

International Journal of Russian Studies

Uluslararası Rusya Araştırmaları Dergisi

ISSN: 1307 - 3419, Ankara - TÜRKİYE

Volume 1/2 July 2008 p. 1-24

www.radtr.net

«К ЕДИНООБРАЗИЮ И ПРАВИЛЬНОМУ СОСТАВУ ЗАКОНОВ РОССИЙСКИХ...»

(Создание и издание Полного собрания и Свода законов Российской империи)

Татьяна Милославовна Баженова^{*}, Сергей Владимирович Кодан^{}**

Summary

The systematization of legislation in the history of Russia, as in the history of European countries, has its own particular place in juridical policy and legislative development. The rule of law and citizens' and officials' accessibility to the legal system were always considered by the authorities as one of the most important ways to transmit the government's will and to guarantee the legitimacy of the country. The article is devoted to the most significant events in the history of governing and legislation in Russia in the XIX century, and to the creation of the Full Collection of Laws and the Code of Laws of the Russian Empire in particular.

The creation of the Full Collection of Laws and the Code of Laws became an essential breakthrough in the juridical development of Russia. It created the necessary conditions for the further

^{*} Кандидат исторических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой истории государства и права Уральской государственной юридической академии.

^{**} Доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Уральской академии государственной службы.

development of the juridical regulation system in the country and enhanced the legality of the official institutions' activities. In addition, it established the basis for the study of Russian jurisprudence and had considerable impact on the development of juristic education in Russia. The special techniques of establishing legal order were created during this process. This experience can be successfully used in the creation of the modern Code of Laws of the Russian Federation.

Key words: Russian Empire, Full Collection of Laws, Code of Laws, systematization of the legislation, jurisprudence

Систематизация законодательства в истории России, как, впрочем, и в истории европейских государств, занимает особое место в юридической политике и развитии законодательства. Упорядоченность изданных законов, их доступность для граждан и служащих государственного аппарата всегда рассматривалась властью в качестве одной из важнейших предпосылок передачи воли правителя и обеспечения законности в стране. Данная статья посвящена знаменательнейшим событиям в истории государства и право России XIX в., связанным с решением этой проблемы систематизации законодательства в XIX в. – созданию Полного собрания законов и Свода законов Российской империи.

1. Систематизация узаконений в юридической политике Российского государства

Систематизация законодательства оставалась одной из важнейших проблем развития законодательства и для России, особенно в условиях, когда начавшийся во второй половине XVII – XVIII вв. интенсивный рост законодательного массива становился политической проблемой для всех царствующих особ, начиная с Петра I. Именно его реформаторская деятельность отразилась и в росте количества узаконений, отражавших происходившие в стране перемены в системе государственного управления и правового регулирования. И именно Петр наиболее серьезно озаботился проблемой ясного и доступного

законодательства для подданных. рассматривая в законе средство эффективного государственного управления. Но ни в петровское царствование, ни в последующие правления XVIII столетия проблема решена не была, хотя неоднократно предпринимались попытки наладить систематическое издание узаконений. При этом заметим, что если количество изданных узаконений в начале XVIII в., когда Петр I впервые поставил вопрос о необходимости упорядочивания узаконений, составляло - 1 821 (1701 г.), то к середине столетия - 9 825 (1751 г.) – рост в 5,4 раза, то к исходу века – 19 709 (1801 г.) рост составил в 10,8 раз относительно к началу века. Характерно и то, что если в первой четверти XVIII в. издавалось в среднем в год в до 100 узаконений, то в конце - более 500, т.е. среднегодовая интенсивность издания законодательных актов возросла более чем в 5 раз. К этому следует добавить и то, что тексты узаконений, рассылаемые в списках и бесконечно дублируемые, создавали крайне недостоверную информационную базу для юрисдикционной деятельности. Первая четверть XIX в. стала новым этапом в правительственных попытках решить проблемы преодоления хаоса в законодательстве – была организована Комиссия составления законов, создан ряд проектов кодифицированных законодательных актов (Гражданского, Торгового и Уголовного уложения и Устава уголовного судопроизводства). Но в силу недостаточного развития техники и практики создания кодифицированных актов, ряда политических проблем эти проекты не получили силу законов^[1].

Александр I, а затем и Николай I неизменно объявляли при вступлении на престол о своем желании обеспечить законность и ограничить произвол различного рода властей. Но юридическая практика сталкивалась с тем, что никто не мог назвать количество действующих узаконений, ручаться в достоверности того или иного правового акта, на основе которого решались дела в высших государственных учреждениях, не говоря уже о присутственных местах отдаленных губерний. Например, при составлении Полного собрания законов Российской империи было собрано свыше 53 тыс. узаконений, хотя при дальнейшей проверке выяснилось, что их было около 30 тыс., т.е. действующими считалось почти в два раза больше так называемых законов. Проблема систематизации законодательства в начале второй четверти XIX в. обострилась и выделилась в число приоритетных направлений юридической политики Российского государства.

Подходы к месту и роли систематизации российского законодательства определил М.М. Сперанский. Он в январе 1826 г. представил Николаю I две записки - «Краткое историческое обозрение комиссии составления законов» и «Предположения к окончательному составлению законов» - с конкретными предложениями продолжить работу по систематизации узаконений. По его мнению необходимо было разобрать весь накопившийся законодательный массив страны и начать с хронологической инкорпорации российских узаконений. Результатом этого первого этапа должно было стать *Полное собрание законов Российской империи*. Следующим этапом должна была стать тематическая инкорпорация государством законодательства России на уровне *Свода законов*, отдельные части которого (на уровне тематической, отраслевой консолидации) объединили бы отраслевое законодательство. Сперанский писал - «Свод есть соединение законов, существующих по какой-либо части, расположенное в известном порядке»^[2].

Предложения были восприняты императором Николаем I, и он «остановил свой выбор на Своде законов существующих с исключением всего недействующего, но без всяких изменений в существе их»^[3]. Император также выделил вопросы систематизации узаконения в сферу личного руководства, создав для проведения работ по упорядочению законодательства в составе Собственной е.и.в. канцелярии 31 января 1826 г. специальное II отделение, в задачи которого входило упорядочение узаконений. В ходе деятельности данного учреждения и практического воплощения замыслов по созданию Полного собрания законов и Свода законов М.М. Сперанский разработал и воплотил в жизнь свои концептуальные подходы к созданию актов систематизации законодательства, которые были изложены им в Предисловии Полному собранию законов, а 1833 г. в «Обозрении исторических сведений о Своде законов» - теоретико-практическом руководстве и первом учебнике по своду^[4].

2. Создание и издание Полного собрания законов российской империи

«Полное собрание законов есть первый, основной камень во всем составе их усовершеня»^[5] - подчеркивал М.М. Сперанский. В середине 1826 г. в соответствии с планом Сперанского было начато составление Полного собрания законов. (1) В связи с тем, что действующим в России считалось законодательство с Соборного уложения 1649 г. оно и

было отправной точкой в составлении Полного собрания законов. Сперанский указывал, что «все законные книги разделены на две главные эпохи. Первая начинается ... с 1649 года, и продолжается по 12 Декабря 1825, т.е. по день, когда издан первый манифест ныне благополучно царствующего государя императора (Николая I. – С.К.). Сия эпоха, заключающая в себе 176 лет, составляешь Первое Собрание. Началом ее принято Уложение, потому что все законы и указы, прежде его состоявшиеся, признаются у нас недействительными. Вторая Эпоха начинается с окончанием первой; она будет составлять *Второе Собрание*, коего первые тома по 1830 год к тиснению изготавливаются, и вслед за сим в течении настоящего года изданы будут». Затем Полному собранию законов предавался статус текущего официального издания законодательства Российской империи, поскольку, как указывает Сперанский, «за сим Собрание будет продолжаемо ежегодным изданием законов каждого минувшего года в течении последующего». Подчеркнем и то, что Сперанский планировал «законы, для истории важные» издать «под именем Законов древних» и составить из них «особенное Собрание».

Методика составления Полного собрания законов Российской империи определялась рядом принципов. Они представляли систему «главных правил», на основе которых комплектовался состав. Сперанский указал, что «в составе ... Собрания под именем законов вмещены, по порядку времени, все постановления, к всегдашнему исполнению от верховной власти или именем ее от учрежденных ею мест и правительств происшедшие, по всем частям Государственного управления, без всякого изъятия», т.е. все узаконения нормативного характера. Собрание как хронологическая инкорпорация изданных ранее узаконений строилась на определенном Сперанским общем принципе: «При сем не было допускаемо различия между законами, ныне действующими, и законами отмененными. Разбор таковой принадлежит не к Собранию, но к Своду, и требует других соображений. Свод должен быть и будет последствием Собрания; но не может заменить его, и, напротив, на нем он должен утверждаться. Сего требует достоверность Свода; сего требует историческая связь и целостность законодательства». Полному собранию законов Сперанский отводил важное место в совершенствовании законодательства и законодательной деятельности государства. Он подчеркивал насколько «книги законные необходимы при всех законодательных соображениях, где нужно знать не один порядок настоящий, но и порядок

предшествовавший, дабы на полном обозрении прошедшего и настоящего тем с большею твердостью основать будущее».

Для юрисдикционной деятельности государства практическую ценность Полного собрания законов Сперанский рассматривал в двух аспектах. Он считал их необходимыми при толковании правовых норм, поскольку «в самом производстве дел и в приложении законов встречаются вопросы, для разрешения коих и для точного определения смысла законов настоящих, должно восходить к законам прежним, хотя уже и потерявшим свою силу, но сохраняющим в себе начало и причины законов последующих». Одновременно он указывал, и на то, что вновь изданные узаконения не должны иметь обратной силы, т.к. «бывают также в производстве дел случаи, коих начало относится к происшествиям, давно уже протекшим, и кои должны быть разрешаемы не по законам настоящим, но по законам того времени, когда происшествия сии возникли». Придание им Полному собранию законов статуса официальной хронологической инкорпорации всего изданного ранее законодательства в условиях отсутствия достоверных данных о действующих и утративших силу узаконениях имело важную предпосылку для последующей тематической инкорпорации и консолидации законодательства, имеющего юридическую силу уже в рамках Свода законов.

В Полное собрание законов в качестве источников российского права вносились и судебные прецеденты. При этом Сперанский дал разъяснил их отличие от судебных актов правоприменительного характера. «Судебные решения, писал он, - имеют силу ... единственно в тех случаях, по коим они состоялись, посему они не могли вместиться в Собрание законов общих. Но в сём правиле допущены следующие изъятия: есть судебные решения, коих сила распространена в самом их изложении на все случаи, им подобные; есть другие, кои, быв в начале частными, приняты впоследствии примером и образцом других решений, и таким образом соделались общими». Сперанский обосновал включение в собрание судебных решений, содержащих интерпретацию правовых установлений, т.к. «есть решения частные, но в них сделано изъяснение закона общего, установлен точный смысл его, и отвергнуты толкования, с разумом его несообразные». Исходя из этого «все таковые и сим подобные судебные решения допущены в состав Собрания. Подобное сему изъятие сделано и в решениях дел уголовных. Важнейшие из оных, особенно по преступлениям государственным признано полезным сохранить в Собрании». Сперанский указывал, что «за сим все частное, все личное, все меры временные и случайные исключены из состава книг

законных; но и здесь допущено некоторое изъятие: есть распоряжения, по существу своему частные и случайные, но по историческому их достоинству важные. Они сохранены в Собрании, как памятник того века, как указание общественных его нравов, как изображение гражданской его жизни».

Особо подчеркнем, что Сперанский большое значение предавал и исторической ценности издания законодательства Российской империи, оценке и использованию законодательного опыта Российского государства. «Известно, что законы изображают... внутреннюю жизнь государства, - подчеркивал Сперанский. В них видно, как нравственные и политические его силы слагались, образовались, возрастали и изменялись. Следовательно, история государства, без познания законов, не может иметь ни ясности, ни достоверности, так как, с другой стороны, законы без истории часто бывают невразумительны. Посему, чем благовременнее законы приводятся в известность: тем источники истории для современников становятся удобнее, для потомства достовернее».

Сперанский определил и процедурно-организационные основы подготовки Полного собрания законов. Ее ход предполагалось разбить на три этапа, которые должны были обеспечить полноту выявления и достоверность законодательных актов. Он в качестве первого этапа определил «прежде всего, во всех сих местах сделать изыскания и составить реестры узаконениям». Составление реестров законодательных актов предполагалось провести чисто механически в архивах и действующих государственных учреждениях, включая в них все, что считалось узаконениями. При этом любая оценка характеристик документов с точки зрения их подлинности или вторичности в компетенцию чиновников не входила». Далее, в качестве второго этапа, должно было состояться «по сим реестрам» сбор узаконения». Тексты должны были доставляться во Второе отделение. Завершающим, третьим, этапом подготовки было «собранным узаконениям произвести точную поверку». При этом она должна производиться «троекратно: 1) сличением списков с подлинными указами; 2) ревизией чрез особенных для сего отряженных чиновников, и 3) окончательною ревизией других Чиновников, при составлении связок, для отправления в типографию». Сперанский сформулировал и основные правила печати самих узаконений в Полном собрании законов, заложив тем самым основы законодательной техники для актов официальной инкорпорации российских узаконений. Для удобства практического использования он определил создать хронологический и предметные указатели. Отдельно

предложено было вынести и отпечатать книги штатов, тарифов. К Полному собранию законов Российской империи должна была быть приложена и особая Книга чертежей и рисунков, поскольку «при разных узаконениях изданы были образцовые рисунки монет, мер и весов, планы межевания и строений, планы городов и сел, гербы губернских и уездных городов».

Во второй половине 1820-х гг. были проведены работы в огромных масштабах – были составлены реестры узаконений, по этим реестрам собрать сами узаконения, провести точную их поверку. Число указов по реестрам Санкт-Петербургского Сенатского архива, бывшей комиссии составления законов, Военной коллегии и разных министерств составляло свыше 53 тыс. На втором этапе при собрании самих узаконений было доставлено и просмотрено около 5,5 тыс. книг узаконений, проверена достоверность текстов узаконений. При этом оказалось, что многие указы имели двойные заглавия и числа, некоторые не являлись законом и не подлежали изданию. Полное Собрание законов состояло: «1) из текста самих законов; 2) из Указателя; 3) из книги штатов и тарифов; 4) из книги чертежей и рисунков». В Полное собрание законов наряду с законодательными актами, исходящими от верховной власти, были включены нормативные акты, издаваемые от имени царя Сенатом, министерствами, Святейшим Синодом, а также некоторые временные и частные распоряжения. Весь этот материал располагался по томам Собрания в хронологическом порядке в зависимости от времени утверждения актов. Все включенные в Собрание акты печатались полностью - так, как они были изданы первоначально. Полное собрание имело свою отдельную нумерацию помещенных в нем актов. Для облегчения пользования Собранием издавались хронологические и алфавитные (по предмету) указатели. Полное собрание законов Российской империи представляло хронологическую инкорпорацию изданного в России законодательства.

В 1830 г. типографией II отделения была завершена печать первого собрания Полного собрания законов Российской империи из 45 весьма объемных томов вошли акты за 1649-1825 гг. - 30 928 узаконений. Полное собрание законов Российской империи представляло хронологическую инкорпорацию изданного в России законодательства. В его первое собрание вошли акты за 1649-1825 гг. – 30 928 узаконений. Второе собрание, издаваемое ежегодно, стало выполнять функцию официальной публикации узаконений и издавалось до 1881 г. - 61 928 законодательных актов. Третье издавалось до 1917 г. и его последний том (т.

33), изданный в 1916 г. включал узаконения за 1913 г. - 40 846 законодательных актов. Всего же три собрания Полного собрания законов Российской империи включили более 133 тыс. узаконения.

Создание Полного собрания законов Российской империи выступило в качестве базового этапа наведения порядка в изданных ранее и организации официальной публикации издаваемых узаконений. Решение этой проблемы подготовило основу для создания впоследствии свода законов Российской империи 1832 г. и его последующих переизданий вплоть до 1917 г., а также кодификации российского законодательства. До настоящего времени оно является единственным полным источником для изучения законодательного наследия нашей страны.

3. Определение М.М. Сперанским политико-управленческих задач создания свода законов Российской империи

М.М. Сперанский так определил *политико-управленческие задачи создания свода законов* – «главные причины, по коим решено было, прежде всего, приступить к составлению свода как к делу, необходимому в настоящем, и как к основанию постепенных усовершенствований в будущем», анализ которых был сделан на основе изучения и обобщения деятельности систематизационных учреждений с начала XVIII в. При этом Сперанский обращается к авторитету известного английского философа и юриста Ф. Бэкона, труды которого были хорошо известны в России. Сперанский определил три задачи для своей деятельности.

Первая задача - повысить качество и эффективность законотворческой и правоприменительной деятельности, и ее решение Сперанский ставил в прямую зависимость от упорядоченности узаконений. Он отмечает, что «там, где законы не приведены в один состав ... всегда есть опасность, исправляя один закон, неожиданно и сверх чаяния изменить или ослабить другой; там каждое пояснение и дополнение, составляя отдельный закон, по необходимости умножает их число и затрудняет точность исполнения». Не менее важным он видел значение свода законов и в правоприменительной практике и необходимости обеспечения в ней режима законности, и обращает внимание на то, что «настоящее наше

законодательство состоит из 35 000 актов. Около половины из них или отменены, или ограничены позднейшими актами, или составляя одно повторение. Сей избыток тяготит, затрудняет бесчисленными ссылками и справками настоящее делопроизводство, ставя производителей в необходимость вместо одного, двух или трех решительных указов выписывать и приводить десять совершенно ненужных... Свод, очищая законы от сей смеси, отсекая все повторения, тем самым ставит делопроизводство на истинном его пути».

Вторая задача - обеспечить официальной правовой информацией государственные структуры и подданных, и ее решение Сперанский ставил в прямую зависимость от государства, которое должно было создать Свод законов и представить для реализации правовых предписаний обобщающие и доступные носители сведений о них. При этом он считал невозможным восполнить недостатки информационного обеспечения частными систематизациями и подчеркивал, что их «главные недостатки ... суть: неполнота в их содержании и неверность в тексте и в показаниях времени, когда состоялись указы». Требовалось создание актов систематизации узаконений исключительно на официальном уровне.

Третья задача – создание базы для проведения правовых исследований и подготовки специалистов, связанных в своей деятельности с правом. По мнению Сперанского «трудность в законоведении» не будет преодолена, если законы не будут приведены в порядок. Без этого «нельзя нам ожидать ученого законоведения. Основание его лежит на правильном составе самих законов. Оно начнется в полном его значении с изданием Свода. Тогда только можно будет помышлять об учебных и ученых книгах и твердом образовании нашего юношества в отечественных законах».

4. Концептуальные подходы М.М.Сперанского к созданию Свода законов Российской империи

М.М. Сперанский *теоретически обосновал выбор типа Свода законов*. Он сделал это на основе анализа известных в истории развития западноевропейских и отечественной правовых систем шести видов сводов как актов упорядочения узаконений. При этом он апеллировал к западноевропейскому опыту упорядочения законов и авторитету римского

права, и обращался к главным кодификациям в римском праве - Феодосия II в первой половине V в. и Юстиниана в первой половине VI в., с которыми он был прекрасно знаком по европейской и русской литературе. Последний образец и выступил как общий эталон в подходах к созданию Свода законов, о котором он пишет, что свод «должен быть *Congruus iuris*, общим составом законов, и в сем понятии должен обнимать все части законодательства во всей их совокупности». Но по мнению Сперанского Свод законов в России должен быть объединением действующих узаконений российских и должен не заимствовать положений европейского законодательства.

М.М. Сперанский *выделил два уровня Сводов законов: (1) Свод законов Российской империи как свод общий (общеимперский), положения которого распространялись бы на все территории страны и (2) своды местных узаконений (источники партикулярного права), которые бы определяли изъятия из общеимперского законодательства и действовали в отношении жителей строго определенных локальных территорий.* Он последовательно проводил идею создания единого правового пространства Российской империи с учетом особенностей правового развития отдельных народов, проживающих в локализованных национальных регионах. По его инициативе во II отделении начались работы над двумя сводами – остзейских и западных губерний, а также систематизация узаконений в государственно-автономистских образованиях - Великом княжестве Финляндском и Царстве Польском.

М.М. Сперанский *разработал общие принципы составления Свода законов, в основу которых положил заимствованные им у Ф. Бэкона афоризмы, которые им были усовершенствованы, доведены до уровня правил юридической техники и успешно реализованы на практике*^[6]. Анализ содержания концептуальных положений Сперанского позволяет свести их к следующим десяти правилам юридической техники:

- (1) *Свод законов имеет своей целью упорядочить действующий законодательный массив и сделать его информационно доступным для государственных органов и подданных – «законы по возникающим делам и случаям необходимо прибавляются, то, дабы прекратив разнообразие и смешение в минувшем, предупредить его и в будущем,*

положено, по совершении Свода настоящего, установить постоянный порядок и на ... последующее время»;

- (2) *Свод законов выступает средством обеспечения единства правового пространства и законности с учетом общегосударственных целей правового регулирования и особенностей правового развития отдельных национальных регионов империи – «и поэтому положено в общем Своде соединить законы, действующие во всем пространстве империи, а законы местные соединить в двух Сводах особенных: один для губерний западных, другой для остзейских»;*
- (3) *Свод законов носит официальный характер и должен составляться специально созданным для этого государственным органом под контролем высших органов государственного управления – «этот состав законов ... должен быть утвержден надлежащей властью, дабы, под видом законов старых, не вкрались законы новые»;*
- (4) *Свод законов выступает в качестве акта систематизации исключительно действующих законов – «неупотребительными законами считать только те, которые отменены силой других позднейших постановлений, из двух несходных между собой законов надлежит следовать позднейшему»;*
- (5) *Свод законов не может выступать актом законотворчества и содержать в своих статьях новые правовые нормы, которые не содержались в систематизируемых узаконениях – его статьи «обнимают только прошедшее и не определяют ничего в будущем» и в них «должно ограничиться тем, чтобы каждый закон представлен был так, как он есть в существе его, без перемены и исправления»;*
- (6) *Свод законов должен обеспечить получение обобщенной и сконцентрированной в его структурных элементах нормативно-правовой информации органами государственного управления и подданными – «исключить все повторения, и вместо многих постановлений, одно и тоже гласящих, принять в свод одно из них полнейшее»*
- (7) *Свод законов не мог в результате проведения систематизации законодательного материала разрешать коллизионные ситуации, содержащиеся в исходных узаконениях – он «переступил бы свои границы, если бы сочинители ... принялись судить, который*

из двух противоречащих законов лучше». *Свод законов должен максимально и адекватно воспроизводить в своих статьях нормативное содержание узаконений – «сохранить так, как она стоит в тексте, - хотя бы иногда и можно было изложить ее и лучше и короче»* и соблюдать правила: «статьи..., которые основаны на одном действующем указе или постановлении, излагать теми самыми словами, какие стоят в тексте, без малейшего их изменения»; «статьи, которые составлены из двух или более указов, излагать словами указа главного, с присоединением из других тех слов, которые служат ему дополнением или пояснением»; «статьи, составленные из соображения многих Указов, излагать по ... смыслу, какой они представляют в их совокупности»;

(8) *Свод законов должен в примечаниях к статьям иметь четкое указание на систематизируемые узаконения и акты их официальной публикации – «под каждой статьей обозначать с точностью те указы и постановления, из которых она составлена»;*

(9) *Свод законов должен определить на официальном уровне систему законодательства и поддерживаться государственными органами в соответствующем состоянии путем ежегодного дополнения и периодического переиздания – «вновь исходящее было распределяемо в ежегодном его продолжении, и чтобы таким образом состав законов, единожды устроенный, сохраняем был всегда в полноте его и единстве».*

М.М. Сперанским разработал систему общеимперского законодательства и определил структуру Свода законов, которые впервые ввели четкие теоретически проработанные критерии организации законодательства. Они представляли своеобразный «правовой классификатор» - схему расположения правового материала, позволяющую как выделить сферы правового регулирования, так и обеспечить поиск необходимых в реализации права норм, представленных в статьях свода. Он выделял «законы государственные» и «законы гражданские».

Свод законов распределял нормативно-правовой материал на восемь «главных разрядов законов», получивших обозначение «книги», которые затем делились на тома, а тома на части и отдельные своды^[7]. В итоге была принята следующая структура Свода законов (с коррективами она сохранялась до 1917 г.), которая включала восемь книг и 15

томов Свода законов – в современном понимании их можно рассматривать как отрасли законодательства:

- *книга первая*: Основные государственные законы, Учреждение об Императорской Фамилии (т. I, ч. 1), а также учреждения: центральные (т. I, ч. 2) и местные (т. II), уставы о службе государственной (т. III);
- *книга вторая*: уставы о повинностях (т. IV);
- *книга третья*: уставы казенного управления: о податях и пошлинах (т. V), устав таможенный (т. VI), уставы монетный, горный, о соли (т. VII), уставы лесной, оброчных статей, арендных старостинских имений (т. VIII);
- *книга четвертая* - законы о состояниях (т. IX);
- *книга пятая*: законы гражданские и межевые с законами о гражданском и межевом судопроизводствах (т. X);
- *книга шестая*: законы государственного благоустройства: уставы кредитный, торговый, промышленности (т. XI), путей сообщения, строительный, пожарный, о городском и сельском хозяйстве, о благоустройстве в казенных селениях, о колониях иностранцев в империи (т. XII);
- *книга седьмая*: законы благочиния (полицейские): уставы о народном продовольствии, об общественном призрении и врачебный (т. XIII), о паспортах и беглых, о предупреждении и пресечении преступлений, о содержащихся под стражей, о ссыльных (т. XIV);
- *книга восьмая*: законы уголовные и уголовно-процессуальные (т. XV, кн. 1-2).

М.М. Сперанский *проработал этапы создания Свода законов*, впервые на теоретическом и практическом уровне были разведены основные виды упорядочения узаконений (учет, инкорпорация, консолидация и кодификация) и выделены организационные особенности подготовки Свода законов как особого акта систематизации законодательства. Были определены два этапа работы.

Первый этап - подготовительный - включал две стадии (создание Полного собрания законов и составление Сводов исторических), которые предусматривали следующую деятельность по упорядочению законодательного массива:

- *первая стадия - создание Полного собрания законов* - состояла в подготовке и издании самостоятельного акта систематизации узаконений в виде хронологической инкорпорации, в который были включены исключительно акты нормативно-правового

характера (законы) вне зависимости сохранения или утраты ими юридической силы. При этом были выделены две «эпохи», которые определили деления Полного собрания законов на два собрания: первое - с Соборного уложения 1649 г. до окончания правления Александра I и второе – с начала царствования Николая I с 12 декабря 1825 г., которое выполняло роль официальной публикации издаваемых узаконений, и «продолжать ежегодным изданием законов каждого минувшего года в течение последующего». Также были определены правила отбора законодательства и предписано «в составе Собрания вмещать по порядку времени все постановления, ко всегдашнему исполнению от верховной власти или именем ее от учрежденных ею мест и правительств изданные. При сем не допускать различия между законами ныне действующими и законами отмененными. Разбор таковой принадлежит не к Собранию, но к Своду». В строго оговоренных случаях включались судебные решения.

Сперанский четко развел место и роль Свода законов и Полного собрания законов – Полное собрание законов выступало базой для отбора правового материала, необходимого для составления Свода законов^[8];

- *вторая стадия - составление Сводов исторических* - предусматривала обозрение состояния законодательства в период 1649-1830 гг. путем подбора узаконений. Вначале законодательные акты «приискиваемы и отмечаемы были на особых выписках, без всякого различия действующих от недействующих, лишь бы они имели отношение к данному предмету», а затем проводился анализ законодательного материала путем сравнения «узаконений одного года с узаконениями другого» и их классификации на три группы: отменяющие, поясняющие или дополняющие ранее изданные законоположения. В итоге первые (отменяющие установленные положения узаконений) исключались, а вторые и третьи (поясняющие и дополняющие) составляли историю изменений закона.

Таким образом создавались технико-юридические приемы отбора действующих нормативно-правовых актов для подготовки структурных элементов Свода законов.

- *Второй этап – окончательный*- включал четыре стадии - составление текста Свода законов; ревизия и исправление Свода законов; внесение дополнений и изменений в Свод законов; создание указателей к Своду законов. Указатели включали: *общее оглавление* свода по книгам, томам, отраслевым сводам, частям главам и отделениям; *хроноло-*

гический указатель, в котором можно легко найти указ или статью и предметный указатель, позволявший по ключевым словам найти соответствующие им положения свода^[9].

5. Создание и издание свода законов Российской империи

31 января 1826 г. Николай I после доклада М.М. Сперанского о состоянии дел с упорядочением узаконений решил «принять дело свода в собственное свое непосредственное ведение» и выступил в качестве «главного руководителя». Личные качества и требовательность Николая I, считавшего законность основой деятельности государственного аппарата и стремившегося устроить государство на основе дисциплины и порядка, определили успешный ход проведения систематизационных работ. «Я желаю положить в основу государственного строя и управления всю силу и строгость законов», - говорил император^[10], и эта позиция монарха нашла отражение в его постоянном контроле за ходом систематизационных работ, по поводу которого Сперанский писал: «успехи их поверялись подробными отчетами... Сия непрерывность монаршего внимания и твердой воли могла одна обеспечить и удостоверить и начало и конец дела после столетнего его колебания.»^[11].

В самом же создании свода законов, в работах над ним Николай I решил опереться на М.М. Сперанского и М.А. Балугьянского - наиболее авторитетных и известных своими знаниями «законоведцев» с опытом кодификационных работ в Комиссии составления законов^[12].

Организация работ по созданию свода законов, как акта систематизации действующего законодательства в целом, была выделена из общих вопросов государственного управления и предана в ведение Собственной е.и.в. канцелярии – личного учреждения при монархе, в составе которой указом императора от 31 января 1826 г. было образовано II отделение, созданное специально для проведения систематизационных работ и участия в законодательной деятельности^[13]. Начальником отделения был назначен М.А. Балугьянский, а фактически им стал М.М. Сперанский, который не получил в отделении никакой официальной должности (еще шло следствие по делу декабристов и не была выяснена степень его участия в деятельности «злоумышленных обществ»), но на которого были

возложены управление всеми делами и доклады о ходе работ. В отделении были также сосредоточены лучшие столичные «законоведцы» - В.Е. Клоков, А.П. Куницын, К.И. Арсеньев, К.Г. Репинский, М.Г. Плисов, М.А. Корф и др., которые и занимались подготовкой свода^[14].

Подготовительные работы по созданию Свода законов проводились параллельно с созданием Полного собрания законов Российской империи, после завершения работ над которым была создана полная законодательная база и для самого Свода. В 1826-1828 г. шло составление Исторических сводов и подборка узаконений для соответствующих разделов самого Свода законов. Но работа над историческими обзорами законодательства была столь обширной и задерживала общий ход работ, тогда решили отказаться от ее проведения в полном объеме и ограничиться подборками всех узаконений в хронологическом порядке без оценки сохранения ими юридической силы. Полностью были выполнены лишь обзоры развития гражданского и уголовного права.

Непосредственное создание текста статей Свода законов базировалось на материалах Полного собрания законов и Исторических сводов или подборок узаконений. В подготовленных текстах статей устранялись повторы, проводились согласования.

М.М. Сперанский почти постоянно присутствовал во II отделении, следил за ходом занятий и каждый вечер принимал старших редакторов отделения (ответственных за разделы свода) и в присутствии М.А. Балугьянского прорабатывал вначале историческое обозрение, а затем тексты статей свода. Сперанский лично отредактировал все статьи Свода законов, а часто и переписывал их, а это были тысячи листов рукописного текста, которые во время работы вылились в 36000 статей и 6000 документов в качестве приложений к статьям. С апреля 1828 г. началось рассмотрение готовых разделов свода в Ревизионных комитетах при министерствах и главных управлениях, которые в период работы по май 1832 г. обсудили статьи и представили около 2 тыс. замечаний, 500 из которых были приняты Сперанским. Все работы были завершены в начале 1832 г.

В 1832 г. была начата и завершена печать первого издания Свода законов, получившего по данному году обозначение как Свод законов российской империи 1832 г. Свод включал действующие узаконения по 1 января 1832 г. Отдельные статьи расположены в

систематическом порядке, делился на восемь главных разделов и состоял из 15 томов. Он был отпечатан тиражом 1200 экземпляров.

Санкционирование Свода законов верховной властью началось с того, что в конце 1832 г. он был передан на рассмотрение законосовещательного учреждения – в Государственный совет. 19 января 1833 г. император открыл заседание и выступил с речью, в которой, прежде всего, подчеркнул что решена главная задача упорядочения узаконений – «составить из всех многочисленных указов свод тех узаконений, которые действительную силу имеют», которая позволит заняться дальнейшим развитием законодательства – «когда сделается известным, что мы имеем и в чем могут состоять недостатки» можно «приступить к усовершенствованию и дополнению законов». Рассмотрение и одобрение Свода законов Государственным советом было оформлено его журналом (протоколом заседания), утвержденным царем и на его основе был подготовлен проект манифеста об утверждении свода и порядке его введения в действие^[15].

Труд М.М. Сперанского был оценен высшей государственной наградой – орденом св. Андрея Первозванного, ленту которого одел на него монарх. Позднее чиновники II отделения также получили награды.

Обнародование Свода законов было проведено манифестом Николая I от 31 января 1833 г. как особо торжественным правовым актом. В нем объявлялось, что император еще в самом начале царствования «признав необходимым привести отечественные наши законы в ясность и твердый порядок» повелел «собрать и издать их в полном их составе и потом из сего общего состава, отделив одни действующие ныне в империи нашей законы, соединить их в правильный и единообразный Свод и изложить их в точной их силе, без всякого в существе их изменения, на том самом основании, какое еще в 1700 г. положено было Петром Великим». Монарх констатировал, что это намерение исполнено – «все законы, начиная от Уложения 1649 г. по 1 января 1832 г. в течение 183 лет изданные... сведены в единообразный состав, соединены в одно целое, распределены в книги по главным предметам дел правительственных и судебных». В манифесте подчеркивалось решение главных задач создания Свода законов - удовлетворены «первые, существенные нужды государства: правосудие и порядок управления», а также «сим удостоверяется сила и действие законов в настоящем и полагается твердое основание к постепенному их усовершенствованию в будущем» и «сим исполняются желания предков наших, в течение ста

двадцати шести лет почти непрерывно продолжавшиеся». Особо обращалось внимание и на то, что установленная Сводом система законодательства должна сохраняться – «все, что после 1 января 1832 г. состоялось или что по общему движению законодательства впредь состоится, будет по порядку тех же книг и с указанием на их статьи распределяемо в ежегодном Свода продолжении, и таким образом состав законов, единожды устроенный, сохранится всегда в полноте его и единстве». По существующему порядку обнародования в России источников права Свод законов («законные книги») препровождался в Правительствующий сенат для обнародования и направления в центральные и местные правительственные учреждения для изучения и использования с 1 января 1835 г. в правоприменительной деятельности^[16].

Правовая природа Свода законов Российской империи была связана с тем, что он выступал как результат юридической деятельности государства по упорядочению законодательного массива страны и представлял собой *акт систематизации действующего общегосударственного законодательства России* за период с 1649 по 1832 г. В результате проведенных работ по упорядочению Российского законодательства была впервые создана принципиально новая в зарубежной и отечественной юриспруденции модель акта систематизации законодательства - Свод законов.

Для Свода законов были характерны следующие черты:

- *являлся официальным изданием упорядоченного действующего общегосударственного (общемперского) законодательства с повышенным уровнем официальности* (был санкционирован императором) и выступал как основной носитель правовой информации – источник позитивного права;
- *формировался на основе предварительной многоуровневой обработки законодательства* – использовании в сочетании двух видов систематизации – *консолидации и инкорпорации*. *Консолидация* как вид систематизации законодательства была применена с целью устранения множественности узаконений, их унификации и упрощения использования законодательства в определенной сфере правового регулирования. В результате ее применения были созданы укрупненные обновленные (отредактированные) или новые

тексты, в которых были изложены старые правовые регуляции (нормы права) и которые образовывали отдельные разделы Свода законов (т.н. «главные разряды»). Они составляли комплексное консолидированное образование (например, Законы о состояниях) или в их рамках выделялись соответствующие внутренние подразделения (например, в Уставах благочиния выделялся Устав о цензуре), которые делились на разделы, главы, отделения, статьи.

- На базе этого консолидированного законодательства проводилась *инкорпорация* как операция по формированию Свода законов из составных частей (главные книги, разряды законов) которые выступали как отрасли законодательства и соответственно уже образовывали своеобразные «внутренние своды» - Свод Основных государственных законов, Свод законов о состояниях и др., из которых свод состоял в целом;
- *официально установил систему законодательства*, которая позволяла обеспечить оперативный поиск действующего нормативно-правового материала в различных сферах государственной деятельности и правового регулирования, а также выступал в качестве своеобразного правового классификатора для правового материала.

Свод законов Российской империи с точки зрения его юридической силы укладывался в рамки общей концепции соотношения изданных ранее узаконений, т.е. в случае выявления противоречий между предшествующими Своду законами и самим Сводом нормативная сила сохранялась за ранее изданными законодательными актами. При коллизии положений, изданных ранее и вошедших в Полное собрание законов Российской империи узаконений, и нормами Свода высшую нормативную силу имели первые, для чего была использована система отсылок по регистрационным номерам и датам издания к актам, вошедшим в Полное собрание законов Российской империи^[17].

В целях периодического отражения состояния законодательства в определенный момент предполагалось выпускать Продолжения к Своду законов, а также переиздавать весь Свод через каждые десять лет. После издания Свода законов российской империи в 1832 г. было организовано издание Продолжений к Своду. В течение 8 лет (1832-1840 гг.) их вышло шесть. Второе издание Свода законов было осуществлено через 10 лет после первого издания - в 1842 г. Обилие законов XVIII-XIX вв., а также принципы систематизации в

Своде привели к тому, что общий объем Свода значительно возрос, число статей в нем в полтора раза превысило это количество в первом издании. В Своде законов издания 1842 г. имелось 52 328 статей в тексте и около 7 040 в приложениях. Число томов Свода осталось прежнее - пятнадцать. В 1857 г. по той же схеме Свод был переиздан в третий раз, количество статей в его пятнадцати томах уже было до 90 000. Это было последнее полное переиздание Свода законов Российской империи. В последующие годы полных переизданий не производилось, и переиздавались лишь отдельные тома Свода^[18].

* * *

Подводя итог рассмотренным вопросам можно сказать, что проведенная в России систематизация законодательства – создание и издание Полного собрания законов Российской империи, а затем и Свода законов Российской империи явились существенным прорывом в правовом развитии России. Это создало условия для дальнейшего совершенствования правового регулирования отношений в стране, а также возможности для проведения дальнейшего его упорядочивания, повысило уровень законности в деятельности государственных учреждений и правоприменительной практике, составило основу изучения российского права в юридических учебных заведениях и оказало значительное влияние на развитие и становление русской юридической науки и образования. В результате систематизационных работ определилось и получило развитие направление юридической техники, связанное с упорядочением законодательства. Отечественный опыт может быть использован и в создании Свода законов Российской Федерации.

^[18] См.: Майков П.М. Комиссии составления законов при императорах Павле I и Александре I // Журнал Министерства юстиции. 1905. № 7, 9, 10;

^[2] См.: Сперанский М.М. Краткое историческое обозрение комиссии составления законов Предположения к окончательному составлению законов. // Рус. старина. 1876. № 2. С. 435. См. анализ указанных записок: Кодан С.В. М.М. Сперанский и систематизация законодательства в России // Сов. государство и право. 1989. № 6.

^[3] Бычков А.Ф. К 50-летию II отделения Собственной е.и.в. канцелярии // Рус. старина. 1876. № 2. С. 431.

^[4] Сперанский М.М. 1) Предисловие // Полное собрание законов Российской империи. Собр. первое. СПб., 1830. Т. 1 (далее ПСЗ-1); 2) Обозрение исторических сведений о Своде законов. Составлено из актов, хранящихся в II отделении Собственной его Императорского Величества канцелярии. СПб, Отпечатано в типографии II отделения Собственной е.и.в. канцелярии. СПб., 1833. Далее данное сочинение цитируется по кн.: Сперанский М.М. Руководство к познанию законов. СПб., 2002. С. 126-172.

^[5] *Сперанский М.М.* Предисловие // ПСЗ-1. Т. 1.С. 1-31. Опубликовано в «Российском юридическом журнале». 2005. № 2. Далее цитируется данное издание.

^[6] См.: Бэкон Ф. О достоинстве и преумножении наук. Трактат о всеобщей справедливости, или об источниках права, в одной главе, в форме афоризмов. Афоризмы № 60-63.

^[7] Сперанский М.М. Руководство к познанию законов (СПб., 1845) СПб., 2002. С. 56-58.

^[8] См.: Сперанский М.М. Предисловие к Полному собранию законов Российской империи // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. 1. С. 1-28. См. также: Шебанов А.Ф. 1) Полное собрание законов Российской империи (из истории систематизации законодательства в России). // Труды ВЮЗИ. М., 1970; 2) Из опыта создания Полного Собрания законов и Свода законов в дореволюционной России. // Правоведение. 1967. № 2. Кодан С.В. Полное собрание законов Российской империи (к 175-летию издания) // Росс. юрид. журнал. 2006. № 1.

^[9] Там же. С. 171-172.

^[10] Император Николай Первый. М., 2002. С. 86.

^[11] Сперанский М.М. Обзорение исторических сведений о Своде законов. С. 172.

^[12] См.: Корф М.А Жизнь графа Сперанского. СПб., 1861. Т. 1-2;

^[13] См.: Полное собрание законов Российской империи. (далее ПСЗ-2). Т. 1. № 114; Строев В.Н. Столетие Собственной е.и.в. канцелярии. СПб., 1912; Краткий очерк деятельности Второго отделения Собственной е.и.в. канцелярии. СПб., 1876; Майков П.М. Второе отделение собств. е.и.в. канцелярии 1826-1882. СПб., 1906; Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты (Первая половина XIX в.) М., 1981; Карпец В.И. Высшие органы государственной власти и управления // Развитие русского права в первой половине XIX века. М., 1994; Витенберг Б.М., Тетюнник Л.И., Додонов Б.Ф. Собственная е.и.в. канцелярия и ее учреждения// Центральные и высшие государственные учреждения России. 1801-1917. СПб., 2000. Т. 1.

^[14] См. Корф М.А. Жизнь графа Сперанского. СПб., 1861. Т.1-2; Чибиряев С.А. Великий русский реформатор. Жизнь, деятельность, политические взгляды М.М. Сперанского. М., 1989; Томсинов В.А. 1) Светило русской бюрократии. Исторический портрет М.М. Сперанского. М., 1991; 2) Сперанский. М., 2006 Морозов В.И. Государственно-правовые взгляды М.М. Сперанского. СПб., 1999; Кодан С.В. Божьей милостью Чиновник. М.М. Сперанский и Российское государство. Екатеринбург, 2001; Косачевская Е.М. Михаил Андреевич Балугьянский и Петербургский университет первой четверти XIX в. Л., 1971 и др.

^[15] Корф М.А. Жизнь графа Сперанского. Т. 2. С. 73; Государственный совет. 1801-1901. С. 57; Майков П.М. О Своде законов Российской империи. С. 40-45.

^[16] Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 8. Отд. 1. № 5947. (Далее ПСЗ-2).

^[17] См.: Пиголкин А.С. Понятие и формы систематизации законодательства // Систематизация законодательства в Российской Федерации. СПб., 2003. Кодан С.В. Акты систематизации законодательства в системе источников права // Истоки и источники права. Очерки. СПб., 2006.

^[18] См.: ПСЗ-2. Т. XVIII. № 16584; Майков П.М. О Своде законов Российской империи. СПб., 1905. С. 40-41; Коркунов Н.М. Значение Свода законов // Коркунов Н.М. Сб. статей. СПб., 1898. С. 77-96; Корево Н.Н. Об изданиях законов Российской империи. 1830-1899. СПб., 1900; Майков П.М. О Своде Законов Российской Империи. СПб., 1906; Рыбаков Ю.Я. Своды законов Российской Империи первой половины XIX века. // Проблемы источниковедения СССР и специальных исторических дисциплин. М., 1984; Кодан С.В. Проекты преобразований политико-правой системы М.М. Сперанского. С. 134-152.