного управления, целью которых была централизация власти и оптимизация системы и функций аппарата «внутреннего управления» в интересах укрепления государства и формирования абсолютной власти монарха.

Так, царским Указом от 22 февраля 1711 года³ *вместо архаичной Боярской думы был учрежден Правительствующий Сенат* из девяти человек, которых назначал сам Петр. Сенат занимался вопросами комплектования армии, развитием торговли и промышленности, контролировал финансы. Позже, в 1722 году, уже для контроля за обюрокротившимся за десять лет Сенатом слабеющий Петр I ввел должность генерал-прокурора, который подчинялся только императору. Первым генерал-прокурором был назначен П. И. Ягужинский.

Кроме того, при Сенате была образована специальная прокурорская контора и введены должности обер-прокурора и прокуроров во всех центральных учреждениях, а позже к ним добавились коллежские и судебные прокуроры, которые подчинялись непосредственно генерал-прокурору.

В 1712 году по шведскому образцу вместо многочисленных приказов Петром создаются 12 коллегий (коллегиальных органов управления), функции которых были четко разграничены, равно как и обязанности их должностных лиц.

Внешними сношениями стала заниматься Коллегия чужеземных (иностранных) дел; управлением флотом и сухопутной армией – Адмиралтейская и Военная коллегии; судебная сфера отошла к Юстиц-коллегии; доходами государственной казны ведала Камер-коллегия, расходами – Штатс-кон-

³ См.: Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Собрание первое. Т. 4. № 2321.

тор-коллегия, а контролем за сбором и расходованием казенных средств – Ревизион-коллегия. Торговлей и промышленностью руководили Коммерц-коллегия, Берг-коллегия и Мануфактур-коллегия.

Целью *коллежской реформы* стала объективно назревшая оптимизация работы органов управления. Некоторые из коллегий Петр сформировал на основе нескольких бывших приказов. Например, Юстиц-коллегия объединила семь ранее существовавших самостоятельных приказов. Каждая коллегия действовала на основании своего регламента, утверждаемого лично царем, и состояла из президента, вице-президента, четырех советников, четырех ассессоров и других чиновников. К концу жизни Петра количество коллегий увеличилось до 17.

Итогом этих преобразований стало создание к 20-м годам XVIII века, по сложившемуся тогда европейскому образцу, «регулярно-бюрократической» (коллежской) системы государственного управления. Эта система органов послужила прообразом того, что теоретики государственного управления позже назовут «функциональной» моделью системы и организации деятельности органов исполнительной власти. Коллежская система внутреннего государственного управления, введенная Петром I, просуществовала почти сто лет и была реорганизована Александром I только в 1802 году.

Для Петровской эпохи было характерно усиление государственного вмешательства практически во всю организа-

цию жизни и даже в сложившийся за предыдущие века традиционный быт народа. Важную роль в регулировании отношений государства с простыми людьми на Руси всегда выполнял чиновничий аппарат, на все ключевые должности которого в центре и на местах традиционно назначались представители дворянства.

В отличие от европейской муниципальной практики, система городского управления в России реорганизовывалась исходя не из интересов горожан, а в первую очередь из потребностей государства. Так, петровским Указом от 10 марта 1702 года были упразднены губные старосты как выборные должностные лица из местного дворянства, а само губное самоуправление было ликвидировано. В каждом уезде формировались на выборной основе дворянские советы, действовавшие под руководством воевод.

Законодательная реформа государственной службы, нормотворчества и делопроизводства

В целях обеспечения контроля и борьбы со злоупотреблениями чиновников в 1711 году Петр I издал указ о фискалах, которые должны были «тайно проведывать, доносить и обличать» злоупотребления всех должностных лиц, защищать интересы государственной казны, вести борьбу с преступностью. При Сенате была учреждена должность обер-фискала, с 1723 года переименованная в должность генерал-фискала.

Служба фискалов с 1722 года была подчинена генерал-прокурору. При этом к полномочиям генерал-прокурора были отнесены и задачи надзора за Сенатом, который из девяти ближайших соратников Петра I в 1711 году вырос до громоздкого бюрократического учреждения. Таким образом, роль Сената в новом механизме государственного управления в последние годы жизни императора была резко ограничена.

Учитывая, что главной опорой русской самодержавной монархии были боярство и дворянство, Указом Петра I от 20 января 1720 года было введено обязательное (а практически – принудительное) обучение для детей из этих привилегированных сословий, опираясь на которые, Петр I осуществлял задуманные им реформы. Для консолидации аристократии царь ликвидировал деление господствующего класса на различные конкурирующие между собой группы элит и сформировал лишь одно высшее сословие – дворянство. Однако дворяне испытывали традиционное предубеждение против скучной службы в канцеляриях и конторах, считая ее уделом «низкородных» дьяков и подьячих. Поэтому не прошедшим обучение и не сдавшим экзамен Петр даже повелел запрещать жениться.

Самым важным событием в реализации многолетней петровской реформы государственной службы стало утверждение в 1722 году «Табели о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины» («Табеле-

ли о рангах»). Личным решением Петра «государева служба» (гражданская и военная) не только устанавливалась как обязанность для всех дворян, но и разрешалась как возможность продвижения в обществе для «подлого люда». «Служба» в Петровской России становилась единственным реальным способом получения государственного чина для представителей низших сословий.

На основании «Табели о рангах» все должности делились на военные (гвардейские, сухопутные, артиллерийские и морские), статские и придворные, а каждая группа должностей составляла иерархию из 14 классов (рангов, где I – высший). Например, «Табель о рангах» статской службы включала иерархию классов гражданских чинов от I класса – канцлера до XIV класса – коллежского регистратора.

По замыслу Петра, гражданским чинам каждого класса в «Табели о рангах» соответствовали чины военные: от генералиссимуса/фельдмаршала (I класс) до прапорщика (XIV класс). С многочисленными изменениями и дополнениями «Табель о рангах» просуществовала в России двести лет и утратила свою силу только после Октябрьской революции 1917 года и прихода к власти в России большевиков.

Создавая новый государственный аппарат, Петр I столкнулся с проблемой подготовки «служащих», ставших в России новой социальной группой – чиновничеством. Поэтому и начала общегосударственного юридического образования также заложил Петр I, который, стремясь поднять уровень

«научной образованности» в стране, решал задачу повышения качества как общеобразовательной подготовки чиновников, так и знания ими основ права, делопроизводства и юридической техники составления официальных документов.

Например, первые кардинальные изменения в делопроизводстве произошли еще в 1700 году, когда по петровскому указу «столбцовая» форма документов и правовых актов (свитки) была заменена уже прижившейся в Западной Европе «тетрадной» (сшиваемой в книги) формой исполнения и хранения документов и законов. Этому преобразованию предшествовало введение молодым царем в 1699 году в России «гербовой» бумаги, продаваемой отдельными листами. Отныне, с появлением гербовой бумаги, на ней надобно было, например, писать все челобитные (прошения) и важнейшие официальные документы.

Именно при Петре – впервые в истории российской государственной бюрократии – не только изменения в системе государственных учреждений, но и правила работы их служащих с документами начали устанавливать законодательно. Для этого 28 февраля 1720 года был издан (в значительной его части самолично подготовленный Петром) *«Генеральный регламент или Устав, по которому государственные коллегии, також и все оных принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не токмо во внешних и внутренних учреждениях, но и во отправление своего чина, под-*

даннейшие поступать имеют».

Этот законодательный акт стал первым в России уставом государственной гражданской службы в новых органах государственного управления – коллегиях, где основным был установлен коллегиальный способ принятия решений (сообразно их названию). «Генеральный регламент» состоял из 56 разделов, значительная часть которых была посвящена порядку обсуждения дел в коллегиях, взаимоотношениям коллегий с Сенатом и местными органами власти, установлению штатов и описанию должностных обязанностей чиновников по рангам службы. В части организации и порядка работы коллегий «Генеральный регламент» утратил свою силу только в связи с «министерской реформой» Александра I в 1802 году.

«Генеральный регламент» стал также основополагающим законодательным актом, определившим «коллежскую» систему государственного делопроизводства и юридической техники в Российской империи вплоть до революции 1917 года. Так, в «Генеральном регламенте» впервые формулировались общие требования к составлению документов и их основным реквизитам. Например, при документировании заседания необходимо было указывать его дату, перечень присутствующих, обсуждаемые вопросы и отражать принятые решения.

Также Петр I ввел практику использования такого приема законотворческой техники, как отсылка, когда преамбула

булы его законов стали выполнять информационную (разъяснительную) функцию по отношению к нормативной части правового акта для сокращения длинных и сложносочиненных текстов конкретных статей.

В период царствования Петра I можно найти и *примеры правового регулирования законодательного процесса*. Так, глава IV «Генерального регламента» имела заголовок «О исполнении указов» и содержала нормы, которыми регулировался порядок исполнения императорских и сенатских указов в государственных коллегиях.

Различались две основные формы таких указов – «письменные» и «словесные». Письменные указы, в отличие от устных, издавались по наиболее важным «государственным вопросам». Генеральным регламентом был установлен и предельный срок исполнения письменных указов – «не более недели времени, ежели скорее нельзя».

Законодательная реформа образования и науки

«Генеральный регламент» впервые на уровне закона установил в России *обязательность обучения государственных (канцелярских) служащих*. Во исполнение этого нового правила Петр I своим Указом от 10 ноября 1721 года повелел создать школу при Сенате в целях профессиональной подготовки подьячих для работы в аппарате Сената и в коллегиях. В этой школе будущие чиновники изучали арифметику,

письмоводство, а также основные нормативные документы.

А давно вынашиваемую идею о создании Российской академии наук Петр смог осуществить только за год до своей смерти. Указом Сенату от 28 января (8 февраля) 1724 года уже тяжело больной император повелел учредить Петербургскую Академию наук и художеств, а также в ее составе Санкт-Петербургский академический университет с философским, медицинским и юридическим факультетами. Для обучения юриспруденции, которая называлась «искусством права», на юридическом факультете университета планировалось изучение естественного права, римского публичного и частного права, политики и этики (нравоучения).

Практически реализовать эти намерения быстро слабеющий здоровьем Петр не успел, поэтому осуществила решения мужа Екатерина I, издав уже после его кончины, последовавшей 28 января 1725 года, свои именные указы от 23 февраля 1725 года «О приглашении ученых людей в Российскую академию наук и о выдаче желающим ехать в Россию нужных пособий» (с поручением исполнения последнего российскому послу князю А. Б. Куракину) и от 7 декабря 1725 года: «Об открытии предположенной к учреждению императором Петром Великим Академии наук и о назначении в оную президентом лейб-медика Лаврентия Блюментроста».

Заботясь о соответствии деятельности российской Академии мировому уровню, Петр I при жизни, а потом Екатери-

на I лично пригласили в нее ведущих иностранных ученых. В первом составе Академии наук были математики Якоб Герман, Николай и Даниил Бернуллы, Христиан Гольдбах, физик Георг Бюльфингер, астроном и географ Жозеф Делиль, историк Г. Ф. Миллер. В 1727 году членом Академии стал выдающийся ученый-физик Леонард Эйлер. Однако найти «достойных» иностранных профессоров (при отсутствии тогда еще русской профессуры) для преподавания необходимых дисциплин на юридическом и двух других факультетах Академического университета тогда не удалось, поэтому его практическая деятельность началась позже.

Как известно, петровские государственные и законодательные реформы остались незавершенными. Они были достаточно противоречивыми, проводились Петром жесткими авторитарными методами и в значительной мере определялись его личным субъективным пониманием задачи достижения «общественного блага», основанном на «камеральных» идеях европейских и русских философов того времени⁴.

⁴ Подробнее о законодательных реформах Петра I см.: *Кирилл А. В.* Государственные реформы в России: от Петра до Путина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд. дом ВШЭ, 2022. С. 13–30; *Желонкина Е. А.* Особенности законотворческой техники периода правления Петра Великого // *Юристъ-Правоведъ*. 2011. № 12; *Исаев М. А.* История Российского государства и права; История делопроизводства в СССР: учеб. пособие / под ред. Я. З. Лифшица, В. А. Циркунова. М., 1974; История отечественного государства и права / под ред. О. И. Чистякова. 3-е изд., перераб. и доп. Ч. 1. М.: Изд-во МГУ, 2005; *Карамзин Н. М.* История государства Российского / Соч. Н. М. Карамзина. Изд. 5-е в 3 кн., заключающих в себе 12 т., с

§ 5. Период «профессионализации» правил законоотворчества в Российской империи

Одним из важных итогов реформ Петра I по кардинальному переустройству «на европейский лад» государства российского, учитывая его личное «законотворчество» и усердие в правовом оформлении этих преобразований, стало осознание первым императором России и его наследниками важности как общего, так и юридического образования, особенно для подготовки грамотных и высокопрофессиональных военных и гражданских государственных служащих.

Профессионализация юридического образования в Российской империи

По еще прижизненному наказу Петра I своим наследникам указом императрицы Анны Иоанновны от 29 июля 1731 года изучение юриспруденции было введено в военных кадетских корпусах. Юридическое образование будущих офицеров велось сначала по курсу лекций члена Академии наук обрусевшего немца или бельгийца (по разным источникам) Фридриха Генриха Штрубе де Пьермонта (1704–

1776), а позже по первому русскому учебнику права Владимира Трофимовича Золотницкого (1741–1797) «Сокращение естественного права, выбранное из разных авторов для пользы Российского общества Владимиром Золотницким», изданному в 1764 году в Санкт-Петербурге. Оба труда были написаны на основе европейской правовой доктрины рецепции римского права и не учитывали реальной практики отечественной юриспруденции.

Высшее юридическое образование в России ведет свой отсчет с 1755 года, когда в период правления дочери Петра – императрицы Елизаветы Петровны – профессиональных квалифицированных юристов начали готовить в Императорском Московском университете – первом государственном высшем учебном заведении в России, образованном Указом Елизаветы Петровны от 24 января (4 февраля) 1755 года. В состав Университета при его создании входили три факультета: философский, медицинский и юридический.

Активный поборник создания первого полноценного российского университета М. В. Ломоносов необходимость юридического факультета объяснял тем, что «наука о правах по природе есть как бы основание всех прав и законов». Ф. Л. Морошкин в своей статье 1834 года «Об участии Московского университета в образовании отечественной юриспруденции» утверждал, что перечень предметов, подлежащих изучению на факультете, также был предложен М. В. Ломоносовым, который определил следующие направ-

ления для обязанностей трех основных профессоров (то есть базовых учебных курсов):

– профессор всей юриспруденции, «который преподавать должен натуральные и природные права и узаконения римской древней и новой истории»;

– профессор юриспруденции российской, «который сверх вышеописанных должен знать и обучать особливо внутренние и государственные права»,

– и профессор политики, который «должен показывать взаимное поведение, союзы государств и государей между собой, как было в прошедшие века и как состоит в нынешнее время».

В Санкт-Петербурге в это время продолжал свою не очень активную деятельность Академический университет Российской Академии наук (особенно его юридический факультет, при наличии там же до 1763 года Школы при Сенате, созданной еще Петром I). После отказа назначить «низкородного» М. В. Ломоносова первым куратором Московского университета (им стал граф И. И. Шувалов) императрица Елизавета Петровна в 1758 году назначила вольнодумного академика директором Академического университета, которым он и проработал до 1865 года. Полноценное же высшее юридическое образование в Санкт-Петербурге сложилось только после учреждения в 1819 году Императорского Санкт-Петербургского университета в результате реорганизации и переименования Главного педагогического института, веду-

щего свою историю от Учительской семинарии, основанной в 1786 году Екатериной II.

Первым профессором юридического факультета Московского университета с момента его основания в 1755 году стал австриец Филипп Генрих Дильтей, «заклучавший в себе одном долгое время весь факультет правоведения и читавший лекции почти на всех европейских языках, кроме русского». Вторым профессором факультета стал упомянутый уже академик Ф. Г. Штрубе де Пьермонт. Помимо этих фактов, в своей статье 1834 года Ф. Л. Морошкин приводит и другие данные из истории юридического факультета первого российского университета.

Так, лекции студентам-юристам Московского университета во времена Елизаветы и Петра III читались на латинском или немецком языках, и в них, как правило, рассматривались проблемы, далекие от российской действительности, плохо понимаемой иностранными профессорами. В 1760-е годы единственным русскоязычным источником для знакомства широкой российской общественности с юридической мыслью Западной Европы был первый русский учебник права профессора В. Т. Золотницкого. Только в 1777 году Ф. Г. Дильтей издал уже в русском переводе учебник по истории права, а в 1779 году – учебник по русскому праву и процессу для судей под названием «Исследование юридическое о принадлежащем для суда месте, о судебной власти, о должности судейской, о челобитной и доказательстве судеб-

ном». В 1780-е годы на юридическом факультете читались уже курсы лекций по естественному праву, римскому праву и его истории, народному праву, всеобщему положительно-му праву, общей правовой энциклопедии, политике, философии, истории русского права и практическому российскому законодательству.

Законотворческая деятельность Екатерины II

Следующую попытку кардинального обновления и систематизации накопившегося с 1649 года российского законодательства (включая и объемное законотворчество Петра I) сделала уже Екатерина II, вступившая на престол в 1762 году и правившая до 1796 года.

В первый же год своего правления Екатерина II реформировала Сенат, который был разделен на шесть департаментов, лишен многих выполнявшихся им ранее полномочий высшего органа государственного управления и превращен ею в высшее судебно-апелляционное учреждение. Таким образом, *законодательные функции полностью сосредоточились в руках императрицы*. Важнейшим вместо Сената органом государственного управления стал личный Кабинет Екатерины в составе назначаемых ею статс-секретарей.

Осознав по итогам первого периода правления важность и необходимость для своих государственных преобразований качественной законотворческой деятельности и системати-

зации старых законов, Екатерина самолично подготовила и 10 августа 1767 года объявила *Наказ Комиссии о составлении проекта нового Уложения* (Уложенный наказ 1767 года).

По замыслу Екатерины, этой Комиссии надлежало разработать новый свод законов Российской империи вместо Соборного уложения 1649 года. Манифестом от 14 декабря 1767 года императрица объявила созыв Уложенной (кодификационной в современном понимании) комиссии.

В Уложенном наказе были изложены прогрессивные для того времени идеи о принципах организации государственной политики, правовой системы и внутреннего управления Российской абсолютной монархии на основе модной тогда в Европе патерналистской теории «общего блага». Полный текст Уложенного наказа Екатерины II, писавшийся и диктовавшийся ею лично, состоял из 22 глав и 655 статей:

- главы I–V излагали идеи Екатерины об общих принципах устройства государства (ст. 1–38);
- главы VI–VII именовались «О законах вообще» и «О законах подробно» и определяли основы общей законодательной политики государства (ст. 39–79);
- главы VIII–IX были посвящены уголовному законодательству и судопроизводству (ст. 80–141);
- глава X содержала комментарии и оценки Екатерины в отношении концепции либеральной реформы уголовного права миланского философа и правоведа Чезаре Беккариа (ст. 142–250);

- главы XI–XVIII излагали идеи Екатерины о сословной организации российского общества (ст. 251–438);
- главы XIX–XX содержали вопросы юридической техники (ст. 439–521).

В 1768 году текст своего Наказа Екатерина II дополнила главой XXI, формулировавшей основы административно-полицейского управления, и главой XXII о регулировании управления финансами и налогами в Российской империи. *Уложенный наказ Екатерины II 1767 года стал первым историческим прецедентом разработки в России концепции государственных реформ и плана законодательных работ*, современные версии которых активно используются в XXI столетии в постсоветской законотворческой практике Российской Федерации.

Нового свода законов тогда Уложенная комиссия не подготовила, так как все 1770-е годы внимание императрицы отвлекалось на две войны с Турцией за Крым и обустройство полуострова, Пугачевский бунт и т.д. Вместе с тем Наказ Екатерины II 1767 года стал «концептуальной» (в современном понимании этого термина) основой для разработки ряда других новых законодательных актов:

- «Учреждений для управления губерний» 1775 года;
- «Устава *благочиния*⁵, или полицейского» 1782 года;

⁵ Термин «*благочиние*» (буквальное значение – «порядок», «послушание») использовался в дореволюционной России в двух значениях – церковном и юридическом. В терминологии Русской православной церкви – это группа приходов и церквей, расположенных в непосредственной территориальной близости и со-

- «Жалованной грамоты дворянству» 1785 года;
- «Жалованной грамоты городам» 1785 года и др.

В последней трети XVIII века *Екатериной II* была преобразована система государственно-территориального устройства России. Проекты актов о реформе системы государственного (полицейского) управления обсуждалась до этого Уложенной комиссией с начала 1770-х годов. В год подавления Пугачевского восстания императрица самолично разработала и подписала 7 ноября 1775 года «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи» 1775 года (губернская реформа).

Губернская реформа предусматривала упрощение административно-территориального устройства (губерния – уезд, с ликвидацией провинций), укрепление в регионах государственной власти с опорой на дворянство, а также реформирование системы судебных органов и системы полицейского управления в губерниях. При этом *полицейское управление* подразумевало тогда «охранение благочиния, добронравия и порядка, наблюдение за исполнением предписанного в законе и приведение в исполнение решений высших присутственных мест».

Задачи губернской реформы 1775 года, по мнению Екате-

ставляющих одну епархию, возглавляемую благочинным. В русском законодательстве этот термин с середины XVII века начал использоваться в значении «меры обеспечения безопасности во внутреннем государственном управлении» (после реформ Петра I – в полицейском управлении). См.: Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. СПб.: Брокгауз – Ефрон, 1890–1907.

рины, состояли в оптимизации и повышении эффективности внутреннего управления территориями империи, унификации управления финансами и сбора налогов, а также в создании в каждой губернии сословных судов и специальных полицейских органов для обеспечения «должного» порядка, предотвращения и подавления народных протестов. Общее руководство губерниями императрицей было возложено на губернаторов и губернские правления, над которыми стояли наместники или генерал-губернаторы, возглавлявшие группы отдаленных губерний (первый в России прецедент аналога современных федеральных округов).

В рамках этой реформы была реорганизована и российская полиция: упразднена Главная полицмейстерская канцелярия; городская полиция в городах, где содержались военные гарнизоны, переподчинялась военным комендантам, а там, где они отсутствовали, учреждалась новая должность городничего, который назначался Сенатом по представлению gubernского правления; в крупнейших городах страны, Санкт-Петербурге и Москве, были введены должности обер-полицмейстеров.

Сфера полицейского управления на губернских территориях поручалась ведению приказов общественного призрения, земским судам, обер-полицмейстерам, городничим, комендантам, старостам и сотским. Губернаторы получили также в свое распоряжение гарнизонные воинские команды, которые несли «уличную» (патрульно-постовую в современ-

ном понимании) полицейскую службу в большинстве российских городов.

По итогам губернской реформы, к концу правления Екатерины II число губерний увеличилось с 23 до 51. Города были выделены в отдельные административно-территориальные единицы и в зависимости от своих территорий и населения разделены на части и кварталы. Введенное Екатериной административно-территориальное деление страны в основном сохранялось вплоть до 1917 года.

Новое административное деление территорий, созданное Екатериной II, обеспечивало удовлетворение сразу нескольких «публичных интересов» государства – от оптимизации общей системы государственного управления и унификации управления территориями до удобства управления финансами, сбора налогов и подавления народных протестов.

С 1779 года, как логическое продолжение законодательной реформы общегосударственного управления, началась работа над проектом закона *о реформе полицейского управления в городах*, завершившаяся в начале 1782 года. Таким актом о городской реформе системы полицейского управления стал также инициированный лично Екатериной II «Устав благочиния, или полицейский» 1782 года (далее – «Устав благочиния» 1782 года).

В нем нашли отражение все европейские правовые новации общей науки о полиции того времени из «Административного статута Берлина» Фридриха II Великого и иных

западноевропейских правовых регламентов и ученых трактатов о науке полиции, в частности, работ Иоганна Генриха Готлиба фон Юсти «Основные начала полицейской науки» (1756) и Йозефа фон Зонненфельса «Основы учения о полиции, торговле и финансах» (1765). Екатерина II усердно «штудировала» эти законы и трактаты лично, а последний труд (австрийского юриста и писателя Зонненфельса) даже повелела перевести на русский язык и типографским способом издать его для использования в преподавании российским студентам-юристам.

Кстати, при Екатерине II в России заметно увеличивается число издаваемых книг по юридической тематике и, что очень важно, *вводится практика публикаций большим тиражом многих государственных законов и распоряжений властей*. Так, например, «Устав благочиния, или полицейский» за первые десять лет своего действия публиковался довольно большими тиражами пять раз.

«Устав благочиния» 1782 года состоял из 14 глав и 274 статей, регламентировавших правовой статус *городских органов полицейского управления*, их систему и основные направления деятельности. По «Уставу» главным органом городского полицейского управления стала *управа благочиния*. Это был коллегиальный орган во главе с полицмейстером, в который также входили городничий, приставы гражданских и уголовных дел, а также выборные от горожан. Все городские полицейские чины по должностям приписывались к со-

ответствующим уровням «Табели о рангах».

Основной задачей полицейского управления в городах было обеспечение должного порядка, безопасности и общественного спокойствия на подведомственной территории; пресечение всех нарушений публичного порядка; ведение дознания и следствия по уголовным делам и т.д. В большинстве случаев полиция ограничивалась проведением дознания и предварительного следствия с последующей передачей материалов дел в судебные инстанции. При этом по политическим преступлениям полиция следствия не проводила.

Вместе с тем «Уставом благочиния» 1782 года органы и должностные лица городской полиции наделялись, наряду с судами, широкими *юрисдикционными полномочиями*. По многим категориям публичных деликтов того времени полиция не только вела производство по делам, но и «осуществляла суд», самостоятельно применяя наказания.

Во исполнение «Устава благочиния» в системе полицейского управления создавались новые специальные полицейско-судебные учреждения – управы благочиния. Они организовывались в каждом городе и были коллегиальными органами. Возглавляли управы обер-полицмейстер или городничий.

Города в полицейском отношении были поделены на части во главе с частными приставами, которым позже были «приданы» следственные приставы для производства дознания и следствия. К каждой части приписывались также один

или несколько судей «совестного» суда из наиболее уважаемых выборных горожан. Части, в свою очередь, делились на кварталы во главе с квартальными надзирателями, в помощь которым из горожан избирались на три года службы квартальные поручики.

Управы призваны были «сохранять благочиние, добронравие и порядок», заниматься благоустройством городов, принуждать горожан к исполнению законов, обеспечивать исполнение «повелений» правительства и решений судов, предупреждать и пресекать преступления и проступки, производить следствие, а также «чинить суд» за преступления и «полицейскую расправу» – за маловажные проступки. Все эти обязанности были достаточно подробно определены Екатериной в «Наказе управы благочиния», изданном в 1782 году вместе с «Уставом благочиния, или полицейским».

Решение о необходимости проведения территориальной реформы управления Российской империей (губернской реформы) 1775 года неслучайно было принято императрицей после подписания 10 (21) июля 1774 года Кючук-Кайнарджийского мирного договора, завершившего вторую в XVIII столетии (но первую при Екатерине) и гораздо более успешную русско-турецкую войну 1768–1774 годов.

Учитывая, что до этого, в 1771 году, армия генерал-аншефа В. М. Долгорукова овладела Крымом, а выбранный крымскими беями сторонник крымско-российского сближения хан Сахиб II Гирей подписал 1 (12) ноября 1772 года

с князем Долгоруковым Карасубазарский договор (по которому Крым объявлялся независимым ханством под покровительством России), Кючук-Кайнарджийский договор, по сути, положил конец Османскому господству над Крымом. Крымское ханство было объявлено независимым от Турции. К России отошли крепости Керчь и Еникале, запиравшие выход из Азовского в Черное море. Большая часть земель на побережье Азовского моря, а также Керченский пролив стали российскими.

Окончательное присоединение к Российской империи Новороссии и большей части Северного Причерноморья (усилиями прежде всего князя П. С. Потемкина и будущих генералиссимусов Суворова и Кутузова) произошло 28 июня (9 июля) 1783 года на основании подписанного Екатериной II за два месяца до этого Манифеста *«О принятии полуострова Крымского, острова Тамана и всей Кубанской стороны под Российскую державу»*.

Указом от 2 (13) февраля 1784 года Екатериной была учреждена Таврическая область под управлением князя Г. А. Потемкина, состоящая из Крымского полуострова, прилегающих районов Северного Причерноморья (между Перекопом и границами Екатеринославского наместничества) и Тамани. Областной статус предполагался как временный, до образования одноименной губернии. А Указом от 10 (21) февраля 1784 года императрица повелела основать (как базу будущего Черноморского флота) недалеко от развалин

Херсонеса Таврического «военный порт с адмиралтейством, верфью, крепостью и сделать его военным городом», дав ему имя Севастополь⁶.

Законотворчество Российской империи при Александре I

Александр I, император России с 1801 по 1825 год, по примеру своей бабушки Екатерины II попытался привить стране современные для того времени методы управления западноевропейскими монархиями (ориентированными уже на «конституционный» абсолютизм) и хотел предстать перед подданными Российской империи в облике просвещенного защитника их интересов. Император был намерен осуществить рационализацию органов власти и управления и повысить их эффективность. Для этого были необходимы новое, юридически образованное чиновничество и обновленная система органов государственного управления.

В конце XVIII – начале XIX века значение Московского университета в подготовке юристов для государственных учреждений и судов возросло после того, как в 1763 году

⁶ Подробнее о государственных реформах и законотворчестве Екатерины II см.: *Кириин А. В.* Государственные реформы в России: от Петра до Путина. С. 31–43; *Исаев М. А.* История Российского государства и права; *Татищев В. Н.* История Российская. Т. VII. М.; Л., 1968. С. 277; *Толстая А.И.* История государства и права России.

указом Екатерины II из-за недостатка квалифицированных преподавателей была закрыта школа при Сенате, учрежденная Петром I для юридической подготовки молодых чиновников. Взамен Екатерина повелела увеличить прием студентов на юридический факультет Московского университета, чтобы «впредь иметь для штатской службы ученых приличным благородному дворянству наукам и знающих юриспруденцию».

В связи с этим нельзя не упомянуть императора Павла I, который в короткий период своего правления между Екатериной II и Александром I прославился ревностным отношением к вопросам реформирования военной и гражданской службы по прусскому образцу. Император посчитал неправильным, что будущие государственные служащие, в том числе и высших органов и учреждений, готовятся в университете вместе с другими студентами и находятся вне контроля своих будущих начальников. Поэтому в 1797 году он издал указ о восстановлении школы при Сенате и возвратил заведенный Петром I порядок, согласно которому будущие чиновники одновременно с учебой в Сенатской школе проходили служебную практику в центральных государственных учреждениях. Однако вновь поднять авторитет Школы при Сенате в сравнении с уровнем юридического образования в Московском университете это не помогло.

С 1767 года и до конца жизни ведущим профессором юридического факультета Императорского Московско-

го университета был Семен Ефимович Десницкий (1740–1789), который более двадцати лет возглавлял кафедру российского законовещения. Он получил европейское юридическое образование в Глазго (где юриспруденцию и этику преподавал тогда основоположник науки политической экономики Адам Смит); преподавал, кроме курсов по праву, также и английский язык; составил словарь юридических терминов из древних памятников русского права. По образному выражению ведущего отечественного государствоведа конца XIX – начала XX века Н. М. Коркунова, С. Е. Десницкий был «праотцом русской юридической профессуры». Именно при нем курсы по всем предметам на юридическом факультете начали преподаваться только на русском языке (ранее преподавание велось на латыни). Он также был первым из авторитетных российских ученых-юристов, кто еще в XVIII веке настаивал на *необходимости кодификации российского законодательства*.

Одним из наиболее способных учеников С. Е. Десницкого был Василий Васильевич Новиков (1767–1810), издавший в 1790 году первый российский труд по практической юриспруденции (он использовался как учебное пособие по праву для студентов-юристов). Эта оригинальная работа именовалась «Театр судоведения или чтение для судей и всех любителей юриспруденции, содержащее достопримечательные и любопытные судебные дела, юридические исследования знаменитых правоискусников и прочие сего рода про-

исшествия, удобные просвещать, трогать, возбуждать к добродетели и ставить полезное и приятное времяпрепровождение». *Правоискусники* были характерным явлением современной В. В. Новикову российской действительности и сыграли немалую роль в развитии русского правоведения, создав своеобразную прикладную юридическую науку, или практическое правоведение – «законоискусство».

Одной из планировавшихся Александром I в период его царствования государственных реформ, так и не реализованной, стала законодательная реформа судебной системы и судопроизводства, проект которой к 1803 году подготовил для императора первый из известных нам российских *профессиональных законотворцев* Михаил Михайлович Сперанский (1772–1839).

Родившийся в семье священника и закончивший Александро-Невскую семинарию, М. М. Сперанский в течение пяти лет преподавал там же математику, физику, философию и красноречие. В 1796 году перешел на государственную службу, где за четыре с половиной года поднялся по карьерной лестнице от секретаря до статского советника. В 1801 году он был назначен в Министерство внутренних дел директором департамента, а с июля 1802 года в ходе реформирования МВД возглавил министерскую Экспедицию государственного благоустройства, где им были подготовлены практически все проекты законодательных реформ. В 1806 году состоялось личное знакомство М. М. Сперанского с

Александром I, который приблизил к себе способного чиновника. В 1808 году М. М. Сперанский был назначен товарищем (заместителем) министра юстиции и членом Комиссии составления законов. С этого периода он стал главным «законотворцем» при императоре.

К 1809 году М. М. Сперанский разработал и предложил Александру I широкую законодательную программу усовершенствования судебной системы. Эта программа была сформулирована и обоснована в его «*Введении к Уложению государственных законов*», где рекомендовалось, например, для предотвращения возможных революционных потрясений в России придать самодержавию внешние формы конституционной монархии – выборность части чиновников, новые начала организации суда, государственного контроля, разделение властей и т.д.

Профессиональная активность и «либерализм» Сперанского вызывали недовольство консервативного дворянства, которое обвиняло его в карьеризме, подрыве устоев монархии и государственной измене и в 1812 году добилось его ссылки в Нижний Новгород, а затем в Пермь. Однако уже в 1816 году император назначает М. М. Сперанского пензенским губернатором, а в 1819 году – генерал-губернатором Сибири, где он инициировал реформу управления регионом. В 1821 году он возвращается в Петербург и назначается членом Государственного совета и Сибирского комитета, *а также управляющим Комиссией составления законов*.

К этому времени М. М. Сперанский стал защитником неограниченной монархии. Он был составителем манифеста 13 декабря 1825 года о вступлении на престол императора Николая I и членом Верховного уголовного суда над декабристами. С 1826 года и фактически до своей смерти по воле нового императора *возглавлял Второе отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, осуществлявшее кодификацию законов*. Под руководством и при активном личном участии Сперанского были составлены «Полное собрание законов Российской империи» в 45 томах (1830), «Свод законов Российской империи» в 15 томах (1832), а также своды законов для национальных окраин России и др. В 1835–1838 годах он одновременно с руководством Вторым отделением преподавал юридические науки наследнику престола – будущему императору Александру II. В последний год своей жизни М. М. Сперанский был также председателем Департамента законов Государственного совета.

Единственным нововведением Александра I, связанным с реорганизацией судебной системы, стала реформа Сената, который еще в 1802 году был преобразован в высшее судебное учреждение Российской империи. Его департаменты реорганизовали в высшие апелляционные инстанции для губернских судов. Участие же в государственном управлении и законотворческой деятельности выражалось только в том, что отныне Сенату было предоставлено лишь право пода-

вать императору предложения по поводу устаревших законов и противоречий во вновь издаваемых законах. Каких-либо других решений по осуществлению судебной реформы судебного законодательства тогда так и не последовало.

По мнению М. М. Сперанского, неудовлетворительное функционирование органов власти и судебной системы объяснялось не плохими законами, а низким профессиональным уровнем и моральной нечистоплотностью судей и чиновников. Для примера, в 1820 году во всех департаментах высшего судебного органа империи – Сената – насчитывалось только *шесть чиновников* с юридическим университетским образованием.

В 1821 году М. М. Сперанский попытался вернуть императора к проектам законодательного реформирования судебной системы, однако Александр I их отверг, поскольку эти законопроекты, пусть и весьма робко, предлагали проведение в жизнь некоторых «либеральных» принципов. Кроме того, судебные преобразования нельзя было провести изолированно, без решения коренных вопросов государственно-правового переустройства общественной жизни, в первую очередь вопроса о необходимости осуществления крестьянской реформы. Однако Александр I был противником отмены крепостного права, поэтому прогрессивные буржуазные идеи судебной реформы (вроде равенства всех собственников перед законом) его пугали.

В связи с этим предложения по законодательной рефор-

ме судебной системы в тот период оказались неприемлемы и преждевременны для крепостнической России, где около 50% населения находилось в условиях «крепостного» рабства и зависело не от закона и суда, а от воли и произвола помещиков. В результате судебная реформа, которую задумывал и предлагал М. М. Сперанский, была реализована только через 25 лет после его смерти – в 1864 году уже императором Александром II.

Законодательная реформа Николая I

После подавления восстания декабристов, которое произошло 14 (26) декабря 1825 года, в день восшествия на престол Николая I, в целях укрепления своей власти новый император придал Собственной Его Императорского Величества канцелярии функции высшего органа управления, который стал контролировать все важнейшие вопросы жизни страны. Канцелярия нового императора, по его единоличному решению, включала шесть «отделений»:

- Первое отделение осуществляло контроль над деятельностью министерств;
- Второе отделение занималось кодификацией законов;
- Третье отделение осуществляло тайный политический сыск в России и за ее пределами;
- Четвертое отделение занималось социальными учреждениями и учебными заведениями;

- Пятое отделение разрабатывало проекты реформ управления государственными крестьянами;
- Шестое отделение занималось подготовкой предложений по управлению Кавказом.

К началу правления Николая I назрела также необходимость кодификации архаичного и запутанного российского законодательства. За предшествующие десятилетия накопился огромный массив нормативных правовых актов. Все еще продолжало действовать Соборное уложение 1649 года, а также все основные законодательные акты Петра I и его преемников. В ряде случаев нормативные акты разных периодов противоречили друг другу, а многие давно устарели и фактически утратили силу. Сложившаяся ситуация послужила основанием для создания *Кодификационной комиссии*, руководителем которой в 1826 году Николай I назначил главноуправляющего Вторым отделением М. М. Сперанского.

Первым результатом работы комиссии стала подготовка Полного собрания законов Российской империи (ПСЗ), которое было издано в 1830 году и состояло из 45 томов и шести томов приложений. В ПСЗ было включено 30920 нормативных актов. Их разместили в хронологическом порядке – как действовавшие, так и уже утратившие силу нормативные правовые акты и документы, начиная с Соборного уложения 1649 года и заканчивая Манифестом 1825 года о вступлении на престол Николая I.

На основе подготовленного материала за последующие

два года, прежде всего личными усилиями М. М. Сперанского, *была проведена достаточно полная систематизация с элементами кодификации всех актов с 1649 года* и составлен *первый Свод законов Российской империи* в 15 томах, который издали в 1832 году, а вступил в силу он с 1 января 1835 года. В Свод вошли лишь действующие законы, расположенные по особой системе, разработанной Сперанским.

I–III тома включали основные государственные законы и губернские установления (законы о монаршей власти, органах государственного управления и государственной службе).

IV том содержал уставы о рекрутских и земских повинностях.

V–VI тома включали уставы о податях и уставы таможенные (законы и постановления о налогах, пошлинах, питейном сборе, таможенных платежах и проч.).

VII–VIII тома включали законы о казенном управлении (своды уставов монетного управления, горного и лесного управления, уставы о соли, об арендных и старостинских имениях и проч.).

IX том содержал законы о состояниях (сословиях и их правах).

X том содержал законы гражданские и межевые (законы об имуществе вообще, о правах и обязанностях семейственных, о судопроизводстве гражданском, законы межевые и межевого судопроизводства).

XI–XII тома включали законы государственного благоустройства (уставы и постановления о кредитных учреждениях; свод уставов торговых; свод уставов путей сообщений; свод постановлений о фабричной, заводской и ремесленной промышленности; уставов строительных и пожарного; постановлений о городском и сельском хозяйстве; о благоустройстве в казенных селениях и проч.).

XIII–XIV тома включали законы благочиния (своды учреждений и уставов об обеспечении народного продовольствия, об общественном призрении, о врачебной деятельности, о паспортах и беглецах, о цензуре, о содержании под стражей и проч.).

XV том содержал законы охранительные (о преступлениях и наказаниях и уголовном судопроизводстве).

Структура и большая часть содержания свода законов 1832 года оставались практически неизменными до Октябрьской революции 1917 года, претерпев только несколько редакционных переизданий. Лишь в 1885 году Свод законов был дополнен новым процессуальным законодательством, а в 1906 году содержание его I тома было изменено с учетом новой редакции Основных законов (первой октроированной Николаем II Конституции Российской империи).

Публично-правовой ответственности был посвящен последний XV том свода, который включал две книги. Книга первая – «О преступлениях и наказаниях вообще» – состояла из 11 разделов, в первом из которых по аналогии с прус-

ским правом была выделена Общая часть уголовного законодательства, а остальные 10 разделов составляли Особенную часть. Книга вторая именовалась «О судопроизводстве по преступлениям».

Уголовная часть Свода законов вызвала наибольшую критику со стороны Николая I. В связи с преклонным уже возрастом М. М. Сперанский был фактически отстранен от дальнейшей законотворческой работы. В 1839 году, после смерти М. М. Сперанского, его сменил на должности главного управляющего Вторым отделением Собственной Его Императорского Величества канцелярии (ответственного за развитие и кодификацию законодательства) граф Дмитрий Николаевич Блудов (1785–1864).

Д. Н. Блудов происходил из старого русского дворянского рода. Литератор, переводчик, дипломат и правовед-самоучка. Ученик и друг Н. М. Карамзина, племянник Г. Р. Державина, друг Д. В. Дашкова, братьев Тургеневых, К. Н. Батюшкова, П. А. Вяземского и многих декабристов.

В 1800 году Д. Н. Блудов начал службу в Московском архиве Коллегии иностранных дел, а уже через год способного «архивного юношу» перевели в Петербург на практическую дипломатическую службу. На этом поприще он сделал головокружительную карьеру в российских посольствах ряда европейских стран (в том числе Голландии, Швеции, Англии) и в 1820 году в чине действительного статского советника вернулся в Петербург. С 1822 года прикомандирован к МВД

по делам Бессарабии; в 1825–1826 годах – делопроизводитель Следственной комиссии по делам декабристов; с 1826 года – товарищ министра народного просвещения; в 1830 году временно замещал пост министра юстиции; в 1832–1837 годах – министр внутренних дел; в 1837–1839 годах – министр юстиции; с 1839 по 1861 год – главноуправляющий Вторым отделением Собственной Его Императорского Величества канцелярии; председатель Комитета министров (с 1861 года) и Государственного совета Российской империи (с 1862 года). В 1855–1864 годах возглавлял также Петербургскую академию наук. Скончался 19 февраля (2 марта) 1864 года в Санкт-Петербурге.

В отличие от широко известного в отечественном правоведении практика-реформатора М. М. Сперанского, не менее значимое для российских государственных и законодательных реформ XIX века имя Д. Н. Блудова было по идеологическим причинам намеренно «забыто» советскими историками. Прежде всего из-за его активного участия в Следственной комиссии по делу декабристов и подготовленного им по результатам расследования доклада государю «О злоумышленных обществах».

Помимо своей многолетней повседневной работы чиновника высочайших рангов (посла, статс-секретаря императора, товарища министра, министра, главноуправляющего Вторым отделением и т.д.), Д. Н. Блудов как *профессиональный законотворец* был инициатором и организатором двух

переизданий Свода законов Российской империи (1842 и 1857 годов), а также лично разработал проект нового кодифицированного уголовного закона – вместо раскритикованного Николаем I и давно устаревшего уголовного законодательства из Свода законов 1832 года. По сути, это был проект первого Уголовного кодекса Российской империи, утвержденный Николаем I 15 августа 1845 года под названием *Уложение о наказаниях уголовных и исправительных* (Уложение 1845 года).

Уложение 1845 года состояло из 12 разделов, включавших 2224 статьи, с выделением первого раздела в Общую часть, а остальных – в Особенную. Четкое деление наказуемых деяний по строгости наказания в Уложении отсутствовало, однако Д. Н. Блудов воспроизвел в нем, хотя и без конкретных дефиниций, два новых для российского права понятия – *преступление* и *проступок*. Эти новые термины были введены нормами XV тома Свода законов 1832 года применительно к характеристике публичных деликтов (вместо традиционного до этого общего архаичного понятия «казнимые деяния»), как и термин *уголовные* применительно к ним и наказаниям за них.

В период правления Николая I и по его личной инициативе был существенно усилен контроль за государственными служащими и документооборотом, включая процедуры подготовки и согласования проектов законов. Примером для императора в бюрократизации работы государственно-

го аппарата послужила Пруссия с ее тотальной регламентацией государственного документооборота и законотворчества. Наглядной иллюстрацией усложнения регламента законотворческой работы является процесс подготовки и принятия Уложения 1845 года.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.