

УДК 34(09)  
ББК 67.3(2)  
К-575

**Сергей Владимирович Кодан**

доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры теории государства и права  
Уральской государственной юридической академии,  
Заслуженный юрист Российской Федерации  
г. Екатеринбург. E-mail: svk2005@yandex.ru

## **ГЕНЕЗИС ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРИНЦИПА И РЕЖИМА ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В РОССИИ (XVII – начало XX в.)**

Статья посвящена вопросам определения в политике российской верховной власти принципа законности как основы деятельности государственной администрации и его закрепления в позитивном праве – законодательстве в XVII – начале XX в. Автором показан генезис законодательного закрепления данного принципа и механизмов обеспечения законности в деятельности государственного аппарата. Из работы следует, что к середине XVII в. необходимость обеспечения законности осознается властью и внедряется в общественное сознание российского государства. К началу XX в. принцип и режим законности в деятельности государственной администрации становится характерной чертой политики российской верховной власти и получает законодательное закрепление.

*Ключевые слова:* история государства и права, государственная власть, государственная администрация, закон, законность, правопорядок, систематизация законодательства.

Формирование и внедрение принципа законности в деятельность Российского государства и жизнедеятельность российского общества на протяжении многих веков государственно-правового развития России оставалось, да и остается сейчас, одной из главных тенденций в деятельности верховной государственной власти. Процесс правового оформления требований законности в законодательстве России прошел длительный процесс от первых ростков его закрепления на ранних стадиях правового развития, до достаточно четких и однозначных формулировок и требований в начале XX в. Поэтому в рамках данной статьи предполагается рассмотреть генезис закрепления принципа законности как основополагающего требования к деятельности администрации в российском законодательстве в XVII – начале XX в.

**Истоки определения требования соблюдать законы в русском законодательстве.** Обращение к закону как средству управления социальными процессами уходит своими корнями в период формирования государственности и права на Руси. Как указывает русский историк права

М.Ф. Владимирский-Буданов по мере того как «государство постепенно овладевает своею будущею функцией творчества и защиты права» возникает проблема законности в деятельности уже во время формирования Древнерусского государства, да и сам народ стремился «поискати себе князя, который бы владел нами и судил по праву» [2, с. 17]. В это время начинает зарождаться понимание места и роли законности в российском общественном сознании, которое находит отражение и законодательной деятельности Древнерусского государства. В данном плане показательным созданием и использованием в юрисдикционной деятельности власти в XI–XII вв. первого сводного акта древнерусского права кодифицированного характера – «Русской Правды», которая выступает в контексте обеспечения законности в правосудии как «руководство для суда». Эту же тенденцию отразило и создание Псковской и Новгородской Судных грамот [4, с. 20–22].

Дальнейшее развитие и систематизация законодательства отражали внимание власти к роли закона и законности в государственно-правовом развитии страны, в обеспечении управляемости государственной деятельности и жизни населения. В этом отношении характерно издание Судебника 1497 г. Развитием данной тенденции стал Судебник 1550 г. В условиях происшедшего объединения русских земель вокруг Москвы создание общерусского акта кодифицированного характера отразило и тенденцию к требованиям единой законности в пределах всего государства и устанавливается, как отмечает российский историк права П.Н. Мрочек-Дроздовский «всероссийская законодательная роль московского князя» [11, с. 76].

В начале XVII в. в условиях завершившегося объединения русских земель и создания централизованного Московского государства проблема повышения роли закона и законности как инструментов социального управления все более осознается властью, которая стремится к совершенствованию законодательства и приведению его в порядок. К тому же был накоплен опыт создания крупных правовых актов, но одновременно были исчерпаны возможности издания законодательных актов кодифицированного характера, ориентированных преимущественно на разрешение возникших ситуаций и реализацию деятельности государства в отдельных сферах правового регулирования (преимущественно судоустройства и судопроизводства). По этому поводу российский историк права Д.Я. Самковасов весьма красноречиво подчеркивал: «Вывести Русь эпохи смутного нестроения к законному и прочному порядку государственной жизни можно было только посредством издания общеизвестного, общепризнанного и общеобязательного законодательства, перевоспитания исполнителей закона, в направлении преданности интересам царя и отечества, и повсеместного царского контроля государственной службы» [13, с. 22].

Таким законом стало соборное Уложение 1649 г., издание которого было вызвано комплексом социально-экономических и политических факторов – антиправительственными выступлениями, коррумпированностью приказных и притеснениями с их стороны населения, расстройством управления и суда. Еще в 1637 г. служилые люди в челобитной Земского

собора просили судить «по своей государевой уложенной книге» и дали совет, следуя примеру Юстиниана, навести порядок в законах. На Земском соборе 19 июля 1648 г. было подано челобитие о составлении сводного, комплексного законодательного акта, который бы заменил разрозненные акты. Создание нового закона имело четко определенную задачу – обеспечить деятельность государства необходимой законодательной базой, «чтоб вперед по той Уложенной книге всякие дела делати и вершить» и на этой основе обеспечить законность в деятельности государства и подданных» [14, с. 1-39; 15, с. 97-127]. Принятое в 1649 г. Соборное уложение представляло собой объемное узаконение со сложной и достаточно строгой системой построения (25 глав, 967 статей). Оно, как отмечает российский историк права Н.П. Загоскин, «является рубежом, отграничивающим древнее и новое законодательство» и «продолжало лежать краеугольным камнем в основе русского законодательства до самого издания Свода законов» [5, с. 3-4].

Статья 1 Соборного уложения определяла требование законности «судом судити и расправа делами по государеву указу» [16]. Уложение стало первым печатным изданием законодательного акта общего характера, которое систематизировало старые и ввело новые законоположения» [7; 9]. Дополнения к Соборному уложению составили «новоуказные статьи» (до начала единоличного правления Петра I было издано 1,5 тыс.), среди которых были значительные с точки зрения правового регулирования законодательные акты: Наказ о градском благочинии 1649 г., Новоторговый устав 1667 г., Новоуказные статьи о поместьях 1676 г., Новоуказные статьи о татевных, разбойных и убийственных делах 1669 г., Соборное деяние об уничтожении местничества 1682 г., Сыщиков наказ 1683 г. и др. Новоуказные статьи преимущественно не издавались в печатном виде и хранились в списках, нередко в одном экземпляре. Информация о дополнениях уложения была известна преимущественно служащим канцелярий приказов, что в немалой степени способствовало произволу и злоупотреблениям» [8, с. 186-193; 10, с. 12-31]. В условиях расширения правового регулирования и численности узаконений проблема обеспечения законности и системности в праве стала заметно ощутимой. При этом необходимость укрепления законности в России не только не ослабевала, но и продолжала оставаться основным тормозом в государственно-правовом развитии страны. «Дело было не в недостатке законов, тем более в недостатке регламентации, а в той системе управления, которая существовала в московском государстве, и в том социально-политическом состоянии, в котором находился русский народ в XVII веке», – подчеркивает российский юрист В.П. Алексеев» [1, с. 107].

Итак, к концу XVII столетия в российском праве определилось требование соблюдать закон должностными лицами различных государственных органов и судьями. Российская верховная власть начинает осознавать значение законности в повышении эффективности государственного управления и сохранении внутривластной стабильности в стране.

**Закрепление принципа законности и механизмов его реализации в российском законодательстве в XVIII в.** Правление Петра I и его реформы в государственно-правовой сфере обозначили новую эпоху в осознании верховной властью роли законодательства и законности в государственной политике и управлении. С этого времени единственным источником права в императорскую эпоху, – подчеркивает российский историк права В.Н. Латкин, – признается закон [8, с. 3]. Становясь основным средством трансляции в общество установок и воли носителя верховной государственной власти, закон в условиях укрепления абсолютизма рассматривался как связующее звено между главой государства и его подданными, как находящимися на государственной службе, так и находящимися вне служебных отношений. В этот период закладываются и законодательно определяются основные требования, связанные с законностью как требованием соблюдать законы и механизмами обеспечения законности в стране. При этом закон становится основным каналом трансляции воли и взглядов носителя верховной государственной власти в решении политико-управленческих проблем. Поэтому требования ознакомления с законами и их соблюдение выделяются в число приоритетных усилий верховной государственной власти.

Петр I в контексте обеспечения законности прежде всего обращал внимание на необходимость обеспечивать законодательно выраженную волю и интересы царя. По Генеральному регламенту от 28 февраля 1720 г. предусматривалось, что если коллегия в отношении какого-либо указания Сената усмотрит, что оно «его величества указам и высокому интересу противно», то «не должно его вскоре исполнять, но имеет в сенат о том надлежащее письменное предложение учинить». Но если Сенат подтвердил свое указание, то коллегия, если оставалась при своем мнении, должна была исполнить сенатское распоряжение и донести об этом царю. В таком случае отвечал Сенат, а если царя коллегия не уведомила, – ответственность возлагалась на нее, и она «вся подвержена будет ... наказанию по силе вреда». Одновременно подтверждалось требование не исполнять никаких устных распоряжений от имени главы государства – «всякие свои указы в Сенат и коллегии, как же и из Сената в коллегии ж, отправлять письменно», а «словесные указы никогда отправляемы быть не подлежат» [25]. Петр I предписывал чиновниками следить за качеством и полнотой узаконений. Духовный регламент от 25 января 1721 г. дал право Святейшему Синоду предлагать дополнения узаконений, а в Инструкции обер-прокурору Святейшего Синода от 13 июня 1722 г. прямо предписывалось: «О которых делах ясно не изъяснено, о тех предлагать Синоду, что учинили на те дела ясные указы... и, как сочинят, доносить нам» [27; 30, п. 10].

Особо показателен в отношении вопросов укрепления законности указ Петра I от 17 апреля 1722 г., изданный в связи с казнью за злоупотребления и хищения казенного имущества сибирского губернатора кн. Гагарина и направленный на «хранение прав гражданских». В нем император обращал внимание на то, что «ничто так к управлению государством

нужно есть как крепкое хранение прав гражданских», и предупреждал, что законы нельзя не хранить и ими «играть как в карты», и определил законность в качестве незыблемого принципа деятельности государственного аппарата: «Того ради сим указом, яко печатью, все уставы и регламенты запечатываются, дабы никто не держал иным образом дела вершить и располагать не против регламентов», и запрещал при наличии узаконения на дело «требовать на то указа, и тем сочинить указ на указ, дабы в мутной воде удобнее рыбу ловить». При этом данный указ предписывал: если в законах, «регламентах покажется темно, или дело, что на оное ясного решения не положено: такие дела не вершить, ... но приносить в Сенат выписки» [28].

Петр I особое внимание уделял доведению узаконений до чиновников и подданных, что свидетельствовало о том, что в юрисдикционную деятельность постепенно вводится презумпция знания закона, которая должна была обеспечиваться. По этому поводу А.Д. Градовский указывал, что «совокупность правил, касающихся порядка составления и обнародования закона, имеет одну общую цель: определить при каких условиях распоряжение, исходящее от государственной власти, может иметь обязательную силу закона» [3, с. 11]. Царский указ от 16 марта 1714 г. предписывал: «Которые его царского величества именные указы и ... надлежат ко всенародному объявлению ... посылати по прежнему в губернии к губернаторам и в приказы к судьям, а для всенародного объявления велети в типографии печатать и продавать всем, дабы были о том ведомы» [17].

Воинский артикул 1715 г. в преамбуле предписывал изучать данное узаконение, «дабы неведением никто не отговаривался, надлежит сей артикул на смотрах, а особливо при всяком полку по единожды прочитать в неделю, чтоб всяк своего стыда, наказания и безчестия удалялся и бегал, против тогож о благодеянии, храбрости и повышении прилежание имел». Воинский устав 1716 г. во включенном в него артикуле воинском сохранил данное положение и в преамбуле подчеркнул, что данное узаконение издано для того, «дабы всякий чин знал свою должность ... и неведением не отговаривался» [18]. Указ Петра I о печати и рассылке Воинского устава 10 апреля 1716 г. предписывал данное узаконение издать 1 тыс. экземпляров (в том числе 300 «на словенском и немецком языке для иноземцев нашей службе»), «во все корпусы войск ... и по губерниям и канцеляриям» для обнародования и подчеркнул в связи с этим требование доведения законов до населения и знания законов «дабы неведением никто не отговаривался» [19].

По вопросам информационного обеспечения государственного аппарата и подданных текстами изданных узаконений следуют указы Петра I: 11 мая 1719 г. – «о чем какие его царского величества именные указы в коллегиях или Санкт-Петербургской губернии и городской канцелярии состоятся, а касаются правлению или ведению сенатскому (кроме тайных дел), с тех всех указов, для известия, в сенат копиями за руками; того же числа» и от 14 мая 1723 г. – «когда от его величества которой коллегии или канцелярии присланы будут письменные, или по словесным его вели-

чества приказам записаны указы, и о тех указах немедленно для ведома объявить в Сенате, чтоб, за неизвестием о таковых указах, не происходило в делах помешательства» [22; 32, п. 8].

Указ от 10 августа 1724 г. определил механизм сосредоточения изданных узаконений в Сенате: «Все его величества указы, которые состоялись в прошедшие времена не временные, но в регламенты надлежащие, разобрать, и на которое одно дело не один указ, снести в один, и когда от его величества апробированы будут, и оные напечатать и прикладывать к регламентам, куда надлежат». Для обеспечения наведения порядка в узаконениях было предписано: «Ежели в некоторых коллегиях обретаются его величества именные указы, которые состоялись в прошлых годах в бывшей Ближней канцелярии, также и в других приказах и канцеляриях до состояния Сената и коллегий, а подлежат оные к вечному установлению, а не временные: с тех подать в Сенат точные копии за судейскими руками без замедления, дабы за неведением каких его величества указов упущено не было» [34].

Презумпцию знания закона и безусловность требования его соблюдения поданными Петр I подчеркнул в именном указе 9 февраля 1720 г., объявленным царем Канцелярии полицмейстерских дел Петербурга и объявленный последней всему столичным жителям, а затем и всему населению страны. Данный законодательный акт детализировал определение презумпции знания законов и связывал ее с требованием соблюдения законоположений и официальным обнародованием узаконений. Царем подчеркивалось «объявить всенародно», что «в минувших годах ... его величества указы о разных делах опубликованы, и впредь опубликованы будут в народ, чтоб по оным исполнение чинили, как в тех указах предложено будет». Далее указ предписывал – кто в какое преступление впадет, противу опубликованных указов, а другой ведая про те указы, но смотря на других, тож станет делать, или ведая не известит, тот будет без пощады казнен или наказан, как в тех опубликованных указах за преступление объявлено, не ставя то ему в оправдание, что смотря на другого чинил, чего для надлежит всякому проступать по указам, и хранить оные, и чтоб впредь никто неведением не отговаривался» [24].

Требование знать и соблюдать законы особо адресовалось государственным служащим гражданского ведомства. Указ «О должности Сената», изданный в декабре 1718 г., требовал от сенаторов знания и соблюдения узаконений и обращал внимание на то, что «презрение указов ничем рознится с изменою» и даже более опасно, поскольку, «услышав измену, всяк остережется», а несоблюдение законов «никто вскоре почувствен, но мало по малу все разорится, и люди в непослушании останутся», поэтому «ничто иное, токмо общая погибель следовать будет, как то о греческой монархии явный пример имеем» [20]. Указ от 4 февраля 1719 г. предписывал решать дела строго по закону, «без меньшей волокиты и напрасных убытков челобитчикам, ... а наипаче призирать бедных людей, вдов и сирот безгласных и беспомощных, которым самое его царское величество

всемилосердным защитителем есть и взыскателем обид их напрасных от насильствующих» [21]. Указ от 4 мая 1720 г. требовал, чтобы суд был «истинный и нелицемерный», а «дело «вершить по надлежащим указам без помешательства» [26]. Морской устав 1720 г. подтвердил требование «исполнять все объявленные указы» [23, кн. V, гл. I, ст. 17.].

Большое значение верховная власть начинает придавать и требованию знания закона чиновничеством. 22 января 1724 г. Петр I именным указом Сенату «О важности государственных уставов и неотговорке судьям неведением законов по производимым делам под опасением штрафа» резюмирует и подчеркивает значение знания законодательства чиновниками. Император указывает, что «надлежит обретающимся в Сенате, Синоде, коллегиях и во всех судных местах всего государства, ведать все государственные уставы и важность их, яко первое и главное дело, понеже в том зависит правое и неzasорное управление всех дел, и каждому для содержания чести своей и убежания от впадения неведением, в погрешение и в наказание должно».

Далее царь, ссылаясь на отговорку ряда сенаторов незнанием ранее оглашенного закона и непринятии ссылки на него генерал-прокурора, при рассмотрении в Сенате дела о казнокрадстве сановника графа П.П. Шафирова в октябре 1722 г. подчеркнул: «И дабы впредь никто неведением о государственных уставах не отговаривался.., и для того отныне, ежели о каком указе где при каком деле помянуто будет, кто не возьмет того указа смотреть и пренебрежет, а станет неведением после отговариваться: таких наказывать впервые отрешение от чина на время и штрафу, год жалования, в другой ряд третьею долею всего движимого и недвижимого имения, в третий раз лишением всего имения и чина вовсе» [33]. В развитие последнего императорского законодательного акта Сенат 25 сентября 1724 г. Указом «О должностях коллежских чинов и служителей» указал «прибавить в прокурорскую должность, чтобы регламенты так накрепко во всем, как Воинский регламент, и смотреть накрепко за всеми членами и подчиненными, и чтобы, выбрав из регламента, читать так, как солдатам и матросам читают». Соответственно предписывалось прокурорам всех уровней следить, чтобы во всех присутственных местах их «члены о своей должности, так и канцелярские служители о содержании всяких дел и писем, выписав из генерального регламента читали, как то чинится для всегдашнего вразумления в должности солдатской чтением и ведением их Воинских артикулов, дабы впредь неведением не отговаривались» [35].

Надзор за реализацией законов возлагался на соответствующее начальство, а тайный надзор за деятельностью государственного аппарата возлагался на учрежденных в 1711 г. фискалов, которые по указу от 12 июля 1722 г. были обязаны следить, чтобы предписанное законом «исполняемо было во всем непременно без упущения времени» [31]. На обеспечение исполнительской дисциплины был направлен указ императора от 27 апреля 1722 г. Он предписывал рассылать для исполнения указы исполнителям с указанием: «Чтоб такое было, чтоб возможно то сделать», а также штрафо-

вать за просрочку рапорта об исполнении (100 руб. с увеличением кратности по просроченным месяцам до четырех, а после пяти ссылатъ на вечную каторгу на галеры, «ежели законных причин не доложит») [29, ст. 8].

Определение требований законности продолжилось и в правлениях после Петра I, также характеризовались определенным вниманием верховной власти вопросы соблюдения законности в практике применения узаконений. Императрица Елизавета Петровна, например, в указе от 12 декабря 1741 г. обращала внимание на отступления от требований законодательства Петра I и обязывала все «указы и регламенты накрепчайшее содержать и по ним неотменено поступать во всем» [36].

Правление Екатерины II вносит новые начала в идеологическое обоснование и законодательное закрепление реализации принципа законности в жизнедеятельности российского общества [12]. При вступлении на престол в 1762 г. новая императрица обозначила свое намерение «поднять скипетр ... в сохранение правосудия, в искоренение зла и всяких притеснений» [37]. В манифесте от 15 декабря 1763 г. она подчеркивала, что «многие наши верноподданные от разных ... правительств, а особливо в отдаленных от резиденции нашей местах, не только не получают в делах своих скорого и справедливого по законам решения, но еще от насилия и лихоимства, или лучше сказать, от самых грабежей во всеконечное разорение и нищенство приходят» [38].

Обращая на внимание на необходимость наведения порядка в законодательстве, императрица в манифесте о создании Комиссии для сочинения проекта нового Уложения от 14 декабря 1766 г. указывает на «великое помешательство в суде и расправе, ... в правосудии составляет недостаток, во многих случаях узаконенный, в других же великое число оных, по разным временам выданных...», а также ставит задачу создания коренных законов: «Узаконить таковые государственные установления, по которым бы правительство любезного отечества в своей силе и надлежащих границах течение свое имело так, что и в потомки каждое государственное место имело свои пределы и законы к соблюдению доброго во всем порядка». Она также подтвердила прежнее требование – «когда ... случится, что к решению дел точных указов нет», то дела не решать и вносить представление в Сенат» [41]. Деятельность комиссии и предполагаемый итог ее деятельности – кодификация законодательства – рассматривались как одно из важнейших средств усиления роли закона и законности в правовом регулировании [6].

Екатерининская позиция по поводу роли закона и законности, а также упорядочения и значения законодательства в жизни общества была выведена и на уровень официальных идеологических установок. Ее выражением стал «Наказ Комиссии о составлении проекта Нового уложения», подготовленный Екатериной II в 1767 г., во многом определивший развитие государственно-правовой системы России на последующее столетие. Важнейшее значение для выдвижения тезиса Екатериной II «гражданское общество ... требует известного порядка, и надлежит тут быть одним, которые правят и повелевают, а другим – которые повинуются», имело обоснование ею фор-

мы правления в виде абсолютной монархии как единственно приемлемой для России. Она подчеркивает: «Государь есть самодержавный, ибо никакая другая, как только соединенная в его особе власть не может действовать сходно с пространством столь великого государства», а введенное в стране «всякое другое правление не только было бы России вредно, но и вконец разорительно». Законы рассматривались как основания порядка и законности, «делающие твердыми и неподвижными установления всякого государства», а их издание от верховной власти – «не с иным намерением ... как только чтобы сделать самое большое спокойствие и пользу людям, под сими законами живущим». Затрагивается и вопрос об основополагающих узаконениях: «Законы, основание державы составляющие, предполагают малые протоки, сиречь правительства, чрез которые изливается власть государева». Екатерина II предлагает выделить виды узаконений, придав главенствующую роль законам. Она определяет, что *закон* – это «все те установления, которые ни в какое время не могут перемениться, и таковых числу быть не можно великому». Далее шли бы временные учреждения – «тот порядок, которым все дела должны отправляемы быть, и разные о том указы и уставы» и указы – «все то, что для каких-нибудь делается приключений, и что только есть случайное, или на чью особу относящееся, и может со временем перемениться» [42, ст. 8-9, 18, 20, 42-43, 59, 250, 441-446].

Позднее Екатерина II в «Начертании о приведении к окончанию Комиссии проекта нового уложения» от 8 апреля 1768 г. развивает положения изданного ранее Наказа. Она обращает внимание на правовые предписания как «необходимо нужные для сохранения целостности, доброго порядка и тишины государства», из чего «происходит бытие власти верховной» [43].

Законодательство Екатерины II продолжает закрепление принципа законности в деятельности всех звеньев государства. Наставление губернаторам от 21 апреля 1764 г. предписывало должностным лицам, чтобы «правосудия и истина во всех судебных подчиненных ему обитали, и чтоб ни знатность вельмож, ни сила богатых совести и правды помрачить, а бедность вдов и сирот ... в делах справедливых утиснена не была», а чиновников и судей «нерадивых о должности своей, или порочных людей приметить, ... понуждать и исправлять их разными в законах изображенными образы; а в случае безнадежного исправления имеет власть отрешить от места» [40, ст. 4]. С реформой системы регионального и местного управления были связаны и вопросы обеспечения законности деятельности властей на местах. Учреждения для управления губерний 1775 г. требовали от губернских властей действовать «точно в силу закона» и «по точной силе и словам закона несмотря ни на чьи требования или предложения» [45, п. 8]. 26 сентября 1780 г. она же специальным указом (в связи с введением в действие Учреждения о губерниях 1775 г.) указала местным властям поступать исключительно «по прямому разуму помянутых ... учреждений и других узаконений», а также что «никто из генерал-губернаторов, правящих ту должность, и других начальников не делал от себя собственно никаких установлений, но всю власть звания своего ограничивал в охранении наших уста-

новлений и в тех пунктах, кои по точному и словесному смыслу учреждений ему в должность предписаны, тем более, что все части, кои требуют устройства и поправления, конечно, не будут оставлены по порядку внимания нашего» [46].

В правление Екатерины II усиливается и все более регламентируется практика обнародования узаконений. При Екатерине II последовал весьма примечательный именной указ «О признании публикуемых указов действительными, когда они будут печатные» от 17 марта 1764 г., издание которого мотивировалось тем, что «простой народ ... нередко обманываем бывал списками ложных от ее императорского величества и от сенатов указов, которые вымышляются и составляются единственно от злых людей» и которые народ приводят «в неизвестность и смущение». Императрица решила истребить «зло в самом корне» и «единожды навсегда освободить подданных ... от всяких впредь подобных», для чего повелела Сенату объявить, что «отныне никакие указы и манифесты для всенародного сведения и исполнения, от имени ее императорского величества собственно, или от Сената издаваемые, не должны быть признаваемы за действительные, кроме печатных».

Предписывалось узаконения «обнародовать обыкновенным образом, печатными на публичных местах прибываемыми и в церквях прочитываемыми листами во всех провинциях империи» [39]. Она также в 1771 г. указом возложила на московские департаменты Сената обязанность доводить сенатские указы до присутственных мест Москвы [44]. Наиболее порядок обнародования узаконений определили Учреждения для управления губерний 1775 г., где указывалось: «Правление (губернии) наместническое есть то место, которое ... обнародывает и объявляет повсюду в подчиненных оному областях законы, указы, учреждения, повеления и приказания императорского величества, и выходящие из Сената и из прочих государственных мест, на то власть имеющих» [45, ст. 95]. Устав благочиния 1782 г. возложил на полицию надзор за распространением ложных «узаконений» и указывал, что «управа благочиния не дозволяет в городе гражданину вчинать новизну в том, на что узаконение есть; всякую же новизну, узаконению противную, пресекает в самом начале». Также в уставе подчеркивалось: «Управа благочиния не взыскивает с людей исполнения по закону, буде закон не обнародован», а также предписывал чиновникам всех уровней «читать и перечитывать узаконения и учреждения, ... дабы ... учинились известнее и в памяти возобновлялось положенное на них».

Устав благочиния подчеркивал и принцип всеобщности действия закона на всех лиц, находящихся в пределах Российской империи, и указывал на то, что «управа благочиния с иногородних, иностранных и иноверных, равно как и с природных, взыскивает исполнения узаконений по гражданству» [47, ст. 47, 48, 55, 56]. Екатерина II указом от 2 мая 1783 г. развила положения Устава благочиния «в пресечение всякой новизны узаконению» и предписала производить публикацию узаконений («кои для народного сведения публикуются от наместнического правления в городах через городничих и управу благочиния, а в уездах через земских исправников и нижние земские суды»)

только «печатными листами», а также чтобы «никаким под именем манифестов и указов письменным спискам, яко пасквилям, многократными указами запрещенным, никто не верил, с тем подтверждением, чтоб впредь с таковыми ложными и вредными сочинениями поступаемо было по силе прежде опубликованных о том указов непременно» [48].

Итак, в XVIII столетии требование соблюдать закон в условиях усиления его роли как средства управления и трансляции «высочайшей воли» начинает приобретать ярко выраженный характер и получает достаточно четкое закрепление в законодательстве. Российская верховная власть не только декларирует принцип законности, но и на законодательном уровне определяет механизмы его реализации, обеспечивает законодательную подготовку чиновничества и усиливает ответственность за игнорирование указанного требования.

**Закрепление принципа законности в Основных государственных законах Российской Империи 1832–1906 гг.** В XIX – начале XX в. в законодательстве Российской Империи принципы и требования законности получают дальнейшее закрепление. Александр I в манифесте о новом образовании Государственного совета от 1 января 1810 г. подчеркивал особую роль закона и законности «к утверждению и распространению порядка в государственном управлении» [49]. Николай I в Указе от 30 июля 1832 г. обращает внимание на поступление многочисленных запросов на решение дел из военного ведомства «с явным отступлением от ... законов и постановлений». Он предписал начальству всех уровней, «дабы предписания делались только по таким предметам, разрешение которых превышает власть, самому начальственному присвоенную. Не предлагая, впрочем, никакого нарушения или отступления от существующих правил и узаконений, в тех случаях, когда к разрешению предмета вовсе нет закона, или существующий закон недостаточен, или наконец особенные уважения требуют частного исключения, делать представления с крайнею осмотрительностью, объясняя каждый раз во всей подробности уважения, к сему побудившие» [50]. 7 ноября 1833 г. император на одном из представлений Комитета министров наложил весьма красноречивую резолюцию-повеление: «Подтвердить всем ведомствам то, что мною приказано, то есть отнюдь не сметь представлений делать, противных закону и в виде отступлений частных» [51].

Систематизация и издание Полного собрания и свода законов Российской Империи имели решающее значение в реализации стремлений верховной государственной власти к обеспечению законности и порядка в стране. Опубликованные и вновь издаваемые законодательные акты стали доступны для государственного аппарата в рамках Полного собрания законов Российской Империи, первое собрание которого включило узаконения за 1649–1825 гг., а тома второго публиковались по мере издания новых узаконений. Свод законов Российской Империи, изданный в 1832 г. (как и последующие переиздания 1842, 1857, 1886 и 1892 гг.), закрепил принципы и требования законности в разных отраслях инкорпо-

рированного в нем законодательства. Особое значение имело издание в рамках свода законов основных государственных законов, определивших исходные требования к законодательной деятельности и законности.

Основные государственные законы 1832 г. подвели итог фрагментарного определения принципа законности в узаконениях XVIII – первой трети XIX в. В статье 47 принцип законности провозглашается как безусловное требование деятельности российского государства и жизнедеятельности подданных: «Империя российская управляется на твердых основаниях положительных законов, уставов и учреждений, от самодержавной власти исходящих» [54]. Основные государственные законы в редакции 1857–1892 гг. оставили положения ст. 47 неизменными [55; 56; 57; 58].

При этом заметим, что в вопросах усиления роли закона и законности в регулировании различного рода отношений повышается и роль суда. В соответствии с Учреждением судебных установлений от 20 ноября 1864 г., предусматривалось, что если при рассмотрении дела судом «обнаружена неполнота закона и прокурор Окружного суда признает возбудить законодательный вопрос, то, независимо от решения дела судом, ... доносит о замеченной неполноте закона прокурору Судебной палаты, от коего зависит представить возбужденный вопрос на усмотрение министра юстиции» [5, ст. 136]. Это положение закрепили Основные государственные законы 1886 г. и 1892 г. издания в прим. 2 к ст. 50 [57; 58].

В 1875 г. русский государствовед А.Д. Градовский обращал внимание на «юридический, правомерный характер русского государственного устройства, в отличие его от форм произвольных, деспотических» и подчеркивал, что «само собой вытекает правило, что воля верховной власти получает для граждан обязательную силу только с момента выражения ее в форме общего закона. Закон определяет как содержание прав власти, так и обязанностей подданных. У органов власти нет тайных прав, как у граждан нет тайных обязанностей. Раз изданный закон признается основанием всех действий государственной власти и ее органов до тех пор, пока он не будет отменен равным ему законом» [3, с. 3].

Основные государственные законы в редакции от 23 апреля 1906 г. в ст. 42 в целом сохранили прежний смысл требования законности («Империя российская управляется на твердых основаниях законов, изданных в установленном порядке»), но дополнила его новым положением в ст. 43: «Сила законов равно обязательна для всех без изъятия подданных и для иностранцев, в Российском государстве пребывающих» [5]. Соответствующие изменения были внесены и в Свод основных государственных законов 1906 г. издания и закреплены в ст. 84-85 [59].

Таким образом, к началу XX в. принцип и режим законности в деятельности государственной администрации в России становится характерной чертой политики российской верховной власти и получает законодательное закрепление. К середине XVII в. необходимость обеспече-

ния законности осознается властью и внедряется в общественное сознание и практику деятельности Российского государства, но при этом требовались радикальные усилия верховной государственной власти по внедрению закона и законности в систему государственного управления и жизнедеятельность общества в России. Таким периодом и стало XVIII столетие, в которое усилиями Петра I и Екатерины II определились ярко выраженные тенденции опоры верховной власти на закон и законность как средства управления страной. Фиксируя в узаконениях принципиально важные положения и механизмы их реализации, носители верховной власти проводили в общество принцип законности и требование безусловного соблюдения закона как основополагающее требование к государственным служащим. Одновременно усиливается внимание российской верховной власти к определению места и роли закона в регулировании различных сторон жизнедеятельности российского общества. Рассмотренные узаконения составили основу закрепления и раскрытия содержания принципа законности как основополагающего требования к деятельности государственного аппарата и жизни общества в Основных государственных законах 1832–1906 гг. [52; 53].

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Алексеев В.П.* Борьба за идею законности в Московской Руси. М.: Польза, 1909. 124 с.
2. *Владимирский-Буданов М.Ф.* Русская правда. Киев: Императ. ун-т Св. Владимира, 1911. 27 с.
3. *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. Т. 1. СПб.: Тип. Морского м-ва, 1875. 441 с.
4. *Дювернуа Н.Л.* Источники права и суд в Древней России. Опыты по истории русского гражданского права. М.: Университет. тип., 1869. 415 с.
5. *Загоскин Н.П.* Уложение царя и великого князя Алексея Михайловича и Земский собор 1648–1649 года. Казань: Тип. Императ. ун-та, 1879. 80 с.
6. *Казанцев С.М.* Комиссия для сочинения проекта нового Уложения // Законодательство Екатерины II. М.: Юрид. лит., 2000. Т. 1. С. 133–152.
7. *Латкин В.Н.* Лекции по внешней истории русского права. СПб.: Тип. Я.И. Либермана, 1890. 342 с.
8. *Латкин В.Н.* Учебник истории русского права периода империи (XVIII–XIX ст.). СПб.: Тип. Монтвида, 1909. 644 с.
9. *Маньков А.Г.* Уложение 1649 года – кодекс феодального права России. Л.: Наука, Ленингр. отд-ние, 1980. 271 с.
10. *Маньков А.Г.* Законодательство и право России второй половины XVII в. СПб.: Наука, 1998. 215 с.
11. *Мрочек-Дроздовский П.Н.* Главнейшие памятники русского права эпохи местных законов // Юрид. вестн. 1884. № 5–6. С. 74–131.
12. *Омельченко О.А.* Законная монархия Екатерины Второй. М.: Юрист, 1993. 428 с.
13. *Самоковасов Д.Я.* Русские архивы и царский контроль приказной службы в XVII в. М.: Товарищество тип. А.И. Мамонтова, 1902. 49 с.
14. *Строев В.* Историко-юридическое исследование Уложения, изданного царем Алексеем Михайловичем в 1649 году. СПб.: Акад. наук, 1833. 158 с.
15. *Числов П.И.* История русского права московского и петербургского периодов. 5-е изд., испр. М.: Типо-литогр. А.В. Васильева и К°, 1902. 481 с.

*Кодан С.В.* Генезис законодательного закрепления принципа и режима законности в деятельности государственной администрации в России

---

16. Уложение. 29 января 1649 г. // ПСЗРИ-1<sup>1</sup>. Т. 1: С. 1649 г. по 1675 г. № 1<sup>2</sup>.
17. Именной указ из Сената «Об обнародовании всех именных указов и сенатских приговоров по государственным генеральным делам». 16 марта 1714 г. // ПСЗРИ-1. Т. 5: С 1713 г. по 1719 г. № 2785.
18. Устав воинский. 30 марта 1716 г. // ПСЗРИ-1. Т. 5: С 1713 г. по 1719 г. № 3006.
19. Именной указ Сенату «О рассылке книг Воинского устава по корпусам войск, по губерниям и канцеляриям и о принятии его в основание как по делам воинским, так и земским». 10 апреля 1716 г. // ПСЗРИ-1. Т. 5: С 1713 г. по 1719 г. № 3010.
20. Именной указ «О должности Сената». Декабрь 1718 г. (без числа) // ПСЗРИ-1. Т. 5: С 1713 г. по 1719 г. № 3264.
21. Указ из Юстиц-коллегии «О правом и безволокитном вершении дел, о защищении вдов и сирот и о наблюдении всего того губернаторам и вице-губернаторам». 4 февраля 1719 г. // ПСЗРИ-1. Т. 5: С 1713 г. по 1719 г. № 3298.
22. Сенатский указ «О внесении в Сенат копий со всех именных указов, которые состоятся в коллегиях и прочих присутственных местах». 11 мая 1719 г. // ПСЗРИ-1. Т. 5: С 1713 г. по 1719 г. № 3372.
23. Морской устав. 13 января 1720 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6: С 1720 г. по 1722 г. № 3485.
24. Именной указ из Канцелярии полицмейстерских дел «О наказании за преступление против опубликованных указов». 9 февраля 1720 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6: С 1720 г. по 1722 г. № 3510.
25. Генеральный регламент, или Устав, по которому государственные коллегии, также и все оных принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не только во внешних и внутренних учреждениях, но и в отправлении своего чина, подданейше поступать имеют. 28 февраля 1720 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6: С 1720 г. по 1722 г. № 3534.
26. Именной указ, объявленный из Юстиц-коллегии, «О переносе дел по апелляциям из нижних в высшие инстанции и об отводах тяжущимися судей по подозрениям». 4 мая 1720 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6: С 1720 г. по 1722 г. № 3577.
27. Регламент, или Устав Духовной коллегии. 25 января 1721 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6: С 1720 г. по 1722 г. № 3718.
28. Именной указ «О хранении прав гражданских, о нерешении дел против регламентов, о невыписывании в докладе что уже напечатано и о имени сего указа во всех судебных местах на столе, под опасением штрафа». 17 апреля 1722 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6: С 1720 г. по 1722 г. № 3970.
29. Именной указ «О должности Сената». 27 апреля 1722 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6: С 1720 г. по 1722 г. № 3978.
30. Инструкция обер-прокурору Святейшего синода. 13 июня 1722 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6: С 1720 г. по 1722 г. № 4036.
31. Сенатский указ «О даче фискалам копий со всех объявляемых указов для наблюдения за исполнением и обнародованием оных». 12 июля 1722 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6: С 1720 г. по 1722 г. № 4050.
32. Именной указ из Сената «О сообщении коллегиями и канцеляриями именных указов в Сенат». 14 мая 1723 г. // ПСЗРИ-1. Т. 7: С 1723 г. по 1727 г. № 4224.
33. Именной указ «О важности государственных уставов и неотговорке судьям неведением законов по производимым делам под опасением штрафа». 22 января 1724 г. // ПСЗРИ-1. Т. 7: С 1723 г. по 1727 г. № 4436.
34. Именной указ «О присылке в Сенат из всех присутственных мест копий с указов, состоявшихся до учреждения Сената и подлежащих ко всегдашнему наблюдению». 10 августа 1724 г. // ПСЗРИ-1. Т. 7: С 1723 г. по 1727 г. № 4547.

---

<sup>1</sup> Здесь и далее ПСЗРИ-1 – Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. С 1649 г. по 12 дек. 1825 г.: [В 45 т., указ.]. / Под ред. М.М. Сперанского. СПб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. е. и. в. Канцелярии, 1830. – Гл. ред.

<sup>2</sup> В библиографическом списке нормативные правовые акты представлены в хронологическом порядке. – Гл. ред.

35. Сенатский указ «О должностях коллежских членов и служителей». 25 сентября 1724 г. // ПСЗРИ-1. Т. 7: С 1723 г. по 1727 г. № 4572.
36. Именной указ «О восстановлении власти Сената в правлении внутренних государственных дел». 12 декабря 1741 г. // ПСЗРИ-1. Т. 11: С 1740 г. по 1743 г. № 8480.
37. Манифест «О вступлении на престол императрицы Екатерины II. С приложением присяги на верность подданства». 28 июня 1762 г. // ПСЗРИ-1. Т. 16: С 28 июня 1762 г. по 1764 г. № 11582.
38. Манифест «О постановлении штатов разным присутственным местам; об учреждении в Сенате, в Юстиц, Вотчинной и Ревизион. коллегиях департаментов; о разделении по оным дел». 15 декабря 1763 г. // ПСЗРИ-1. Т. 16: С 28 июня 1762 г. по 1764 г. № 11989.
39. Именной указ «О признании публикуемых указов действительными, когда они будут печатные». 17 марта 1764 г. // ПСЗРИ-1. Т. 16: С 28 июня 1762 г. по 1764 г. № 12090.
40. Наставление губернаторам. 21 апреля 1764 г. // ПСЗРИ-1. Т. 16: С 28 июня 1762 г. по 1764 г. № 12137.
41. Именной указ Сенату «Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения нового Уложения, и о выборах в оную депутатов». 14 декабря 1766 г. // ПСЗРИ-1. Т. 17: С 1765 г. по 1766 г. № 12801.
42. Наказ, данный Комиссии о сочинении проекта нового уложения. 30 июля 1767 г. // ПСЗРИ-1. Т. 18: С 1767 г. по 1769 г. № 12949.
43. Начертание о приведении к окончанию Комиссии проекта нового уложения. 8 апреля 1768 г. // ПСЗРИ-1. Т. 18: С 1767 г. по 1769 г. № 13095.
44. Именной указ, объявленный Сенату генерал-прокурором, «О объявлении указов из Санкт-Петербургских Сената департаментов присутственным местам, в Москве находящимся, чрез московские Сената департаменты». 9 октября 1771 г. // ПСЗРИ-1. Т. 19: С 1770 г. по 1774 г. № 13673.
45. Учреждения для управления губерний Всероссийской империи. 7 ноября 1775 г. // ПСЗРИ-1. Т. 20: С 1775 г. по 1780 г. № 14392.
46. Указ Сенату «О точном исполнении Учреждений о губерниях, и о нечинении поборов и нарядов, сверх узаконенных и высочайшим соизволением утвержденных». 26 сентября 1780 г. // ПСЗРИ-1. Т. 20: С 1775 г. по 1780 г. № 15068.
47. Устав благочиния, или полицейский. 8 апреля 1782 г. // ПСЗРИ-1. Т. 21: С 1781 г. по 1783 г. № 15379.
48. Именной указ Сенату «О признании действительными только таких указов и манифестов, кои публикуются от наместнических правлений печатными листами». 2 мая 1783 г. // ПСЗРИ-1. Т. 21: С 1781 г. по 1783 г. № 15718.
49. Образование Государственного совета. 1 января 1810 г. // ПСЗРИ-1. Т. 31: С 1810 г. по 1811 г. № 24064.
50. Именной указ, объявленный главнокомандующим армиями, командирам отдельных корпусов, военным генерал-губернаторам и военным губернаторам, военным министром «О представлении им испрашивать разрешений по таким только предметам, кои превышают власть, им представленную». 30 июля 1832 г. // ПСЗРИ-2<sup>1</sup>. СПб., 1833. Т. 7: 1832 г. № 5532.
51. Высочайше утвержденное положение Комитета министров «О неделании представлений, противных законам и в виде отступлений частных». 7 ноября 1833 г. // ПСЗРИ-2. СПб., 1834. Т. 8, отд-ние 1-е: 1833. № 6552.
52. Высочайше утвержденное Учреждение судебных установлений. 20 ноября 1864 г. // ПСЗРИ-2. СПб., 1867. Т. 39, отд-ние 2-е: 1864. № 41475. Ст. 136.

---

<sup>1</sup> Здесь и далее ПСЗРИ-2 – Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. 12 дек. 1825 г. – 28 февр. 1881 г.: [В 55 т., указ.]. СПб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. е. и. в. Канцелярии, 1830–1885. – *Гл. ред.*

*Кодан С.В.* Генезис законодательного закрепления принципа и режима законности в деятельности государственной администрации в России

---

53. Высочайше утвержденные Основные государственные законы. 23 апреля 1906 г. // ПСЗРИ-3<sup>1</sup>. СПб., 1909. Т. 26, отд-ние 1-е: 1906. № 27805.

54. Основные государственные законы // Свод законов Российской Империи. СПб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. е. и. в. Канцелярии, 1832. Т. 1, ч. 1.

55. Основные государственные законы // Свод законов Российской Империи, повеле-нием государя императора Николая Павловича составленный. СПб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. е. и. в. Канцелярии, 1842. Т. 1, ч. 1.

56. Основные государственные законы // Свод законов Российской Империи, повеле-нием государя императора Николая Павловича составленный. СПб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. е. и. в. Канцелярии, 1857. Т. 1, ч. 1.

57. Основные государственные законы // Свод законов Российской Империи. СПб.: Правительств. тип., 1886. Т. 1, ч. 1.

58. Основные государственные законы // Свод законов Российской Империи. СПб.: Кодификац. отд. при Гос. совете, 1892. Т. 1, ч. 1.

59. Свод основных государственных законов // Свод законов Российской Империи. СПб.: Гос. тип., 1906. Т. 1, ч. 1.

Материал поступил в редколлегию 13.06.2012 г.

**GENESIS OF LEGISLATIVE CONSOLIDATION OF PRINCIPLE  
AND REGIME OF LEGALITY IN ACTIVITIES  
OF STATE ADMINISTRATION  
IN RUSSIA (17<sup>th</sup> – EARLY 20<sup>th</sup> CENTURIES)**

**Sergey V. Kodan**, Doctor of Law, full professor, professor of Chair of State and Law Theory, Ural State Law Academy, Honoured Jurist of the Russian Federation. Ekaterinburg. E-mail: svk2005@yandex.ru

*Abstract:* the article is devoted to the definition of the principle of legality in the policy of Russian authorities as the basis for activities of state administration. This principle is analyzed within framework of positive law and legislation of 17<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> centuries. The author describes the genesis of legislative consolidation of the principle of legality, as well as the develop-ment of legalistic mechanisms in the activities of state apparatus. It is argued that by the middle 17<sup>th</sup> century, authorities had recognized the need to ensure legality and had started to embody this principle into public consciousness of Russian state. By the beginning of the 20<sup>th</sup> century, the principle and regime of legality had become characteristic feature of the policy of Russian author-ities, and had obtained legislative status.

*Keywords:* history of state and law, state authority, state administration, law, legality, legal order, systematization of legislation.

---

<sup>1</sup> ПСЗРИ-3 – Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. [В 33 т., указ.]. СПб.: Гос. тип., 1885–1916. – Гл. ред.