

**Р.А. Ромашов**

*Ромашов Роман Анатольевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, начальник Самарского юридического института ФЦИН России*

## **Юридические формы и технологии законоотворчества в условиях государственного абсолютизма (на примере России XVIII века)**

Восемнадцатый век в политико-правовой истории России, занимает важное место по ряду показателей.

Прежде всего — это период правления двух государственных деятелей, по масштабу своих преобразований, вполне заслуженно получивших наименование «великих». Речь, конечно, идет о Петре I и Екатерине II.

В XVIII веке Россия приобрела статус империи, а русский царь стал именоваться императором. Естественно, что империей в собственном смысле, а именно — государством, проводящим экспансивную политику, направленную на присоединение новых земель и народов, а также на распространение национальной культуры, претендующей на вселенскую монополию, — Московская (впоследствии «Всея») Русь стала задолго до самопровозглашения себя Империей. Новое наименование имело своей основной задачей выход России через «прорубленное Петром окно» в Европу и ее идентификацию в качестве государства европейского типа.

Восемнадцатый век — это традиционный для российской истории период многочисленных государственных переворотов, следствием которых, с одной стороны, являлось усиление значимости придворного дворянства и гвардии, а с другой стороны — ужесточение крепостного режима, что в свою очередь повлекло многочисленные протестные выступления, кульминацией которых явился Пугачевский бунт.

В сфере государственного устройства — это введение губернской системы и, конечно, появление «второй» российской столицы — г. Санкт-Петербурга.

Если же говорить об основной характеристике XVIII столетия, то, на мой взгляд, это формирование в стране государственного абсолютизма. Причем, абсолютизма именно российского, качественным образом отличающегося от европейских аналогов. Говоря об абсолютизме, следует разграничить два похожих по форме, но разных по содержанию понятия: деспотизм и абсолютизм. При этом отмеченное содержательное различие оказывает немаловажное влияние на выбор средств и методов техники правотворчества в тех или иных условиях.

Деспотичная власть опирается в своих решениях исключительно на волю деспота, облеченного высшими властными полномочиями в сфере публичного управления. История допетровской России — это история деспотий, где основным источником и юридической формой права является обычай. Очевидна детерминация понятий «право» — «правда» — «правило» — «правитель». Удельные и великие князья, являясь полновластными правителями в своих княжествах, обладали прерогативами (исключительными правами) во всех сферах политико-правовой деятельности и выступали не только в качестве «правдотворцев» и вершителей «правдосудия», но и в качестве систематизаторов и классификаторов объективного обычного права — «закона русского»<sup>1</sup>.

Технология правообразования в деспотичном государстве предполагает непосредственную связь обычая — «закона отцов» и «княжеской правды»<sup>2</sup>. Последняя легализуется и легитимируется исключительно посредством воли правителя. Правовые системы деспотий являлись сугубо национальными. Влияние заграничных традиций и ценностей на жизненный уклад русского общества (прежде всего, его привилегированной части), носило минимизированный характер.

Государственный абсолютизм, в отличие от деспотии, основан на законе, в формально-юридическом смысле этого понятия. По мнению В.Н. Латкина, «единственным источником права в императорскую эпоху признается закон. Обычай, игравший такую важную роль в области права в удельно-вечевом периоде и в Московском государстве, отступает теперь на совершенно задний план ... утрачивает значение фактора образования права»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Ромашов Р.А. Проблема соотношения понятий «право» и «закон» в контексте исторического и юридико-лингвистического анализа // Известия вузов. Серия: Правоведение. 2007. № 3 (272).

<sup>2</sup> См.: Сергеевич В.И. Лекции и исследования по древней истории русского права / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2004. С. 10.

<sup>3</sup> Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII—XIX вв) / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2004. С. 3.

Рассматривая закон в качестве основного источника права эпохи абсолютизма, следует иметь в виду, что основным субъектом законодательной власти в этот период являлся «самодержавный государь, воля которого творила закон»<sup>1</sup>. Важнейшими чертами формировавшейся абсолютистской монархии явились централизация управления, приведшая к созданию мощного бюрократического аппарата и регулярной армии<sup>2</sup>. «Утверждение абсолютизма в России первой четверти XVIII века, нашедшее свое выражение в реформах Петра Великого, обозначило господствующую тенденцию к концентрации, бюрократизации и милитаризации государственной власти, реализовавшуюся в последующее время»<sup>3</sup>.

Отличительной чертой абсолютистского режима публичной власти являлась его ориентация на достижения Запада. Абсолютизм не замкнут в себе, подобно деспотизму. И Петр I, и Екатерина II активно изучают зарубежный опыт, пытаются (в том числе, в принудительном порядке), внедрить его в российскую практику. Иностранцы не только принимают активное участие в разработке планов и концепций будущих реформационных преобразований, но и занимают ключевые посты в аппарате государственной власти, армии и флоте, системах образования и науки. Петровские реформы имели своей первоочередной задачей формирование в России регулярного государства, модель которого подобна кораблю, где царь — капитан, а его подданные — офицеры и матросы, действующие по воинскому уставу (артикулу). Только такое государство, по мысли Петра, могло стать инструментом решительных преобразований, целью которых было превращение России в великую европейскую державу<sup>4</sup>. Процесс «европеизации» России был продолжен Екатериной II, царствование которой вошло в историю как «эпоха просвещенного абсолютизма» и «золотой век российского дворянства». Императрица состояла в переписке с такими величайшими мыслителями своего времени, как Вольтер и Дидро, восторгалась трудами Монтескье, однако, вместе с тем, проводила политику ужесточения крепостничества и жестоко пресекала любые выражения недовольства.

При этом на всех этапах отечественной истории реформационный процесс инициировался «сверху» и осуществлялся вне зависимости от понимания и согласия с вводимыми новациями со стороны подданных, независимо от их социального статуса и положения в государстве и обществе. Важно и то, что модернизация осуществлялась по так называемому догоняющему варианту. Начиная с петровских времен в правовую систему России активно внедрялись элементы западной правовой культуры. «Эксперимент с выработкой нового законодательства, создавал ... иллюзию сходства российских и европейских социальных порядков и форм. Однако уже в процессе заимствования происходит критический анализ исходных философских концепций, из которых отбираются только те идеи, которые кажутся приемлемыми в российских условиях»<sup>5</sup>. Также следует учитывать и то, что модернизация политико-правового и социального устройства российского государства проводилась за счет беспощадной эксплуатации собственного народа. Отношение бюрократической верхушки к соотечественникам из числа «простолюдинов» практически ничем не отличалось от отношения колонизаторов к покоренным туземцам. Еще более такое сходство усиливалось засильем иностранных управленцев, не скрывавших презрительного и пренебрежительного отношения к «русским варварам».

Строительство регулярного государства являлось основным делом жизни «царя-плотника» и «великой императрицы». Решительная и беспощадная ломка традиционных устоев и порядков практически во всех областях общественной жизнедеятельности, с одной стороны, позволила в кратчайшие сроки сформировать организационно-правовые основы государственности нового типа, а с другой — в немалой степени способствовала углублению противоречий и усилению конфликтности в российском обществе, что повлекло череду государственных переворотов и бунтов.

Переходя к анализу формальных и технико-юридических особенностей законотворчества в условиях системы государственного абсолютизма, следует прежде всего отметить, что понимание юридической технологии законотворчества как совокупности технических приемов подготовки нормативных текстов, с последующими процедурами их принятия и внедрения в механизм правового регулирования в контексте заявленной проблематики, актуализирует два направления: это дифференциация и систематизация нормативных актов, включаемых в систему «законов Российской империи», а также анализ организационных и процессуальных аспектов правотворческой деятель-

<sup>1</sup> Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII—XIX вв.) / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2004.

<sup>2</sup> См.: История государства и права России: учебник для бакалавров / под общ. ред. В.Е. Рубаника. М., 2012. С. 375.

<sup>3</sup> Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм. Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1997. С. 281.

<sup>4</sup> Давыдова М. Модель регулярного государства Петра I подобна кораблю. URL: [http://ria.ru/study\\_peter/20130827/955795285.html#14061996614583&message=resize&relto=register&action=addClass&value=registration](http://ria.ru/study_peter/20130827/955795285.html#14061996614583&message=resize&relto=register&action=addClass&value=registration)

<sup>5</sup> Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм. Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1997. С. 303.

ности. Прежде всего следует разобраться с тем, какие правовые акты высшей государственной власти, считались в XVIII веке законами.

Как уже отмечалось, государственный абсолютизм в качестве правовой базы опирался на закон как на источник права, в котором получала выражение и юридическое закрепление воля основного субъекта правотворчества — императора.

Обретая статус закона, воля государева должна была облекаться в определенные юридические формы. В своей книге «Теория закона» Ю.А. Тихомиров говорит о том, что «закон в материальном смысле рассматривается как акт государственной власти, содержащий правовые нормы общего характера, а закон в формальном смысле охватывает любые акты, изданные законодательным органом безотносительно к характеру содержащихся в них норм»<sup>1</sup>. Получается, что любой акт, изданный на высшем государственном уровне, следует рассматривать в качестве закона Российского государства<sup>2</sup>. С подобным утверждением нельзя согласиться. Возникает вопрос: являются ли тождественными категориями понятия «закон» и «законодательный акт»? Думается, нет. Оставив пока проблему, насколько указное право в принципе имеет право называться законом, следует обратить внимание на то, что в процессе функционирования законодательная власть издавала постановления как нормативного, так и ненормативного характера, называемые общим термином «узаконения». Следовательно, в системе имперского права следует дифференцировать законодательные акты (узаконения) и законы.

Говоря о системе законодательных актов (узаконений) Российской империи обычно различают:

1) указы — акты высшей юридической силы, содержащие нормы общезначимого характера. Можно назвать такие значимые акты, как «Указ об учреждении губерний и о расписании к ним городов» 1711 года, «Указ об учреждении Правительствующего Сената и о персональном его составе» 1714 года, «Указ о фискалах и о их должности и действии» 1721 года, «Указ о престолонаследии» 1722 года, «Указ о должности генерал-прокурора» 1724 года и др.;

2) уставы (артикулы) — акты, содержащие нормы права, регламентирующие организацию и деятельность отдельного ведомства либо определяющие порядок правового регулирования в определенной сфере социальных отношений. Таковы, например, Артикул (Устав) воинский 1716 года и морской 1720 года, Устав вексельный 1729 года, Устав благочиния 1728 года и др.

3) табели, регламенты, учреждения, образования — документы, нормы которых регулировали порядок организации и деятельности государственных учреждений, определяли статус и должностное положение государственных служащих. В качестве примеров могут быть названы Генеральный регламент 1720 года, регламенты отдельных коллегий 1719—1721 годов, Табель о рангах 1722 года, Учреждение о губерниях 1775 года и др.<sup>3</sup>

Особое место в системе законодательных актов (узаконений) Российской империи занимали манифесты и грамоты.

Традиционно в юридической литературе манифест характеризуется как декларативный акт, содержащий в себе специализированные нормы (как правило, нормы-цели и нормы-принципы). Однако подобная характеристика применительно к манифестам, принимаемым в условиях императорской России, на наш взгляд, не отражает в полной мере функциональную нагрузку данного вида узаконений, которые в зависимости от обстоятельств могли носить как нормативный, так и казуальный (правоприменительный) характер<sup>4</sup>. Кроме того, манифест мог выполнять вводную роль и выступать в качестве «акта-преамбулы».

Манифесты нормативного характера представляли собой источники доктринального права, выполнявшие те же функции, которые в настоящий период реализуются при помощи таких актов, как государственная доктрина (стратегия, концепция), определяющих наиболее значимые направления государствен-

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. А. Теория закона. М., 1982. С. 14.

<sup>2</sup> Подобная точка зрения является в достаточной степени традиционной. Впервые вопрос о разделении законов на виды был поднят в Наказе Екатерины II Уложенной комиссии («Наказ управе благочиния»), вошедшем в качестве структурного раздела в Устав благочиния. В Наказе содержится статья «О записании в управе благочиния и обозначении в городе самодержавной власти изданных узаконений, учреждений и указов». См.: Российское законодательство X—XX веков: в 9 т. М., 1987. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. С. 336.

<sup>3</sup> См.: Вернадский Г.В. История права. СПб., 1999. С. 107; Российское законодательство X—XX веков. М., 1986. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма; М., 1987. Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма.

<sup>4</sup> В современной теории права в качестве аксиоматического положения рассматривается утверждение о нормативной природе законов. Однако, наряду с законодательными актами, в которых закрепляются обобщенные правовые предписания, распространяющиеся на неперсонифицированный круг субъектов и рассчитанные на многократное применение в процессе правового регулирования, наименование законов имеют акты, принимаемые в конкретной ситуации, по конкретному поводу и выполняющие функцию правоприменения. К числу таких актов могут быть, в частности, отнесены законы о ратификации конкретных международных актов, а также конституционные законы о принятии в состав Российской Федерации новых субъектов либо изменении статуса субъектов Федерации. Законы, направленные на урегулирование конкретной правовой ситуации (правового казуса), считаю возможным называть «казуальными».

ной политики в определенных сферах правового регулирования<sup>1</sup>. К доктринальным манифестам следует отнести Манифест «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» 1762 года.

Казуальные (правоприменительные) манифесты принимались по отдельным государственным событиям и в юридическом аспекты являлись тождественными современным казуальным Конституционным законам России. Так, к примеру, Манифест Великой Императрицы Екатерины II «О присоединении Крымского полуострова, острова Тамани с всея Кубанской стороны к России» 1783 года, практически тождественен по своей сути Конституционному Закону Российской Федерации «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» 2014 года.

Манифест-преамбула не имел самостоятельного значения и использовался в качестве вводной части к соответствующему документу. Так, создание высшего законосовещательного органа Российской империи — Государственного совета, регламентировалось императорским Манифестом «Образование Государственного совета» императора Александра I, изданным 1 (13) января 1810 года. Документ фактически включал в себя два структурных раздела: вводную — манифест и содержательную — образование. В Манифесте раскрываются причины, вызвавшие создание Государственного совета, закрепляются основные принципы его деятельности и определяются предметы ведения образуемого органа. Образование регламентирует структуру Совета, предметы его ведения и порядок осуществления правомочий.

Грамоты выполняли функции актов правонаделительного характера. В частности, Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства 1785 года подтверждала основные положения Манифеста «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» 1762 года и в значительной степени преумножала привилегии представителей дворянского сословия<sup>2</sup>. Грамота на права и выгоды городам Российской Империи 1785 года регламентировала организацию и деятельность вводимых органов городского самоуправления<sup>3</sup>.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод о том, что в системе имперского законодательства слова «узаконение» и «закон» рассматривались как тождественные. Понятие закон использовалось как обобщенное наименование всех актов высшей государственной власти. При этом нормативное правовое акта, имеющего собственное наименование «закон», в системе законодательства Российской империи не было<sup>4</sup>. Таким образом, в имперской системе законодательства закон являлся субстанциональной (абстрактно-логической), а не формально-юридической конструкцией. Вместе с тем, в императорском периоде уже проводится дифференциация законов и административных распоряжений. В частности, дифференцируются постоянные и временные указы. Под первыми понимаются такие, «которые в постановлении какого дела изданы *по вся годы*», под вторыми — временные распоряжения (говоря современным языком — акты правоприменения)<sup>5</sup>. Соответственно законами следует считать только постоянные (нормативные) указы.

В Проекте уложения государственных законов М.М. Сперанского отмечается: «Закон положительный не что другое есть как ограничение естественной свободы человека. В отношении к свободе они (законы. — *прим. авт.*) могут быть разделены на два главные класса. В первом должно положить те постановления, коими вводится какая-либо перемена в отношениях сил государственных или в отношениях частных людей между собой. Во втором те, кои, не вводя никакой существенной перемены, учреждают токмо образ исполнения первых. Первые принадлежат в точном смысле толкование закона, вторым — уставов и учреждений. Первые должны составлять предмет законодательного сословия, вторые же относятся к действию власти исполнительной»<sup>6</sup>. Однако терминологическое разграничение законов и административных распоряжений носило сугубо умозрительный характер. На практике никакой разницы между различными видами актов высшей государственной власти не делалось. Одной из причин подобного безразличия являлось то, что российская «юридическая терминология никогда не отличалась особенной определенностью и устойчивостью, почему с тем или иным наименованием, под которым являлся в свет данный закон, не связывалось всегда одного определенного содержания, и нередко сама практика употребляла известные термины в весьма различных смыслах»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> См.: Военная доктрина Российской Федерации (2010 г.); Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (2009 г.); Концепция внешней политики Российской Федерации (2013 г.) и др.

<sup>2</sup> См.: Антология мировой правовой мысли: в 5 т. М., 1999. Т. IV: Россия XI—XIX вв. С. 338—340.

<sup>3</sup> Там же. С. 340—342.

<sup>4</sup> Нормативные правовые акты имеющие название «закон», появились только в советский период и существовали наряду с другими законодательными актами, обладающими юридической силой законов, но называемыми иначе (указы, постановления и др.).

<sup>5</sup> См.: Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII—XIX вв) / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2004. С. 4.

<sup>6</sup> См. там же. С. 5—6.

<sup>7</sup> Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII—XIX вв) / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2004. С. 16.

Определившись с типологией законодательных актов Российской империи XVIII века, следует рассмотреть технико-юридические аспекты законодательного процесса.

Прежде всего следует еще раз выделить основополагающий принцип законотворчества в условиях государственного абсолютизма: законодательную власть «в Российской империи, кроме монархов, никто в полном значении не может иметь, позванные, однако, на такую должность монархами персоны могут и в законодательной власти иметь столько участия, сколько...их должность может дозволена быть с приказанием и по усмотрению монархов российских делать указы вновь, старые поправлять, дополнять или уничтожать так, как надобность и изволение монаршее потребует...»<sup>1</sup>. Таким образом, государственный абсолютизм — это не только политический режим, но технология правообразования. Создание в 1711 году Правительствующего сената имело своей первоначальной целью формирование государственного органа наделенного надзорно-контрольными полномочиями в сфере исполнительной власти. В соответствии с императорским Указом на Сенат возлагались функции надзора за судом и финансами, контроль над деятельностью администрации, организация внешней торговли и кредита. Произошло своего рода разделение властей, а точнее управленческого труда в сфере публичной власти. Императору принадлежала высшая законодательная власть, Сенату — исполнительная. Однако отмеченное разделение, как впрочем, и все остальные реформационные изменения, носило сугубо волюнтаристский характер и всецело зависело от настроений царствующих особ. Субъективизм во взглядах на функциональность Сената и его место в государственном механизме обусловил его «взлеты и падения», находящиеся в прямой зависимости от политико-правового сознания верховного правителя. На мой взгляд, история создания и дальнейшей жизнедеятельности Сената является наглядным проявлением жизнеспособности в условиях абсолютизма любой бюрократической структуры, созданной в результате практического воплощения «высшей воли». Изменение функциональности, равно как и субъективное восприятие значимости Сената в управленческом механизме Империи, не влияло на сам факт его существования и бюрократического расширения. Таким образом, была экспериментально доказана одна из гипотез положенных в основании «законов Парсонса о бюрократии», гласящая, что общее количество занятых в бюрократии росло на 5—7% в год безотносительно к каким-либо изменениям в объеме требуемой работы (если таковые были вообще)<sup>2</sup>.

В качестве законосовещательного органа, Сенат осуществлял разработку и предварительное обсуждение законопроектов. При этом император по собственному усмотрению мог передать Сенату право самостоятельно решать неотложные дела и издавать письменные указы в сфере государственного управления<sup>3</sup> либо игнорировать исходящие от этого органа предложения и поправки<sup>4</sup>, а также вообще обходить его в ходе правотворческой и правоприменительной деятельности<sup>5</sup>.

Анализ процедуры законотворчества позволяет выделять в ней несколько взаимосвязанных этапов (стадий). С определенной долей условности, к названию этих этапов можно применить современную государственно-правовую терминологию. Как и в настоящее время, законодательный процесс начинался с *законодательной инициативы*.

Формой выражения инициативы являлись официальный и частный почин.

Право официального почина принадлежало императору, центральным (Сенату, Синоду, советам при императоре, коллегиям, министерствам) и местным учреждениям. Представители последних должны были на общем собрании, созванном генерал-губернатором, в присутствии губернского прокурора принять единогласное решение о выражении законодательной инициативы, заносившееся в журнал заседания и предоставлявшееся в Сенат. Таким образом, можно констатировать, что правом законодательной инициативы в Российской империи обладали не только органы и должностные лица высшей государственной власти, но и структуры местного самоуправления.

Частный почин, представляя своеобразную форму «народной инициативы», имел второстепенное значение и, как правило, использовался в случаях когда «само правительство требовало возбуж-

<sup>1</sup> Десницкий С.Е. Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи. Цит. по кн.: Антология мировой правовой мысли: в 5 т. М., 1999. Т. IV: Россия XI—XIX вв. С. 377—378.

<sup>2</sup> Функциональная неопределенность и отсутствие стабильной системы аппарата государственной власти, привела к тому, что в середине XVIII в. в России сосуществовали три властных центра исполнявших совещательные и исполнительные полномочия: Сенат, Кабинет министров, Конференция при высочайшем дворе. Взаимоотношения между этими органами были законодательно не урегулированы, что вело к ведомственной неразберихе и существенным образом снижало эффективность управленческой деятельности государственной бюрократии.

<sup>3</sup> См. История государства и права России: учебник для бакалавров / под общ. ред. В.Е. Рубаника. С. 380.

<sup>4</sup> Такая ситуация имела место при подготовке петровской «Табели о рангах».

<sup>5</sup> «За Сенатом при Екатерине осталось пополнение мелких пробелов в законах, не имеющих политического значения, причем по большей части Сенат представлял свои предположения на утверждение верховной власти. При вступлении на престол Екатерина нашла, что Сенат довел многие части управления до невозможного беспорядка... поэтому те дела, которым императрица придавала наибольшее значение, она поручала отдельным лицам, пользовавшимся ее доверием, — главным образом генерал-прокурору, благодаря чему, его значение усилилось до небывалых раньше размеров». См.: Сенат Российской империи. URL: <http://www.kazedu.kz/referat/157921>

дения законодательных вопросов со стороны общества путем подачи так называемых наказов с изложением нужд и желаний сословий»<sup>1</sup>.

В случае признания императором почина к закону правомерным, начиналась *процедура составления законопроекта*. Работа по подготовке текста будущего закона осуществлялась либо в государственных учреждениях (Сенате, Синоде, коллегиях), либо в специальных комиссиях, создаваемых специально для разработки конкретного законодательного акта. Специализированные органы, способные осуществлять грамотную законодательную экспертизу и владеющие юридической техникой подготовки законопроектов отсутствовали, что влекло затягивание сроков выполняемых работ и противоречивость представляемых на обсуждение проектов, в которых отражались не столько объективные потребности государства, сколько субъективные взгляды на проблему со стороны авторов-разработчиков.

Подготовленный законопроект передавался на *обсуждение*.

Юридическая техника обсуждения законопроекта включала в себя два этапа: предварительное и окончательное обсуждение.

Предварительное обсуждение проводилось в государственном органе (комиссии) осуществлявшем разработку законопроекта. Окончательное обсуждение осуществлялось в высших государственных учреждениях (Сенате, Синоде, советах при особе государя). Начиная с 1810 года большинство законопроектов стало вноситься на обсуждение в Государственный совет.

Прошедший обсуждение нормативный правовой акт должен был получить *санкцию со стороны верховной власти*.

Был установлен и действовал порядок, в соответствии с которым санкция со стороны главы государства являлась необходимым условием превращения каждого законопроекта в закон. Вместе с тем, отсутствовала полная определенность в вопросе о форме выражения императорской санкции. Петр I однозначно настаивал на письменной форме. В Генеральном регламенте 1720 года закреплено положение, в соответствии с которым «все указы его величества и сената, надлежат быть письменные и зарученные, а не словесные»<sup>2</sup>. Вместе с тем, в последующие периоды ослабление абсолютной власти монарха повлекло за собой отступление от установленного порядка и допущение применения наряду с письменной устной формы издаваемых указов. При Екатерине I, Петре II, Анне Иоанновне и Елизавете Петровне словесная форма указов использовалась наряду с письменной. Естественно, что такое сочетание вызывало многочисленные противоречия и негативным образом влияло на правоприменительную практику. Попытку найти компромиссное решение проблемы предпринял Петр III, издавший в 1762 году Указ, признававший действительной устную форму изложения, только в том случае, если Указ: «1) объявляется определенными лицами, а именно, сенаторами, обер-прокурором, президентами трех высших коллегий (иностранных дел, военной и морской); 2) не отменял письменного указа; 3) не касается предметов, точно поименованных в Указе 1762 года»<sup>3</sup>. Документы, не соответствующие перечисленным условиям, объявлялись недействительными и не должны были исполняться. Окончательный отказ от устной формы императорских указов произошел в начале XIX века при Александре I.

Завершающим этапом законотворческой деятельности являлась *промульгация (обнародование)* утвержденного государем закона.

В Уставе Благочиния или Полицейском 1782 года закрепляется четкий порядок обнародования правительственных сообщений: «Когда в Управе Благочиния получится повеление или приказание Правления, или иных властей на то имеющих мест в силу и следствие узаконений; тогда, во-первых, записать в Управе Благочиния во второй книге число, месяц и год, когда получено; второе, откуда получено; третье, как получено; и буде прислано ради обнародования в городе, то четвертое, призвав Стряпчего Управы Благочиния и требовать его заключения; буде по заключению Стряпчего окажется сомнение, то доложить о том, где надлежит; буде же нет сомнения, то пятое, учинить приговор обнародования; потом шестое, прочесть в Присутствии; затем седьмое, прочесть при открытых дверях Частным Приставам и Квартальным Надзирателям; после чего восьмое, Частным Приставам обнародовать каждому в своей части, а Квартальным Надзирателям в своем квартале»<sup>4</sup>. На мой взгляд, представленный порядок информирования граждан о государственных законодательных новациях, намного более эффективен, чем существующий в современной России.

Опубликование закона являлось завершающим этапом правотворческого процесса, а также предпосылкой и условием начала правоприменительных отношений.

<sup>1</sup> Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII—XIX вв.) / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2004. С. 7.

<sup>2</sup> Реформы Петра I: сборник документов / сост. В.И.Лебедев. М., 1937.

<sup>3</sup> Цит. по.: Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII—XIX вв.) / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2004. С. 9.

<sup>4</sup> Устав благочиния или полицейский от 8 апреля 1782 г. Ст. 52. URL: <http://amnesia.pavelbers.com/Straniza%20istorii%20Rossii%20%2095%20a.htm>

В заключение представляется возможным сформулировать ряд обобщающих выводов по рассматриваемой проблеме.

Система государственного абсолютизма, формировавшаяся в России в течение XVIII века, представляла особую форму политического режима, существенно отличающуюся от деспотии периода Московского царства. Основным отличительным признаком абсолютизма выступало измененное отношение к закону как основанию и инструменту государственной власти. На смену обычному праву — «закону отцов», приходит закон в формально-юридическом смысле, являющийся выражением воли главы государства — императора, выступающего в качестве основного субъекта государственного правотворчества.

В условиях абсолютизма осуществляется реформирование наиболее важных сфер общественной жизнедеятельности. Реформы иницируются и проводятся «сверху вниз», осуществляются без учета отношения к ним со стороны общества, за счет собственных ресурсов с широким применением репрессивно-карательных средств и методов. Отношения с Западом строятся по принципу догоняющих и копирующих моделей. При этом осуществляемые заимствования носят, с одной стороны, избирательный (копируется то, что признается «правильным и приемлемым для России»), а с другой стороны, формальный (копируются внешние формы, с последующей попыткой наполнить их «национальным содержанием») характер.

Объективными факторами абсолютизации государственной власти являются централизация, бюрократизация и милитаризация отношений в сфере реализации публично властных функций. Вместе с тем, отсутствие устойчивой государственной традиции и сосредоточение важнейших государственных прерогатив у императора обуславливает ситуацию, когда, с одной стороны, императорская власть становится объектом нелегальной борьбы, что выражается в серии государственных переворотов и бунтов, а с другой стороны, растущая государственная бюрократия в структурно-функциональном отношении не определена. Такая неопределенность минимизирует конструктивное значение бюрократии для государственного развития и делает ее не двигателем государственного прогресса, а тормозом.

Технология законотворчества в условиях государственного абсолютизма по форме приобретает черты, аналогичные современному законотворческому процессу. Выделяются и получают юридическое закрепление такие обособленные правотворческие процедуры, как законодательная инициатива, разработка законопроекта, обсуждение законопроекта, санкционирование законопроекта, промульгация закона. Вместе с тем, рассмотрение «монаршей воли» в качестве фактической «законодательной субстанции» обуславливает неопределенность в типологии нормативных правовых актов, обладающих силой законов, и отсутствие четкости и нормативной упорядоченности в технико-юридических конструкциях законоотворческих процедур, которые в конечном итоге определяются все той же волей императора.