

## ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.1

*А. В. Ильин*

### ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА РЕФОРМАТОРСКОГО ЗАКОНОПРОЕКТА В РОССИИ XIX в.: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ\*

В статье сформулировано понятие реформаторского законопроекта и выявлены основные направления исследования юридической техники этой разновидности правовых актов в России XIX в. Особое внимание уделено актам кодификации права и наиболее важному нововведению в юридической технике имперской эпохи — постатейному указанию нормативных актов, выступающих источниками статьи кодифицированного закона. Автор приходит к выводу, что в юридико-техническом отношении реформаторские правовые акты не обладают принципиально особыми свойствами, по сравнению с ординарными законопроектами.

*Ключевые слова:* Российская империя, законотворчество, юридическая техника, реформаторский законопроект, кодификация.

*A. V. Ilyin*

### THE LEGAL TECHNIQUE OF REFORMIST BILL IN RUSSIA IN XIX CENTURY: MAIN APPROACHES TO STUDY

The article defines the concept of the reformatory bill and identifies the main areas of legal technique research of this type of acts in Russia in 19th century. Particular attention is given to law codification acts and the most important innovation in the legal technique of the imperial era — article-by-article indication of regulations which are sources of articles of codified law. The author concludes that the legal and technical side of reformative legal acts does not have fundamentally special properties compared to ordinary bills.

*Keywords:* The Russian Empire, lawmaking, legal technique, reformist bill, codification

**Актуальность изучения юридической техники реформаторских законопроектов.** В цивилизациях Нового и Новейшего времени писаное право активно используется в качестве инструмента для ускорения социальных преобразований. Россия, с характерным для нее догоняющим типом развития, на протяжении последних

---

*Ильин Андрей Витальевич* — кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; [Iljin.A@jurfak.spb.ru](mailto:Iljin.A@jurfak.spb.ru)

*Ilyin Andrey Vitalievich* — candidate of legal sciences, associate professor, St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; [Iljin.A@jurfak.spb.ru](mailto:Iljin.A@jurfak.spb.ru)

\* *Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, исследовательский проект № 14-03-00177 «Законопроект в правовой культуре эпохи реформ: из опыта Российской империи XIX века».*

трех с половиной столетий выступает яркой иллюстрацией этой закономерности. Каждый очередной этап преобразований находил среди прочего свое выражение также и в усиленном нормотворчестве официальных властей, прежде всего в законодательстве.

В настоящее время российское общество вновь переживает период сложных комплексных реформ. Поэтому вопросы оптимизации законотворческой деятельности должны объективно находиться в центре исследований юристов, социологов, политологов, в том числе и в историческом аспекте. Тщательное изучение опыта прошедших эпох показывает, что общественное развитие не линейно и не является исключительно и всесторонне прогрессивным. На путях социальной, в том числе государственно-правовой эволюции, вследствие разного рода исторических случайностей и субъективных факторов нередко оказываются утерянными вполне работоспособные решения. В настоящее время уже не выглядит откровением мысль, что современность далеко не во всех отношениях совершеннее прошлого. Сфера законотворчества имеет критически важное значение для судеб любого государства, поэтому изучение исторического опыта правотворчества — в том числе и в таком узконаправленном, практически утилитарном отношении — представляет собой важную задачу юриспруденции.

Массив законопроектов, разработанных в практике бюрократических учреждений Российской империи XIX столетия, огромен. Их минимальные количественные показатели заданы содержанием томов Полного собрания законов Российской империи за 1800–1900 гг., заключающих в себе более 100 000 (!) актов, которые все — до их утверждения в качестве законов — были законопроектами. Причем по наиболее спорным вопросам правового регулирования, к числу которых как раз и относятся социальные реформы, обычно разрабатывалось несколько конкурирующих законопроектов, не считая многочисленных редакций с частичной правкой, предлагаемой в процессе обсуждения в уполномоченных государственных органах и межведомственных комиссиях. К этому следует добавить законопроекты, создававшиеся в частном порядке (самые масштабные из них — конституционные проекты декабристов<sup>1</sup>).

Таким образом, масштаб исследовательских задач предполагает монографический формат их изучения. Однако уже на первых стадиях изучения места и роли реформаторского законопроекта в правовой культуре России необходимо критически оценить предмет исследования и верифицировать важнейшие аспекты самой методологии такого исследования — в данном случае в сфере юридической техники реформаторских законопроектов.

**Исходные позиции в понимании юридической техники.** Традиционное для науки XIX столетия понимание юридической техники<sup>2</sup> в нашей стране впоследствии подверглось заметной корректировке. Различные исследователи то сужали юридическую технику до законодательной, то расширяли ее понимание до границ законодательных технологий и организационно-технических аспектов правотворчества и даже правоприменения.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Конституционные проекты в России XVIII — начала XX века / сост. А. Н. Медушевский. М., 2010. С. 302–399.

<sup>2</sup> Иеринг Р. Юридическая техника. СПб., 1905. С. 18–105.

<sup>3</sup> См. подробнее: Кашанина Т. В. Юридическая техника. 2-е изд., пересм. М., 2011; Керимов Д. А. Культура и техника законотворчества. М., 1991; Лызлов Д. Н., Картухин В. Ю. Юридическая техника.

Очевидно, что подобная нестабильность в содержании понятия юридической техники противоречит самой ее сущности. Наиболее рационально по-прежнему рассматривать юридическую технику как доктринальное осмысление способов и собственно комплекс практических методов оптимизации текста правовых актов в целях гармонизации их формы и содержания во имя такой правореализации, которая в максимальной степени отвечала замыслу правотворца (приемы структурирования юридического акта, формулирования его норм, включая унификацию терминологии, сознательное использование юридических фикций, презумпций и пр.).

*Понятие реформаторского законопроекта* (закона) нуждается в уточнении. Кажется бы, сама этимология термина «реформа» применительно к законодательству очевидна. Однако практически любой нормативно-правовой акт высшего уровня, т. е. закон, содержит более или менее новые правила регулирования общественных отношений. Следовательно, практически любой законопроект (закон) может быть отнесен к категории реформаторских. Исключение, пожалуй, составляют только акты «кодификации» так называемого неписаного права, т. е. записи обычного права и/или административных и судебных прецедентов. Таким образом, необходимо найти более или менее объективные критерии разграничения и различения не столько «обычных» и «реформаторских» законов, сколько тех, которые связаны с преобразовательной деятельностью государственного аппарата.

В связи с этим наиболее продуктивным подходом представляется оценка содержания самих понятий «реформа» и «законопроект».

В словаре Д. Н. Ушакова приводится универсальное толкование понятия реформы (от латинского *reformo* — «преобразую») как преобразования, или изменения в устройстве чего-нибудь, сделанного «в целях улучшения».<sup>4</sup> Надо заметить, что этот «прогрессистский» уклон появился сравнительно недавно. Так, классический словарь В. Даля фиксирует смысловое торжество понятий «реформа» и (любое!) «преобразование»: «...новизна, преобразование в порядках, устройстве и пр.».<sup>5</sup>

В свою очередь уникальный энциклопедический словарь, подготовленный на рубеже XX и XXI столетий сотрудниками Института государства и права РАН, предлагает следующее понимание реформы: «...Проводимое государственной властью качественное совершенствование сложившегося общественного строя, равно как основ той или иной стороны или сферы общественной практики, того или иного социально-политического института, в частности законодательства». И далее: «По глубине преобразования социального объекта и степени конфликтности Р[еформа]. занимает промежуточное место между революцией и текущим совершенствованием общественной практики».<sup>6</sup>

Очевидно, что в настоящее время реформы и надежда на социальный прогресс оказались в тесной связке. Соответственно понятие «реформаторский» предполагает в узком значении именно не любое преобразование, а такое, которое влечет

---

М., 2009; *Юридическая техника*. Учеб. пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. М., 2009; и др.

<sup>4</sup> Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка. М., 2013. С. 597.

<sup>5</sup> Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля / под ред. И. А. Бодуэна-Куртенэ. 3-е изд., испр. и доп. В 4 т. Т. 3. СПб.; М., 1907. Стб. 1681.

<sup>6</sup> Курашвили Б. П. Реформа // *Юридическая энциклопедия* / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 951.

существенное совершенствование общественных отношений. Безусловно, к такому в XIX столетии в России следует отнести весь комплекс актов, нацеленных на ограничение и последующую отмену феодальной зависимости крестьянства и иных категорий населения, остальные «Великие реформы» Александра II Освободителя. Но нельзя не отметить, что при таком подходе все равно остается обширная зона для субъективного усмотрения, и в нее, в частности, включены такие юридико-технические (или технологические) новеллы, как кодификация законодательства или введение регулярной публикации законодательных актов в Собрании узаконений, издаваемом при Правительствующем Сенате.

Что касается понятия «законопроект», то на первый взгляд оно толкуется более однозначно. Например, согласно словарю Д. Н. Ушакова, законопроект — это только: «Проект закона, предлагаемый на утверждение законодательных органов»,<sup>7</sup> т. е. уже подготовленный для утверждения «билль».

В том же ключе, хотя и с важными специальными уточнениями, определяет законопроект профессор А. С. Автономов: «...Текст, вносимый в порядке законодательной инициативы в законодательный орган государства для рассмотрения и принятия в качестве закона либо выносимый на референдум».<sup>8</sup> Вместе с тем даже в рамках такого, узкого государственно-правового, подхода А. С. Автономов отмечает наличие терминологических нюансов: «В некоторых странах в зависимости от субъекта законодательной инициативы наименования вносимых в законодательный орган документов различны. Например, во Франции депутаты вносят законопредложения, правительство — законопроекты...».<sup>9</sup>

Аналогичная терминологическая практика была в начале XX в. позаимствована имперским законодателем. Манифест «О изменении Учреждения Государственного Совета и о пересмотре учреждения Государственной Думы» от 20 февраля 1906 г., сохраняя терминологию Учреждения «булыгинской», т. е. законосовещательной Государственной Думы,<sup>10</sup> провозгласил, что «Государственному Совету и Государственной Думе в порядке, их Учреждениями определенном, предоставляется возбуждать предположения об отмене или изменении действующих и издании новых законов...».<sup>11</sup> В свою очередь в Высочайше утвержденном «Учреждении Государственной Думы» от 20 февраля 1906 г. эти «Законодательные предположения», входящие к Верховной Самодержавной власти (ст. 1, 54) противопоставлены «законопроектам», вносимым «в Государственную Думу министрами, либо главноуправляющими отдельными частями, либо комиссиями, образованными из членов Думы» или же поступающим «в Думу из Государственного Совета» (ст. 34, 47, 49–53, 57).<sup>12</sup>

Таким образом, даже акт, вносимый субъектом права законодательной инициативы на рассмотрение и утверждение законодателя, может именоваться по-разному при относительном сходстве функций и содержания. Но еще более верно обратное

<sup>7</sup> Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка. С. 153.

<sup>8</sup> Автономов А. С. Законопроект // Юридическая энциклопедия. С. 327.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Манифест «Об учреждении Государственной Думы» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. третье. Т. XXV. 1905. Отд. I. № 26 656; Высочайше утвержденное Учреждение Государственной Думы от 6 августа 1905 г. // Там же. № 26 661 (ст. 1, 48, 49).

<sup>11</sup> Собрание узаконений. 1906. Отд. I. Ст. 196; Полное собрание законов Российской империи. Собр. третье. Т. XXVI. 1906. Отд. I. № 27 423.

<sup>12</sup> Собрание узаконений. 1906. Отд. I. Ст. 197 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. третье. Т. XXVI. 1906. Отд. I. № 27 424.

и в общеправовом, межотраслевом значении понятие законопроекта издавна охватывает собой любые законопроектные документы, лишь бы они содержали информацию о нормативном нововведении *de lege ferenda*.

Итак, необходимо выделять узкое и широкое понимание законопроекта вообще и «реформаторского» законопроекта (закона), в частности. Причем критерием такого различения, как правило, является содержание предлагаемого нормативного регулирования (содержание акта), но в отдельных случаях может быть и форма акта.

*Классификация законопроектов.* Узловые реформы XIX столетия дают всплеск «актотворческой» активности. Каждое из судьбоносных социальных преобразований подготавливалось в условиях острой борьбы мнений в обществе и/или правящей элите. Конкуренция законопроектов предполагает необходимость уяснения их классификации и, по возможности, иерархии. Текст, содержащий только идею будущей реформы, — может ли рассматриваться как законопроект? И в свою очередь акт, который, пройдя все необходимые подготовительные и согласующие инстанции законотворческого механизма государства, буквально лежит на столе главы государства, предназначенный для подписания. Можно ли оспаривать его формальный статус как законопроекта?

Базовая типология законопроектов XIX в., предшествующая их ранжированию на реформаторские и иные, может быть осуществлена по ряду критериев. В юридико-техническом отношении наиболее важное значение имеют следующие основания классификации законопроектов:

- 1) по объему;
- 2) по отраслевой принадлежности;
- 3) по форме;
- 4) по степени готовности текста для санкционирования законодательной властью;
- 5) по степени гласности законоподготовительных работ.

(1) Например, при равном качестве юридико-технических работ объем законопроекта обуславливает требования к большей или меньшей разветвленности структуры законопроекта и/или соблюдению единства терминологии.

(2) В свою очередь, отрасль права (или законодательства) определяет особенности терминологии.

(3) Факторами, которые существенно осложняют изучение феномена реформаторского законопроекта и его взаимодействия с правовой культурой являются многочисленность законосовещательных (законоподготовительных) учреждений, с одной стороны, и многообразие форм закона (соответственно, и законопроекта) — с другой.<sup>13</sup> В концентрированной форме это зафиксировано в ст. 53 Основных государственных законов, которая упоминала 10 (!) форм законодательных актов, перечисленных в порядке убывания их формальной значимости в системе законодательства: «Законы издаются в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного Совета и докладов, удостоенных Высочайшего утверждения» (Свод законов Российской империи. Т. I, ч. 1).

<sup>13</sup> Романович-Славатинский А. В. Система русского государственного права в его историко-догматическом развитии, сравнительно с государственным правом Западной Европы. Ч. I. Киев, 1886. С. 194–199, 239–248.

(4) Но с точки зрения юридической техники законопроектных работ, конечно, наиболее важно предпоследнее из перечисленных оснований классификации — стадийный, или хронологически-содержательный критерий.<sup>14</sup>

В соответствии с ним законопроекты объективно подразделяются на первоначальные, промежуточные (находящиеся в процессе согласования изменений) и окончательные, которые в текстуальном отношении отличаются от закона только отсутствием санкции и реквизитами (в идеальной/модельной ситуации — изъятие слова «проект» из заголовка и сведения о дате и месте санкционирования).<sup>15</sup> Все три вида законопроекта в данном случае рассматриваются как официально внесенные уполномоченным на то субъектом в законотворческий орган.

Кроме того, можно условно выделять проект закона, т. е. документ, обладающий всеми признаками законопроекта, кроме наличия права законодательной инициативы у субъекта.

А вспоминая зарубежные реальности и конституционную думскую монархию в России, можно предложить использовать термин «законодательное пред(по)ложение» для обозначения аннотации законопроекта, т. е. его концепции или даже только идеи закона.

В юридическом отношении проект закона и законодательное пред(по)ложение могут быть как официальными (публичными),<sup>16</sup> так и неофициальными (частными). Публичные проекты безусловно являются правовыми актами (в обоих основных оттенках значения слова «акт» — и как документа, и как деяния).

Очевидно, что в юридико-техническом отношении особые требования к надлежащему оформлению выдвигаются только в отношении официальных законопроектных актов.

(5) С точки зрения взаимовлияния и взаимодействия реформаторских законопроектов и правовой культуры общества решающую роль играют опубликованные законопроекты, даже если их широкое обсуждение не предполагалось. Сам факт распубликования во всеобщее сведение показывает, что соответствующие государственные органы (учреждения) придают именно этому законопроекту наиболее важное значение.

---

<sup>14</sup> В научной литературе встречается оригинальный синоним понятия «проект закона» — «первообразное предначертание» (закона) (см.: *Романович-Славатинский А. В.* Система русского государственного права в его историко-догматическом развитии, сравнительно с государственным правом Западной Европы. С. 194).

<sup>15</sup> В связи с этим необходимо еще раз подчеркнуть давнюю особенность массовой и даже профессиональной правовой культуры: непонимание того, что если обычно большая часть законопроектных работ сокрыта от общества, то абсолютное большинство окончательных редакций законопроектов доступно публике вследствие тождества основного текста таких законопроектов и распубликованных во всеобщее сведение законов (без учета реквизитов и санкционирующей формулы).

<sup>16</sup> Ср., например, с так называемой Конституцией Лорис-Меликова: Всеподданнейший доклад министра внутренних дел графа М. Т. Лорис-Меликова от 28 января 1881 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 196. Л. 1–19 («...Следует остановиться на учреждении в С.-Петербурге временных комиссий <...> с тем чтобы работы этих комиссий были подвергаемы рассмотрению с участием представителей от земства и некоторых значительнейших городов <...> Рассмотренные... законопроекты подлежали бы внесению в Государственный Совет <...> причем для облегчения Государственного Совета в предстоящих работах, может быть Вашему Величеству благоугодно будет повелено призвать и в состав его с правом голоса <...> представителей от общественных учреждений, обнаруживших <...> выдающиеся способности...»).

Внедрение в делопроизводство печатных текстов стало принципиально новой технологией в законопроектной деятельности, которая обеспечила во второй половине XIX в. небывало комфортные условия для совершенствования законопроектов, в том числе и в юридико-техническом отношении.

Однако *главное новшество русской законодательной техники* позапрошлого столетия, выработанное в практике Второго отделения Собственной Его Императорского величества канцелярии, связано с новыми приемами систематизации законодательства и, в частности, с введением обязательных ссылочных примечаний к статьям Свода законов Российской империи.

Так, при составлении Свода законов для облегчения проверки нормативных источников статей (особенно консолидированных) как универсальный прием стали использовать перечисление ссылок на законы, откуда извлечена конкретная статья или на которых основана вновь сконструированная статья.

Согласно п. 3 «правил Бакона» (Ф. Бэкона — М. Сперанского!) надлежало «под каждую статью излагать с точностью те Указы и Постановления, из коих она составлена».<sup>17</sup>

Это правило неукоснительно соблюдалось невзирая на значительные дополнительные типографские расходы,<sup>18</sup> — правда, только в Своде законов Российской империи. Однако этот сборник систематизированного действующего законодательства играл в Российской империи роль суперзакона, суммирующего в конечном счете все светские и «штатские» законопроекты и законы, а значит, задавал тон в законотворчестве.

Кроме того, у этого технического, казалось бы, приема обнаруживается «двойное дно». В случае политической необходимости он помогал выдать вновь создаваемые нормы за результат консолидации давно имеющихся в писаном праве. Метод частичной фальсификации ссылок оказался добротным юридико-техническим прикрытием для неафишируемого правотворчества при подготовке проектов Свода основных государственных законов (ч. 1 т. I Свода законов 1832 г.) и Законов гражданских (ч. 1 т. X). В результате — редкий случай! — законодательные технологии помогли скрыть от большинства современников и потомков ряд значительных реформаторских законопроектов (законов), сконструированных при подготовке первого издания Свода законов 1832 г.

\*  
\* \*

В завершение необходимо отметить, что изучение случайной выборки (печатных) законопроектов всех пяти царствований XIX столетия показывает, что в юридико-

---

<sup>17</sup> *Обозрение исторических сведений о Своде законов* / М. М. Сперанский. 2-е изд. СПб., 1837. С. 107.

<sup>18</sup> Вследствие использования такого технического приема, например, первая же статья Свода законов оказалась по вербальному объему меньше, чем перечень ее источников:

[*Основной текст статьи:*] Император Всероссийский есть Монарх самодержавный и неограниченный (а). — Повиноваться верховной Его власти, не токмо за страх, но и за совесть, Сам Бог повелевает (б).

[*Ссылочное примечание:*] (а) Основной Закон 1797 Апр. 5, о Императорской Фамилии (по Полн. Собр. Зак. № 17906) § 71. Ср. 1716 Март. 30 (3006) арт. 20, толк.; 1720 Янв. 13 (3485) кн. V гл. I, ст. 2, толк. I; и 1730 Февр. 28 (5509).—(б) 1721 Янв. 25 (3718) ч. I, п. 2.

техническом отношении реформаторские правовые акты не обладают принципиально особыми свойствами, по сравнению с ординарными законопроектами.<sup>19</sup> Безусловно, имеются *стилевые* различия между актами времени Александра I — условно говоря, стилем Г. А. Ранненкампа и раннего М. М. Сперанского — и последующими законопроектами, подготовленными в годы существования Свода законов, Лицея и Училища правоведения. Однако это касается всех проектов нормативных правовых актов, включая, насколько можно судить, и «радикальные», и «рутинные».

Вместе с тем сделанный вывод в значительной степени сохраняет черты научной гипотезы и нуждается в дальнейшей проверке на более значительном материале.

Статья поступила в редакцию 1 декабря 2014 г.

---

<sup>19</sup> См., напр.: (1) *Проект* Уголовного уложения Российской империи. СПб., 1813; *Проект* Гражданского уложения Российской империи. СПб., 1814; *Проект* карантинного устава. СПб., 1818; *Проект* закона о третейских судах, сочиненный Комиссией составления законов. СПб., 1819; (2) *Проект* Манифеста [о состояниях, подготовленный Секретным комитетом 6 декабря 1826 г.] с принадлежащими к нему приложениями. СПб., 1830; *Проект* образования Военного министерства. СПб., 1832; *Проект* об устройстве оброчной подати с государственных крестьян. СПб., 1842; *Проект* нового уложения о наказаниях уголовных и исправительных, с подробным означением оснований каждого из внесенных в сей проект постановлений. СПб., 1844; (3) *Проект* изменения и дополнения статей Свода законов издания 1857 г. относительно состоящих при Правительствующем сенате сенатских типографий. СПб., [б. г.] (186?); *Проект* изменения 10-й главы VII-го раздела 1-ой книги XV тома Уложения о наказаниях уголовных и исправительных, Свода издания 1857 года. СПб., [б. г.] (186?); *Проект* дополнительных правил об устройстве постоянной повинности в империи. СПб., 1861; *Проект* Общего устава императорских российских университетов. СПб., 1862; *Проект* положения о губернских и уездных земских учреждениях. СПб., 1864; (4) *Проект* Мезевого устава. СПб., 1886; *Проект* Вотчинного устава, с объяснительною к нему запискою. Т. 1–2. СПб., 1893; *Проект* книги первой Гражданского уложения с объяснительною запискою. СПб., 1895; *Проект* новой редакции Устава уголовного судопроизводства. СПб., 1900, и т. п.