

УДК 34.01

DOI 10.25688/2076-9113.2021.43.3.04

**Т. В. Шатковская**

## **Становление публично-правовых оснований Российского государства: к юбилею юридического оформления Российской империи**

Статья посвящена выявлению особенностей перехода в России от фактического к юридическому порядку политических отношений. Автором определены основания и подходы к формированию публично-правового порядка Российского государства, а также раскрыто их влияние на современное отечественное публичное право.

Ключевые слова: публичное право; Российское государство; публично-правовой порядок; общественный долг; рецепция права; Российская империя.

**П**ри определении тенденций развития современного государства нам не избежать обращения к историческому опыту, который выполняет двоякую роль. С одной стороны, он выступает надежным критерием оценки правильности планируемой модернизации государства и права. С другой стороны, пережитое служит культурным основанием последующих преобразований в диалоге с исторической традицией. И в этом смысле проблематика исследования, несмотря на то что она относится к началу XVIII века, весьма актуальна, поскольку юбилейная дата, связанная с юридическим оформлением Российской империи, возродила интерес к проблематике государства, причем не только у научного сообщества, но и у представителей государственной власти.

В аспекте политического запроса на формирование сильного государства необходимо напомнить о том, что с начала XVIII века государственное развитие опирается на идею связанности государства правом. Эта идея имеет давнюю историю научного обоснования, но весьма непродолжительный опыт юридической разработки и законодательного оформления.

Как справедливо отмечал Ф. В. Тарановский, если частное право имеет тысячелетнюю историю и, соответственно, значительный юридический материал для создания его догматики, то правовая культура государственной жизни начинается не с признания государством частного права, а вследствие воплощения государством идеи его связанности правом в конкретных юридических формах [9, с. 105–106].

При всей дискуссионности, которую вызывает идея связанности государства правом в юридической науке, отметим, что именно переход от фактического

к юридическому порядку политических отношений и складывание публичного права способствовали формированию современного государства. Фактические политические отношения отличаются изменчивостью, нестабильностью, хаотичностью, что препятствует формированию политической системы общества и устойчивых оснований его государственного строя.

Условия такого перехода правоведы определяют по-разному. Так, Р. Иеринг одним из таковых считал «двухсторонне-обязательную силу закона» [5, с. 257], то есть подчинение государственной власти издаваемым ею законам. Представители психологической школы права считали необходимой наличие «правовой проекции индивида или общества на политические отношения, а именно связанность правом субъектов политических отношений» [10, с. 15], порождающую социально-психологическую потребность в нормативной определенности и систематизации.

Полагаем, что переход от фактических политических отношений к правовым возможен при наличии двух ключевых условий: институциональной готовности политической организации к признанию ее правовой и восприятие в общественном правосознании идеи связанности государства правом как социальной ценности, обуславливающей запросы и требования со стороны общества к государству о признании права основой политических отношений и гарантированности юридической связи субъектов права.

В российском общественном правосознании идея связанности государства правом получила своеобразную трансформацию. Это объясняется, на наш взгляд, влиянием восточно-христианской идеологии, воспринимающей любые человеческие установления как несовершенные. В то время как западноевропейская юриспруденция освобождается от религиозного влияния и опирается на рационалистические идеи римского права, обладающие прагматизмом и целесообразностью, в российском общественно-политическом сознании XVIII века право не воспринималось как социальная ценность, а использовалось как средство государственного управления. В итоге фактически сложившиеся тогда отношения господства и подчинения становятся источником для идейного обоснования юридической природы абсолютистского государства, заложенного в конструкцию его правопорядка.

При сохраняющейся в России в начале XVIII века видимости преемственности государственного развития нельзя не заметить явного стремления верховной власти разорвать сложившиеся в Московском государстве патриархальные политические отношения, придав им не только новые внешние атрибуты, но и упорядочив их при помощи западноевропейских юридических конструкций и форм. «Петербургский период» Российского государства ознаменовался сознательным отказом от пестроты источников права, переходом всей полноты законодательной власти в руки императора для создания единого универсального общеимперского правового порядка.

Начало XVIII века становится важным переходным этапом развития отечественного публичного права, в ходе которого удалось перейти от юридикации

фактических к формированию публично-правовых политических отношений. На данном этапе постепенно просачивавшиеся в российское идейно-политическое пространство рационалистические западноевропейские идеи приобрели законодательно закрепленный статус ориентиров государственного развития.

Российское общественное сознание в принудительном порядке получило «прививку» западноевропейским рационализмом. И, несмотря на то что после смерти Петра I происходит закономерный откат к патриархальным, проверенным политическим отношениям, идея законности государственной власти и необходимости публично-правовой трансформации политических отношений постепенно внедряется в общественное правосознание.

Значимость изучения рассматриваемой проблематики обусловлена тем, что на данном этапе научного дискурса выработаны некоторые основания и подходы к формированию публично-правового порядка Российского государства. И эти основания весьма противоречивы.

Публично-правовой порядок формируется на основе широкого использования метода юридической централизации. Первая четверть XVIII века по праву может быть признана периодом максимального использования данного метода в досоветской истории российского публичного права. Складывание империи путем расширения централизованной власти на подвластные территории настоятельно требовало упорядочения, унификации и единообразия правового регулирования. И это достигалось тем, что единственным источником права становится верховная воля императора. Любое решение до момента утверждения царем считалось мнением или в исключительных случаях временным решением и только после его подписания носителем абсолютной власти становилось источником действующего права. Исключением не были и решения Сената. Для примера приведем указ 1721 года под названием «Мнение Сената о беглых», заверенный восемью сенаторами, но вступивший в законную силу только после подписания императором.

Кроме того, именно в петровский период была введена практика широкого заимствования юридических конструкций, выработанных догмой западного публичного права, и упорядочения с их помощью российских общественно-политических отношений. Такое упорядочение осуществлялось без должного теоретического осмысления, что В. М. Гессен объясняет «низким умственным уровнем нашего общества», индифферентного к вопросам государственной жизни [3, с. 38].

Проблемы восприятия иностранных актов, сотнями поступавших из всех уголков Европы, начинались с их перевода. Согласно архивным данным, к переводу законов, инструкций, уставов и прочих актов привлекались иностранцы, находившиеся на российской службе, послы, иностранные купцы, многие из которых слабо владели русским языком. Некоторые юридические тексты так и остались непереуведенными в силу отсутствия знающих язык людей и сложности содержащихся в них «высоких речей» [2, с. 81]. Только

к началу 20-х годов XVIII века данная проблема была решена введением в штат коллегий должности переводчика.

Востребованность такой должности была высока, так как, судя по документам Кабинета Петра I, каждый принятый в этот период закон имел в основании собранные иностранные источники. Так, Регламент Адмиралтейства был составлен на основании французских морских кодексов, прежде всего ордонанса Людовика XIV. В свою очередь последующие регламенты коллегий должны были основываться на этом адмиралтейском регламенте [1, с. 109]. И хотя на такие вопросы, как объем и характер содержательного заимствования установленных в европейских актах правил поведения, до сих пор нет четких ответов в отечественной историко-правовой науке, полагаем, что мощный приток юридической информации и терминологии, западноевропейского правоприменительного опыта не мог не повлиять на юридическое мышление, систему ценностей и правосознание российского общества.

Наблюдением и собиранием западноевропейского (прежде всего шведского, датского, но также и английского, французского, испанского, итальянского) права Петр I занимался не только лично, но и посредством дипломатов и тайных агентов. Источники урегулирования таких сугубо национальных вопросов общественно-политической жизни, как церковное устройство, систематизация основных положений православного вероучения, наследование дворянских имуществ, организация коллегий и иных органов управления, в том числе военного, создание табели о рангах, разыскивались по всей Европе [1, с. 37].

Это приводило к тому, что, с одной стороны, юридические нормы приобретали противоречивый характер, так как архаические по своей сути отношения облекались в несвойственную им модернизационную форму. С другой стороны, они воспринимались обществом как чужеродные и не находили отклика в его сознании. Положительное право начинает рассматриваться как средство реализации чуждых интересов и вторжения в сферу частных интересов лица.

Наглядной иллюстрацией тому служит знаменитый указ Петра I «О хранении прав гражданских» от 13 апреля 1722 года, который оставался настольной книгой российского чиновничества вплоть до 1917 года. Его основанием послужило искаженное толкование императорских указов чиновниками, включая сенаторов, производимое даже в присутствии самого императора. Возмущенный такими злоупотреблениями Петр I распорядился под угрозой смерти не изменять ни литеры в регламентированных нормах, не предлагать новых правил по вопросам, уже урегулированным регламентами, и своими вымыслами указы (правду) не портить. Тем самым подданные приучались под угрозой наказания исполнять утвержденные царем законы. При этом они оставались внешними по отношению к субъектам, которые не осознали, не пережили и не восприняли эти юридические предписания как свои.

В петровский период законность насаждалась путем установления внешней поведенческой дисциплины, полицейского порядка и жестких наказаний за их нарушение. Принудительные меры не вызывали сочувствия не только

у обывателей, но и у сподвижников царя, а также заглушали их творческую инициативу [2, с. 106]. Данные сенатского архива подтверждают тот факт, что многие сенаторы поневоле участвовали в законодательном оформлении новых государственных порядков и пытались при этом привести юридические нормы регламентов к правовым основаниям допетровского законодательства. Например, при подготовке Регламента Главного магистрата Сенат, с одной стороны, правил первоначальный проект закона в сторону обеспечения петровской политики самостоятельности городов и исправной выплаты горожанами казенных платежей; с другой стороны, внес ряд изменений, предписывающих обер-президенту Главного магистрата при осуществлении судебной деятельности твердо держаться норм Соборного уложения 1649 года [2, с. 156].

Главным источником публичного права России становится закон как выражение воли монарха. Закон перестает быть носителем правды, религиозного и этического минимума, а также общей справедливости. Его предназначением становится закрепление целесообразных политических устремлений верховной власти. Правильность политических отношений теперь не связана с освящением их волей предков и соответствием Божественным законам, она санкционируется государством в надлежащем порядке и форме.

Закон создается в ходе управленческой, а не собственно законодательной деятельности. Поэтому фактически источником для формирования догмы публичного права выступали административные акты, в большинстве своем это были разнообразные указы, должности, уставы, инструкции, регламенты. Юридизация политических отношений осуществлялась исходя из политических целей государства. Юридические нормы публичного права обладали не связующей, а принудительной силой. Их значимость обуславливалась местом органа, его принявшего, в нормативно закреплённой иерархии государственной власти. Самостоятельность исходивших не от государства источников права отрицалась, действие правовых обычаев допускалось только в силу прямого указания на них в законе.

Справедливости ради отметим, что в значительной степени единоличное принятие царем законов позволяло возводить не только сословные, но и государственные интересы в ранг закона. Так, Петр I решил проблему отсутствия свободной наемной рабочей силы для создания отечественной промышленности введением института посессионного владения и запретом возвращения беглых фабричных работников их владельцам. Заменой миноратной на майоратную систему наследования было существенно расширено служилое сословие, что способствовало формированию российской бюрократии и офицерства.

Именно воззрения Петра I на государство, приобретенные им прежде всего методом наблюдения и фиксируемые затем в записную книжку, зачастую становились новыми правилами политической жизни [2, с. 48]. Такими законами из записной книжки «наблюдательного законодателя» стали Духовный регламент, Морской устав, Должности Сената и др. Только в ходе учреждения системы коллегий Петр I собственноручно составил 27 различных указов,

которыми он пытался уничтожить старые служебные порядки и внедрить систему центральных органов по европейскому образцу [1, с. 195–269]. Для сравнения: Сенат — высший законосовещательный орган при Петре I — разработал в то время всего два законопроекта [2, с. 107].

Другим источником, побуждавшим законодательную инициативу императора, становились проекты, отчеты, мнения, доношения, челобитья, предложения, ходатайства наиболее активных и деловитых представителей церкви, светских и военных чинов, дипломатов, коммерсантов. Петр I не только поощрял, но даже и вменял в обязанность ответственным за исполнение его поручений лицам предлагать решения насущных проблем государственной жизни. О масштабах этой общественной инициативы свидетельствует архив Кабинета Петра I, содержащий 95 томов, многие из которых превышают тысячу листов [2, с. 61]. К примеру, по разработанному князем А. Черкасским проекту Петр I изменяет практику выполнения казенных работ. Настоятельные доношения военного инженера В. Геннинга стали источником указа от 20 февраля 1717 года о привлечении детей духовенства к гражданской службе [Там же, с. 64–65].

Анализ опубликованной части общественных инициатив приводит к выводу о том, что чаще всего в законную форму облекались ходатайства, обеспечивавшие интересы государства. Такой подход позволял императору прорабатывать отдельные практические стороны государственного управления, но препятствовал складыванию системы публичного права, поскольку юридическая деятельность субъектов права ограничивалась поиском и осуществлением надлежащих приемов соблюдения и исполнения многочисленных юридических предписаний.

В итоге властность, иерархичность, принудительный характер становятся признаками российского публичного права. Так, сторонник естественно-правового подхода И. А. Покровский считает, что централизация составляет сущность публично-правовых отношений [7, с. 9]. Ученый не разграничивает властное правовое регулирование и применение метода централизации.

Свобода как сущностный элемент права, означающая возможность субъекта пользоваться правами по-своему усмотрению, в данный период полностью отсутствовала. Характерным в этом смысле является пример развития Петром I промышленности в России. Предписывая давать собраным в компанию русским торговцам заводы, он добавляет, что если они этого «непохотят», то делать это неволью [2, с. 119].

На данном этапе сформировалась и тесная взаимосвязь российского публичного права и политики. Источником публичного права становится верховная власть. В этом смысле интересное высказывание содержит словарь В. И. Даля. При определении значения слова «власть» приводится такое высказывание: «Закон определяет власть каждого должного лица, а верховная власть выше закона» [4, с. 243]. В Руководстве к познанию законов М. Сперанский напишет: «Империя Российская есть монархия в коей все стихии державного права соединяются в особе Императора» [8, с. 49].

Отсутствие единых правовых оснований, общих понятий, правовых конструкций и принципов публичного права в силу серьезных пробелов в научном осмыслении политических отношений, с одной стороны, порождало множественность несистематизированных противоречивых нормативно-правовых актов; с другой стороны, приводило к догматизации устаревшего политического устройства, сдерживая формирование правовых связей, творческую политическую активность общества и отдельных индивидов.

В частности, именно петровское законодательство закрепило сословную стратификацию общества как законную. В обществе, разделенном на сословия, дворянский состав «созаконодателей» императора начал тормозить разработку и реализацию актов, нацеленных на расширение политических прав других сословий. В результате этого только общественно-политическая деятельность дворянского сословия получала законные основания. Другие сословия вплоть до времени образования земских и городских учреждений были лишены или ограничены в юридической возможности заявлять о своих политических интересах и добиваться придания им законной формы.

Вместе с тем именно в петровский период впервые в формирующемся публичном праве был закреплён принцип законности и в приоритет поставлено его неукоснительное соблюдение прежде всего органами государственной власти, компетенция которых впервые разграничивается; также были разработаны юридические основания и критерии профессиональной государственной службы; юридически оформлено понятие государственного интереса, служебного и общественного долга; получает закрепление письменная форма нормативно-правовых актов, словесные же указы к концу правления Петра практически сводятся на нет; внедрена практика широкой публикации и учета законов; предпринята попытка осуществить юридическое конструирование политических отношений в соответствии со стратегическими целями государства [6, с. 31]. Впервые законы сопровождаются разного рода введениями, в которых не только содержится историческая справка, но и разъясняется основная идея закона и существо государственных преобразований.

Многие понятия, введенные в этот период в публично-правовой оборот, получили в XX веке конституционное оформление. Например, понятие долга нашло закрепление в Конституциях СССР 1936 (ст. 130, 133) и 1977 годов (ст. 31, 61, 62, 64, 68, 69), а также в ст. 59 Конституции РФ 1993 года.

По инициативе Петра I впервые законодательную охрану получила честь подданных. Он принимает указ, запрещающий использование самоуничижительных имен при обращении к верховной власти [1, с. 162]. Вслед за этим должностные лица получили право подписывать акты, имеющие подзаконный характер. Тем самым закреплялась личная ответственность исполнителя за порученное ему дело.

Подводя итоги, выделим уроки петровской модернизации российского публичного права, которые, как нам представляется, россиянам не удалось выучить:

– во-первых, при создании нового нельзя недооценивать прошлый опыт, а следует качественно переосмысливать национальное «пережитое». При этом отметим, что именно Петр I впервые начал систематическое собирание памятников российского права, ощутив в этом практическую потребность при проведении законодательных работ. Об этом свидетельствует донесение Коллегии иностранных дел Сенату от 16 октября 1720 года [1, с. 86];

– во-вторых, даже благие политические цели не могут осуществляться антигуманными средствами. Предназначение публичного права состоит не в принудительном упорядочении общественных отношений (как сказано в одном из указов Петра I: «навязать народу недостающие ему блага»). Выстраивание политических отношений исключительно по принципу господства и подчинения приводит к их упрощению. Важно обеспечить прочные юридические основания каждой личности и объединениям личностей для саморазвития, самореализации и самодеятельности. Этими юридическими возможностями лицо наделяется публичной властью при условии выполнения правовых требований, определяющих пределы личной инициативы [11, с. 18–22];

– в-третьих, необходимо избавиться от ложного предрассудка, что в истории российского права есть полностью изученные темы, их нет. Прежде всего это касается истории публичного права, которая до сих пор не написана. У нас есть только ее предпонимание. Ее не следует путать с историей публичных отраслей законодательства. Только тщательная научная проработка публично-правового опыта России и позволит продолжить работу по совершенствованию юридических оснований российского публичного права.

### Литература

1. Вознесенский Н. А. Законодательные акты Петра I. Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники / под ред. Б. И. Сыромятникова. Т. 1. М., Л., Изд-во Академии наук Союза ССР, 1945. 602 с.

2. Вознесенский Н. А. Петр Великий как законодатель. Исследование законодательного процесса в России в эпоху реформ первой четверти XVIII века. М.: Новое литературное обозрение, 2017. 407 с.

3. Гессен В. М. Общее учение о государстве. Лекции, читанные в С.[анкт]-Петербургском политехническом институте. СПб.: Типо-лит. И. Трофимова, 1912. 190 с.

4. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 1. М.: Рус. яз., 1999. 699 с.

5. Иеринг Р. Цель в праве. СПб.: Издательство Н. В. Муравьева, 1881. 425 с.

6. Пашенцев Д. А. Государственные преобразования петровского времени через призму историко-антропологической теории права (к 300-летию провозглашения Российской империи) // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2021. № 1 (41). С. 27–35.

7. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Петроград: Издание юридического книжного склада «Право», 1917. 328 с.

8. Сперанский М. М. Руководство к познанию законов. СПб.: Типография Второго отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1845. 171 с.

9. Тарановский Ф. В. Юридический метод в государственной науке. Очерк развития его в Германии: историко-методологическое исследование. Варшава: Тип. Варш. учеб. округа, 1904. 342 с.

10. Тоцкий Н. М. Кризис науки государственного права. СПб.: Правда, 1914. 124 с.

11. Шатковская Т. В. Человек как юридическая личность в правовой концепции И. А. Покровского // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 1. С. 18–22.

### Literatura

1. Voznesenskij N. A. Zakonodatel'ny'e akty' Petra I. Redakcii i proekty' zakonov, zametki, doklady', donosheniya, chelobit'ya i inostranny'e istochniki / pod red. B. I. Sy'romyatnikova T. I. M., L., Izd-vo Akademii nauk Soyuzha SSR, 1945. 602 s.

2. Voznesenskij N. A. Petr Velikij kak zakonodatel'. Issledovanie zakonodatel'nogo processa v Rossii v e'poxu reform pervoj chetverti XVIII veka. M.: Novoe literaturnoe obozrenie, 2017. 407 s.

3. Gessen V. M. Obshee uchenie o gosudarstve. Lekcii, chitanny'e v S.[ankt]-Peterburgskom politexnicheskom institute. SPb.: Tipo-lit. I. Trofimova, 1912. 190 s.

4. Dal' V. I. Tolkovy'j slovar' zhivogo velikorusskogo yazy'ka: v 4 t. T. 1. M.: Rus. yaz., 1999. 699 s.

5. Iering R. Cel' v prave. SPb.: Izdatel'stvo N. V. Murav'eva, 1881. 425 s.

6. Pashencev D. A. Gosudarstvenny'e preobrazovaniya petrovskogo vremeni cherez prizmu istoriko-antropologicheskoy teorii prava (k 300-letiyu provozglasheniya Rossijskoj imperii) // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2021. № 1 (41). S. 27–35.

7. Pokrovskij I. A. Osnovny'e problemy' grazhdanskogo prava. Petrograd: Izdanie yuridicheskogo knizhnogo sklada «Pravo», 1917. 328 s.

8. Speranskij M. M. Rukovodstvo k poznaniyu zakonov. SPb.: Tipografiya Vtorogo otdeleniya Sobstvennoj E. I. V. kancelarii, 1845. 171 s.

9. Taranovskij F. V. Yuridicheskij metod v gosudarstvennoj nauke. Oчерk razvitiya ego v Germanii: istoriko-metodologicheskoe issledovanie. Varshava: Tip. Varsh. учеб. okruga, 1904. 342 с.

10. Toczki N. M. Krizis nauki gosudarstvennogo prava. SPb.: Pravda, 1914. 124 s.

11. Shatkovskaya T. V. Chelovek kak yuridicheskaya lichnost' v pravovoj koncepcii I. A. Pokrovskogo // Severo-Kavkazskij yuridicheskij vestnik. 2021. № 1. S. 18–22.

### T. V. Shatkovskaya

#### **Formation of the Public Legal Foundations of the Russian State: to the Anniversary of the Legal Registration of the Russian Empire**

The article is devoted to identifying the features of the transition from the actual order to the legal order of political relations in Russia. The author defines the foundations and approaches to the formation of the public law order of the Russian state and discloses their influence on modern Russian public law.

Keywords: public law; Russian state; public order; public duty; reception of law; Russian Empire.