

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ВРАЧЕБНО-САНИТАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

*Работа представлена кафедрой теории права и гражданско-правового образования.
Научный руководитель – доктор философских наук, профессор, В. Ю. Сморгунова*

Статья посвящена систематизации российского законодательства, в том числе врачебно-санитарного, в начале XIX века. Отмечается выдающаяся роль М. М. Сперанского в создании Полного Собрания законов и Свода законов Российской империи, послуживших основанием и исходным пунктом для дальнейшего развития нашего законодательства и научного изучения нашего права.

The work is devoted to the issue of systematization process of healthcare legislation at the beginning of 19th century. The author notes an important role of M. Speransky who took a great part in preparing of The Whole Code of Laws and The Code of Laws of Russian Empire which became a basis for the development of Russian legislation and its research.

За полтора века после Соборного Уложения 1649 г. в России накопилось большое количество законов, указов, которые необходимо было привести в систему. Мно-

гие из них касались организации врачебно-санитарной деятельности в России. Предпринимавшиеся в XVIII в. попытки их систематизации успехом не увенчались. В пе-

риод с 1700 по 1826 г. в России было создано 10 комиссий для приведения российского законодательства в систему, но ни одна из них в силу различных причин не смогла достичь своей цели. Главной причиной неудач многочисленных попыток систематизации российского законодательства было, по мнению Г. Ф. Шершеневича, отсутствие надлежащей юридической подготовки специалистов: «В России были законоведы в лице дьяков и подьячих, но не было образованных юристов»¹. А. Н. Филиппов объяснял неудачные попытки кодификации российского законодательства тем, что в кодификационных работах участвовали люди, занятые и обремененные другими делами, причем теоретические знания права не всегда сочетались с практическим знанием законов². Ко второй четверти XIX в. российское законодательство по-прежнему оставалось неупорядоченным и противоречивым.

Следует отметить, что независимо от кодификационных работ, проводившихся на государственном уровне, попытка систематизации законодательства была предпринята доктором медицины Е. Е. Петровым. Результатом его работы стал многотомный Свод российских законов, принципом деления на тома стал предмет правового регулирования. 19, 20 и 22 книги Свода содержали нормативные акты, начиная с 1640 по 1827 г., касающиеся медицинского управления в Российской империи. Все законы, постановления в каждом томе были размещены в хронологическом порядке, с указанием, в царствование какого из государей они приняты.

Так, в книге 19 были собраны акты с 1640 по 1826 г., начиная с царствования Михаила Федоровича и заканчивая вступлением на престол Николая I³. Большинство из них содержали организационные основы деятельности госпиталей, больниц, портовых и пограничных карантинных, уставы аптекарский, докторам и лекарям, карантинных, а также Устав Императорской медицинской академии, устав Белостокского

повивального института и др. Книга 20 включает в себя законы, постановления Правительства по предметам медицинской, фармацевтической, ветеринарной науки, а также по судебной медицине и полиции медицинской с 1730 по 1812 г.⁴. Книга 22 содержит акты с 1812 по 1827 г.⁵. Колоссальный труд Е. Е. Петрова, хотя и грешил некоторой непоследовательностью в систематизации нормативных актов, тем не менее, явился в то время, в сущности, полным собранием законов Российской империи по медицинской части.

С вступлением на престол Российской империи Николай I в число первоочередных задач своего царствования поставил систематизацию законов. Главную цель усовершенствования законодательства Николай I видел в том, чтобы привести его в систему, не вводя ничего нового, обеспечив тем самым укрепление нормативно-правовой основы самодержавного государства.

Для достижения поставленной цели император привлек М. М. Сперанского. Под руководством последнего благодаря его обширным теоретическим познаниям в правовой сфере и опыту управленческой деятельности, а также с помощью удачного подбора кадров специально созданного для этого II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии удалось успешно решить поставленные императором задачи.

Подготовка Свода законов Российской империи в силу значительного объема и невероятной сложности работы растянулась на несколько лет. Определенную сложность представляла терминология. Законы при их обнародовании получали разнообразные наименования, частично унаследованные из старины (указы, уставы, грамоты и др.), частью появившиеся в период империи (регламенты, артикулы, инструкции, учреждения и др.). Как отмечал известный историк права А. Н. Филиппов, наша юридическая терминология не отличалась особой определенностью, что вызывало у ученых определенные затруднения при определе-

нии каждой формы, т. е. надо было указать, что понимается под уставом, учреждением, указом и т. д.⁶ С особенным вниманием М. М. Сперанский относился к вопросу о содержании, назначении и разделении законов.

Общее назначение всех законов, по мысли Сперанского, состоит в обеспечении пользы и безопасности для всех людей. Законы государственные определяют отношения государства с частными лицами, законы гражданские регулируют взаимоотношения между частными лицами.⁷

М. М. Сперанский различал три стадии кодификационной работы:

1) составление Полного собрания законов, т. е. расположение законодательных актов в хронологическом порядке (хронологическая инкорпорация законодательства);

2) составление Свода законов, т. е. расположение всех действующих законов в систематическом порядке, но без всяких изменений их по существу (отраслевая консолидация);

3) составление Уложения – обновленного кодификационного акта с необходимыми дополнениями и изменениями, т. е. приведение в систему действующих законов.

Как отмечает С. И. Сперанский, неоднократные попытки приведения законов в систему не имели успеха из-за того, что уложение создавалось без свода существующих законов, а своды – без их полного собрания. Уложение не могло быть создано без соединения и анализа прежних законов с необходимыми изменениями и исправлениями, исходя из практики их применения⁸.

«Усовершенствовать законы дополнительным их начертанием невозможно, - говорил М. М. Сперанский, – без точных и достоверных сводов, а последние невозможно составить без приведения в известность всех законов, т.е. без составления полного собрания их»⁹. По воле императора Николая I работа была ограничена первыми двумя этапами. Мысль об уложении ка-

залась царю слишком опасной для всего дворянского миропорядка.

Образцом для составления Свода должен был служить кодекс Юстиниана и правила, принятые Бэконом, насколько они подходили к условиям составления Свода. Они состоят в следующем: а) статьи Свода, основанные на одном действующем указе, излагать теми же словами, которые содержатся в тексте и без изменений, б) статьи, основанные на нескольких указах, излагать словами главного указа с дополнениями и пояснениями из других указов, в) под каждой статьей давать ссылки на указы, в нее вошедшие, г) сократить многосложные тексты законов, д) из противоречащих друг другу законов выбирать лучший и более поздний¹⁰.

Результатом работы этой комиссии стало Полное Собрание и Свод Законов Российской Империи - две колоссальные работы, послужившие, по мнению Е. А. Нефедьева, основанием и исходным пунктом для дальнейшего развития нашего законодательства и научного изучения нашего права¹¹.

А. Н. Фатеев в биографическом очерке, посвященном М. М. Сперанскому, говоря о значении кодификации, отмечал, что впервые за почти 200 лет (с 1649 г.) Россия получила систематизированные законы в виде «по сравнению с прежними, более точные, ясные и удобные к пользованию»¹². Российские законы впервые стали доступны государственным чиновникам и населению.

Свод законов заключал в себе только действующие законы, которые систематизировались не по хронологии, а по отраслевому признаку. Его статьи соответствовали законам, входившим в Полное собрание законов Российской империи. Чтобы придать Своду достоверность, под каждой статьей указывались источники, из которых она была почерпнута. Указания на соответствующий закон нужны были как руководство к познанию истинного смысла закона, к пониманию его причин в случае сомнения. Они нужны были как лучшая система толкования – система, основанная не на

произвольных мнениях и выводах, а на простом сличении двух форм одного и того же закона: первообразной и производной¹³.

Говоря о структуре свода законов, следует отметить, что Сперанский разделил его на восемь главных разделов, помещенных в 15 томах. Свод законов имел форму «общей тематической инкорпорации действующих узаконений с внутренней отраслевой консолидацией законов на отраслевом уровне»¹⁴.

Раздел седьмой свода законов – Уставы благочиния (законы полиции) – состоял из двух томов – XIII и XIX. В том XIII вошли уставы о народном продовольствии, об общественном призрении и врачебный. Нормативные акты, касающиеся деятельности больниц, порядка оказания медицинской помощи, были размещены в своде уставов о общественном призрении, что объясняется тем, что больницы и лечебницы находились в ведении приказов общественного призрения. Управление всей медицинской частью в Империи, меры борьбы с инфекционными заболеваниями, производство судебно-медицинских исследований регулировалось нормативными актами, вошедшими в Свод учреждений и уставов врачебных по гражданской части.

К нормативным актам, регулирующим врачебно-санитарную деятельность, предъявлялись особые требования: «а) чтобы они не противоречили ни рассудку, ни общему духу законов; б) чтобы они согласовывались с правилами врачебной науки и практики; в) чтобы соответствовали климату и естественным условиям страны, образу жизни, обычаям, степени просвещения и вероисповеданию народа, для которого пишутся; следовательно, с изменением этих обстоятельств должны изменяться или отменяться и законы; г) чтобы принимаемый закон был исполним, и в вопросах, касающихся диететики, чтобы народ не чувствовал вовсе действия закона, ибо в таком только случае исполнение его может сделаться повсеместным; д) чтобы принимаемый закон, от-

вращая предполагаемую опасность, не стеснял пределов врачебной науки. Напр., в законе не следует говорить, чем именно подавать врачебную помощь раненому, мнимоумершему и проч.; е) чтобы предназначения эти составляемы были так, чтобы в случае нарушения закона, легко можно было открыть не только нарушение, но и самого нарушителя»¹⁵.

Конечно, как отметил К. Гелинг, «соблюдение всех этих условий в точности при первоначальном написании законов бывает чрезвычайно трудно... По этой причине Правительство часто издает временные законы, в виде “опыта”, утверждая их не иначе, как после двух-или более-летнего испытания и по надлежащему удостоверению в прямой их пользе. Примером может служить Карантинный устав, который существовал 14 лет в виде проекта»¹⁶. Эти обстоятельства обуславливали определенные трудности при осуществлении кодификационных работ.

Проект свода законов был представлен в ревизионные комитеты, специально учреждаемые при министерствах и различных управлениях по мере окончания разных частей свода. Примечания на части свода комитеты должны были представлять непосредственно на усмотрение императору. Ревизия продолжалась в течение 4 лет (с апреля 1828 г. по май 1832 г.).

Во время производства ревизии появлялись новые постановления, которыми отменялись или изменялись существующие. Поэтому необходимо было опять возвращаться к своду и менять не только отдельные статьи, но целые главы и даже разделы. Поскольку общим сроком для завершения всего свода было установлено начало 1832 г., все дальнейшие изменения решено было отнести к продолжению свода. Исключения были сделаны только для тех новых постановлений, которые представляли собой какую-либо целую часть свода, например, уставы вексельный и о несостоятельности, Учреждение Коммерческого суда, Положение об оценке и продаже иму-

щества и Карантинный устав, Высочайше утвержденный 20 октября 1830 г.

В 1832 г. Свод законов был опубликован, а 19 января 1833 г. император Николай I, с учетом мнения Государственного совета, утвердил их и ввел в действие с 1 января 1835 г. К этому времени Свод законов Российской империи уже был переведен на французский, немецкий и польский языки.

Введение в действие Полного собрания и Свода законов Российской империи устранило правовой хаос, порожденный обилием и противоречивостью изданных в предшествующие годы нормативно-правовых актов, создало правовую основу для упрочения законности деятельности государственного аппарата, облегчило практику применения законодательства.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Шершеневич Г. Ф.* История кодификации гражданского права в России. Казань. 1898. С.57.

² *Филиппов А.Н.*, орд. Проф. Императорского Московского Университета. История русского права. Конспект лекций. Часть 1. Выпуск 3. Юрьев. 1906. С. 44.

³ *Петров Е. Е.* Собрание российских законов. Книга 19. Собрание российских законов о медицинском управлении. СПб.: Тип. Правительствующего Сената. 1826.

⁴ *Петров Е. Е.* Собрание российских законов. Книга 20. Собрание российских законов о медицинском управлении с присовокуплением Постановлений Правительства по предмету наук: медицинской фармацевтической, ветеринарной и принадлежащих к ним судной медицины и полиции медицинской. СПб.: Тип. Правительствующего Сената. 1826.

⁵ *Петров Е. Е.* Собрание российских законов. Книга 22. Собрание российских законов о медицинском управлении с присовокуплением Постановлений Правительства по предмету наук: медицинской фармацевтической, ветеринарной и принадлежащих к ним судной медицины и полиции медицинской. СПб.: Тип. Правительствующего Сената. 1826.

⁶ *Филиппов А. Н.* История русского права. Конспект лекций. Часть 1, Выпуск 3. Юрьев. 1906. С. 12.

⁷ *Сперанский С. И.* Учение М. М. Сперанского о праве и государстве. М.: ОСЬ-89. 2004. С. 32.

⁸ Там же. С.155.

⁹ *Сперанский М. М.* Предисловие к первому тому П.С.З. СПб.: Тип. 2-го Отделения Собств. е. и. в. канцелярии. 1832. С. 17.

¹⁰ *Исаев И. А.* История государства и права России. Курс лекций. М.: Издательство БЕК, 1993. С. 158.

¹¹ *Нефедьев Е. А.* Причины и цель издания Полного собрания и Свода законов с точки зрения Сперанского (Сообщение, читанное в заседании Казанского Юридического Общества 11 февраля 1889 г.). Казань: Типография Губернского правления 1889. (Оттиск из "Волжского вестника", 1889, № 43, 44). С. 3.

¹² *Фатеев А. Н.* М. М. Сперанский. Биографический очерк. Харьков. 1910. С. 73

¹³ *Сперанский С. И.* Учение М. М. Сперанского о праве и государстве. М.: ОСЬ-89.2004. С. 135.

¹⁴ *Кодан С. В.* Систематизация законодательства в юридической политике Российского государства 30–40-х гг. // История отечественного государства и права: методология изучения и методика преподавания. Екатеринбург, 2001. С. 161.

¹⁵ *Гелинг К.* Опыт гражданской медицинской полиции. Т. I. Вильна: Тип. А. Марциковского. 1842. С. 12.

¹⁶ Там же. С.13.