

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.162.5.106-115

И. Г. Пирожкова*

Правотворчество в Российской империи: градостроительная политика и законодательство

Аннотация. Статья представляет эволюцию правотворчества в Российской империи через призму градостроительного правового нормирования. Охватывается период действия неcodифицированного и codифицированного законодательства с рубезом, пролегающим в составлении Свода законов Российской империи (всех его редакций) и Полного собрания законов Российской империи. В данных материалах автором выявлено около 300 исторических нормативных актов, касающихся регулирования градостроительной деятельности начиная с эпохи Петра I и до 1825 г. (период, систематизированный в ПСЗРИ), и ряд крупных codифицированных актов XIX — начала XX в. Анализ их содержания и формы лег в основу выводов о качествах правотворчества в Российской империи.

На основе анализа нормативного материала, охватывающего строительное, архитектурное законодательство, правовые нормы в области организации градостроительной деятельности, рассматриваются характерные черты дореволюционного правотворчества в области мотивации создания нормативных актов, концептуальные приемы юридической техники, свойства систематизации. Выделяются субъекты правотворческой деятельности. Нормативные акты классифицируются по разным основаниям, проводится параллель с современной иерархией нормативных актов, выделяются исторические особенности их типологии. Делаются выводы о неточной квалификации основных выявленных актов (уставов) в качестве кодексов, о превалировании правового идеализма в концепции и политике градостроительного нормирования. Источником фиксации общественных отношений в виде правовой нормы признается монаршая воля, в рассматриваемой области основанная на представлении об идеальном городе, концепция которого эволюционировала от идеи регулярности до рационального капиталистического пространства, в конце периода дополненная предложениями профессиональной общественности.

Ключевые слова: архитектурное право; градостроительная политика; градостроительное право; правотворчество; строительное законодательство; Строительный устав; урбанистика.

Для цитирования: Пирожкова И. Г. Правотворчество в Российской империи: градостроительная политика и законодательство // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 5. — С. 106—115. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.162.5.106-115.

Law-Making Process in the Russian Empire: Urban Planning Policy and Legislation

Irina G. Pirozhkova, Cand. Sci. (Law), Cand. Sci. (Law), Cand. Sci. (History), Docent, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, Tambov State Technical University
ul. Michurinskaya, d. 112d, Tambov, Russia, 392032
O_1_23456789@list.ru

Abstract. The paper presents the evolution of law-making process in the Russian Empire through the prism of urban planning legal regulation. It covers the period of uncodified and codified legislation with the period up to the appearance of the Digest of Laws of the Russian Empire (all its editions) and the Complete Collection of Laws of the Russian Empire (PSZRI). In these materials, the author identified about 300 historical normative acts related to the regulation of urban development from the era of Peter the Great to 1825 (the period systematized

© Пирожкова И. Г., 2020

* Пирожкова Ирина Геннадьевна, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Тамбовского государственного технического университета

Мичуринская ул., д. 112д, г. Тамбов, Россия, 392032

O_1_23456789@list.ru

in the PSZRI), and a number of major codified acts of the 19th — early 20th century. The analysis of their content and form formed the basis for conclusions about the quality of law-making process in the Russian Empire. Based on the analysis of normative material covering construction, architectural legislation, legal norms in the field of organization of urban development, the author considers the characteristic features of pre-revolutionary law-making process in encouraging the creation of normative acts, conceptual techniques of legal technology, systematization characteristics. Subjects of law-making process are singled out. Normative acts are classified according to different grounds, a parallel is drawn with the modern hierarchy of normative acts, and historical features of their typology are highlighted. The author draws conclusions about the inaccurate classification of the main identified acts (charters) as codes, about the prevalence of legal idealism in the concept and policy of urban planning regulation. The source of fixing public relations in the form of a legal norm is the monarch's will. In the research area it is based on the idea of an ideal city, the concept of which has evolved from the idea of regularity to a rational capitalist space. It was supplemented by proposals from the professional community at the end of the period.

Keywords: architectural law; urban planning policy; urban planning law; law-making process; construction legislation; Construction Charter; urbanism.

Cite as: Pirozhkova IG. Pravotvorchestvo v Rossiyskoy imperii: gradostroitel'naya politika i zakonodatel'stvo [Law-Making Process in the Russian Empire: Urban Planning Policy and Legislation]. *Lex russica*. 2020;73(5):106-115. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.162.5.106-115. (In Russ., abstract in Eng.).

Правотворчество как деятельность субъектов, наделенных нормотворческой компетенцией, в российском государстве имеет богатое, противоречивое прошлое. В связи с этим в рамках данной работы, для того чтобы охватить основные стороны правотворческой деятельности в ее ретроспективе, необходимо выделить четкую структуру и подходы к ее рассмотрению.

Правотворчество как феномен нормативной деятельности можно рассматривать через призму его процессуальных и материальных составляющих; его итогов (качества норм), с учетом форм систематизации результатов и оценки его юридической техники и др.

С историко-правовых позиций в контексте российской государственности правотворчество, как и другой социальный процесс, может рассматриваться исходя из принципов хронодискретного моногеографического исследования, которое предполагает использование методов компаративистского анализа. Отечественная история имеет очевидный буфер такой дискретности в формировании правовых явлений и протекании правовых процессов — революционные события 1917 г.¹

Правотворчество нормообразующих субъектов в исторической плоскости необходимо изучать, во-первых, учитывая его периодизацию, во-вторых, преемственность и разрыв исторической «оболочки» — формы, в которых выразились его результаты. В-третьих, важней-

шей составляющей является особенности этой формы, выражающееся в свойствах организации правотворческого процесса, его интенсивности, применяемой юридической техники. Своеобразными «ответвлениями» в тематике, связанной с правотворчеством является анализ его источников и субъектов (трансформации публичных субъектов: государственных органов, органов местного самоуправления и др.; общественных корпораций; феномена обычного права и процесса правотворчества и др.).

Очевидная и самая крупная периодизация истории российского правотворчества выделяется по рубежу 1917 г. Однако внутри этих периодов есть и более мелкое членение.

С точки зрения форм систематизации, которые прошел в своем развитии нормативный материал, в рамках дореволюционного этапа явно выделяются периоды действия докодифицированного и кодифицированного норморегулирования.

Рубежом является время создания первой систематизации российского права, которая производилась в общеевропейском духе и по европейским образцам (итог, а возможно, интервал, сам по себе довольно продолжительный, со второй половины XVIII по первую треть XIX в.). Европейское (германское) происхождение эталонов, которые были взяты М. М. Сперанским и другими систематизаторами российского права, вдохновленными европейскими

¹ Демичев А. А. Принципы и перспективы научного направления «хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение» // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 1 (33). С. 23—28.

же философскими взглядами на цивилизаторскую роль права в жизни общества, иногда рассматривается как основание фактического прекращения существования самостоятельной системы русского права, складывавшегося в эпоху Средневековья. Фактически вместе с данной систематизацией в российскую правовую действительность пришло отраслевое разделение на публично-правовой и частно-правовой нормативный материал, укрепилось разделение материального и процессуального права, были созданы зримые признаки германской правовой семьи на российской почве — «кодексы»². Одним из ключевых признаков разрыва системы средневекового русского права и правотворчества с новым, систематизированным, относящимся к эпохе просвещенного абсолютизма, является декларируемый переход к практике письменной фиксации нормы. Однако и в значительно более поздние времена на территории Российской империи, отличавшейся не только многоукладностью социально-экономических отношений, но и разнообразием форм фиксации этих отношений, правовой многоукладностью, устные формы правотворчества практиковались весьма широко в тех областях, которые были связаны с брачно-семейными, наследственными, поземельными отношениями, что было характерно в особенности для крестьянской среды; нормотворчество в среде национальных общностей часто также основывалось на обычаях (адатах и др.)³. Таким образом, вопрос о степени исторической преемственности формы правотворчества и его фиксации, каналах применения права остается дискуссионным.

Модернизация и обновление правотворчества в Новое время в **докодификационный**

период в России теснейшим образом, как и вся государственная жизнь, были связаны с петровскими преобразованиями.

Правотворчество в XVIII в., в частности в период петровских преобразований, было чрезвычайно бурным, и уже с 1710-х гг. были сделаны попытки систематизации новелл российского права в рамках существовавшего Соборного уложения, которые, впрочем, не были доведены до конца по организационным причинам и причинам постоянного обновления законодательства⁴. Интенсивность правотворчества не только не уменьшалась после смерти Петра I, но в отдельные периоды наращивалась: так, при Анне Иоанновне за 10 лет ее правления было издано 2 764 акта, за 20 лет правления Елизаветы Петровны — 2 915 актов, за 24 года правления Екатерины II — 5 940 актов. За 28 лет единоличного правления Петра I было издано 3 207 актов⁵.

Правотворчество Нового времени в рамках модернизированной системы российского права до периода его кодификации отличалось некоторыми концептуальными чертами, зафиксированными как на уровне философии, доктрины (в более поздний период, в XIX в., когда произошло становление доктрины российского права в трудах его теоретиков⁶), так и самими создателями правовых норм, что было отреллексировано буквально в «теле» нормы, подтверждается текстуально — в законодательном или ином акте правотворческого характера. Рассмотрим эти черты.

1. Правовой идеализм. Явление, описанное в современной теоретико-правовой литературе как двойной концепт правового идеализма и правового нигилизма⁷. Гипертрофированное наивное отношение к юридическим средствам,

² Термин употреблен в кавычках в данном случае в связи с дискуссионностью полной кодификации, произведенной в рамках глобальной систематизации российского права в последней трети XVIII — первой трети XIX в.

³ Безгин В. Б. Правовые обычаи и правосудие русских крестьян второй половины XIX — начала XX века. Тамбов, 2012. 124 с.

⁴ Томсинов В. А. «Всем должно хранить интерес государев и государственной»: Петр I как законодатель // URL: http://tomsinov.com/Articles/Misc/petr_i.pdf (дата обращения: 01.10.2019).

⁵ Ельчанинова О. Ю., Ельчанинов А. П. Преемственность и новации законотворческой деятельности Анны Иоанновны // Юридические исследования. 2015. № 8. С. 112—126; Ельчанинов А. П., Ельчанинова О. Ю. Концептуальные подходы к эволюции законодательства в сфере применения смертной казни в эпоху Елизаветы Петровны // История государства и права. 2014. № 3. С. 54—59.

⁶ Шпилов А. Н. П. Е. Казанский о проблемах правотворчества в Российской империи начала XX века // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 12. Ч. 3. С. 190—193.

⁷ Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько М., 2001. С. 376—392.

переоценка роли права (особенно в писаной форме, в форме законодательства) и его возможностей, убежденность, что с помощью законов можно решить все социальные проблемы, особенно характерны для правотворчества XVIII в. Зримым в буквальном смысле слова выражением такого подхода стало, например, правотворчество в области градостроительства.

Волонтаристская градостроительная политика, окрашенная субъективным личным чувством, ярче всего проявлялась и в том, что царь выбирал места закладки крепости и верфи, руководствуясь исключительно стратегической целесообразностью, и в указаниях использовать архитектурные образцы Северной Европы — типы жилых домов, храмов и садов как приоритетные для ранней стадии строительства города, и в том, что уже в 1712 г., через три года после победы русских войск над шведской армией под Полтавой и через девять лет после закладки Санкт-Петербургской крепости, город, выросший вокруг нее, был объявлен Петром I столицей государства⁸. Типичный пример правового акта, базирующегося на идеалистическом подходе к проблемам градоформирования, широко известный в исторической и искусствоведческой литературе указ 1714 г. о запрете строить каменные дома на всей территории империи⁹. В указе такая радикальная мера мотивировалась тем, что «понеже здесь [в Петербурге] каменное строение зело медленно строится», и вводилась до тех пор, пока «здесь удовольствуются строением». Однако исторические сведения о застройке провинциальных городов, параллельные нормативные акты о противопожарной безопасности, прямо предписывающие избегать деревянного строительства, наконец, здравый смысл дают основание считать этот указ невыполнимым, идеалистичным¹⁰.

Вторая половина XVIII в. со зрелым рационализмом реформ Екатерины II также характеризуется идеалистическо-волонтаристскими стратегиями государства, что ярко демонстрирует правотворчество в избранной для иллюстрации

его тенденций области. Так, после событий Крестыанской войны 1773—1775 гг. необходимость создания новой пространственной системы опорных пунктов государственного порядка стала приоритетом градостроительной политики. Переустройство системы расселения должно было проводиться в духе имперской концепции идеального государства. В основу идеальной модели расселения был положен принцип регулярности, равномерного распределения городов по территории империи.

Не учитывая исторически сложившуюся систему расселения, административно-командным способом были установлены количественные критерии — численность населения уездов и губерний. Они вносили определенную закономерность в формирование пространства. То, что не подчинялось этой закономерности, должно было уничтожаться, поэтому, наряду с назначением новых городов, происходило упразднение старых. Эти процессы приводили в том числе к созданию населенных пунктов, называемых городами исключительно на основе административного признака, не имевших экономических к тому оснований. В дальнейшем это приводило, например, к тому, что жители (застройщики) в силу городского статуса этих населенных пунктов обязаны были использовать более дорогие и сложные образцовые проекты для строительства, что по экономическим причинам было невозможно, — это приводило к «безобразиям» по терминологии нормативных актов в градостроительной практике.

Последующее законодательство преемников Екатерины II, как и в начале XVIII в., характеризуется непоследовательностью. Мероприятия Павла I были направлены на расформирование части губерний, их должно было остаться 34 вместо 51, которые впоследствии были восстановлены Александром I. На основе одной и той же сети населенных пунктов с каждой новой правотворческой инициативой создавалась новая система городского расселения: с 1775 по 1802 г. сеть городов российской провинции 4 раза поменяла свой внешний вид¹¹.

⁸ Аронова А. А. Воля Петра и сила обстоятельств: первые десять лет архитектурной истории Петербурга // Архитектура в истории русской культуры. Вып. 4. Власть и творчество. М., 1999. С. 92—99.

⁹ Императорский указ № 2848, 1714 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собрание I. СПб., 1830. Т. IV.

¹⁰ Пирожкова И. Г. К вопросу о правовом идеализме в нормативном регулировании градостроительства в Российской империи XVIII в. // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 2 (19). С. 12—19.

¹¹ Грязнова Н. В. Создание сети городских поселений в конце XVIII в. как попытка решения политических проблем // Городское управление. 1999. № 3 (32). С. 11—12.

Такой явный конфликт между желаемым идеальным образом города, выраженным нормативно, и реальными социальными возможностями являлся питательной средой, в которой рос правовой нигилизм подданных. Повсеместное неисполнение юридических предписаний демонстрировало бессилие власти. Издание противоречивых, параллельных актов, которые нивелировали друг друга, приводило к «растрате» регулирующей силы права.

2. *Отсутствие преемственности в систематизации правотворчества и действию нормативного акта.* Изначальный импульс правотворческой деятельности в абсолютистском государстве, каким стала Российская империя в XVIII в., принадлежит главе государства, «ибо Его Величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен. Но силу и власть имеет свои государства и земли, яко Христианский Государь, по своей воле и благомнению управлять»¹². Вероятно, именно этот неоспоримый принцип построения правотворчества в абсолютной монархии, а также острая политическая борьба эпохи дворцовых переворотов перечеркивала все возможности совершенствования юридической техники, в частности организации учета преемственности норм, действующих продолжительное время, не связанных с рамками конкретного царствования, вне классических правовых систематизаций, известных юридической науке.

Так или иначе, в правотворческой практике того времени отсутствовала традиция формальной отмены предшествующих норм, хотя бы даже и явно не выполнявшихся. Это фактически общее место юридической техники того времени, выявленное на нормативном материале, отложившемся в ПСЗРИ, касающемся градостроительства и смежных с ним областей (урбанистики). В данном случае уместно привести редкий пример исключения из этого общего правила, продиктованный, вероятно, очень значимыми последствиями правотворческого акта. Так, уже упоминавшийся одиозный указ № 2848 от 1714 г. был фактически отменен некоторыми последующими указами, особенно касающимися Москвы, т.к. они противоречили

ему и не просто разрешали, а предписывали каменное строительство в отдельных районах Москвы¹³. Формальный же запрет на каменное строительство после смерти Петра I был снят в несколько этапов: в указе от 3 февраля 1729 г. говорилось, что «ныне в художниках [мастеровых] остановки не имеется» и поэтому в Москве «каменные дома» обывателям строить разрешается¹⁴. В тексте указа речь идет только о Москве, однако волю Сената предписывалось передать и «в губернии». Окончательно и четко разрешение было сформулировано только в резолюции на сообщение Сената от 28 марта 1741 г.¹⁵ Полиция просит Сенат не возобновлять запрет. Сенат рассуждает, что указ 1714 г. не нужен, так как «промышленники много материала [кирпича] сделать не могут... мастера в Петербурге живут праздно» (что подтверждало историческую неоправданность, идеалистичность, невыполнимость петровского указа).

3. *Мотивации правотворчества.* Типичный для эпохи стиль, форма, мотивации, которыми руководствовались правотворцы эпохи просвещенного абсолютизма, могут быть продемонстрированы на нормативном материале, относящемся к градоформированию, в частности к градостроительству. Так, многочисленны указы, регулирующие такие, казалось бы, технические аспекты, как размер участков, какие «должно выделять помещикам и какие по качеству строения потребно возводить» в новой столице для освоения ее территории, многочисленны и многословны¹⁶. Они превосходно показывают характер правовых регламентаций того времени. В первых подобных указах, относящихся к началу царствования, либо сухо излагаются требуемые от застройщиков нормы, либо автор достаточно мягко, с позиции морализирующего главы отечества, вообще не упоминает о том, что будет с ослушниками императорской воли. В последующем язык и стиль указов гневны, эмоциональны, что свидетельствует о бессилии, которое было понимаемо их авторами, это дополняет картину правового идеализма, бытующего в обществе.

Так, первый известный такой указ относится к 1713 г. (в нем упоминается предыдущий аналогичный указ, однако он не зафиксирован

¹² Артикул воинский с кратким толкованием. 26 апреля 1715 г. (цит. по: Томсинов В. А. Указ. соч.).

¹³ Императорские указы № 3147, 1718 г.; № 3885, 1722 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. V, VI.

¹⁴ Императорский указ № 5366, 1729 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. VIII.

¹⁵ Императорский указ № 8357, 1741 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XI.

¹⁶ Императорские указы № 8323, 1741 г.; № 8588, 1742 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XI.

в ПСЗРИ). В документе содержится напоминание владельцам участков, чтобы они «свои дома строили заранее, а как повелено им будет туда ехать жить, чтобы все было готово, чтоб неведением никто не отговаривался»¹⁷. Затем следуют указы с подробной технической регламентацией¹⁸. Интересны не санкции за неисполнение как таковые (ибо они менялись в зависимости от воли нормотворца в конкретный исторический момент), а обоснования их необходимости. Мотивировка санкций в отношении тех, кто не построил, вопреки взятым обязательствам, дома, характерна для правовых устремлений эпохи Просвещения: они идут «против народной пользы» и «общего блага».

История с заселением и формированием ранней застройки Петербурга в силу продолжающейся, неконстантной природы градостроительных общественных отношений крайне показательна также для анализа еще одной черты правотворчества Нового времени — *юридической техники*, фактически не предполагавшей никакой системы учета уже имеющихся норм и преемственности нормотворчества. Так, фактически каждое новое царствование в рассмотрении конкретной продолжающейся правовой ситуации начиналось с создания нового акта, в значительной степени повторяющего старый аналогичный, но при этом не делалось никакой попытки их систематизации, инкорпорации норм в один руководящий документ, зачастую не делалось попытки даже бланкетной техники отсылки к имеющемуся предыдущему акту, несмотря на то что архивные документы организационного характера, а также сами нормативные акты содержат следы того, что с результатами правотворчества знакомили управленцев на местах.

Так, в правление Анны Иоанновны происходит новый виток правового принуждения нерадивых застройщиков столицы по тому же со-

держательному эталону нормативного акта, что и у предшественника. В указах после петровского обещания грозных репрессий смягчается тон, констатируется «худое состояние» города, наличествует попытка статистически обосновать это состояние, т.е. дается рациональная мотивировка общего блага и пользы¹⁹. На протяжении трех лет (1731—1733 гг.) было издано 6 указов «вдогонку» друг другу, которые всегда копировали текст предыдущих актов, но в своей новой регламентирующей действии застройщиков и надзирающих лиц части становились все строже²⁰. В последних указах Анны Иоанновны сквозит такой же гнев, как и в последних актах Петра I²¹.

Стилистика исторических правотворческих актов свидетельствует о том, что право воспринималось его непосредственными создателями как эквивалент универсального регулятора человеческого поведения. Назначение права подчеркивалось прямо: «...ничто так ко управлению государства нужно есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже все законы писать, когда их не хранить, или ими играть, как в карты, прибирая масть к масти, что нигде в свете так нет, как у нас было, а от части и еще есть, и зело тщатся всякия мины чинить под фортецию правды...»²². Право чрезвычайно часто апеллирует к моральным рычагам воздействия. В актах правотворчества текстуально фиксируется октроированная природа правотворческих решений, которая современному восприятию, основанному на демократических правовых принципах народного суверенитета, представляется архаичной, что делает таковым общий посыл нормативного акта, а также его язык и стиль. Нормативные акты того времени (даже акты самого высокого уровня) явно содержат дидактические коннотации, а иногда и прямо имеют целью обучить какой-то конкретной технологии, соединяют в себе функции

¹⁷ Императорский указ № 2747, 1713 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. V.

¹⁸ Императорские указы № 3538, № 3634, 3673, 1720 г.; № 3766, 1721 г.; № 4405, 1724 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. VI.

¹⁹ Императорские указы № 5759, 5866, 1731 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. VIII.

²⁰ Императорские указы № 5956, 6091, 6220, 1732 г.; № 6463, 1733 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. VIII, IX.

²¹ «Хотя указами предков наших многократно подтверждено... дабы в здешнем резидующем месте... партикулярное строение было регулярно построено... под опасением Высокого Гнева Нашего... приказываю строить из числа душ... с теми кто не внемлет поступать как с преслушниками Ея Величества» (Императорские указы № 8167, 1740 г.; № 8323, 1741 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XI).

²² О хранении прав гражданских, о невершении дел против Регламентов, о невыписывании в докладе что уже напечатано и о имени сего указа во всех судных местах на столе, под опасением штрафа : Указ о хранении прав гражданских. 17 апреля 1722 г. (см.: Томсинов В. А. Указ. соч.).

учебника, инструкции²³. В области градоформирования, например, известны указы петровского времени, содержащие обучающие инструкции о мазанковом строительстве, самый поздний нормативный материал такого рода, выделенный нами, — раздел Строительного устава 1900 г., содержащий инструкцию о внутреннем устройстве протестантских культовых сооружений²⁴.

Для исследователя, изучающего любую область отечественной истории права, неоценимой помощью является одна из самых масштабных систематизаций, итогом которой стало появление Полного собрания законов Российской империи. Было бы справедливым утверждение, что оно само по себе является одновременно и источником по истории российского законодательства, и с точки зрения историографии — первым масштабным исследованием права. Является ли продолжающееся явление ПСЗРИ, которое было создано для систематизации уже имеющихся, действующих на момент публикации нормативных актов, элементом правотворческой деятельности? Полагаем, что да, в широком смысле правообразование включает предшествующий непосредственному правотворчеству подготовительный процесс формирования акта права (закона), который в условиях России периода империи иногда не имел полной промульгации, не был доступен для государственных органов и органов местного самоуправления, а также подданных.

Как известно, в дореволюционной истории систематизации российского права существует три собрания законов. К первому и второму собраниям для практических нужд были сделаны алфавитные и тематические указатели, которые были основаны на более или менее целостной и постоянной совокупности ключевых слов и словосочетаний, имеющих преемственность.

Их использование позволяет выявлять массив норм, относящихся к той или иной области правотворчества и праворегулирования. Обработка массива информации выводит исследователя к интереснейшим вопросам об этапах и интенсивности правотворческой дея-

тельности российского государства, например: о соотношении текущего, хронологически выстроенного нормирования с кодифицированными сборниками (разнообразными уставами, содержащими нормы о градостроительных объектах); о доле повторных норм и новелл в законодательстве; об уровне кодификации действующего законодательства и о многом другом.

В современной обширной историографии²⁵ существует иерархическая классификация правовых актов XVIII—XIX вв., основанная на нескольких критериях:

1. Классификация публичных субъектов правотворческой деятельности.
2. Желание найти преемственность с современными формами правотворчества, основанными, в свою очередь, на классификации современных субъектов правотворческой деятельности в условиях демократических принципов четкого разделения властей.
3. Учет исторических форм правотворчества до реформ Петра I (например, жалованные грамоты, уставы и др.).
4. Учет заимствованных форм правотворчества в результате проведенной в XVIII в. модернизации права (регламенты, положения и пр.).

Конкретные формы, которые становились итогом правотворчества в Российской империи, включают хорошо изученные образцы нормативных правовых актов, которые иногда с оговорками могут быть названы современным термином «закон»: манифесты, именные указы (в том числе и объявленные через какой-то орган, законосовещательный или распорядительный, что, учитывая второе основание классификации, затрудняет встраивание данных актов в современные представления об иерархии правовых норм) и указы, которые могли издаваться как самим монархом, так и от его имени Сенатом (сенатские указы; указы, объявленные из Сената). Фактически разновидностей законодательных актов было гораздо больше, и их соотношение постоянно — от правления к правлению — менялось. Кроме того, учитывая отсут-

²³ См., например: Должность архитектурной экспедиции : Трактат-кодекс 1737—1740 гг. Вступительная статья Д. Аркина // Архитектурный архив. Вып. 1. М., 1946. С. 7—100.

²⁴ Пирожкова И. Г. Дидактика правовых источников (на материалах градостроительного законодательства Российской империи) // Вестник Тамбовского университета. Серия : Гуманитарные науки. 2014. № 7 (135). С. 90—95.

²⁵ Тесля А. А. Источники (формальные) гражданского права Российской империи в XIX — начале XX века // URL: <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=332> (дата обращения: 01.10.2019).

ствии разделения властей на три классические ветви, относящееся к периоду систематизации начало осознания необходимости такого разделения, выраженное в проектах реформ Сперанского, декабристов и в других дворянских проектах политических преобразований, важно отметить, что огромное правовое поле занимало подзаконное регулирование — нормативные правовые акты ведомственного характера, иногда заполнявшие собой большую часть нормативного материала. Таково регулирование, например, в области технического нормирования, гражданской службы, «государственного благоустройства», системы образования и др.

Второй крупный период — **период действия кодифицированного права**. Данный период также неоднороден и с точки зрения формирования нормативной базы в определенной области общественных отношений может дробиться по-разному (необходимо учитывать подготовку и введение в действие уголовного, гражданского и иного законодательства в разных редакциях основных нормативных актов, входивших в Свод законов Российской империи). Подпериоды возможно выделять в соответствии с выходом в свет крупных собраний, ставших итогом правотворчества и систематизации: редакций Полного собрания законов Российской империи и Свода законов Российской империи.

Одним из дискуссионных вопросов, возникающих при рассмотрении любого нормативного акта, помещенного в Свод, является вопрос о природе его систематизации. Являются ли они консолидацией, инкорпорацией или кодификацией? Привычным в научной и учебной литературе по отношению к уставам, положениям, иногда регламентам является термин «кодекс». Зачастую основанием для этого является чисто временной исторический критерий — необходимость отграничивать исторические периоды действия законодательства до и после эпохи появления ПСЗРИ и СЗРИ, т.е. до и после 1830-х гг. Однако уровень кодификации чаще признается весьма слабым, особенно в области регулирования административных, торговых, страховых и прочих отношений, которые сами составители глобальной систематизации называли законами «государственного благоустройства или экономии».

В проанализированном нами нормативном материале прослеживаются свойства, в некоторой степени перечеркивающие принадлежность к такому наиболее полному виду систематизации, как кодекс: нарушения

логики в структуре изложения нормативного материала; попадание в него без внутренней смысловой переработки разрозненных актов, узаконений частного характера; зачастую отсутствует выделенная общая часть нормативного материала (общие определения, несмотря на высокое качество, могут быть рассеяны среди казусных норм). Юридическая техника, связанная с изложением норм, также небезупречна: тождественные по содержанию нормативные предложения в один пункт не объединяются, не всегда устраняются длинноты (что, впрочем, может объясняться также особенностями юридического языка того времени), допускаются повторы, тавтология, наличие равновесных по изложению частных и более общих норм, принципов и конкретных правил каких-то действий.

В рамках периода действия кодифицированного российского права, в последней трети XIX — начале XX в., выделяется этап, когда активно начинает действовать правотворчество на уровне местного самоуправления и общественных корпораций (объединений). Особенности правотворчества были сопряжены с процессами муниципализации общества через земские органы и городские думы, действовавшие согласно положениям о них в губерниях Центральной России.

Данный общий тренд явно отмечается историко-правовой литературой и хорошо изучен. Подчеркивается также неполнота, незавершенность процессов муниципализации, особенно на окраинах империи. Однако, что касается вопросов местного значения, традиционно находящихся в фокусе местных властей, к процессам правотворчества были причастны не только созданные в ходе реформ 1870-х гг. органы, но и некоторые другие: например, казачьи войсковые управления имели право заниматься практически всеми теми же делами, что и городские думы, кроме вопросов землеустройства, — от строительства общественно значимых объектов до введения местных налогов. После долгого периода административной опеки над всеми делами местного значения вначале столичное, а затем провинциальные городские сообщества в лице местных органов самоуправления начинают пытаться сами формировать свою пространственную среду, экономическую основу городской жизни.

Активизация общественной жизни, некоторая политическая либерализация приводили к активизации сугубо гражданских общественных объединений — ассоциаций, союзов,

съездов, которые формировались зачастую по профессиональному признаку (съезд архитекторов, ассоциация строителей и т.д.). Участие общественных групп в процессах правотворчества в условиях абсолютизма, даже в его смягченном модернизированном виде, — малоисследованный аспект отечественной истории. Однако сам факт такого участия, разумеется построенного не на принципах равенства, продиктованный сословными привилегиями, был зафиксирован в ходе реформ Екатерины II (дворянские сообщества и их роль в принятии регулирующих решений в системе местной администрации были очерчены начиная с указа 1766 г. и систематизированы уже в екатерининском законодательстве, а также в Своде законов о состояниях²⁶).

Другой вариант, когда представители общественной группы могли быть причастны к процессам правотворчества, — это привлечение представителей экспертного сообщества: техников, инженеров, архитекторов, историков, врачей, священнослужителей и пр. Участие таких лиц нередко закреплялось нормативно. Так, например, все значительные стройки, связанные с культовым строительством (любой конфессии), должны были быть одобрены Синодом, который не считался законодательным органом, а в современной структуре субъектов правотворчества может быть приравнен к министерству. Любые крупные стройки с отступлением от образцовых нормативно утвержденных проектов должны были получать одобрение Академии художеств.

В пореформенное время профессиональные сообщества пытались участвовать в правотворчестве, не будучи официальными субъектами

этого процесса, выражая общественный (гражданский) внесловный интерес. Так, например, общества архитекторов, инженеров на рубеже веков не раз являлись инициаторами реформ в области градостроительного права и составляли собственные редакции действовавшего Строительного устава, Устава медицинской полиции и иных относящихся к благоустройству городов актов. Данные варианты рассматривались на официальном уровне в МВД. Несмотря на то что общественные инициативы так и не были в какой-то форме утверждены, однако широкое понимание правотворчества как процесса аккумуляции, формализации интересов социальных групп государством с целью их отражения в нормах права имело место.

Таким образом, российский путь исторического формирования правотворческой деятельности государства, общественных структур отличается многообразием, многоукладностью, разнообразием форм выражения. Они, несмотря на удачные в целом попытки модернизации в русле передовых организационных форм правотворчества западных стран в ходе систематизации права, предпринятых реформ системы органов государственной власти, внедрения политических концепций, порожденных западной политической действительностью, имеют специфические черты, которые в наиболее общем виде можно оценить как крен публично-правовых, государственных форм, каналов, субъектов, принципов правотворческой деятельности в ущерб частноправовым, общественным институтам. Потенциал последних в условиях существования дореволюционно-абсолютистского концепта монаршей воли как единственного источника права игнорировался.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аронова А. А. Воля Петра и сила обстоятельств: первые десять лет архитектурной истории Петербурга // Архитектура в истории русской культуры. — Вып. 4 : Власть и творчество. — М., 1999. — С. 92—99.
2. Безгин В. Б. Правовые обычаи и правосудие русских крестьян второй половины XIX — начала XX века. — Тамбов, 2012. — 124 с.
3. Грязнова Н. В. Создание сети городских поселений в конце XVIII в. как попытка решения политических проблем // Городское управление. — 1999. — № 3 (32). — С. 11—12.
4. Демичев А. А. Принципы и перспективы научного направления «хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение» // Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2016. — № 1 (33). — С. 23—28.

²⁶ Жалованная грамота дворянству. Свод законов о состояниях. 1899. // Свод законов Российской империи. Т. IX. Ч. 1. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&collection=0&empire=1&sort=-1&volume=100011> (дата обращения: 01.10.2019).

5. Должность архитектурной экспедиции : Трактат-кодекс 1737—1740 гг. Вступительная статья Д. Аркина // Архитектурный архив. — Вып. 1. — М., 1946. — С. 7—100.
6. Ельчанинов А. П., Ельчанинова О. Ю. Концептуальные подходы к эволюции законодательства в сфере применения смертной казни в эпоху Елизаветы Петровны // История государства и права. — 2014. — № 3. — С. 54—59.
7. Ельчанинова О. Ю., Ельчанинов А. П. Преемственность и новации законотворческой деятельности Анны Иоанновны // Юридические исследования. — 2015. — № 8. — С. 112—126.
8. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М., 2001.
9. Тесля А. А. Источники (формальные) гражданского права Российской империи в XIX — начале XX века // URL: <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=332> (дата обращения: 01.10.2019).
10. Томсинов В. А. «Всем должно хранить интерес государев и государственной»: Петр I как законодатель // URL: http://tomsinov.com/Articles/Misc/petr_i.pdf (дата обращения: 01.10.2019).
11. Шипилов А. Н. П. Е. Казанский о проблемах правотворчества в Российской империи начала XX века // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2014. — № 12. Ч. 3. — С. 190—193.

Материал поступил в редакцию 1 ноября 2019 г.

REFERENCES

1. Aronova AA. Volya Petra i sila obstoyatelstv: pervye desyat let arkhitekturnoy istorii Peterburga [Peter's will and the power of circumstances: the first ten years of architectural history of St. Petersburg]. In: *Arkhitektura v istorii russkoy kultury. Issue 4: Vlast i tvorchestvo*. Moscow; 1999. P. 92-99. (In Russ.)
2. Bezgin VB. Pravovye obychai i pravosudie russkikh krestyan vtoroy poloviny XIX — nachala XX veka [Legal customs and justice of Russian peasants of the second half of the 19th — beginning of the 20th century]. Tambov; 2012. (In Russ.)
3. Gryaznova NV. Sozdanie seti gorodskikh poseleniy v kontse XVIII v. kak popytka resheniya politicheskikh problem [Creation of a network of urban settlements at the end of the 18th century as an attempt to solve political problems]. *Gorodskoe upravlenie*. 1999;3(32):11-2. (In Russ.)
4. Demichev AA. Printsipy i perspektivy nauchnogo napravleniya «Khronodiskretnoe monogeograficheskoe sravnitelnoe pravovedenie» [Principles and perspectives of the scientific field "Chrono-discretionary monogeographic comparative law"]. *Vestnik Nizhegorodskoy Akademii MVD Rossii* [Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. 2016;1(33):23-8. (In Russ.)
5. Dolzhnost arkhitekturnoy ekspeditsii: Traktat-kodeks 1737-1740 gg. Vstupitelnaya statya D. Arkina [Position of the architectural expedition: 1737-1740 Tractate-Codex. Introductory article by D. Arkin]. *Arkhitekturnyy arkhiv* [Architectural archive]. 1946;1:7-100. (In Russ.)
6. Elchaninov AP, Elchaninova OYu. Kontseptualnye podkhody k evolyutsii zakonodatelstva v sfere primeneniya smertnoy kazni v epokhu Elizavety Petrovny [Conceptual approaches to the evolution of legislation in the field of the death penalty in the era of Elizabeth]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law]. 2014;3:54-9. (In Russ.)
7. Elchaninova OYu., Elchaninov AP. Preemstvennost i novatsii zakonotvorcheskoy deyatel'nosti Anny Ioannovny [Continuity and innovations of Anna Ioannovna's legislative activity]. *Yuridicheskie issledovaniya* [Legal research]. 2015;8:112-16. (In Russ.)
8. Matuzov NI, Malko AV, editors. Teoriya gosudarstva i prava: kurs lektsiy [Theory of state and law: a course of lectures]. Moscow; 2001. (In Russ.)
9. Teslya AA. Istochniki (formalnye) grazhdanskogo prava Rossiyskoy imperii v XIX-nachale XX veka [Sources (formal) of civil law of the Russian Empire in the 19th-early 20th century]. Available from: <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=332> [cited 2019 Oct 01]. (In Russ.)
10. Tomsinov VA. «Vsem dolzhno khranit interes gosudarev i gosudarstvennoy»: Petr I kak zakonodatel ["Everyone should keep the interest of the sovereign and the state": Peter I as a legislator]. Available from: http://tomsinov.com/Articles/Misc/petr_i.pdf [cited 2019 Oct 01]. (In Russ.)
11. Shipilov AN. P.E. Kazanskiy o problemakh pravotvorchestva v Rossiyskoy Imperii nachala XX veka [P.E. Kazanskiy on the problems of law-making process in the Russian Empire of the beginning of the 20th century]. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kulturologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*. 2014;12 (3):190-3. (In Russ.)