

УДК 340

***НОРМОТВОРЧЕСТВО РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЯ
В ИЮЛЕ-МЕСЯЦЕ 300, 200 и 100 ЛЕТ НАЗАД***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация: Представлен краткий анализ законодательной деятельности российского государства в одном месяце – июле - 300, 200 и 100 лет назад. 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 отечественного законодательства. Источниками правовых актов были первое Полное собрание законов Российской империи (300 и 200 лет назад), а также Собрание узаконений советского правительства (100 лет назад).

Ключевые слова: указ, инструкция, служба, присяга, Сибирь, этапы, страхование.

***STANDARD-MAKING OF THE RUSSIAN LEGISLATIVE
IN THE MONTH OF JULY 300, 200 and 100 YEARS AGO***

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 the legislative activity of the Russian state in one month - July - 300, 200 and 100 years ago is presented. When choosing an object of study, priority is based on round dates. And although this approach is reproached to a

certain extent, nevertheless, it allows us to better understand the trends in the development of domestic legislation. The sources of legal acts were the first Complete Collection of Laws of the Russian Empire (300 and 200 years ago), as well as the Collection of Laws of the Soviet Government (100 years ago).

Key words: decree, instruction, service, oath, Siberia, stages, insurance.

Количество законодательных актов, принятых в июне 1722, 1822 и 1922 гг., отражает вполне определенную тенденцию – чем сложнее со временем становятся социальные отношения, тем большее количество правовых актов требуется для их регулирования. Так, в июле 1722 г. было издано 27 законов, в июле 1822 г – 52, в июле 1922 г. – 92 акта.

300 лет назад, то есть в эпоху Петра I, наибольшее количество правовых актов (9) было издано по экономическим и финансовым вопросам, однако наиболее объемными являлись акты, регулировавшие публично-властные отношений (4 закона). Так, 9 июля 1722 г. императором была утверждена *Инструкция Московскому Обер-Полицеймейстеру Грекову* [1], объем которой составляет около 18 страниц современного стандартного текста формата А4(одинарный интервал). Следует заметить, что ранее (1718 г.) подобная инструкция (в виде «пунктов») была утверждена для Санктпетербургского Генерал-Полицеймейстера, а в дальнейшем, в порядке совершенствования государственного управления, стали появляться новые полицейские структуры, и было решено придать второй столице (Москве) большей самостоятельности в реализации полицейских функций. На эту должность был назначен М.Т. Греков, который занимал ее до 1728 г. Особенностью Московской Инструкции является то обстоятельство, что «в содержание многих ее пунктов включены положения узаконений XVII в., начиная с Соборного уложения 1649 г.» [2, с. 12]. В преамбуле Инструкции говорится о важности службы Обер-Полицейского и «обретающихся во управлении такого дела» людях», о том, что ответ держать будет «пред Богом и Его Величества, також и пред честным советом собственной

своею совестью», и для этого дается присяга, текст которой также приводится в преамбуле, в частности, Московский Обер-Полицеймейстер должен поклясться свои обязанности «по совести своей исправлять, и для своей корысти, свойства, дружбы, ни вражды противно должности своей и присяги не поступать как доброму и верному Его Императорского Величества рабу» [1]. И далее следуют конкретные обязанности Московского Обер-полицейского, при этом речь не только и даже не столько о правоохранительной сфере, сколько о общем порядке в городе, в особенности, о строительстве (из чего и как строить дома и иные постройки), внешнем виде домов, заборов, дорог и т.д. Так, согласно п. 2 предписывается «В Кремле и в Китае, у кого места есть, тем велеть всем строить каменные строения, а которые не могут каменные строения строить: тем свои дворы в Кремле и в Китае продавать могущим ...А которые не продадут в указанный срок, то те места отдавать челобитчикам на мену их мест» [1]. Что касается охраны общественного порядка, то об этом идет речь, в частности, в п. 15 Инструкции: «для лучшаго порядка и пресечения воровства и воровских походов и прочих непотребных людей, сделать по концам улиц подъемныя рогатки, которыя по ночам опускать, и иметь при них с обретающихся в тех улицах дворов и с жителей караулы с ружьем, у кого какое найтись может; а у кого ружья не будет, то с грановитыми большими дубинами и при них бы были трещетки...» [1].

Довольно объемной была также принятая 19 июля 1722 г. *Инструкция Обер-Вальдмейстеру Глебовскому* [3], которая по форме такая, как и предыдущая Инструкция – преамбула, важность данной службы, присяга, ответственность и далее конкретные пункты (всего их 13). Соответственно учреждалась вальдмейстерская Канцелярия (занималась лесным хозяйством, включая смотрение за реками) с целью более эффективного, чем ранее, управления в этой сфере, учитывая, что именно лес являлся источником и для строительства домов, и для сооружения кораблей, и для отопления, и для производства мебели и т.д. Помимо указанных актов, в области публично-властных отношений в июле

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

1722 г. были приняты также *Грамота Черниговскому полковнику Полуботку о поручении ему управления Малороссиею до избрания Гетмана* (11 июля), а также Именной указ, данный Синоду «*О решении, во время отсутствия Государя, нетерпящих отлагательства дел, Синоду обще с Сенатом*» (13 июля).

Как отмечалось, больше всего актов было издано в экономико-финансовой сфере, которые регулировали отдельные вопросы текущей экономической и финансовой жизни Российской империи того времени. Так, 16 июля 1722 г. был издан Указ «*О записке в цехи*» [4]. В этом документе предписывалось «о записке в цехи мастеровых и ремесленных людей из купечества публиковать в такой силе, как из Магистрата об явлено, токмо во оном приполнить, дабы Синодальных, Архиерейских и монастырских и вотчинных людей крестьян записывать тех, которые какое мастерство имеют и делают, кроме своих властей и вотчинников, на продажу или на посторонних людей, и то таких, как о том Его Императорское Величества состоявшийся указ Апреля 22 1722 года повелевает» [4]. Тех же людей, что мастерство имеют только для «домовых нужд», а также, используя современную терминологию, без письменного ходатайства, в цехи не записывать, и таким людям «на сторону без позволения оным делать запретить». Как видно, экономическая деятельность, связанная с извлечением прибыли, в данном случае, в ремесленно-производственном деле, довольно строго контролировалась государством, и прежде всего с точки зрения учета и взимания соответствующих налогов.

Среди других актов, принятых в июле 1722 г. в данной сфере, можно отметить Указ «*О неотдаче с фабрик находящихся в оных беглых учеников и работников*» (18 июля), Указ «*О дозволении мануфактур компанейщикам иметь в рядах лавки для торга остающимися у них за распродажею товарами и о покупке ими дубового леса с дозволения Адмиралтейской Коллегии*» (18 июля), Указ «*О взимании Ямскому приказу весовых денег с писем и указов, посылаемых из казенных мест*» (5 июля), «*О непозволении делать суда со скобками*» (18 июля); «*О переписке купецких людей, вышедших из прежних в другие города*

и записке в посадыбеломестцев» (19 июля); «Об определении особых смотрителей жемчужной ловли» (1722 г.); «О привозе псковичам товаров к Санктпетербургскому и Нарвскому портам и о продаже оных товаров домашним купцам, а не чужезстранным» (24 июля); «О раскладке в подушную перепись иноверцев, определенных к отправлению корабельных лесов» (31 июля) и др.

В сфере государственного управления в июле 1722 г. были приняты пять актов по текущим вопросам повседневной жизни, в их числе: «О переписке во всех губерниях и провинциях ямщиков, и о высылке на прежние жилища перешедших из ямов в другие ведомства» (2 июля); «О высылке подьячих на смотр в Москву (4 июля); «О незаписывании людей боярских в вольницу таких, за которых от помещиков даны другие» (2 июля); «О даче фискалам копий со всех объявляемых указов для наблюдения за исполнением и обнародования оных» (12 июля); «О распределении иноземцев, восприявших веру Греческого исповедания» (31 июля).

В правоохранительной сфере были изданы 2 акта, из которых интерес представляет принятый 18 июля 1722 г. Указ «Об обязанности работников на торговых судах защищать оныя от разбойников» [5]. Здесь, в частности, предписывается охранять людей и товары на всех судах «по всякой возможности, и не токмо до смертного убийства, но и до грабежа не допускать» [5], и если «оборонения» нет, но надо писать письма, и судить виновных, в том числе это касалось не только хозяев судов, но и начальников губерний и провинций. В этой сфере 30 июля 1722 г. был издан также Указ «О скорейшем решении дел о колодниках». По военным делам был один документ – «Об отыскании кроющихся от службы офицеров и подложно присвоивших себе офицерские чины» (26 июля). А вот церковные отношения были отрегулированы шестью актами, среди которых: «О состоянии Синодальному дому, под ведением Синода, в непосредственном управлении Синодального Дворцового Приказа» (4 июля); «О льготе черемисам за принятие крещения» (12 июля) и др.

В июле 1822 г. наибольшее количество актов принято в сфере публично-
Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

правовых отношений (13 актов), а также в сфере государственного управления (12 актов). При этом, бесспорно, главной особенностью законотворческой деятельности в июле 1822 г. было принятие целой серии крупномасштабных актов, определяющих статус Сибирских губерний и регулирующих специфику государственного управления по разным направлениям социально-экономической жизни громадной сибирской территории. Эти акты были разработаны под непосредственным руководством М.М. Сперанского и приняты в один день, 22 июля 1822 г., то есть, это было сделано целенаправленно с целью улучшить управление сибирскими землями в связи с накопившимися там проблемами как следствие активного их освоения в предшествовавшие годы, при этом красной нитью проходила идея о том, что Сибирь должна поставлять в казну значительно больше средств, чем это имело место. В целом были приняты 13 законов, общий объем которых огромен – составляет порядка 350 страниц стандартного текста формата А4 (одинарный интервал), в числе этих актов *«Учреждение для управления Сибирских губерний»*, *«Устав об управлении инородцев»*, *«Устав об управлении Киргиз-Кайсаков»*, *«Устав о ссыльных»*, *«Устав об этапах»*, *«Устав о сухопутных сообщениях в Сибири»*, *«Устав о сибирских городских казаках»*, *«Положение о земских повинностях»*, *«Положение о казенных хлебных магазинах»*, *«Положение о долговых обязательствах между крестьянами и между инородцами»* и др.

В сфере публично-властных отношений были приняты важные акты и по другим вопросам. Так, 1 июля 1822 г. российский император подписал Конвенцию, заключенную в Санктпетербурге, между Россией, Великобританией и США *«Об учреждении Комиссии для рассмотрения и решения споров между Соединенными Американскими Штатами и Великобританиею об увезенных на английских кораблях невольниках»*, где Россия выступала в роли «медиатора», и от имени России исполнение этой миссии было возложено на графа Карла Роберта Нессельрода. В числе других законов, касающихся деятельности властных структур, были следующие: *«Об отправлении Сенатора Соймонова в Ка-*

заявлять для прекращения беспорядков и бытия ему там на правах Генерал-Губернатора до совершенного устройства Казанской Губернии (1 июля); «Об учреждении в Таврической Губернии Уездного Казначейства, под названием Мелитопольского» (3 июля); «О предоставлении Комитету (Министров) права на приведение положений его в исполнение» (21 июля); «О переименовании Кавказской Губернии Областью и о назначении уездного города Ставрополя Областным городом» (24 июля) и др.

В сфере государственного управления в июле 1822 г. были приняты 12 законов по разным вопросам повседневной жизни, и об их сути в большинстве своем говорят названия актов: «О дозволении определять в присутственные места Херсонской Губернии в канцелярское звание, людей податного состояния» (4 июля); «О порядке ведения докладных реестров в Межевой Канцелярии» (13 июля); «О предъявлении мещанам книги в Магистраты, Думы или Ратуши, для засвидетельствования оных и платежа определенных пошлин» (13 июля); «Об оставлении в Почтовом ведомстве детей почталионов, поступивших в сие звание из нижних воинских чинов» (14 июля), «О прибавке во все Земские Суды Курской Губернии по одному Заседателю от Дворянства» (17 июля) и др.

В сфере экономики и финансов в июле 1822 г. были изданы 14 законов, два из которых уже отмечены выше применительно к Сибири («Устав о содержании сухопутных сообщений в Сибири», «Положение о казенных хлебных магазинах»). В частности бы принят Указ «О наблюдении правил и форм по новому порядку наложения и снятия запрещения на недвижимые имущества» (1 июля)[6]. Необходимость в этом законе была обусловлена тем, что многие Губернские правления по-прежнему предусматривали объявления о решениях по наложению (снятию) запрещений на недвижимые имущества вопреки ранее установленным формам, в частности, «в представлениях своих Правительствующему Сенату или вовсе не обозначают мест, для которых следует высылать таковые объявления, требуя их в весьма несоразмерном количестве, или в прилага-

емых ведомостях означают такие места и лица, до коих совершение крепостных актов нимало не касается» [6]. Обнаруживший и обобщивший эти недостатки Обер-Прокурор предложил Сенату принять меры по их недопущению, что и было сделано в виде издания данного акта. В данной сфере были изданы также: Указ «*О обращении назначенной под выгон заштатного города Починка земли во владение крестьян конно-заводского ведомства, в оном городе поселенных*» (3 июля), «*О обращении в Москве части поземельного с оценки домов сбора в городские доходы*» (3 июля), «*О неревизовании Государственному Контролю расходов Комиссии Прошений*» (4 июля); «*О взимании пошлины с хлеба, перевозимого по водяным сообщениям*» (11 июля); «*О незыскании денег с Азиятцев за пожалованные медали*» (11 июля); «*О правилах, на коих должно быть производимо с наследников мастеровых взыскание выданного им от казны пособия*» (20 июля); «*О обращении на земские повинности Санкопетербургской Губернии починок и содержания чистоты в казенных воинских зданиях в Шлиссельбурге*» (25 июля); «*Об обязанностях купцов и мещан, имеющих жительство в казенных и помещичьих селениях*» (28 июля) и др.

В правоохранительной сфере, помимо отмеченных выше и связанных с Сибирью уставов о ссыльных и об этапах, были приняты еще три акта, регулировавших вопросы повседневной жизни: «*О назначении по два сторожа в этапные здания, где определены ночлеги арестантам*» (13 июля); «*Новый порядок препровождения арестантов по этапам, учрежденным в Херсонской Губернии*» (16 июля); «*О подергании ямщицких-обществ за прописных по ревизии и открытых Правительством после срока, платежу 500-рублевой пени за каждого и об отдаче старшин за утайку в рабочий дом на годы*» (26 июля). Сферу культуры в июле 1822 г. регулировал лишь один акт - «*О сохранении памятников древности в Крыме*» (4 июля). По военному делу были изданы шесть актов, касающихся текущих маломасштабных вопросов (о пенсиям нижним воинским чинам, о «составлении капитала» на строительство Военно-сиротских отделений, об штатных изменениях, об обмундировании в Кавалер-
Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

гардском полку и др.).

В советском государстве в июле 1922 г. в условиях НЭП акцент в законодательной деятельности акцент экономических и финансовых вопросах. Однако обзор мы начнем с закона в сфере образования – дело в том, что экономические и финансовые отношения регулировались в рассматриваемый период каждый месяц (в течение первой половины 1920-х гг.) довольно интенсивно, а вот в образовательной сфере – нет. Речь идет о *Положении о высших учебных заведениях*, утвержденным Декретом СНК 3 июля 1922 г. [7]. О важности этого акта говорит тот факт, что проект Положения, разработанный в Народном комиссариате просвещения, обсуждался на Политбюро ЦК РКП(б), а также на Всероссийской конференции вузов. В Положении обобщены предыдущие акты советской власти о высшем образовании и тем самым был завершён первый этап его реформирования. В первом же пункте Положения указывалась цель вузов: «а) Создавать кадры специалистов по различным отраслям научно - технической деятельности; б) готовить научных работников для обслуживания деятельности научно - технических и производственных учреждений Республики, в частности - для самих Высших Учебных Заведений; в) распространять научные знания среди широких пролетарских и крестьянских масс, интересы которых во всей деятельности Высшего Учебного Заведения должны стоять на первом плане» [7]. Законодатель дает классификацию лиц, занятых в вузах учебной деятельностью (профессора, преподаватели, научные сотрудники); определяет структуру вуза и т.д.

Вопросам экономики в июле 1922 г. были посвящены 20 актов, а вопросам финансов – 25 актов, которые в своей основе регулировали отдельные вопросы повседневного характера. Наиболее существенные аспекты были связаны с финансовыми отношениями, и в этом контексте следует отметить «*Положение о взимании налогов и сборов*», утвержденное постановлением ВЦИК и СНК от 17 июля 1922 г. [8] Тот факт, что данный закон был принят двумя высшими органами советской власти, свидетельствует об его высокой значимости.

В начале (п. 1-5) законодатель уточняет, какие именно структуры имеют полномочия взимать налоги и податные сборы. Указывается, что общее наблюдение осуществляет Народный Комиссариат Финансов (НКФ) и его органы на местах, которыми являлись прежде всего губернские и уездные финансовые отделы. В пределах волости этим занимались волостные исполкомы и финансовые агенты, в городских поселениях - городские финансовые агенты, работавшие под управлением вышестоящих финансовых органов. Сельсоветы назначают для содействия волостным исполкомам особых лиц, которые исполняют поручения по взиманию налогов и сборов. Основное внимание в этом законе уделено порядку и мерам взимания налогов и сборов (п. 6-15). Указывается, в частности, что недоимки по денежным налогам и сборам взыскиваются бесспорно, то есть так же, как и сам налог.

Помимо рассмотренного Положения, были приняты следующие акты *«Об отсрочке введения трудгужналога во всех местностях, признанных голодающими, а также в некоторых других местностях, пострадавших от неурожая»* (5 июля); *«О порядке обложения кооперативов промысловым налогом»* (18 июля); *«Об учете поступления налогов и государственных доходов»* (18 июля); *«О понижении акциза на виноградные вина туземного производства»* (20 июля); *«Об отсрочке, рассрочке и сложении государственных налоговых сборов и возврате сумм, неправильно поступивших в казну»* (20 июля); *«Об акцизе на прессованные дрожжи»* (27 июля) и др. Помимо налогов, предметом регулирования финансовых отношений в июле 1922 г. были такие вопросы, как: установление цен на древесину, государственный луговой фонд, ввозная пошлина на бумагу, семенные ссуды, выпуск Госбанком в обращение банковских билетов, фонд заработной платы на август и сентябрь 1922 г., валютные и золотые сделки государственных и кооперативных учреждений и предприятий и др.

В сфере экономики наиболее важным представляется декрет СНК *«О государственном страховании»* от 6 июля 1922 г. [9], где, в частности, указывалось, что государственное страхование строится на основе коммерческого рас-

чета. Законодатель определял, что «по мере развития своих операций Госстрах может включать в круг своей деятельности с разрешения Народного Комиссариата Финансов, кроме видов страхования, предусмотренных декретом 6 октября 1921 г., также добровольное страхование жизни, страхование от несчастных случаев, угрожающих жизни и здоровью людей в случаях, не обнимаемых обязательным социальным страхованием» [9]. В контексте проводимой советской властью новой экономической политики существенным является предмет страхования, которое законодатель распространял на все частные хозяйства и предприятия. Для «заведывания» страховым делом в НКФ учреждалось Главное управление государственного страхования Госстрах), в ведение которого должны были перейти все до того действовавшие в иных ведомствах государственные учреждения, занимавшиеся страхованием. Экономические отношения в июле 1922 г. советской властью регулировались также по следующим предметам: расширение и развитие культуры сахарной свеклы, порядок производства медикаментов, усиление сельскохозяйственного машиностроения, установление разрядов урожайности, управление и эксплуатация подсобных мельнично-крупяных предприятий, порядок покупки и продажи лошадей в РСФСР, организация государственного виноградарства и виноделия в РСФСР, оплата древесины, отпущенной для заготовки крепежного леса, порядок производства торговли печатными машинами и шрифтами, восстановление хозяйств бывшего голодного района, порядок введения закона о трудовом землепользовании и др.

В июле 1922 г.) ряд законов регулировали публично-властные отношения, в том числе законодатель предпринимал меры по совершенствованию исполнительных органов публичной власти, - в этом направлении ВЦИК обобщил ранее изданные акты в сфере национальных отношений и 4 июля утвердил *«Положение о Народном комиссариате по национальным делам»*. Помимо этого акта, публично-властные отношения регулировали акты: *о порядке вхождения ведомств в СНК, СТО по вопросам заработной платы (4 июля); о порядке издания обязательных постановлений (27 июля); о ратификации Санитарных*

Конвенций с Латвией и Эстонией (31 июля). Немало актов (15) корректировали территориально-публичные отношения, здесь в основном речь шла о переименовании, слиянии, упразднении уездов, переименовании сел и городов, передаче населенных пунктов из одного уезда в другой. Наиболее важным являлось Постановление Президиума ВЦИК от 27 июля 1922 г. об образовании Черкесской (Адыгейской) Автономной Области.

Также насыщенной у законодательных органов была повестка о совершенствовании государственного управления – издано 20 актов по самым разным вопросам социально-экономической жизни советского государства, в том числе: «*Положение о пробирном надзоре за ювелирном промысле и торговлей из благородных металлов*» (3 июля); «*О горном надзоре*» (4 июля); «*О порядке пользования печатями с государственным гербом*» (6 июля); «*О Высшем геодезическом управлении*» (6 июля); «*О восстановлении деятельности Комиссии по борьбе с пожарами в РСФСР*» (19 июля); «*Об освидетельствовании паровых котлов и приборов, работающих под давлением*» (26 июля) и др.

В сфере правоохранительной деятельности были изданы 4 акта. Представляет интерес Декрет СНК от 14 июля 1922 г. «*О премировании задержателей контрабанды, реализации конфискованного таможенными учреждениями и бесхозного имущества*» [10]. Здесь указывалось, что «предметы и товары, задержанные таможенными учреждениями и конфискованные по суду и в административном порядке, продаются с торгов» [8]. При этом вырученные от продажи деньги в размере 70% направлялись на премирование «задержателей контрабанды», а 30% составляли доход Народного Комиссариата Социального Обеспечения – в случае, если они были выручены от продажи предметов питания первой необходимости и широкого потребления, или в доход казны. На наш взгляд, такой подход заслуживает внимания современного российского законодателя. Другие акты в правоохранительной сфере касались отсрочки введения института прокуратуры и УПК РСФСР, ответственности за нарушение декрета о едином натуральном налоге, о дополнении ст. 33 УК РСФСР.

Библиографический список

1. Инструкция Московскому Обер-Полицеймейстеру Грекову от 09.07.1722 г. // ПСЗ-1. № 4047.
2. Васильев А.Н. Правовая традиция в регламентации деятельности московской полиции в первой четверти XVIII в. // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 5. С. 11-14.
3. Инструкция Обер-Вальдмейстеру Глебовскому от 19.07. 1722 г. // ПСЗ-1. №4060.
4. Указ Сенатский от 16.07.1722 г. «О записке в цехи» // ПСЗ-1. № 4054.
5. Указ именной от 18.07. 2022 г. «Об обязанности работников на торговых судах защищать оныя от разбойников» // ПСЗ-1. № 4056.
6. Указ сенатский от 01.07. 1822 г. «О наблюдении правил и форм по новому порядку наложения и снятия запрещения на недвижимые имения» // ПСЗ-1. № 20099.
7. Декрет СНК от 03.07.1922 г. «Положение о высших учебных заведениях» // СУ РСФСР. 1922. № 43. Ст. 518.
8. Положение о взимании налогов и сборов (утверждено постановлением ВЦИК и СНК от 17.07.1922 г.) // СУ РСФСР. 1922. № 44. Ст. 550.
9. Декрет СНК от 06.07. 1922 г. «О государственном страховании» // СУ РСФСР. 1922. № 44. № 536.
10. Декрет СНК от 14.07. 1922 г. «О премировании задержателей контрабанды, реализации конфискованного таможенными учреждениями и бесхозного имущества» // СУ РСФСР. 1922. № 45. Ст. 554.

Оригинальность 92%