

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2026.184.3.032-043

Н. О. Скобелкин\*

## Опыт кодификации административного законодательства в Российской империи

**Аннотация.** В статье исследуется исторический опыт упорядочения и кодификации административного законодательства в Российской империи, охватывающий период с петровских преобразований до середины XIX в. Анализируются ключевые этапы этого процесса: от ранних попыток систематизации отдельных сфер управления, таких как Воинский устав и Генеральный регламент, до знаковых кодификационных актов, включая Устав благочиния Екатерины II, называемый первой комплексной попыткой упорядочения полицейского права, и Общее учреждение министерств 1811 г., систематизировавшее деятельность центральных исполнительных органов. Особое внимание уделяется масштабным кодификационным работам под руководством М. М. Сперанского, результатом которых стало создание Полного собрания законов и Свода законов Российской империи, где административно-правовые нормы получили свое отраслевое закрепление и были распределены по соответствующим томам. Отдельно на примере Сибирского учреждения 1822 г. рассматривается новаторский опыт региональной кодификации, продемонстрировавший адаптацию общих принципов систематизации к специфике управления обширной территорией. Оценивается значение этих многоэтапных усилий для становления административного права как самостоятельной отрасли и совершенствования системы государственного управления в Российской империи.

**Ключевые слова:** кодификация; административное законодательство; Российская империя; систематизация законодательства; М. М. Сперанский; Свод законов Российской империи; Устав благочиния; Общее учреждение министерств; полицейское право; проблемы кодификации

**Для цитирования:** Скобелкин Н. О. Опыт кодификации административного законодательства в Российской империи // Актуальные проблемы российского права. — 2026. — Т. 21. — № 3. — С. 32–43. — DOI: 10.17803/1994-1471.2026.184.3.032-043

### The Experience of Codifying Administrative Law in the Russian Empire

**Nikolay O. Skobelkin**, Postgraduate Student, Vyatka State University (VyatGU),  
Kirov, Russian Federation  
nskobelkin@mail.ru

**Abstract.** The paper examines the historical experience of ordering and codifying administrative legislation in the Russian Empire, covering the period from the Petr the Great reforms to the mid-19th century. The author

---

© Скобелкин Н. О., 2026

\* Скобелкин Николай Олегович, аспирант Вятского государственного университета (ВятГУ)  
Московская ул., д. 36, г. Киров, Российская Федерация, 610000  
nskobelkin@mail.ru

analyzes the principal stages of this process: from early attempts to systematize discrete spheres of governance, such as the Military Statute and the General Regulation, to landmark codificatory instruments, including the Charter of Police Order (*Ustav blagochiniya*) of Catherine II — regarded as the first comprehensive attempt to systematize police law — and the General Establishment of the Ministries of 1811, which systematized the activities of central executive organs. Attention is paid to the large-scale codification efforts led by M. M. Speransky, which resulted in the creation of the Complete Collection of Laws and the Code of Laws of the Russian Empire, wherein administrative-legal norms were given their sectoral consolidation and were allocated to the appropriate volumes. The study separately considers the innovative experience of regional codification exemplified by the Siberian Charter of 1822, which demonstrated the adaptation of general principles of systematization to the specific requirements of governing an extensive territory. The paper also assesses the significance of these multi-stage efforts for the emergence of administrative law as an autonomous branch and for the improvement of the system of state administration in the Russian Empire.

**Keywords:** codification; administrative legislation; Russian Empire; systematization of legislation; M. M. Speransky; Code of Laws of the Russian Empire; Deanery Charter; General establishment of ministries; police law; codification problems

**Cite as:** Skobelkin NO. The Experience of Codifying Administrative Law in the Russian Empire. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2026;21(3):32-43. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2026.184.3.032-043

Процесс становления и развития административного законодательства в Российской империи (РИ), равно как и попытки его кодификации, представляет собой сложный и многогранный феномен, отражающий эволюцию государственного управления и правовой мысли на протяжении нескольких столетий. Накопление значительного массива нормативных актов, регулирующих управленческие отношения, неизбежно порождало потребность в их систематизации, упорядочении и приведении в соответствие с изменяющимися социально-экономическими и политическими реалиями. Данная потребность, как отмечает Т. В. Шатковской и Е. Ю. Клеветовой, органически связана с ростом правотворческой активности государства, включая и органы исполнительной власти, что делает изучение исторических опытов кодификации особенно актуальным<sup>1</sup>. Ранние своды законов, такие как Соборное уложение 1649 г.<sup>2</sup>, уже демонстрировали стремление к некоторой систематизации правовых норм, закладывая

отдаленные предпосылки для будущих кодификационных работ в сфере государственного управления. Однако о целенаправленных и масштабных попытках кодификации именно административного законодательства можно говорить лишь применительно к более поздним периодам Российской империи, когда усложнение управленческих задач и развитие правовой доктрины создали для этого необходимые условия.

Эпоха преобразований Петра I стала важнейшим этапом в формировании административно-правовых норм и институтов, что актуализировало вопрос об их систематизации. В этот период был принят целый ряд знаковых нормативных актов, оказавших существенное влияние на развитие российского административного законодательства. Среди них следует выделить Воинский устав от 30 марта 1716 г.<sup>3</sup>, содержащий не только военно-правовые, но и административно-дисциплинарные нормы, Генеральный регламент коллегий от 28 февраля

<sup>1</sup> Шатковская Т. В., Клеветова Е. Ю. Исторические формы техники российской кодификации (на примере Свода законов Российской империи) // Вестник ПАГС. 2024. № 3. С. 48.

<sup>2</sup> Соборное уложение 1649 года : учеб. пособие для высш. школы / М. Н. Тихомиров, П. П. Епифанов. М. : Изд-во Московского университета, 1961. 444 с.

<sup>3</sup> Устав воинский о должности генерал-фельдмаршалов и всего генералитета и прочих чинов, которые при войске надлежат быть, и оных воинских делах и поведениях, что каждому чинить должно. Напечатано повелением Е. И. В. 1716 г. марта 30 дня. СПб., 1826.

1720 г.<sup>4</sup>, унифицировавший делопроизводство и организацию деятельности центральных органов управления, Табель о рангах от 24 января 1722 г.<sup>5</sup>, установившую систему чинов и порядок прохождения государственной службы, а также Регламент, или Устав, Главного магистрата от 16 января 1721 г.<sup>6</sup>, положивший начало созданию регулярной городской полиции.

Н. С. Бацвин полагает, что, несмотря на развитие в рамках полицейских преобразований, административное право в этот период выделилось в самостоятельную отрасль и приступило к формированию своих институтов<sup>7</sup>. Но, по мнению Н. Л. Федневой, в период с 1718 по 1767 г. законодатель не прилагал серьезных усилий к систематизации полицейского законодательства, которое сохраняло преимущественно локальный и ситуативный характер, и можно вести речь лишь о наличии массива полицейского законодательства, а не о полной институализации полицейского права как отрасли<sup>8</sup>. Мы считаем, что Петровские реформы и принятые в их ходе акты, безусловно, создали обширную и качественно новую нормативную базу для административного права, но их нельзя в полной мере охарактеризовать как кодификацию отрасли в современном понимании. Скорее это была систематизация отдельных, наиболее важных сфер государственного управления, характеризовавшаяся определенной разрозненностью

и отсутствием единого кодификационного замысла для всей совокупности административно-правовых норм. Проблема фрагментарности и казуистичности регулирования оставалась актуальной, требуя дальнейших усилий по упорядочению законодательства.

В период, следовавший за петровскими преобразованиями, в середине XVIII столетия, развитие административно-правовых норм продолжалось преимущественно в рамках концепции полицейского права. Как отмечает М. В. Ежов, административное право в это время существовало и развивалось именно как часть полицейского права, регулирующего общую систему государственного управления, обеспечение безопасности и «благочиния»<sup>9</sup>.

Существенным шагом на пути к систематизации административного (полицейского) законодательства стала эпоха правления Екатерины II, ознаменовавшаяся принятием Устава благочиния, или полицейского, от 8 апреля 1782 г.<sup>10</sup> Этот масштабный нормативный акт, состоящий из 14 глав и 274 статей, представлял собой одну из первых в российской истории попыток комплексного и детализированного урегулирования вопросов организации и деятельности полицейских органов, а также определения широкого круга деяний, нарушающих общественный порядок и благоустройство. По мнению Н. Е. Буякина и А. Н. Чашина, именно с Устава благо-

<sup>4</sup> Законодательство Петра I. 1696–1725 гг. : сборник документов / сост. В. А. Томсинов. М. : Зерцало-М, 2017. С. 277.

<sup>5</sup> Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше протчих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был // Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. / под общ. ред. проф. О. И. Чистякова. М. : Юридическая литература, 1984–1994. Т. 4 : Законодательство периода становления абсолютизма.

<sup>6</sup> ПСЗ РИ. Собр. 1-е. СПб. : Тип. Второго отделения С. Е. И. В. канцелярии, 1830–1851. Т. 6. № 3708.

<sup>7</sup> Бацвин Н. С. К вопросу зарождения и развития института рассмотрения дел об административных правонарушениях в России // История государства и права. 2009. № 4. С. 17.

<sup>8</sup> Феднева Н. Л. К вопросу о предпосылках институализации полицейского права в Российской империи // Право и политика: история и современность : материалы Девятой междунар. науч.-практ. конференции, Омск, 25–26 ноября 2021 г. / пред. редкол. С. К. Буряков. Омск : Омская академия МВД РФ, 2022. С. 132.

<sup>9</sup> Ежов М. В., Ежова Г. В. История государственного управления и государственной службы России : учеб. пособие. СПб. : ИВЭСЭП ; Знание, 2004. С. 18.

<sup>10</sup> Законодательство императора Петра III : 1761–1762 годы. Законодательство императрицы Екатерины II : 1762–1782 годы : сборник документов / сост. В. А. Томсинов. М. : Зерцало-М, 2017. С. 293.

чиния начинается оформление российского полицейского права в отдельную отрасль и этот акт положил начало кодификации российского полицейского права<sup>11</sup>. Анализ структуры Устава подтверждает его кодификационный характер: он охватывал вопросы штатов и чинов полиции (главы А, Б), порядка определения на должность (глава В), компетенции управы благочиния (главы Г, Д), организации полицейского надзора в частях города и кварталах (главы Е, Ж, З, И), а также содержал подробный перечень запрещенных деяний и мер взыскания (главы М, Н).

Научные оценки Устава благочиния и заложенных в него принципов весьма разнообразны, но в целом признают его значимость как памятника права эпохи просвещенного абсолютизма. Сама императрица Екатерина II, как подчеркивает Н. Л. Феднева, находилась под влиянием идей европейских просветителей, в частности Ч. Беккариа, что отразилось, например, в стремлении Устава различать преступления, караемые судом по уголовным законам, и менее опасные проступки против управления, подведомственные полиции<sup>12</sup>. Е. Н. Анучин утверждал, что одной из практических целей Устава было облегчение управленческой нагрузки на городничего путем предоставления ему квалифицированных помощников в лице чинов управы благочиния<sup>13</sup>. Особое внимание исследователей привлекает глава Д «Наказ управе благочиния» и содержащееся в ней «Зерцало управы благочиния», которое Н. П. Ерошкин характеризует как типичное проявление политики просвещенного абсолютизма, где морально-нравственные императивы и «добрые отеческие наставления» излагались в качестве руко-

водства к действию для полицейских чинов<sup>14</sup>. Подобная идеологическая насыщенность Устава благочиния, стремление не только установить формальные правила, но и придать им морально-философское обоснование, действительно отражает дух эпохи Просвещения. Однако, как и многие другие законодательные акты того времени, Устав благочиния столкнулся с проблемой соотношения декларативных положений и суровой правоприменительной реальности, что обуславливало ограниченность его практического воздействия на улучшение состояния законности и порядка в полной мере.

Так, историки и правоведаы указывают на ряд присущих ему недостатков и внутренних противоречий. В. О. Ключевский весьма скептически отзывался о декларативном характере многих «добрых слов» екатерининского законодательства, которые зачастую расходились с практикой государственного управления и реальным положением дел в стране<sup>15</sup>. О. И. Чистякова также отмечает определенную непоследовательность в изложении материала, наличие повторов и даже противоречий между отдельными его нормами<sup>16</sup>. Одной из существенных проблем, затруднявших эффективное правоприменение, являлась недостаточная четкость в разграничении компетенции полицейских и судебных органов, несмотря на формальные попытки Устава благочиния провести такое разграничение (например, в ст. 37). Это на практике приводило к смешению функций, возникновению управленческих коллизий и пресловутой волоките. Подобные недостатки были обусловлены несколькими факторами: уровнем развития юридической техники того времени, сложно-

<sup>11</sup> Буныкин Н. Е. Концепция становления и развития административного права в России : монография. Б. м. : ЭБС «ЮристЛиб», 2002. С. 21 ; Чашин А. Н. Кодификационные акты дореволюционной России // Вопросы гуманитарных наук. 2007. № 1 (28). С. 172.

<sup>12</sup> Феднева Н. Л. Указ. соч. С. 132.

<sup>13</sup> Анучин Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России, с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени. СПб. : Тип. М-ва вн. дел, 1872. С. 222.

<sup>14</sup> Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Высшая школа, 1983. С. 137.

<sup>15</sup> Ключевский В. О. Сочинения : в 9 т. / под ред. В. Л. Янина. М. : Мысль, 1989. Т. 5. С. 359.

<sup>16</sup> Российское законодательство X–XX веков. Т. 5 : Законодательство периода расцвета абсолютизма. С. 398–401.

стью самой задачи кодификации столь обширной и многоаспектной сферы общественных отношений, а также объективными ограничениями, налагаемыми условиями абсолютистского государственного строя с его неразвитой системой разделения властей и недостаточной подготовленностью чиновничьего аппарата.

Начало XIX столетия ознаменовалось новыми попытками упорядочения системы государственного управления, что создавало предпосылки для дальнейшего развития и систематизации административного законодательства. Важным шагом в этом направлении стала министерская реформа, инициированная манифестом «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г.<sup>17</sup> Как указывает Н. С. Бацвин, реформа привела к дальнейшей специализации государственного аппарата, что требовало более четкого нормативного регулирования деятельности вновь созданных центральных органов исполнительной власти<sup>18</sup>. Логическим развитием преобразований стало принятие манифеста «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. (далее — Общее учреждение министерств)<sup>19</sup>. Этот акт был первой в российской истории масштабной попыткой кодифицировать организацию и деятельность министерств, установив единые принципы их структуры, компетенции, порядка делопроизводства и ответственности должностных лиц. Общее учреждение министерств разделено на две части: ч. I «Образование министерств» и ч. II «Общий наказ министерствам», что свидетельствует о стремлении законодателя к системному изложению норм. В нем подробно регламентировались вопросы разделения государственных дел по ведомствам, внутренняя организация министерств (департаменты, отделения, канцелярия министра, совещательные органы), полномочия и ответственность министров и других чиновников. Хотя данный акт не являлся кодексом административного права в современном

понимании, он, несомненно, представлял собой значительный опыт отраслевой кодификации, направленный на унификацию и упорядочение деятельности центрального звена государственного управления.

Доктринальный подход к Общему учреждению министерств, во многом сформированный под влиянием выдающегося государственного деятеля и правоведа М. М. Сперанского, рассматривал этот акт как важный, но промежуточный этап на пути к более полной и детальной кодификации административного законодательства. Сам М. М. Сперанский, как следует из его Пермского письма императору Александру I от 4 февраля 1813 г., рассматривал Общее учреждение министерств в качестве наказа для всех министерств, который должен был быть дополнен разработкой и принятием особых учреждений или уставов для каждого конкретного ведомства. Он считал министерскую организацию 1811 г. незавершенной, своего рода полуустройством и указывал на насущную необходимость детализации правового статуса и компетенции каждого министерства для устранения притязаний власти и дублирования функций. Хотя М. М. Сперанскому удалось подготовить проекты таких индивидуальных учреждений для некоторых министерств, они, по его собственному признанию, остались без действия<sup>20</sup>. Несмотря на это, концепция, заложенная в Общем учреждении министерств, была, безусловно, прогрессивной для своего времени. Она отражала стремление к созданию рациональной и эффективной системы центрального управления, основанной на принципах единоначалия, специализации и четкого разграничения компетенций.

Таким образом, Общее учреждение министерств от 25 июня 1811 г., хотя и не решило всех проблем и столкнулось с трудностями в полной практической реализации замыслов его разработчиков, стало важной нормативной

<sup>17</sup> ПСЗ РИ. Т. 27. № 20406.

<sup>18</sup> Бацвин Н. С. Указ. соч. С. 19.

<sup>19</sup> Российское законодательство X–XX веков. Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века. С. 92–134.

<sup>20</sup> Плотникова Г. Н., Плотников С. Н. Пермское письмо М. М. Сперанского императору Александру I // Культурный код. 2021. № 2. С. 54.

и концептуальной основой для последующих масштабных кодификационных работ в сфере административного права Российской империи, к которым М. М. Сперанский смог приступить позднее. Существовавший разрыв между глубиной теоретических проработок и возможностями их немедленного воплощения в жизнь на данном этапе был обусловлен комплексом объективных и субъективных факторов, характерных для той исторической эпохи.

Вершиной дореволюционных усилий по систематизации российского законодательства, включая и нормы, непосредственно относящиеся к сфере государственного управления и административной деятельности, бесспорно, стала грандиозная кодификационная работа, осуществленная в первой половине XIX в. под непосредственным руководством М. М. Сперанского. Насущная необходимость этой работы была продиктована как объективными факторами (накоплением огромного массива разрозненных и зачастую противоречивых нормативных актов, регулирующих управленческие отношения), так и субъективным осознанием высшей государственной властью и передовой юридической мыслью того времени потребности в упорядочении правовой системы для обеспечения стабильности и эффективности государственного управления.

Как справедливо отмечает И. П. Слободянюк, многократные попытки кодификации, предпринимавшиеся в России на протяжении всего XVIII в., не увенчались успехом<sup>21</sup>. Решающий же этап этого сложного процесса начался с восшествием на престол Николая I, когда в 1826 г. Уложенная комиссия была преобразована во Второе отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, а фактическое руководство этим важнейшим государственным начинанием было возложено на М. М. Сперан-

ского. Принципиально важно, что император Николай I четко сформулировал задачу: не создание кардинально нового уложения, а именно составление свода действующих законов<sup>22</sup>, что и определило фундаментальный законодательный подход — масштабную систематизацию и консолидацию уже существующего правового материала, в том числе и в сфере административного права.

Законодательный подход, избранный М. М. Сперанским и его сподвижниками во Втором отделении С. Е. И. В. канцелярии, предполагал двухэтапный характер кодификационных работ, имевших целью охватить весь массив российского законодательства. Первым этапом стала кропотливая инкорпорация всего исторического пласта нормативных актов, результатом чего явилось издание в апреле 1830 г. 45-томного Полного собрания законов Российской империи (ПСЗ РИ)<sup>23</sup>. Этот колоссальный труд, построенный по хронологическому принципу и вместивший в себя более 30 тыс. законодательных актов, изданных с 1649 по 12 декабря 1825 г., послужил исчерпывающей и незаменимой источниковой базой для последующей, еще более сложной работы над Сводом действующих законов. Полное собрание законов РИ, как подчеркивают Т. В. Шатковская и Е. Ю. Клеветова, формировало «определенное представление о состоянии законодательства за два столетия»<sup>24</sup>. В процессе его составления оттачивались и совершенствовались приемы упорядочения узаконений, что было критически важно для последующего отбора и первоначальной аналитической обработки массива актов, включая и те многочисленные, что регулировали различные аспекты сферы государственного управления. Параллельно с составлением ПСЗ РИ велась интенсивная работа над Сводом законов Российской империи (СЗ РИ), который после всесторон-

<sup>21</sup> Слободянюк И. П. Российский ученый М. М. Сперанский и его вклад в создание свода законов Российской империи // Российский судья. 2013. № 9. С. 32.

<sup>22</sup> См.: Абдиева Д. А. Систематизация законодательства в условиях перехода к новому технологическому укладу : дис. ... канд. наук. М., 2024. С. 31.

<sup>23</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1-е. С 1649 по 12 дек. 1825 г. СПб. : Тип. 2 Отделения С. Е. И. В. канцелярии, 1830–1851.

<sup>24</sup> Шатковская Т. В., Клеветова Е. Ю. Указ. соч. С. 49.

него рассмотрения Государственным советом 10 января 1832 г. был введен в действие императорским указом с 1 января 1835 г.<sup>25</sup> В отличие от ПСЗ РИ, Свод законов РИ, состоявший из 15 объемных томов, сгруппированных в восемь книг, строился, хотя и не всегда с абсолютной и безупречной последовательностью, уже по отраслевому принципу, что само по себе являлось значительным шагом вперед. Именно в рамках этой новой, отраслевой систематизации административное законодательство получило формальное и обособленное закрепление, что знаменовало важный этап в его становлении.

Нормы, регулирующие государственное управление и административную деятельность, были рассредоточены по различным томам и книгам СЗ РИ, отражая многообразие управленческих функций государства. А. В. Мицкевич прямо указывает, что в результате титанического труда Второго отделения С. Е. И. В. канцелярии административное законодательство было должным образом кодифицировано и нашло свое отражение в томах XIII–XIV СЗ РИ, посвященных уставам государственного благочиния и путей сообщения<sup>26</sup>. П. М. Майков уточняет, что книга первая СЗ РИ содержала в основном законы об органах власти и управления, а также о государственной службе; вторая — уставы о повинностях, имевшие значительный административный компонент; третья — Устав казенного управления, включавший уставы о податях, пошлинах и других фискальных сборах, неразрывно связанных с административной деятельностью; шестая — уставы государственного благоустройства, регламентировавшие деятельность кредитных установлений, торговлю и промышленность под надзором государства; седьмая — уставы благочиния, такие как уставы о народном продовольствии, общественном призрении и Врачебный устав<sup>27</sup>. А. Н. Чашин

также обращает внимание на то, что том XIV СЗ РИ содержал уставы о паспортах, о цензуре и о предупреждении и пресечении преступлений (которые часто имели административно-превентивный характер)<sup>28</sup>. Совокупность этих норм и составляла кодифицированное административное (или, в терминологии того времени, полицейское, благочинническое и управленческое) право. Такой подход, заключающийся в дополнении общего полиотраслевого свода административно-правовыми нормами, отражал как достигнутый уровень развития правовой науки, так и насущную практическую потребность в систематизации всего действующего законодательства. Представляется, что это был единственно возможный и наиболее эффективный путь для своего времени, позволивший, несмотря на определенную рассредоточенность материала, придать административному законодательству большую системность, доступность и обеспечить его единообразное применение на практике.

Доктринальная оценка осуществленных под руководством М. М. Сперанского масштабных кодификационных работ и созданного в результате СЗ РИ весьма многогранна и не лишена дискуссионных моментов. Н. С. Бацвин рассматривает успешную кодификацию административного законодательства в рамках СЗ РИ (особенно в т. XIII–XIV) как неоспоримое свидетельство существования в этот период административного права в качестве отдельной, уже вполне оформившейся отрасли российского права<sup>29</sup>. Сходную позицию занимает и С. В. Кодан, констатирующий, что систематизация права, проведенная под эгидой М. М. Сперанского, имела огромное значение, поскольку она привела к формированию и обособлению специальных отраслей законодательства и, по сути, завершила процесс формирования основных отраслей

<sup>25</sup> Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Павловича составленный. [СПб.], 1832.

<sup>26</sup> *Мицкевич А. В.* Систематизация законов Российской империи М. М. Сперанским // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 158.

<sup>27</sup> *Майков П. М.* О своде законов Российской империи. М.: Зерцало-М, 2014. С. 32.

<sup>28</sup> *Чашин А. Н.* Указ. соч. С. 173.

<sup>29</sup> *Бацвин Н. С.* Указ. соч. С. 20.

отечественного права, включая государственное и административное<sup>30</sup>. Однако в научной среде высказываются и критические оценки отдельных аспектов этой кодификации. Так, А. Н. Самарский, признавая сам факт и значимость систематизации, указывает на существенные недостатки юридической техники кодифицированного материала, в частности на казуальность СЗ РИ, неопределенность и стилистическую неуклюжесть формулировок<sup>31</sup>. С нашей точки зрения, отмеченные А. Н. Самарским технические и стилистические недочеты действительно имели место, но они не способны умалить колоссального историко-правового значения успешного завершения систематизации, которая обеспечила столь необходимую правовую определенность и стабильность правоприменения на многие десятилетия вперед, в том числе и в административной сфере.

Сам М. М. Сперанский, как утверждают Т. М. Баженова и С. В. Кодан, рассматривал создаваемый им СЗ РИ не просто как механическую инкорпорацию или собрание существующих актов, а как своего рода сводное уложение. Под этим он понимал «уложение известной части законов, приведенных в простой и удобный порядок, с отменой всего недействующего и с соглашением противоречий». Этот подход, очевидно, подразумевал не только собирание и хронологическое или тематическое расположение материала, но и аналитическую переработку, отбор действующих норм и устранение явных коллизий, хотя и без создания принципиально нового по содержанию права<sup>32</sup>. Такой методологический принцип был в полной мере применим и к административно-правовым нормам, которые были включены в соответствующие тома СЗ РИ.

Кроме того, А. А. Александров усматривал в деятельности М. М. Сперанского и его законодательных трудах стремление через правовые механизмы гарантировать свободу воли индивида, его права, прежде всего право собственности, что свидетельствует о либеральных интенциях в его кодификационной работе, пусть и реализованных в рамках самодержавной системы<sup>33</sup>. На наш взгляд, М. М. Сперанский, действуя в сложных условиях абсолютной монархии, стремился максимально рационализировать и упорядочить правовую систему, что объективно способствовало укреплению начал законности и могло служить прочной основой для правового развития российского общества и государства, включая и совершенствование административно-правового регулирования.

Важнейшей и показательной стороной опыта кодификации административного законодательства в Российской империи является целенаправленная деятельность М. М. Сперанского по созданию и упорядочению регионального законодательства, наиболее ярко и полно проявившаяся в разработке Учреждения для управления сибирских губерний и областей 1822 г. (далее — Сибирское учреждение 1822 г.)<sup>34</sup> и целого пакета сопутствующих ему специальных уставов и положений. Как подчеркивает И. А. Коновалов, М. С. Сперанский в период своего пребывания на посту сибирского генерал-губернатора на основе глубокого анализа и личной ревизии пришел к твердому убеждению в практической непригодности общего губернского законодательства 1775 г. для специфических и сложных условий Сибири. Он видел корень многочисленных злоупотреблений и неэффективности управления именно в отсутствии законности и произволе чиновников. Сибир-

<sup>30</sup> Кодан С. В. Свод законов Российской империи. Место и роль в развитии юридической техники и систематизации законодательства в России в XIX — начале XX века // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 189.

<sup>31</sup> Самарский А. Н., Жуланов А. В. Совершенствование законодательства Российской империи в первой половине XIX века: свод законов Российской империи // Философия права. 2020. № 1 (92). С. 103.

<sup>32</sup> Баженова Т. М., Кодан С. В. Свод законов Российской империи (к 175-летию издания) // Российский юридический журнал. 2008. № 3 (60). С. 118.

<sup>33</sup> Александров А. А. Философия реформ в России и Западной Европе: взгляды М. М. Сперанского // Новый исторический вестник. 2001. № 4. С. 80.

<sup>34</sup> Из Учреждения для управления сибирских губерний, 22 июня 1822 г. // ПСЗ РИ. Т. 38. № 29125. С. 345–394.

ское учреждение 1822 г. стало для М. М. Сперанского и его ближайших сотрудников первым практическим опытом подготовки свода законов, который по времени даже опередил начало общеимперской кодификации и может рассматриваться как первая в истории страны систематизация регионального законодательства<sup>35</sup>. Это была новаторская и смелая попытка комплексного нормативного регулирования административно-территориального устройства и всех основных аспектов управления огромным и стратегически важным регионом, учитывающая его уникальные геополитические, экономические, этноконфессиональные и социально-бытовые особенности. Такой подход, который Л. М. Дамешек и И. Л. Дамешек определяют как проявление политики имперского регионализма, демонстрирует глубокое понимание М. М. Сперанским насущной необходимости дифференцированного правового регулирования в условиях многосоставной и полиэтничной империи и является ярким примером гибкого и творческого применения кодификационных принципов<sup>36</sup>. Именно такой взвешанный подход, сочетающий унификацию с учетом специфики, позволил создать жизнеспособную систему управления для Сибири.

Сибирское учреждение 1822 г., как отмечает И. В. Упоров, представляло собой внушительный пакет из 13 взаимосвязанных законов общим объемом около 350 страниц, ядром которого стало Учреждение для управления сибирских губерний. Этот основополагающий акт устанавливал новую, более рациональную административно-территориальную организацию (разделение Сибири на Западное и Восточное генерал-губернаторства, определение состава губерний и областей) и четкую иерархию управленческих

структур (главное управление, губернское, окружное, волостное и инородное)<sup>37</sup>. Оно дополнялось рядом специализированных уставов, таких как Устав об управлении инородцев, который, по оценке И. А. Коновалова, стал самым значительным дореволюционным нормативным актом в отношении коренных сибирских народов и действовал с изменениями вплоть до начала XX в.; Устав о ссыльных, впервые предпринявший попытку упорядочить систему ссылки; Устав об этапах, регулировавший порядок конвоирования, и др.<sup>38</sup> Л. М. Дамешек и И. Л. Дамешек указывают, что Сибирское учреждение (в широком смысле, как комплекс актов) состояло из 10 законов, насчитывающих свыше 4 тыс. параграфов, и отличалось исключительно высоким для своего времени качеством проработки юридического материала<sup>39</sup>. Этот уникальный опыт региональной кодификации, основанный на принципах разделения властей (насколько это было возможно при самодержавии), самостоятельной функциональной роли каждой ветви власти в системе управления, а также глубоком учете местных особенностей, на длительный период определил структуру сибирской администрации и основные направления правительственной политики в регионе. По нашему убеждению, сибирские реформы М. М. Сперанского — выдающийся пример новаторского и творческого подхода к кодификационной деятельности, когда общие принципы систематизации и упорядочения законодательства были успешно адаптированы к специфическим потребностям управления обширной, удаленной и сложной в этнокультурном отношении территорией. Это продемонстрировало возможность эффективного сочетания государственной централизации с разумным учетом

<sup>35</sup> См.: Коновалов И. А. «Учреждение для управления сибирских губерний» 1822 г. — первый опыт кодификации М. М. Сперанского // Правоприменение. 2021. № 1. С. 36.

<sup>36</sup> Дамешек Л. М., Дамешек И. Л. Сибирская реформа М. М. Сперанского 1822 г. как проявление принципов имперского регионализма // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 426. С. 90.

<sup>37</sup> Упоров И. В. Учреждения для управления сибирских губерний и другие акты Российской империи 200 лет назад (в июле 1822 года) // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 7-1. С. 250.

<sup>38</sup> Коновалов И. А. Указ. соч. С. 38.

<sup>39</sup> Дамешек Л. М., Дамешек И. Л. Указ. соч. С. 91.

насуточных региональных нужд и особенностей, что имело огромное значение для обеспечения управляемости и развития Сибири в составе Российской империи.

Опыт кодификации административного законодательства в Российской империи — сложный, многоэтапный процесс, сопряженный с рядом системных проблем, детерминированных как объективными условиями развития государства и права, так и спецификой правотворческой деятельности в разные исторические периоды. Одной из ключевых проблем была фрагментарность и казуистичность административно-правового регулирования, проистекавшая из первоначального отсутствия единого кодификационного замысла и ориентации на систематизацию лишь отдельных, наиболее актуальных сфер государственного управления, что было характерно для эпохи петровских преобразований. Даже последующие, более масштабные кодификационные инициативы, такие как Устав благочиния, страдали от декларативности отдельных положений, нечеткости в разграничении компетенций органов, в частности полицейских и судебных, и внутренних противоречий, что было вызвано не только уровнем развития юридической техники того времени, но и объективными ограничениями абсолютистского строя с его неразвитой системой разделения властей и недостаточной

подготовленностью чиновничьего аппарата. Несмотря на заметный прогресс, достигнутый в ходе министерской реформы начала XIX в. и создания Общего учреждения министерств, сохранялась проблема неполной реализации замыслов и разрыва между теоретическими разработками и практическим воплощением. Кульминацией кодификационных усилий стало создание СЗ РИ, в рамках которого административное законодательство получило формальное обособление, но и здесь проявились такие недостатки, как рассредоточенность административно-правовых норм по разным томам и казуальность и стилистическая несовершенство формулировок, что объяснялось фундаментальным подходом составителей, ориентированных на систематизацию и консолидацию уже существующего (зачастую архаичного) правового материала, а не на создание кардинально нового законодательства. Вместе с тем успешный опыт региональной кодификации — создания Сибирского учреждения 1822 г. — показал, что глубокий анализ специфических условий и потребностей конкретных территорий мог приводить к созданию более жизнеспособных и эффективных нормативных актов, однако этот подход не всегда последовательно применялся в масштабах всей империи, что также было причиной проблем в унификации и эффективности административного законодательства.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абдиева Д. А. Систематизация законодательства в условиях перехода к новому технологическому укладу : дис. ... канд. наук. — М., 2024. — 192 с.
2. Александров А. А. Философия реформ в России и Западной Европе: взгляды М. М. Сперанского // Новый исторический вестник. — 2001. — № 4. — С. 75–81.
3. Анучин Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России, с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени : сост. по распоряжению министра вн. дел чиновником особых поручений при министре Е. Анучиным. — СПб. : Тип. М-ва вн. дел, 1872. — 238 с.
4. Баженова Т. М., Кодан С. В. Свод законов Российской империи (к 175-летию издания) // Российский юридический журнал. — 2008. — № 3 (60). — С. 110–119.
5. Бацвин Н. С. К вопросу зарождения и развития института рассмотрения дел об административных правонарушениях в России // История государства и права. — 2009. — № 4. — С. 16–20.
6. Буякин Н. Е. Концепция становления и развития административного права в России : монография. — Б. м. : ЭБС «ЮристЛиб», 2002. — 148 с.

7. Дамешек Л. М., Дамешек И. Л. Сибирская реформа М. М. Сперанского 1822 г. как проявление принципов имперского регионализма // Вестник Томского государственного университета. — 2018. — № 426. — С. 88–93.
8. Ежов М. В., Ежова Г. В. История государственного управления и государственной службы России : учеб. пособие. — СПб. : ИВЭСЭП ; Знание, 2004. — 236 с.
9. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Высшая школа, 1983. — 352 с.
10. Ключевский В. О. Сочинения : в 9 т. / под ред. В. Л. Янина. — М. : Мысль, 1989. — Т. 5 : Курс русской истории / послесл. и коммент., сост.: В. А. Александров, В. Г. Зимина. — 476 с.
11. Кодан С. В. Свод законов Российской империи. Место и роль в развитии юридической техники и систематизации законодательства в России в XIX — начале XX века // Юридическая техника. — 2007. — № 1. — С. 178–191.
12. Коновалов И. А. «Учреждение для управления сибирских губерний» 1822 г. — первый опыт кодификации М. М. Сперанского // Правоприменение. — 2021. — № 1. — С. 32–39.
13. Майков П. М. О Своде законов Российской империи. — М. : Зерцало-М, 2014. — 294 с.
14. Мицкевич А. В. Систематизация законов Российской империи М. М. Сперанским // Журнал российского права. — 2001. — № 5. — С. 154–160.
15. Плотникова Г. Н., Плотников С. Н. Пермское письмо М. М. Сперанского императору Александру I // Культурный код. — 2021. — № 2. — С. 52–57.
16. Самарский А. Н., Жуланов А. В. Совершенствование законодательства Российской империи в первой половине XIX века: свод законов Российской империи // Философия права. — 2020. — № 1 (92). — С. 100–104.
17. Слободянюк И. П. Российский ученый М. М. Сперанский и его вклад в создание Свода законов Российской империи // Российский судья. — 2013. — № 9. — С. 31–34.
18. Упоров И. В. Учреждения для управления сибирских губерний и другие акты Российской империи 200 лет назад (в июле 1822 г.) // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. — 2022. — № 7-1. — С. 248–252.
19. Феднева Н. Л. К вопросу о предпосылках институализации полицейского права в Российской империи // Право и политика: история и современность : материалы Девятой международной научно-практической конференции, Омск, 25–26 ноября 2021 г. / пред. редкол. С. К. Буряков. — Омск : Омская академия МВД РФ, 2022. — С. 130–133.
20. Чашин А. Н. Кодификационные акты дореволюционной России // Вопросы гуманитарных наук. — 2007. — № 1 (28). — С. 170–173.
21. Шатковская Т. В., Клеветова Е. Ю. Исторические формы техники российской кодификации (на примере Свода законов Российской империи) // Вестник ПАГС. — 2024. — № 3. — С. 44–55.

*Материал поступил в редакцию 17 июня 2025 г.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Abdieva D. A. Sistematzatsiya zakonodatelstva v usloviyakh perekhoda k novomu tekhnologicheskomu ukladu: dis. ... kand. nauk. — M., 2024. — 192 s.
2. Aleksandrov A. A. Filosofiya reform v Rossii i Zapadnoy Evrope: vzglyady M. M. Speranskogo // Novyy istoricheskiy vestnik. — 2001. — № 4. — S. 75–81.
3. Anuchin E. N. Istoricheskiy obzor razvitiya administrativno-politseyskikh uchrezhdeniy v Rossii, s Uchrezhdeniya o guberniyakh 1775 g. do poslednego vremeni: sost. po rasporyazheniyu ministra vn. del chinovnikom osobykh porucheniy pri ministre E. Anuchinym. — SPb.: Tip. M-va vn. del, 1872. — 238 s.

4. Bazhenova T. M., Kodan S. V. Svod zakonov Rossiyskoy imperii (k 175-letiyu izdaniya) // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2008. — № 3 (60). — S. 110–119.
5. Batsvin N. S. K voprosu zarozhdeniya i razvitiya instituta rassmotreniya del ob administrativnykh pravonarusheniyakh v Rossii // Istoriya gosudarstva i prava. — 2009. — № 4. — S. 16–20.
6. Bunyakin N. E. Kontseptsiya stanovleniya i razvitiya administrativnogo prava v Rossii: monografiya. — B. m.: EBS «YuristLib», 2002. — 148 s.
7. Dameshek L. M., Dameshek I. L. Sibirskaya reforma M. M. Speranskogo 1822 g. kak proyavlenie printsipov imperskogo regionalizma // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2018. — № 426. — S. 88–93.
8. Ezhov M. V., Ezhova G. V. Istoriya gosudarstvennogo upravleniya i gosudarstvennoy sluzhby Rossii: ucheb. posobie. — SPb.: IVESEP; Znanie, 2004. — 236 s.
9. Eroshkin N. P. Istoriya gosudarstvennykh uchrezhdeniy dorevolutsionnoy Rossii: uchebnik. — 3-e izd., pererab. i dop. — M.: Vysshaya shkola, 1983. — 352 s.
10. Klyuchevskiy V. O. Sochineniya: v 9 t. / pod red. V. L. Yanina. — M.: Mysl, 1989. — T. 5: Kurs russkoy istorii / poslesl. i komment., sost.: V. A. Aleksandrov, V. G. Zimina. — 476 s.
11. Kodan S. V. Svod zakonov Rossiyskoy imperii. Mesto i rol v razvitii yuridicheskoy tekhniki i sistematzatsii zakonodatelstva v Rossii v XIX — nachale XX veka // Yuridicheskaya tekhnika. — 2007. — № 1. — S. 178–191.
12. Konovalov I. A. «Uchrezhdenie dlya upravleniya sibirskikh guberniy» 1822 g. — pervyy opyt kodifikatsii M. M. Speranskogo // Pravoprimerenie. — 2021. — № 1. — S. 32–39.
13. Maykov P. M. O Svode zakonov Rossiyskoy imperii. — M.: Zertsalo-M, 2014. — 294 s.
14. Mitskevich A. V. Sistematzatsiya zakonov Rossiyskoy imperii M. M. Speranskim // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2001. — № 5. — S. 154–160.
15. Plotnikova G. N., Plotnikov S. N. Permskoe pismo M. M. Speranskogo imperatoru Aleksandru I // Kulturnyy kod. — 2021. — № 2. — S. 52–57.
16. Samarskiy A. N., Zhulanov A. V. Sovershenstvovanie zakonodatelstva Rossiyskoy imperii v pervoy polovine XIX veka: svod zakonov Rossiyskoy imperii // Filosofiya prava. — 2020. — № 1 (92). — S. 100–104.
17. Slobodyanyuk I. P. Rossiyskiy uchenyy M. M. Speranskiy i ego vklad v sozdanie Svoda zakonov Rossiyskoy imperii // Rossiyskiy sudya. — 2013. — № 9. — S. 31–34.
18. Uporov I. V. Uchrezhdeniya dlya upravleniya sibirskikh guberniy i drugie akty Rossiyskoy imperii 200 let nazad (v iyule 1822 g.) // Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk. — 2022. — № 7-1. — S. 248–252.
19. Fedneva N. L. K voprosu o predposylkakh instutualizatsii politseyskogo prava v Rossiyskoy imperii // Pravo i politika: istoriya i sovremennost: materialy Devyatoy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, Omsk, 25–26 noyabrya 2021 g. / pred. redkol. S. K. Buryakov. — Omsk: Omskaya akademiya MVD RF, 2022. — S. 130–133.
20. Chashin A. N. Kodifikatsionnye akty dorevolutsionnoy Rossii // Voprosy gumanitarnykh nauk. — 2007. — № 1 (28). — S. 170–173.
21. Shatkovskaya T. V., Klevetova E. Yu. Istoricheskie formy tekhniki rossiyskoy kodifikatsii (na primere Svoda zakonov Rossiyskoy imperii) // Vestnik PAGES. — 2024. — № 3. — S. 44–55.