

УДК 340

***ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РОССИЙСКОГО  
ГОСУДАРСТВА 300, 200 И 100 ЛЕТ НАЗАД В ОДНОМ  
МЕСЯЦЕ - ДЕКАБРЕ***

***Упоров И.В.***

*д.и.н., к.ю.н., профессор*

*Краснодарский университет МВД России,*

*Краснодар, Россия*

**Аннотация:** Представлен краткий анализ правовых актов, изданных в Российской империи и в советском государстве в одном месяце (декабре) 300, 200 и 100 лет назад, то есть в 1722, 1822 и 1922 гг. При выборе объекта исследования приоритет основан на круглых датах. И хотя такой подход в определенной степени упречен, тем не менее, он позволяет лучше понять тенденции развития российского законодательства. Приоритеты в законодательной деятельности монархического и советского государства различались: так, если в Империи петровской эпохи внимание акцентировалось на вопросах государственного управления, то в годы правления Александра I и в РСФСР – на экономико-финансовых отношениях. Источниками правовых актов были первое Полное собрание законов Российской империи, Собрание узаконений советского правительства и иные сборники правовых актов.

**Ключевые слова:** указ, закон, декрет, полицеймейстерская канцелярия, казенные палаты, договор, госслужба.

***LEGISLATIVE ACTIVITIES OF THE RUSSIAN  
STATES 300, 200 AND 100 YEARS AGO IN ONE  
MONTH - DECEMBER***

***Uporov I.V.***

*Doctor of History, Ph.D., Professor*

*Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*  
*Krasnodar, Russia*

**Annotation:** A brief analysis of legal acts issued in the Russian Empire and in the Soviet state in one month - December - 300, 200 and 100 years ago, that is, in 1722, 1822 and 1922, is presented. When choosing an object of study, priority is based on round dates. And although such an approach is reproached to a certain extent, nevertheless, it allows a better understanding of the trends in the development of Russian legislation. The priorities in the legislative activity of the monarchical and Soviet states in this case differed: for example, if in the Empire attention was focused on issues of state administration, then in the RSFSR it was on economic and financial relations. The sources of legal acts were the first Complete collection of laws of the Russian Empire, the Collection of legalizations of the Soviet government and other collections of legal acts.

**Key words:** decree, law, decree, police office, state chambers, contract, civil service.

Количественная характеристика законодательной деятельности российского государства в декабре 1722, 1822 и 1922 гг. выглядит следующим образом. В декабре 1722 г. было принято 10 актов (это заметно ниже среднего показателя за указанный год); в декабре 1822 г. – 24 (это также меньше, чем в другие месяцы того года); в декабре 1922 г. – 55 актов (и это тоже низкий показатель). В целом показатели значительно отклонялись от усредненных показателей в меньшую сторону.

В декабре 1722 г. наиболее существенные законы были приняты в правоохранительной сфере, и речь идет прежде всего об *Инструкции, данной Московской Полицеймейстерской Канцелярии* от 10 декабря 1722 г. [1] Этим актом дополняется ряд предшествующих решений, направленный на придание большей самостоятельности московской полиции. Инструкция представляет собой довольно объемный документ (более 30 страниц современного стандартного

формата А4) из 46 пунктов, определявших основные функции и полномочия московской полиции, в том числе было немало повторов из принятой ранее подобной Санкт-Петербургской Инструкции. В частности, здесь подробно указывались правила строительства домов, противопожарные требования, за которыми должна была следить полиция. Детально прописывались и условия для соблюдения общественного порядка, в частности, предписывается для «лучшего порядка и пресечения воровства и воровских проходов и прочих непотребных людей, сделать по концам улиц подъемные рогатки, которые по ночам опускать, и иметь при них со обретающихся в тех улицах дворов и с жителей караулы с ружьем» [1], то есть, местные жители должны были выделять своеобразных дружинников для ночного караула своей территории. Указывается, что «ежели у тех рогаток или на улицах учинится какая драка, или какие воровские люди явятся, а определенные караульщики оных одержать не могут, то тем караульщикам для ведома жителям, дабы в том им помогали, бить в трещетки, по которому бою повинны, как тутошние жители, так, ежели случатся в близости, и солдатские караулы и прочих караулов караульщики сбегаться на помощь, и таких людей ловить, и которые пойманы будут, тех приводить в Полицеймейстерскую канцелярию» [1]. Инструкция предусматривала жесткие санкции в случае уклонения от «вспоможения» полиции. Об основательности этого акта свидетельствует тот факт, что он действовал до известной полицейской реформы Екатерины II 1782 г.

Больше всего актов в декабре 1722 г. было издано в сфере государственной власти и управления – пять законов. Так, 4 декабря 1722 г. была издана *Инструкция, данная Ревизион-Конторе* [2]. Этим актом была реформирована система государственного финансового контроля, в частности, бывшая ранее Ревизион-Коллегия упразднялась, и полномочия по госфинконтролю перешла непосредственно к Сенату, в структуре которого была создана Ревизион-Контора. Можно предположить, что такое реформирование было осуществлено в связи с тем, что для более объективного финансового контроля требовалась

большая независимость контрольных структур, и в этом контексте Ревизион-Коллегии, в отличие от Ревизион-Коллегии, не имела полномочий выносить окончательные решения по результатам финансовых проверок – это делал Сенат на основании проведенных проверок по расходованию государственных денежных средств и использованию государственного имущества. Инструкцией предписывалось, в частности, чтобы по окончании года все государственные структуры, включая тех, которые «управляют в Провинциях таможенными, кабацкими, соляными и всякими денежными сборами», были проверяемы – «по приходным и расходным их книгам считать и свидетельствовать, всё ли по указу чинено, и остаток, как деньгами и провианту, так и прочей казне и припасам, сходен ли с приходом и расходом» [2]. В сфере государственно-властных отношений в декабре 1722 г. были приняты также следующие акты: *«О бытии при составлении уложения двум Членам от каждой Коллегии с Секретарями и подьячими»* (7 декабря); *«Инструкция, данная из Правительствующего Сената, Провинциал-Инквизиторам и Инквизиторам»* (12 декабря); *«Прошение к Императору Петру I от Кумыцкого Шемхала Адиль-Гиера о назначении места для жительства брату его Айдемиру, о пожаловании ему управления над Акачанами и Черкесами; об освобождении пленных Дагистанцев; о пожаловании ему свинцу, пороху, кремней и трех судов; о даче ему войск на поражение Дауд Бекова владения; о вспоможении Бауинцам; и о необходимости признать Сурхая Российскими поданными»* (12 декабря); *«О Вальдмейстерах»* (14 декабря).

В экономике в декабре 1722 г. был издан один акт – *«О приискании на Дону и в Воронежской Губернии каменного угля и руд»* [3]. В этом акте предписывалось «на Дон в казачьи городки в оленьи горы, да в Воронежскую Губернию под село Белогоре для копания каменного угля и руд, который объявил подьячий Капустин, из Берг-Коллегии послать нарочного, и в тех местах того каменного угля и руд в глубину копать сажени на три и больше, и накопав пуд по пяти привезть в Берг-Коллегию и апробовать, и в оном копании руд

и угля о вспоможении к Губернатору Измайлову послать указ» [3]. Как видно, угледобывающая отрасль начинала развиваться при императоре-реформаторе. В финансовой сфере также был издан один акт (14 декабря 1722г.) – «*О сборе со всего Государства с дворового числа на провиант денег*» - этим актом подробно перечислялись размеры сборов в отношении плательщиков сборов, предназначенных для продовольственного обеспечения флота.

По военным вопросам был издан Сенатский указ «*О составлении на Украине Ландмилиции*» (12 декабря 1722 г.). Ландмилицию (разновидность народного ополчения) предписывалось создавать в связи с тем, что турки начали подготовку к войне с Россией, в том числе создаваемые вооруженные формирования следовало обеспечивать ружьями. Генерал-Губернатор Киевский и другие начальники должны были «иметь крепкую осторожность» и быть готовыми к возможному нападению. Как видно из указа, такие формирования создавались и ранее, и в этой связи предписывалось проверить списки, и при необходимости сделать добор из числа некоторых категорий лиц, способных воевать (однодворцев, драгун, солдат, стрельцов, казаков и «прочих чинов»). Еще один закон регулировал церковные отношения – согласно Указу Синодскому от 21 декабря 1722 г. «*О распределении крестцовых священников и диаконов викариями к Московским местным священникам*».

В декабре 1822 г. акцент законодательной деятельности очевиден – это финансовые отношения, для регулирования которой были изданы 11 правовых актов, и здесь выделим Указ «*О соблюдении Казенными Палатами должного порядка и установленных законом правил в сбор и употребление городских доходов*» [4], учитывая, что он имел повышенный публичный интерес. Речь идет о реализации финансового контроля со стороны общеимперской финансово-контрольной структуры (Государственная Экспедиция для ревизии счетов) за сбором городских доходов и их использования в городах Пензенской губернии за 1802-1808 гг. Важно заметить, что проверке подлежали не только сами доходы-расходы на нужды городов, то есть непосредственная деятельность город-

ских чиновников, но и материалы проверок, которые проводились Пензенской Казенной Палатой по тем же доходам-расходам. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что проверке подлежали отчеты за давно прошедшие годы; вероятно, финансово-контрольная деятельность Российской империи еще не имела достаточно оптимальной организации, и высший финансовый контроль осуществлялся вот с таким временным отставанием. При этом инициатором контрольной проверки было представление Пензенского Гражданского губернатора и Пензенской Казенной Палаты «о незаконных издержках городских доходов» в указанные выше годы; по этому представлению Государственный контролер направил ревизоров, и итоговый отчет был слушан в Сенате. В отчете давались оценки по указанным в представлении конкретным нарушениям финансовой дисциплины. Общий результат отчета заключался в том, что столичные ревизоры не подтвердили существенных нарушений в городских доходах-расходах. В результате обсуждения Сенат «приказал» отчет Государственного контроля «утвердить», также предписывалось «всем Казенным Палатам подтвердить, чтоб впредь в сбор и употребление городских доходов, соблюдаем был должный порядок и установленные законом правила, о чем ... послать туда указы» [4]. Помимо этого, финансовые отношения в декабре 1822 г. регулировали следующие акты: «О цене, каковую должно означать в крепостях на имения, проданные с публичного торга, и о взимании крепостных пошлин» (22 декабря); «О платеже квартирующих в городе Вильне войскам консомационной пошлины» (22 декабря); «О приведении в действие правил о пособии биржевым маклерам, их вдовам и сиротам» (25 декабря); «О считании серебряного рубля, при приеме в пошлину в 823 году, в 3 рубля 60 коп. ассигнациями» (28 декабря) и др.

В смежной с финансовой сфере - экономике - в декабре 1822 г. были изданы два акта, из них наиболее существенным является также объемный правовой акт «О выдаче свидетельств на Российские мануфактуры, цеховые и ремесленные изделия, отправляемые в Царство Польское»[5]. Здесь определя-

лись условия и порядок выдачи необходимых таможенных документов для товаров, которые направлялись в Польшу, в том числе расписывается процедура досмотра товаров на границе. Другим актом в экономике был сенатский указ *«Об открытии в Керченском порте привозной и отпускной торговли»* от 7 декабря 1822 г.

В сфере государственно-властных отношений и государственного управления наиболее важным являлся акт, принятый 2 декабря 1822 г. касавшийся внешней политики Российской империи [6]. Здесь в начале акта делается ссылка на решение Веронского Конгресса, состоявшегося накануне в ноябре и касавшегося, в частности, вывода одного из военных союзных подразделений (австрийского батальона) из итальянского Пьемонта (следует напомнить в этой связи, что Российская империя вместе с союзниками после поражения Наполеона устанавливала новую политическую реальность в Европе). И вот сейчас было сочтено нужным дать ответ на «клевету» о том, что союзные державы якобы имеют недостойные цели, в том числе в контексте революционных движений. В частности, в этом акте указывается: «Европа наконец должна признать, что политика Государств Союзных равно благоприятствует и независимости и могуществу Правительств, и истинным пользам народов ... Монархи желают лишь мира и тишины; но мир, хотя прочно утвержденный между Державами, не может быть благотворным для Гражданских обществ, доколе замеченное в разных странах волнение умов будет производимо или умножаемо коварными советами и злодейственными покушениями скопища мятежников, везде рассеивающих семена пагубных перемен и испровержений» [6]. В данной сфере в декабре 1822 г. были приняты также следующие акты: *«О производстве Советнику и трем Секретарям Посольства в Лондоне жалованья по новым окладам»* (02 декабря); *«О возвращении в Белорусские Губернии крестьян, перешедших оттуда в другие Губернии по причине бывшего там голода»* (15 декабря); *«О признавании службы в Фуриштатских баталионах наравне со службою во Внутренней страже»* (16 декабря) и др.

В декабре 1922 г. главным событием было создание СССР – соответствующее решение было принято 30 декабря, когда на Первом Всесоюзном съезде Советов были утверждены Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик между РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР. При этом соответствующая Декларация и сам Текст Договора предварительно обсуждались в республиках и были подписаны накануне (29 декабря) полномочными представителями указанных республик на конференции, в частности, от имени РСФСР в числе подписантов были Калинин, Сталин, Рыков, Троцкий, Каменев, Молотов и другие, всего 24 человека. В 2022 г. исполняется 100 лет со дня этого события. В этой связи данный Договор находит достаточно широкое освещение в литературе, в том числе правовой, в связи с чем мы не останавливаемся на этом акте.

Следует заметить, что абсолютное большинство правовых актов, принятых в РСФСР в декабре 1922 г., были короткими, в 1-2-3 абзаца, и лишь несколько имели объем в несколько страниц. В этом смысле в сфере экономики выделяется, имея в виду также значимость, принятый 21 декабря 1922 г. Декрет ВЦИК и СНК *«О восстановлении сельского хозяйства и сельско-хозяйственной промышленности и об организации для крестьянства сельско-хозяйственного кредита»* [7]. Этот акт состоит из введения и пяти разделов. Во введении, в частности, указывалось: «Ныне задачей советской власти является укрепление нашего народного хозяйства и, прежде всего, восстановление и усиленное развитие сельского хозяйства; им живет основная масса населения Р.С.Ф.С.Р - крестьянство, от него зависит восстановление и дальнейшее развитие промышленности» [7]; в нем признавалась «важнейшей первоочередной задачей» обеспечение дешевого кредита для крестьян, для решения этой задачи было сочтено целесообразным учредить при ВЦИК Комитет содействия сельскому хозяйству и сельско-хозяйственной промышленности под председательством Председателя ВЦИК, что свидетельствовало о высоком уровне поставленной задачи. Далее в разделах определялись конкретные меры. Наиболее существенные заключа-

лись в организации губернских, районных и иных местных обществ сельскохозяйственного кредита, учредителями которых являлись Госбанк, Народный Комиссариат Земледелия, Всероссийский кооперативный банк, а также учредителями могли быть другие госучреждения и предприятия, кооперативные и общественные организации и даже отдельные физические лица, «заинтересованные в развитии сельского хозяйства». Помимо указанного закона в сфере экономики в декабре 1922 г. были приняты следующие акты: *«О порядке открытия печатных предприятий и наблюдении за ним»* (2 декабря); *«Положение о правлениях речного транспорта»* (5 декабря); *«Об изменении ст. 19 инструкции по производству таможенными продажи товаров с торгов»* (1 декабря); *«Положение о порядке расходования продовольственного фонда»* (13 декабря); *«О премировании железнодорожных агентов за успешные работы по образованию запасов топлива»* (14 декабря) и др.

Правовые акты в финансовой сфере в своем большинстве были самыми краткими и касались отдельных вопросов, включая поправки к ранее изданным актам. Содержание актов видно по их названиям: *«Об установлении изъятий из декрета об общегражданском налоге»* (1 декабря); *«Об изъятии кредитов по социальному страхованию из круга операций отдела взаимных расчётов Государственного Банка»* (1 декабря); *«Об установлении трудгужналога на январь-сентябрь 1923 года»* (6 декабря); *«О порядке расчёта за почтово-телеграфные услуги»* (6 декабря); *«Об отдалении срока подачи деклараций по подоходно-поимущественному налогу»* (7 декабря) и др.

В сфере государственного управления заслуживает внимания Декрет СНК от 21 декабря 1922 г. *«Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях»* [8]. Это сравнительно небольшой акт определял некоторые аспекты службы в государственных структурах. Здесь указываются основные требования, связанные с этой службой, в частности, определялось, что не должны приниматься на госслужбу лица, которым таковая запрещена по судебному решению, запрещалась госслужба в одной госструктуре родствен-

никам и близким служащего, если это было связано с подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, служащим запрещалось заниматься в любом виде (в том числе «через подставных лиц») непосредственной экономической деятельностью (за исключением случаев, когда речь шла о государственном капитале); устанавливались условия совмещения должностей. Несмотря на «временность», эти Правила действовали практически весь советский период советской истории, что свидетельствовало о сложности теоретического осмысления связанного с госслужбой трудовой деятельности (например, какой статус лиц, состоящих на руководяще-управленческих и инженерно-технических должностях на государственных предприятиях), и в итоге советский законодатель так и не дал определения категории «государственный служащий» [9, с. 58]. По вопросам государственного управления были приняты также такие акты, как: «*О мерах к введению метрической системы мер и весов*» (6 декабря); «*Об организации Центрального Восточного Издательства*» (14 декабря); «*О выдаче паспортов и разрешений на выезд за границу*» (19 декабря); «*О выдаче удостоверений служащим государственных учреждений и предприятий*» (19 декабря) и др.

В сфере социальных и трудовых отношениях в декабре 1922 г. были изданы три акта: «*Об удовлетворении требований на жилые помещения для судовых команд*» (13 декабря); «*Положение о рабочем времени в учреждениях лечебно-санитарного ветеринарного дела*» (29 декабря); «*О предоставлении студентам, стипендиатам рабочих факультетов, права бесплатного проезда во время праздничных отпусков*» (30 декабря). В культурно-образовательной сфере законодатель принял также три акта: «*О формах и размере взимания на транспорте целевых сборов на нужды образования транспортников*» (1 декабря); «*Об открытии юридических курсов*» (22 декабря); «*О преобразовании фото-кино-отдела Народного Комиссариата Просвещения в Центральное Государственное фото-кино-предприятие*» (19 декабря). Столько же законов было издано и по военным делам «*О порядке призыва на военную службу*

граждан Р. С. Ф. С. Р., находящихся за границей, и о порядке выезда военнослужащих и военнообязанных граждан из пределов Р. С. Ф. С. Р.» (1 декабря); «О порядке доставки военнообязанных граждан при мобилизациях, очередных призывах и учебных сборах» (1 декабря); «О ношении за границей военной формы Р. С. Ф. С. Р.» (17 декабря). Еще один закон отрегулировал изменение границ Марийской и Чувашской автономных областей (14 декабря). В целом в текущем законодательстве в декабре 1922 г. преобладали экономические и финансовые отношения как предмет регулирования. Такой подход большевиков можно объяснить, вероятно, тем, что в создавшихся условиях возникла потребность в более четких законах с целью регулирования очень сложной экономической модели, выбранной советской властью, когда требовалось экономические стимулы согласовывать с коммунистической политико-идеологической платформой. Вместе с тем следует отметить возросший уровень правовой культуры в законодательной деятельности [10], что было обусловлено преодолением в целом кризиса, связанного с революциями 1917 г. и Гражданской войной и установлением относительно стабильных общественных отношений в стране.

### Библиографический список

1. Инструкция, данная Московской Полицмейстерской Канцелярии, от 10.12. 1722 г. // ПСЗ-1. № 4130.
  2. Инструкция, данная Ревизион-Конторе, от 04.12.1722 г. // ПСЗ-1. №4127.
  3. Указ именной от 07.12.1722 г. «О приискании на Дону и в Воронежской Губернии каменного угля и руд» // ПСЗ-1. № 4129.
  4. Указ Сенатский от 31.12.1822 г. «О соблюдении Казенными Палатами должного порядка и установленных законом правил в сбор и употребление городских доходов» // ПСЗ-1. № 29253.
  5. Высочайше утвержденное учреждение от 20.12.1822 г. «О выдаче свидетельств на Российские мануфактуры, цеховые и ремесленные изделия, от
- Дневник науки | [www.dnevniknauki.ru](http://www.dnevniknauki.ru) | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

правляемые в Царство Польское» // ПСЗ-1. № 29237.

6. Окружное письмо управляющих Кабинетами Дворов Российского, Австрийского и Прусского, к их послам, Министрам и Поверенным в делах при других державах об уменьшении занятия военной линии в Пиементе и в Королевстве Общих Сиций от 02.12.1822 г. // ПСЗ-1. № 29230.

7. Декрет ВЦИК и СНК от 21.12. 1922 г. «О восстановлении сельского хозяйства и сельско-хозяйственной промышленности и об организации для крестьянства сельско-хозяйственного кредита» // СУ РСФСР. 1922. № 81. Ст. 1046.

8. Декрет СНК от 21.12.1922 г. «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» // СУ РСФСР. 1923.№ 1. Ст.8.

9. Короткова О.А., Соколов И.С. Правовые основы государственной службы в Советском государстве. Исторический аспект // Закон и право. 2019. № 2. С. 57-60.

10. Морозова О.Г., Рябченко А.Г. Правовая культура общества: теоретико-правовые аспекты // Поиск новой модели социально-экономического развития в условиях глобальных и локальных трансформаций сборник статей международной научно-практической конференции. Под ред. Г.Б. Клейнера, Х.А. Константиныди, В.В. Сорокожердьева. М., 2018. С. 91-94.

*Оригинальность 85%*