

УДК 340.15:[947+957]

**А.В. СКОРОБОГАТОВ,**  
*доктор исторических наук, профессор*

*Институт экономики, управления и права (г. Казань)*

## **ПРАВОВАЯ РЕФОРМА В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XVIII ВЕКА**

*В статье исследуется разработка и реализация концепции общей правовой реформы в России в царствование Павла I. На основе сравнения политико-правовой доктрины Павла I, разработанной к моменту вступления на престол, и законотворческой деятельности его царствования, в том числе опыта систематизации законодательства, в статье доказывається, что еще до восшествия на трон Павел I разработал основные направления правовой реформы, направленной на упорядочивание российской системы права.*

XVIII столетие привело к формированию в России новой системы права. Начиная с Петра I, увеличивается число нормативно-правовых актов и расширяются сферы регулируемых ими общественных отношений. Это обуславливало активную кодификационную работу, хотя и не приведшую к каким-либо осязаемым результатам до конца века. В связи с этим во второй половине XVIII века встал вопрос не просто о создании нового законодательства, но и о проведении полномасштабной правовой реформы, реализация которой началась в царствование Павла I.

Павел I был первым российским императором, которого практически с момента рождения стали готовить к наследованию престола. Именно теоретическими и практическими потребностями и знаниями, необходимыми ему как будущему монарху определялись выбор предметов и методов обучения. Несмотря на широко распространенное в историографии мнение о его недостаточной образованности, он получил хорошее, разностороннее образование, расширив его впоследствии путем чтения философской и политической литературы и практических наблюдений за функционированием российской и европейских государственных машин. Полученные знания позволили ему еще до вступления на престол разработать политико-правовую доктрину, основные положения кото-

рой определили характер его внутренней и внешней политики.

Целью политико-правовой доктрины Павла I было создание полицейского, бюрократического государства, существование которого невозможно без четкой регламентации всех сторон жизни общества и государства. Это объективно ставило перед ним проблему реформирования правовой системы России. Реорганизацию права он считал одной из важнейших государственных задач<sup>1</sup> [1].

Смыслом этой реформы становилось уже не частичное решение разрозненных внутривнутриполитических проблем, но единое общегосударственное урегулирование всего правопорядка. В расстройстве правовой системы Павел I видел основную причину дворцовых переворотов [2].

С целью совершенствования правовой системы он предполагал провести кодификационную работу. В отличие от Екатерины II, стремившейся к созданию нового Уложения, Павел I более точно уловил потребность исторического момента. Его планы систематизации системы права предусматривали скорее не кодификацию (упорядочивание норм права), а консолидацию

<sup>1</sup> Ср.: Екатерина II. Наказ, данный Комиссии о сочинении проекта Нового уложения; под ред. Н.Д. Чечулина. – СПб., 1907. – Ст. 57.

(упорядочивание нормативных актов). По его мнению, требовалось, не принимая никаких новых законов, лишь соотнести уже действующие нормы с современным "государственным внутренним положением", убрав противоречия, т.е. систематизировать действующее право.

На первом месте среди источников права стоят "фундаментальные законы", которые исполняют роль конституции, фиксируя правовой статус государства и власти [3]. Отсутствие "фундаментальных законов", по мнению Павла I, низводило Россию на уровень азиатской державы [4, ст. 3; 5]. Наиболее полно логика системы "фундаментальных законов" раскрыта в произведениях Н.И. Панина, прежде всего, в "Рассуждениях о непременных государственных законах", составленных накануне его смерти и переданных Павлу [6]. Рассуждения эти типичны для XVIII в.: 1. Власть вручается государю единственно для блага народа. 2. Благо может дать абсолютно добродетельный государь. 3. Учитывая естественные для государя как человека слабости, достичь абсолютной добродетели немислимо. Отсюда вытекает вывод: государь может достичь блага народа единственным путем – "постановя в государстве своем правила непреложные ... основанные на благе общем и которых не мог бы нарушить сам" [7, 8].

Первейшим "фундаментальным законом" выступает норма, согласно которой монарх является источником всякой государственной власти. Вторым "фундаментальным законом" Павел I считал закон о престолонаследии по прямой мужской нисходящей линии [9]. В отсутствие такого закона он видел причину политической нестабильности в России XVIII в. и своего неустойчивого положения [4, ст. 3].

Согласно политико-правовой доктрине Павла I, законы – это такие государственные установления, которые не должны изменяться ни при каких условиях. В них должны выразиться фундаментальные принципы общественной и государственной организации. [10] Вторая часть законодательства – временные учреждения, т.е. акты подзаконного управления по текущим делам, которые могут при необходимости изменяться или вообще отменяться [11].

Составленные в позитивном плане законы должны описывать конкретные правоотношения, избегая толкований и исключений [12]. Они должны быть рассчитаны на общедоступное понимание, составлены по возможности просто, четко и конкретно в своих предписаниях и запрещениях. Закон не должен регулировать того, что не может быть оценено с точки зрения морали, в том числе действия. Принципы кодификационной программы, изложенной в политико-правовой доктрине Павла I в общих чертах, предполагали разрыв с традицией систематизации правовых норм и даже законотворчества в целом в русском праве. Определяющим провозглашалось формально-законодательное переосмысление изначально существующей (и познанной законодателем) природы общественных и государственных связей. Кодификационная схема, классификация норм и т.д. должны были соответствовать "естественным" соподчинениям этих связей.

Принципы кодификационной программы Павла Петровича предполагали общее законодательное переосмысление природы общественных и государственных связей в целом. Классификация законов и их система должны были отвечать естественным соподчинениям этих связей.

Создаваемый в ходе консолидации Свод законов должен был включить только законы. Однако как законы, так и указы подлежат непремемному исполнению. Всякое проявление воли самодержавного монарха, выраженное в определенной форме, должно служить нормой, исполнение которой является обязанностью каждого верноподданного [4, ст. 5]. По существу, Павел Петрович изложил идею правовой регламентации самодержавия, которая в следующем столетии воплотилась в формулу 47-й статьи "Основных законов Российской империи". Согласно этой статье, Россия управлялась "на твердом основании положительных законов, учреждений и уставов, от самодержавной власти исходящих" [13].

Вступив на престол, Павел I приступил к реализации правовой реформы, в ходе которой его взгляды претерпели некоторую трансформацию под влиянием исторических условий и со-

стояния предшествующего российского законодательства.

В числе указов, изданных им в день коронации и призванных стать "фундаментальными законами", были "Установление для орденов российских" [14]; Манифест о престолонаследии [15]<sup>2</sup>, Уложение об императорской фамилии [15]<sup>3</sup>, Манифест "О трехдневной работе помещичьих крестьян в пользу помещика и о непринуждении крестьян к работе в воскресные дни" [15]<sup>4</sup>.

Еще ранее Павел I преобразовал Уложенную Комиссию Екатерины II, поставив в качестве основной цели не создание нового Уложения, а консолидацию предшествующих правовых актов. Указом от 16 декабря 1796 года "Уложенной комиссии", возглавляемой генерал-прокурором, было поручено собрать из архивов все законы и составить из них три книги законов: уголовных, гражданских и казенных дел. Сенату вменялось в обязанность утверждать эти книги к изданию [15]<sup>5</sup>. Указом от 30 декабря 1796 года. Комиссия для сочинения проекта нового Уложения была переименована в Комиссию для составления законов Российской империи [15]<sup>6</sup>.

Составляемые Комиссией три книги должны были составить свод действующих законов. Распоряжения же по текущим делам он считал подзаконными актами, хотя они также должны были строго исполняться. Всякое проявление воли самодержавного монарха, выраженное в определенной форме, служит правовой нормой, исполнение которой является обязанностью подданного [16].

К концу царствования Павла I Комиссия частично справилась со своей работой: практически была завершена работа над книгой гражданских дел и составлены планы книг уголовных и казенных дел. В ходе работы над ними император был вынужден согласиться с мнением Комиссии, что при отсутствии нормативных актов по какой-либо проблеме необходимо со-

здать новые, чтобы восполнить пробел в праве. Однако, поскольку работа Комиссии не была полностью завершена, Свод законов так и не был издан в конце XVIII в.

Наряду с систематизацией в царствование Павла I шла активная текущая правотворческая работа, направленная на усиление правового регулирования общественных отношений. Исходя из преувеличенных представлений о силе слова, прежде всего, закреплённого в нормативно-правовом акте как сублимации воли верховной власти, Павел I отождествлял понятие и обозначающий его символ. Изменение в названии, по его мнению, автоматически влекло за собой и трансформацию понятия. Поэтому в его царствование встречается так много законов, посвященных различным аспектам наименования и переименования. При этом монарх строго соблюдает prerogatives верховной власти на этот процесс. Наиболее характерным и полным примером регламентации процесса наименования является установление формы обращения к Императору ("О титуле Его Императорского Величества. – С приложением форм клятвенного обещания" [15]<sup>7</sup>). То, каким образом должно именоваться лицо, облаченное верховной властью в государстве, в значительной степени характеризует всю государственную систему. Имя императора в данном случае является бюрократическим образом главы государства и всего государства в целом<sup>8</sup> [17].

Так, в установленной развернутой форме обращения присутствует перечисление всех подданных регионов, таким образом определяются государственные границы и утверждается над ними верховная власть в одном лице. Этот фактор имеет как внешне-, так и внутривнутриполитический смысл. В первом случае косвенно определяется то, что не может называться Россий-

<sup>7</sup> № 17635

<sup>8</sup> "В истории наименований наших Государей отражается вкратце история Российская. По различным формам, в которых выражалось, у нас право Верховной власти, можно безошибочно судить о значении Государя внутри его владений, об отношении его к подданным, о внешнем объеме его Государства и, наконец, о том, как другие, особенно соседние Державы, смотрели на его власть".

<sup>2</sup> № 17910

<sup>3</sup> № 17906

<sup>4</sup> № 17909

<sup>5</sup> № 17654

<sup>6</sup> № 17697

ской Империей, и за этим косвенно признается право на автономию от ее власти.

В наиболее важных правительственных документах императорский титул обрамлялся гербами подвластных ему земель, что дополнительно подчеркивало "социальное пространство власти" Российского монарха. Причем расположение титулов и соответственно гербов было не произвольным, а в зависимости от значения региона для Российской империи.

Внутриполитическая функция обозначалась сложнее. Обращение к императору предполагает признание подданными своего подданства и всех прав монарха в качестве главы указанного государства<sup>9</sup>. Характерно объединение в одном указе формы обращения с установлением форм клятвенного обещания и присяги. При подтверждении своего признания идентичности императора с его именем подданный получает право на подобное обращение – просьбу, донесение, образцы которых тут же устанавливаются. Вообще вступить в контакт с государством можно, только обратившись с прошением в установленном виде, тем самым подтвердив признание всей государственной системы. Применение подобных формул устанавливает отношения подданства между императором-государством и индивидуумом.

Для различных случаев контакта с императором предполагаются свернутые и развернутые варианты титула, то есть устанавливается иерархия этих контактов в основном относительно границ распространения власти. Так, в грамотах, имеющих хождение за пределами государства, требуется полное перечисление всех титулов, а внутри – только обозначение "и проч., и проч., и проч.", что свидетельствует о необходимости большей степени идентификации государя с титулом вне границ его власти.

<sup>9</sup> В этом смысле знаменательно такое частое явление на Руси как самозванство. Притязания на власть предваряются и сопровождаются присвоением имени законного государя – отражение представления о том, что индивидуум – величина переменная, имя же – постоянная, слитая с занимаемым местом. Отсюда именование себя государем уже может являться основанием для притязаний на власть.

Затем официальная формула клятвенного обещания объединяет имя императора и наследника, что является косвенным утверждением законного порядка престолонаследия, иными словами, потенциальной возможности переименования наследника государем. Весьма характерно, что именно Павел I стремится к бюрократической упорядоченности самых вершин власти. То, что до него регулировалось традицией или "случайной" волей государя, возводится им в ранг закона. На этом примере можно проследить логику правотворчества Павла I: индивидууму (члену царской фамилии) приписывается имя (наследник) и место в иерархии (сразу после государя), затем указывается или предполагается способ, каким образом он может изменить это имя (наследовать отцу).

В течение 1796 – 1801 гг. было издано достаточно большое количество нормативно-правовых актов, наиболее подробные сведения о которых дает "Полное собрание законов Российской империи" [18].

Составители "Полного собрания законов", прежде всего М.М. Сперанский, толковали понятие закона очень широко: они относили к нему все, что вышло из-под пера верховной власти. Но именно подобное толкование создает большую степень полноты издания, если и не по объему, то, по крайней мере, по репрезентативности. Применение контент-анализа позволяет наглядно представить виды и проблематику законодательных актов царствования Павла I, определить наиболее актуальные для императора сферы деятельности. Судя по "Полному собранию законов", большинство законодательных актов создавались лично императором. Из 2256 актов подпись императора стоит по 1401, что составляет 62,1%. Наибольшее внимание в законодательстве Павла I занимали финансовая и торгово-промышленная политика – 673 указа (29,8%); вопросы сословной политики – 661 указ (29,3%), прежде всего по отношению к двум главнейшим сословиям России: дворянству и крестьянству; различные аспекты административной реформы – 534 указа (23,7%); военная реформа – 432 указа (19,2%). Сравнение этих приоритетов с программой Павла I при вступ-

лении на престол показывает, что император стремился придерживаться в своей политике определенной программы.

Павловское законодательство было ориентировано на всеобщность и доведенную до предела системность. Догматический анализ законодательства России конца XVIII в. показывает, что в представлении верховной власти вся разнообразная деятельность общества должна была управляться и направляться государством, и, прежде всего, органами полицейской власти под руководством абсолютного монарха [19]. Павел I активно стремился свести на нет возможности индивидуального поведения и выбора собственного стиля и природы пути для каждой отдельной личности, превратить жизнь в службу, а одежду – в мундир. Государь принципиально считал, что главная добродетель подданных – безусловное послушание. Они должны уважать, бояться и чтить своего императора, и даже самого жестокого из них следует "укрощать лишь покорностью". Такое требование – вполне в духе европейского Просвещения. В одном из указов 1799 г. он прямо заявлял: "...обращая всегда попечение наше на предметы, касающиеся до исправного исполнения обязанностей законных каждого верноподданного, должность составляющих и целость порядка хранящих..." [20]. Подчинение законам и властям, традиционное для средневекового типа мышления, Павел I объявляет божественным предписанием. Нарушение установленного порядка влечет "неизбежное по строгости законной наказания" [21].

Таким образом, в политико-правовой доктрине Павла I содержался достаточно конкретный план общей правовой реформы, направленной на максимальную регламентацию административных и общественных отношений. Важнейшей частью реформы был кодификационный план, направленный на консолидацию имеющихся правовых актов и создание Свода дей-

ствующих законов, который он попытался превратить в жизнь. Второй частью правовой реформы было расширение предмета правового регулирования, прежде всего, за счет усиления государственного вмешательства в общественную и личную жизнь подданных. Деятельность верховной власти России во второй половине XVIII века показывает, что она последовательно шла в направлении создания в России более четко оформленной системы права.

#### Список литературы

1. РГВИА. Ф. ВУА. Оп. 1. Д. 202. Л. 55.
2. ОР ИРЛИ. Ф. 265. Оп. 1. № 12. Л. 44.
3. РГАДА. Ф. 1. Оп. 1. Ед. хр. 51. Л. 1-4.
4. Павел Петрович. Наказ Марии Федоровне об управлении государством на случай его смерти // Вестник Европы. – 1867. – № 3. – С. 316-322.
5. РГВИА. Ф. ВУА. Оп. 1. Д. 202. Л. 64.
6. Сафонов М.М. Конституционный проект Н.И. Панина – Д.И. Фонвизина // ВИД. Л., 1974. – Вып. 6. – С. 267.
7. Шумигорский Е.С. Император Павел I: Жизнь и царствование. – СПб., 1907. – Прил. С. 4.
8. Фонвизин Д.И. Рассуждение о истребившейся в России совсем всякой форме государственного правления // Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века. – М., 1952. – Т. 2. – С. 254.
9. РГАДА. Ф. 1. Оп. 1. Ед. хр. 57. Л. 2.
10. Павел Петрович. Опыты Монтаня. Кн. III. Гл. IX // РС. 1874. Т. 9. С. 683.
11. ОР РГБ. Ф. 222. К. XIV. Ед. хр. 11. Л. 60б.
12. ОР ИРЛИ. Ф. 265. Оп. 1. № 12. Л. 71.
13. Свод Основных Государственных законов Российской Империи. СПб., 1892. Ст. 47.
14. Установление о Российских орденах. [СПб., 1797].
15. ПСЗ. 1-е собр. СПб., 1830. Т. 24.
16. Сенатский Архив. СПб., 1889. Т. 1: Именные указы Павла I. – С. 222.
17. Лакиер А. История титула государей Российских // ЖМНП. – 1847. – Окт. – нояб. – Отд. II. – С. 81.
18. ПСЗ. 1-е собр. – СПб., 1830. – Т. 23-25.
19. Рейснер М.А. Общественное благо и абсолютное государство // Вестн. права. – 1902. – Т. 32. – С. 123-124.
20. Указы 1799 года. – Б.м., б.г. Л. 218.
21. Указы государя императора Павла Первого, самодержца Всероссийского [1797 г.]. – Б.м., б.г. Л. 38.

*В редакцию материал поступил 10.04.07.*