Яковлев Константин Леонидович. Государственно-правовой статус Министерства внутренних дел Российской империи в дореформенный период (1802-1861 гг.): диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.01 / Яковлев Константин Леонидович;[Место защиты: Федеральное государственное казённое образовательное учреждение высшего профессионального образования "Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации"].- Москва, 2016.- 387 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Теоретические основы исследования становления и развития государственного аппарата российской империи . 28**

1.1. Теоретико-методологические основы изучения правового статуса Министерства внутренних дел. 28

1.2. Общие тенденции развития государственного аппарата Российской империи в дореформенный период . 35

1.3. Принципы и механизм ответственности как элементы правового статуса Министерства внутренних дел. 60

**ГЛАВА 2. Правовые основы организации министерства внутренних дел российской империи 82**

2.1. Организационная структура, задачи и функции Министерства внутренних дел и их правовое закрепление 82

2.2. Кадровая политика и правовые основы подбора и расстановки кадров Министерства внутренних дел. 115

**ГЛАВА 3. Хозяйственно-контрольные функции министерства внутренних дел российской империи 146**

3.1. Осуществление Министерством внутренних дел Российской империи административной и хозяйственно-контрольной функций в отношении местных органов государственной власти и органов сословного самоуправления 146

3.2. Функции Министерства внутренних дел по развитию промышленности, сельского хозяйства и строительства 178

3.3. Функции Министерства внутренних дел по развитию медицины и ветеринарии 214

**ГЛАВА 4. Реализация правоохранительной функции министерством внутренних дел российской империи . 247**

4.1. Деятельность Министерства внутренних дел по обеспечению «тишины и спокойствия» 247

4.2. Взаимодействие Министерства внутренних дел с другими государственными органами в сфере обеспечения внутренней безопасности государства . 284

4.3.Основные направления деятельности Министерства внутренних дел по гуманизации системы мест заключения 313

Заключение 348

Список использованной литературы. 361

**Введение к работе**

**Актуальность разрабатываемой темы**. Современная российская действительность характеризуется высоким уровнем динамики социальных процессов, кардинальными переменами в различных сферах жизни общества. Не является исключением и одно из важнейших направлений в деятельности государства - укрепление правопорядка и обеспечение общественной безопасности.

«Отечественная история — основа нашей национальной идентичности, культурного национального кода… Мы сами вольно или невольно принижаем то, что сделано нашими предками. Нужно привить уважение к собственному прошлому и любовь к своей Родине» — заявил президент Российской Федерации В.В. Путин 16 января 2014 г. на встрече с разработчиками нового учебно-методического комплекса российской истории.

В этой связи немаловажное значение имеет более углубленное изучение и анализ истории правоохранительных органов в России. Знание и понимание их структуры, компетенции, методов функционирования, форм работы и их места в механизме государственного управления во многом помогает объяснить и осознать события и процессы прошлого, а также попытаться спрогнозировать будущее. Познание минувшего имеет не только теоретико-познавательное значение, но и является важным и неотъемлемым компонентом исследования настоящего, без которого невозможно представить изучение современных государственно-правовых проблем, а также найти возможные пути и способы выявления их положительных тенденций и заранее распознать негативные явления.

Только в последние годы наметилась устойчивая тенденция к научному изучению остававшегося ранее в тени вопроса о развитии и становлении правоохранительных органов вообще и Министерства внутренних дел в частности, что указывает на актуальность и своевременность данной работы. Проведение реформ государственного механизма, в том числе системы Министерства внутренних дел, совершенствование правовой основы его организации и деятельности требует учитывать множество факторов, и среди них, — исторический опыт прошлого. При этом в настоящее время, в период проведения кардинального реформирования всей системы МВД России, этот аспект, несомненно, приобретает особую значимость. В связи с этим научное и практическое значение имеет изучение истории Министерства внутренних дел, определение его роли в механизме государства.

Широчайшие полномочия, предоставленные Министерству внутренних дел, предопределили особый статус министерства в государственном механизме. Исследование исторических процессов в любой сфере государственной и общественной жизни России рассматриваемого периода будет неполным без определения роли Министерства внутренних дел в реализации внутренней политики государства. Особенности развития отечественной государственности возможно понять и оценить лишь учитывая специфику организации и деятельности Министерства внутренних дел.

**Степень разработанности темы исследования**. Исследования, посвященные организации и деятельности правоохранительных органов дореволюционной Рос-3

сии, в том числе Министерства внутренних дел, активно стали проводится в последнее двадцатилетие. Однако это не означает, что в предшествующий период проблемы места и роли правоохранительных органов в механизме государства оставались за рамками научного осмысления. Еще Н.М. Карамзин, в «Записке о Древней и Новой России» давал характеристику существующей системе министерского управления. Уже с середины XIX в. наблюдается повышенный интерес к изучению проблем изменений во внутренней политике России начала века. Одним из первых к этим вопросам обратился М.И. Богданович. В его монографии «История царствования императора Александра I и России в его время» содержится значительный материал, освещающий подготовку введения министерского правления, среди которого особенно ценны протоколы Негласного комитета, опубликованные в приложениях.

Значительное внимание формированию и развитию взглядов Александра I уделил А.Н. Пыпин, отметив противоречивость характера монарха, который, с одной стороны, видел необходимость преобразований, а, с другой — на практике очень скоро отказывался от тех идей, сторонником которых он был в период их обсуждения. Так случилось, например, с правом сенатского представления на императорские указы; с ответственностью министров, которые в скором времени превратились в единоличных правителей, выйдя из-под власти Сената. Книга А.Н. Пыпина выдержала на протяжении полувека пять изданий и оказала заметное влияние на последующую историографию.

Вопросы реформирования государственного аппарата были затронуты в работах дворянских историков **-**Н.К. Шильдера и великого князя Николая Михайловича, которые в своих исследованиях исходили из разделения истории государства на периоды, связанные с правлением того или иного монарха. Главной причиной всех преобразований, по их мнению, являлась личность императора и то влияние, которое оказывало на него окружение. При этом отбор материалов, использованных этими авторами, страдает тенденциозностью, а многие противоречия во внутренней политике объясняются загадкой личности Александра I, а также изменениям в мировоззрении Николая I. Тем не менее для темы исследования представляют интерес документы, содержащиеся в приложениях к этим работам. Так, Н.К. Шильдер опубликовал подлинный французский текст записок Негласного комитета, а также секретное наставление Комитету высшей полиции и Учреждение Комитета общей безопасности.

Роли личности в истории была посвящена и книга М.А. Корфа об одном из идеологов реформ первой половины XIX в. М.М. Сперанском. Автор, проанализировав многочисленные материалы, относящиеся к реформам органов центрального и местного управления, выявил различия, которые существовали между планируемыми и проведенными в жизнь преобразованиями, объясняя их неподготовленностью России к столь глобальным нововведениям. Отдельное внимание в работе посвящено участию М.М. Сперанского в подготовке реформ в первые годы царствования императора Николая I.

Рассмотрению проектов преобразований в дореволюционной историографии были также посвящены работы С.Н. Южакова и В.Е. Якушкина. Однако авторы

больше внимания уделили рассмотрению изменений в общественном мнении и росту недовольства деятельностью М.М. Сперанского, нежели рассмотрению самих реформ.

В работах юристов государственной школы — И.Е. Андреевского, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, прослеживалась история создания и развития высших и центральных государственных учреждений, местной администрации. Но в них рассмотрены лишь общие вопросы создания и деятельности государственных учреждений и мало внимания уделено функциям отдельных министерств и их структуре. Кроме того, авторы, на основе сравнительно-правового анализа, видели в создании министерств заимствование западноевропейских образцов.

К противоположным выводам пришли в своих работах В.Ф. Малиновский и Б.И. Сыромятников, которые обнаруживали прямую преемственность министерств с предшествующими органами управления.

О создании министерств в России писали М.В. Довнар-Запольский, С.П. Покровский, А.Н. Филиппов. Однако в их работах государственные учреждения рассматриваются в отрыве от социально-экономического базиса, и в связи с этим проблема создания новых центральных государственных учреждений не была всесторонне изучена.

Организация и деятельность министерств освещались в работах

А.А. Алексеева, А.С. Алексеева, Е.Н. Анучина, В.М. Грибовского,

А.О. Евтихеева. Отдельные аспекты организации и деятельности министерств за
трагивались в общих трудах по государственному и административному праву
В.М. Гессена, А.Д. Градовского, В.Ф. Дерюжинского, А.И. Елистратова,
В.В. Ивановского, П.Е. Казанского, Ф.М. Кокошкина, С.А. Котляревского,

Н.И. Лазаревского, А.В. Романовича-Словатского, И.Т. Тарасова, Б.Н. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича.

В своем курсе лекций по истории России XIX в. А.А. Корнилов развивает тезис о противоречиях между правительством и обществом как движущей силе исторического процесса. Подробно освещая начало царствования Александра I, он выразительно показывает как власть, несмотря на искреннее стремление молодого царя следовать курсом перемен, оказалась неспособной к решению насущных задач, продиктованных всем ходом русской истории. Рассмотрение внутренней политики императора Николая I проводится в связи с экономическим положением в стране, а также с учетом влияния на нее революционных событий в Европе.

Нестандартный подход к освещению отечественной истории присутствует в книге Е.Ф. Шмурло, где автор обоснованно увязывает изменения во внутриполитическом курсе страны с событиями на международной арене, а также уделяет значительное внимание рассмотрению среды, в которой формировались характеры будущих императоров.

Определенный вклад в изучение данного периода внесли работы М.Н. Покровского, в которых автор рассматривал развитие государственного аппарата с позиции господства торгового капитала. Он считал, что внешняя политика российского государства являлась отражением внутренней и была продиктована интересами правящих классов русского общества. Это приводило ко многим

ошибочным и надуманным выводам. В частности, он утверждал, что в основе научной истории лежит борьба классов. При этом им отвергалось влияние иных факторов (экономических, личностных, внешнеполитических) на ход исторического процесса.

История МВД целенаправленно стала изучаться уже с середины XIX в., когда появилось исследование Н.В. Варадинова «История Министерства внутренних дел». В нем описываются создание и деятельность министерства в первой половине XIX в. Недостатком этой работы является описательность изложенного материала и слабый правовой анализ законодательной базы. Этими же недостатками страдает и юбилейное издание, подготовленное С.А. Адриановым, «Министерство внутренних дел 1802-1902 гг.». В нем первые главы посвящены созданию и деятельности МВД в первое десятилетие XIX в. Однако этот период весьма слабо освещен в работе, говоря о деятельности министерства, автор лишь перечисляет ее основные направления. Рассмотрение параллельного существования Министерства внутренних дел и Министерства полиции строится на основе рассмотрения структуры и основных направлений деятельности этих ведомств. В основе периодизации деятельности министерства так же, как и у многих других исследователей, лежит хронология смены императоров, а не изменение структуры и функций самого ведомства.

Уже в советский период вышел очерк А.Е. Преснякова об Александре I. В нем содержится сжатая характеристика развития России первой четверти XIX в. Этот сложный и противоречивый период автор трактует с ярко выраженных идеалистических позиций. Много внимания уделено вопросам внешней политики, а события внутренней жизни страны и внутренней политики правительства в монографии освещены конспективно. В книге, к сожалению, нет ссылок на источники, которые использовались при ее написании.

В советской историографии внутренняя политика императоров Александра I и Николая I также освещалась достаточно широко. Этой тематике были посвящены монографии А.В. Предтеченского и С.Б. Окуня, диссертации С.М. Казанцева, А.И. Парусова и М.М. Сафонова. В данных работах преимущественно анализируются проблемы реформирования государственного механизма Российской империи в целом, а роль отдельных министерств рассматривается применительно к их участию в конкретных преобразованиях.

Советская историческая наука довольно поздно, лишь в 50-60-х гг. начала разрабатывать проблемы истории политических институтов и учреждений Российской империи. К числу таких работ следует отнести монографию Н.П. Ерошкина, посвященную политическим институтам самодержавной России. Дав общую характеристику государственного строя России в первой половине XIX в., автор затем останавливается на анализе высших государственных учреждений этого периода, таких, как Непременный совет, Негласный комитет, Государственный совет, Комитет министров, Святейший Синод и Собственная его императорского величества канцелярия. Что же касается центральных государственных учреждений - министерств, то рассмотрев общие начала и правовую основу их организа-6

ции в целом, автор лишь несколько строк уделяет структуре Министерства внутренних дел в исследуемый период.

О правительственном аппарате России в XIX в. писал в своей работе и П.А. Зайончковский. Состояние аппарата он рассматривал с двух сторон: как систему государственных учреждений и как совокупность его личного состава – чиновничества. К сожалению, данные о Министерстве внутренних дел носят в работе фрагментарный характер, но все же дают возможность составить некоторое представление о материальном положении чинов полиции и чиновников МВД по сравнению с другими ведомствами.

Начиная с 60-х годов XX в. в Высшей школе МВД СССР начала формироваться научная школа истории органов внутренних дел под руководством Р.С. Мулукаева. В рамках данной научной школы впервые в отечественной исто-рико-правовой науке стали разрабатываться вопросы места и роли Министерства внутренних дел в государственном механизме Российской империи, его организационной структуры и функций. При этом в большинстве работ основное внимание уделялось правоохранительной деятельности данного ведомства.

В исторической и историко-правовой литературе трех последних десятилетий
интерес к истории органов внутренних дел дооктябрьского периода Российского
государства значительно возрос. Проблемы организации полицейской системы
России, отдельных полицейских структур, центральных органов и местного аппа
рата полиции империи получили освещение в трудах Л.И. Беляевой,
А.В. Борисова, Л.М. Колодкина, Т.И. Желудковой, А.Я. Малыгина,

Р.С. Мулукаева, М.В. Немытиной, Н.С. Нижник, П.Д. Николаенко,

М.И. Сизикова, А.Е. Скрипилева, В.А. Шелкопляс, Д.И. Шинджикашвили и ряда
других исследоваптелей. По некоторым направлениям деятельности Министерст
ва внутренних дел были подготовлены и защищены кандидатские и докторские
диссертации, Н.А. Блохиной, Д.В. Бондаренко, Ю.В. Гончаровой,

В.Е. Иваневским, В.Ф. Кириченко, Е.П. Колодеевым, А.О. Костылевым

В.Н. Кручининым, И.В. Михеевой, С.А. Лукьяновым, О.А. Мельничук,

Н.И. Петренко, М.Г. Пинигиным, И.А. Тарасовой, А.Д. Тимошевской,

К.В. Черных, О.В. Шарыкиной и др. Однако разрабатываемая в данной работе проблема не получила в них достаточного освещения.

Некоторые сведения о Министерстве внутренних дел в первой половине XIX в., его структуре, правовой основе и направлениях деятельности содержат коллективные труды «Полиция и милиция России: страницы истории» и «Органы и войска МВД России».

Интересные биографические данные о министрах внутренних дел содержатся в монографии А.В. Борисова, посвященной руководителям этого ведомства с 1802 г. по октябрь 1917 г.

Значительное внимание в последние годы уделялось рассмотрению роли МВД в реализации государственной политики в области межконфессиональных отношений и деятельности Департамента духовных дел иностранных исповеданий, в частности. Работы С.А. Лукьянова, А.А. Сафонова, Н.В. Шингаревой восполнили

существовавший ранее пробел в исследовании данной проблемы. В связи с этим данные вопросы не будут подробно рассматриваться в представленной работе.

Огромный вклад в изучение деятельности Министерства внутренних дел в правоохранительной сфере внесла монография А.В. Борисова, А.Я. Малыгина, Р.С. Мулукаева «Полиция Российской империи». В ней на основе обобщения значительного объема архивного материала рассмотрена структура и основные направления деятельности российской полиции в XVIII – начале XX вв., а также роль Министерства внутренних дел, как органа центрального отраслевого управления.

Говоря о зарубежной, в первою очередь, англоязычной историографии необходимо отметить, что с 60-х годов XX в. начинают появляться работы, посвященные исследованию социально-политической истории России XIX в., в том числе роли государственных институтов и российской бюрократии в реформаторском процессе. В трудах М. Раева1 дается обзор развития российского общества императорского периода. При этом автор уделяет значительное внимание формированию общественного мнения как проправительственного, так и оппозиционного. В работах У. Пинтнера2, Ф. Старра3 прослеживается эволюция качественного состава российского чиновничества, в том числе и в дореформенный период. При этом Пинтчер приходит к выводу о существовании в России середины XIX в. двух элит: традиционной дворянско-землевладельческой и новой бюрократической, как правило, уже не связанной с землей и сельскохозяйственным производством и в большей степени зависевшей от государства. При этом идет постепенный процесс изъятия политической власти из рук традиционной земледельческой элиты и передача их административному аппарату.

Анализ эволюции государственных институтов России на протяжении 200 лет проводится в работах Д. Йени4 . При рассмотрении министерской системы автор уделяет много внимания противостоянию Министерства финансов и Министерства внутренних дел как по аграрному вопросу, так и по иным ключевым вопросам внутренней политики государства.

Рассмотрению роли Министерства внутренних дел в проведении преобразований первых трех четвертей XIX в. посвящена монография Д. Орловски5. Подробно рассматривая структуру, кадровый состав и функции министерства, автор приходит к выводу, что расширение обязанностей, возлагаемых на это ведомство, приводит к нарастанию серьезного структурного кризиса, который заключается в

1 Raeff M. Imperial Russia 1700-1917. State. Society. Opposition. Northern Illinois
University Press, 1988.

2 Pintner W. The evolution of civil officialdom, 1755-1855// Russian officialdom from
the 17th through the 20th centuries: The bureaucratization of Russian society. Chapel
Hill, 1980.

3 Starr F. Decentralization and local self-government in Russia, 1830-1870. N.Y., 1972.

4 Yaney G.L. The systematization of Russian government: Social evolution in the do
mestic administration of imperial Russia, 1711-1905. Urbana, 1973.

5 Orlovsky D. The limits of reform: The Ministry of Internal Affairs in imperial Russia,
1802-1881. Cambridge, 1981.

неспособности справляться с текущими обязанностями и решать «новые экстраординарные задачи». Особенно ярко, по мнению этого автора, указанная тенденция прослеживается после 1861 г., когда и само самодержавие и Министерство внутренних дел оказалось в противоречии с новыми политическими и административными реалиями, а работа министерства становится непродуктивной, плохо управляемой, «подчиненной раз и навсегда заведенному механизму формальных процедур».

Таким образом, несмотря на наличие работ, посвященных различным аспектам организации и деятельности центральных и местных органов системы Министерства внутренних дел в первой половине XIX в. данное направление остается недостаточно разработанным. Проблемы становления ведомства, его государственно-правового статуса в Российской империи в дореформенный период монографически во всем объеме не исследовалась. Что же касается основных направлений деятельности Министерства внутренних дел в исследуемый период и особенно общесоциальных задач, решавшихся министерством, то они практически никем не затрагивались, а лишь перечислялись в некоторых публикациях. Таким образом, в отечественной и зарубежной историографии отсутствует комплексное исследование, которое давало бы целостное представление о государственно-правовом статусе Министерства внутренних дел, его месте и роли в государственном механизме Российской империи.

**Хронологические рамки исследования** охватывают период с 1802 по 1861 г., с момента создания министерского управления в России до отмены крепостного права и начала периода Великих реформ, в ходе которых значительной трансформации подверглось и Министерство внутренних дел. Выбор 1861 г. как завершающей точки исследования обусловлен тем, что эта дата традиционно в историографии рассматривается как водораздел между периодом феодализма и капитализма в истории российского государства. И хотя в структуре Министерства внутренних дел в 1861 г. и не происходит существенных организационных и системных изменений, именно с отменой крепостного права начинается новый этап его истории.

В рамках исследуемого периода можно выделить ряд этапов:

1. этап – 1802-1811 гг. — становление Министерства внутренних дел как органа центрального отраслевого управления;
2. этап – 1811-1819 гг. — раздельное существование Министерства внутренних дел и Министерства полиции, в ходе которого деятельность МВД была направлена в первую очередь на реализацию функций развития промышленности и внутренней торговли;
3. этап – 1819-1826 гг. — функционирование Министерства внутренних дел как единственного органа государственного управления, обеспечивающего внутреннею безопасность государства и реализующего хозяйственно-контрольные функции;
4. этап – 1826-1840 гг. — военизация и централизация всего государственного аппарата, в том числе и Министерства внутренних дел и подведомственных ему органов;
5. этап - 1840-1855 гг. — системные изменения в Министерстве внутренних дел, связанные со становлением просвещенной бюрократии нового типа, высокообразованной и имеющей прогрессивные взгляды, не связанной общностью интересов с определенной социальной группой, а основывавшейся при проведении преобразований на интересах государства в целом. Данный процесс характеризуется активным поиском путей оптимизации механизма управления в системе Министерства внутренних дел, изучения его количественных показателей, подготовки «информационной базы» будущих преобразований в стране .
6. этап - 1855-1861 гг. — разработка проектов буржуазных реформ, в ходе которой на Министерство внутренних дел было возложено ряд дополнительных функций, связанных со сбором и обобщением информации и подготовкой нормативных актов, ставших основой проведенных преобразований.

Кроме того, в целях обеспечения полноты раскрытия некоторых вопросов и изучения динамики развития основных звеньев, вошедших в состав Министерства внутренних дел (прежде всего полиции), целесообразно рассмотрение их структуры в предшествующий и отчасти последующий периоды.

Выбор данных рамок исследования позволил проследить становление министерской системы управления, ее развитие в первой половине XIX в., а также недостатки системы государственного управления в исследуемый период, которые обусловили необходимость проведения реформ 60-70 гг., затронувших все сферы государства, в том числе и органы центрального отраслевого управления.

**Объект исследования** составляют общественные отношения, определяющие содержание государственно-правового статуса Министерства внутренних дел в 1802-1861 гг.

**Предметом исследования** является характеристика содержания государственно-правового статуса Министерства внутренних дел, а также подчиненных ему административных, хозяйственных и полицейских органов в дореформенный период.

**Целью исследования** является выявление структуры и содержания основных элементов государственно-правового статуса Министерства внутренних дел в дореформенный период, раскрытие причин и факторов, определивших ведущее место этого министерства в государственном механизме Российской империи в первой половине XIX столетия, как многофункционального органа государственного управления, проведение анализа нормативно-правовой базы его организации и деятельности.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих взаимосвязанных **задач**:

1. проследить генезис высших, центральных и местных органов государственного управления в первой половине XIX в.;
2. выявить основные тенденции развития органов государственного управления в дореформенный период;
3. выявить особенности правового положения МВД в системе органов государственного управления Российской империи;
4. показать причины и факторы, определившие особый статус Министерства внутренних дел в механизме государственного управления;
5. проанализировать структуру правового статуса государственного органа, выявить составляющие ее элементы;
6. выявить, охарактеризовать и систематизировать основные принципы организации и деятельности Министерства внутренних дел в исследуемый период, как элементы его правового статуса;
7. рассмотреть с позиций системного анализа структуру и кадровое обеспечение деятельности Министерства внутренних дел в дореформенный период;
8. проанализировать роль Министерства внутренних дел в реформировании и контроле за деятельностью региональных и местных органов государственной власти и сословного самоуправления;
9. на основе анализа основных направлений деятельности Министерства внутренних дел по развитию промышленности и сельского хозяйства определить эффективность хозяйственной деятельности министерства и степень его участия в реализации переселенческой политики;
10. критически оценить значимость деятельности Министерства внутренних дел по развитию медицины и ветеринарии в стране;
11. раскрыть основные функции Министерства внутренних дел Российской империи по совершенствованию структуры полиции, формированию ее кадрового состава, а также по обеспечению общественного порядка и борьбе с преступностью;
12. определить организационные формы и оценить эффективность взаимодействия Министерства внутренних дел с иными государственными органами в сфере обеспечения внутренней безопасности государства
13. проанализировать основные направления деятельности Министерства внутренних дел по реализации пенитенциарной политики в исследуемый период.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что оно является первым монографическим историко-правовым исследованием, в котором проводится всесторонний анализ государственно-правового статуса Министерства внутренних дел Российской империи, дается характеристика его места и роли в государственном механизме, исследуются основные направления его деятельности, не только как карательного органа, но и как центрального органа отраслевого управления, осуществлявшего широчайший круг функций, связанных с обеспечением жизнедеятельности государства и общества.

До начала 1990-х гг. изучение государственного аппарата дореволюционной России было затруднено существовавшими в стране цензурными и идеологическими ограничениями, в рамках которых требовалась критическая (как правило, негативная) оценка как правительственной политики в целом, так и деятельности отдельных правительственных учреждений и должностных лиц. В связи с чем в деятельности Министерства внутренних дел в первую очередь рассматривались его карательные (классовые) функции, то есть функции центрального органа по управлению полицией и местами лишения свободы, подавлению прогрессивного движения. Общесоциальные функции министерства подчас даже не упоминались.

Эти функции всегда рассматривались как второстепенные, хотя исполнение многих из них было возложено на местную полицию. В тех же работах, прежде всего дореволюционных авторов, где все же говорилось об этой стороне деятельности министерства, исследования носили описательный характер и в них отсутствовал правовой анализ.

Элемент новизны состоит также в том, что в процессе исследования проведен кропотливый анализ значительного количества архивных материалов, большинство из которых впервые вводится в научный оборот, а также и старых печатных источников, отражающих историю становления и развития Министерства внутренних дел и иных государственных органов. Они позволяют проследить тесную взаимосвязь между карательными и общесоциальными функциями министерства.

Научная новизна диссертационного исследования состоит также в том, что вопросы темы рассматриваются с учетом последних достижений историко-правовой науки, в результате всестороннего изучения исторических и историко-правовых источников, позволяющих провести комплексное исследование государственно-правового статуса Министерства внутренних дел.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** состоит в том, что сформулированные в нем теоретические положения и выводы развивают и дополняют разделы общей теории государства и права (такие как теория государственной власти, теория функций государства, теория юридической ответственности, теория правового статуса коллективных субъектов права и др.), истории отечественного государства и права, также оно является вкладом в углубление научных знаний о структуре и правовых основах организации и деятельности Министерства внутренних дел и подчиненных ему хозяйственных и полицейских органов в первой половине XIX в. В частности, освещаются подробно не рассматриваемые ранее в научной литературе вопросы правового регулирования деятельности МВД по снабжению населения продовольствием, солью, по реформированию органов сословного самоуправления, по развитию промышленности и совершенствованию системы здравоохранения и социальной защиты.

Результаты исследования могут быть использованы:

для совершенствования нормативной правовой базы, организации и деятельности органов внутренних дел, форм и методов взаимодействия органов системы МВД Российской Федерации с иными государственными органами и органами местного самоуправления;

в процессе профессиональной подготовки кадров в учебных заведениях системы МВД России при преподавании курсов «История государства и права России», «История органов внутренних дел», «История государственного управления», «Теория и механизмы государственного и муниципального управления» и «Актуальные проблемы муниципального права России»;

в научной работе при исследовании проблем истории государства и права России, истории органов внутренних дел, истории государственного управления и других отраслевых юридических наук.

**Методология и методы исследования.** В основу исследования был положен диалектико-материалистический метод, в рамках которого применялись частно-

научные методы: статистический, конкретно-исторического, сравнительно-правового, формально-логического и системного анализа. Одним из приемов изучения является применение законов и принципов формальной логики (дедукция, индукция, анализ, синтез, гипотеза и т.д.).

Исследование проблемы велось на основе принципов: историзма, выражающегося в освещении событий в их последовательности и взаимообусловленности, в строгом соответствии с реальной исторической обстановкой; объективности, позволяющему путем преодоления субъективных ошибок и влияния интересов, не связанных с достижением научной истины, отразить реальное состояние исследуемых объектов; всесторонности, позволяющего познать предмет своего исследования в совокупности его объективных проявлений; системности рассмотрения государственно-правового статуса Министерства внутренних дел во взаимосвязи всех его элементов и в его внешних связей; опоры на историко-правовые источники как опубликованные, так и вновь вводимые в научный оборот; историографической традиции, т.е. анализа государственно-правового статуса Министерства внутренних дел с учтом результатов его предшествующего научного изучения.

**Положения выносимые на защиту:**

1. Государственно-правовой статус Министерства внутренних дел представляет собой совокупность нормативно закрепленных прав, обязанностей, принципов организации и деятельности данного ведомства, а также механизма ответственности. В структуре государственно-правового статуса Министерства внутренних дел как органа центрального отраслевого управления можно выделить три блока элементов: системный, организационно-структурный и функционально-компетентностный.
2. Принципы организации и деятельности Министерства внутренних дел Российской империи - это коренные начала, идеи и закономерности, лежащие в основе организационного построения и функционирования министерства, как закрепленные в нормативных актах, так и выделяемые в результате научного анализа. На основе проведенного исследования можно выделить следующие принципы: законности, системности, единоначалия, иерархичности, специализации и разделения власти, осведомленности о деятельности подчиненных подразделений, подконтрольности Сенату, делегирования полномочий сверху вниз, функциональности.
3. В условиях обостряющегося кризиса феодальной системы в первой половине XIX в., создание Министерства внутренних дел Российской империи, как и других министерств, было вызвано объективной потребностью приспособить государственный аппарат абсолютной монархии к новым историческим условиям (характеризующимся бурным развитием капиталистических отношений при сохранении крепостной зависимости значительной части населения страны), и повысить уровень централизации государственного управления, специализации различных звеньев государственного механизма, дифференциации выполнявшихся ими функций. Переход к новой модели управления сопровождался многочислен-

ными реформами центральных и местных государственных органов и занял продолжительный отрезок времени.

1. Становление Министерства внутренних дел (определение организационной структуры, создание нормативно-правовой базы) в основном завершилось к середине 20-х годов XIX в. Дальнейшие преобразования частного характера осуществлялись в связи с возникновением или изменением общественных отношений, которые требовали совершенствования органов отраслевого управления. Общий консерватизм внутренней политики императора Николая I, обусловил неизменность организационной структуры основных звеньев государственного аппарата, включая и Министерство внутренних дел. Лишь во второй половине 50-х годов XIX в. начинается процесс изменения структуры министерства, вызванный подготовкой к проведению «Великих реформ».
2. Кадровая политика Министерства внутренних дел была ориентирована на решение многих проблемы, характерных для рассматриваемого периода, в том числе сложность и противоречивость взаимодействия центральных и местных органов, дефицит опытных и грамотных сотрудников, текучесть кадров, недостаточное финансирование, слабое материально-техническое обеспечение и др. Усилиями Министерства внутренних дел к середине XIX в. удалось: 1) ввести единые принципы комплектования личного состава различных государственных органов и учреждений, в том числе городской и сельской полиции; 2) перейти в комплектовании полицейских должностей от выборности дворянством к комплектованию по вольному найму от правительства; 3) установить образовательные цензы для занятия различных должностей в учреждениях системы МВД; 4) упорядочить систему назначения пенсий и иных социальных гарантий для чиновников министерства и подведомственных ему мест; 5) провести унификацию форменного обмундирования чиновников ведомства.
3. В первой половине XIX в. эволюция системы местного управления Российской империи характеризуется рядом общих тенденций. С одной стороны, централизация власти в руках губернаторов, которая в свою очередь приводила к расширению участия Министерства внутренних дел в управлении на местах, так как контроль практически за всеми сторонами местной жизни проходил через это ведомство и губернаторов как его представителей на местах. С другой стороны, это проводимые правительством попытки децентрализации управления через органы общественного, пока еще строго сословного, самоуправления. Однако эти попытки были безуспешными, так как половинчатость преобразований и жесткий административный контроль над этими учреждениями со стороны губернской администрации снижали и без того низкую активность сословных представителей.
4. Некоторые из возложенных на Министерство внутренних дел в момент его создания обязанности по развитию промышленности, сельского хозяйства, строительству и благоустройству населенных пунктов империи по мере развития отраслевой специализации в системе государственного управления стали передаваться вновь создаваемым или уже существующим самостоятельным ведомствам. При этом обеспечение населения продовольствием сохранялось в ведении мини-

стерства до начала пореформенного периода, когда вопросы продовольственной безопасности перешли в компетенцию земских органов, но остались под контролем МВД.

8. В своей деятельности по развитию системы здравоохранения Министер
ство внутренних дел сочетало профилактические и санитарные мероприятия,
важную роль в осуществлении которых играла местная полиция. В исследуемый
период стараниями министерства была несколько сокращена нехватка врачей в
империи и в этой области наметились положительные сдвиги, как в развитии ме
дицинской науки, так и в распространении практических навыков обеспечения
санитарно-гигиенических и противоэпедимических мероприятий среди населе
ния.

1. Создание Министерства внутренних дел как центрального органа по управлению полицией на первоначальном этапе не повлияло на ее повседневную деятельность. С момента образования основное внимание министерства было сосредоточено на совершенствовании организационно-штатной структуры местных полицейских органов. Лишь с 30-х годов XIX в., в условиях централизации и унификации государственного аппарата, под руководством министерства разрабатываются нормативные акты, регламентирующие основные направления деятельности полиции, начинает осуществляться учет и анализ состояния преступности в стране.
2. Взаимодействие Министерства внутренних дел с другими государственными органами по обеспечению внутренней безопасности государства характеризовалось отсутствием четкого разграничения функциональных обязанностей различных министерств в этой сфере деятельности. Нормативные акты, определявшие конкретные задачи, стоявшие перед ведомствами по поддержанию «тишины и порядка», предусматривали координацию их усилий в различных организационных формах, таких, как деятельность комитетов и комиссий, «письменные отношения», совместное патрулирование, «этапирование и окарауливание».
3. Деятельность Министерства внутренних дел в пенитенциарной сфере в исследуемый период была направлена на гуманизацию тюремной политики через улучшение условий содержания лиц, находящихся в различных видах мест заключения Российской империи, воспитательно-исправительное воздействие, приобщение заключенных к труду и получению профессий, профилактические усилия, образовательную работу и религиозное воспитание, а также на подготовку законодательной базы для совершенствования пенитенциарной системы в целом, с учетом отечественного и зарубежного опыта. Осуществление данной работы не всегда носило последовательный характер и достигало намеченных целей. На нее оказывали определенное влияние экономическая и политическая ситуации в стране, личностные качества императоров и министров. Тем не менее, к концу рассматриваемого периода она привела к определенным положительным результатам.
4. В конкретно-исторических условиях первой половины XIX в. Министерство внутренних дел выступало в качестве оптимального инструмента, позволявшего сочетать интересы экономического развития страны (внедрение капитали-

стических начал в сельском хозяйстве, промышленности и торговле) и интересы сохранения существующего строя (предотвращение социальных катаклизмов путем регулирования цен, оказания помощи неимущим, регулирования отношений работников и работодателей), широко используя в этих целях административные меры.

**Обоснованность и достоверность результатов исследования** определяется кругом исторических источников, на которых оно базируется. Источниковая база по данной теме включает в себя законодательные акты, регламентировавшие деятельность МВД, отчеты Министерства внутренних дел о проделанной работе 1803-1863гг., доклады министра внутренних дел на высочайшее имя с планами преобразования отдельных частей министерства, циркуляры и инструкции, направляемые министерством нижестоящим органам, стенограммы заседаний.

Часть из вышеназванных источников содержится в Полном собрании законов Российской Империи, другие опубликованы в С-Петербургском журнале за 1804 -1809 гг., Северной почте, а также в качестве самостоятельных изданий и сборников нормативных правовых актов. Важное место в источниковой базе диссертации занимают документы и материалы, выявленные в Государственном архиве Российской Федерации, Центральном историческом архиве г. Москвы (ЦИАМ), в Российском государственном историческом архиве в г. Санкт-Петербурге (РГИА) и Государственном архиве Тюменской области (ГАТО).

Для характеристики исследуемого периода привлекались также мемуары современников, позволяющие обогатить исследование историческими фактами, характеризующими отношение общественности исследуемого периода к проводимым преобразованиям и деятельности отдельных ведомств.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена, обсуждена и одобрена на кафедре государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России. Основные положения исследования отражены в опубликованных работах, излагались в докладах на заседаниях кафедры государственно-правовых дисциплин и Ученого совета Академии управления МВД России, на занятиях в системе общественно-государственной подготовки профессорско-преподавательского состава Академии управления МВД России.

Основные положения работы докладывались автором на IX Международной межвузовской научно-практической конференция «Социально-экономические, правовые и научно-практические аспекты развития предпринимательства в России и за рубежом: проблемы и перспективы», на Международной межвузовской научно-практической конференции: «Российская экономика: новая реальность (экономика, предпринимательство, право)» и на III Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и государства в XXI веке», на Межвузовском научном семинаре « на Международной межвузовской науч

венного права Российской Федерации по обеспечению безопасности личности, общества и государства» и ряде других научно-представительских мероприятиях.

Положения и выводы диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Академии управления МВД России, Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова, Владимирского юридического института ФСИН России, Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России, Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Национального института имени Екатерины Великой, в научную деятельность Академии управления МВД России, Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова, а также в законотворческую деятельность Комитета по безопасности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и в практическую деятельность Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России, Управления общественных связей МВД России и Следственного управления УМВД России по Рязанской области.

**Структура и объем диссертации** обусловлены целью исследования и вытекающими из нее задачами. Работа состоит из введения, четырех глав, включающих одиннадцать параграфов, заключения, списка использованной литературы.

## Общие тенденции развития государственного аппарата Российской империи в дореформенный период

Рассмотрение государственно-правового статуса министерства внутренних дел требует уточнения терминологии и единообразного понимания данного правового явления.

Само понятие статус является многоаспектным и для его правильного понимания необходимо уяснить этимологию данного термина. Лингвистический анализ понятия «статус» позволяет определить его как сложившееся состояние, положение1. В свою очередь положение можно понимать как место, роль субъекта в общественной жизни и государственном механизме. С его помощью описываются многие научные категории, что свидетельствует о его важности в научном описании государственно-правовой действительности.

В общественных науках термин «статус» используется для характеристики субъектов, вовлеченных в определенные общественные процессы. С точки зрения социологической науки данный термин рассматривается как положение субъекта в системе социальных отношений.

В юриспруденции, в первую очередь в теории государства и права, термин «статус» используется для характеристики различных правовых явлений. Однако необходимо отметить, что само рассматриваемое понятие остается достаточно слабо исследованным с точки зрения наличия и закрепления присущих ему признаков и его юридической конструкции.

Так, в Большом юридическом словаре присутствует такое определение данной дефиниции: «Правовой статус – это юридически закрепленное положение субъекта в обществе, которое выражается в определенном комплексе его прав и обязанностей. Он отражает юридически оформленные взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, отдельного индивида с окружающими. В нем выражены пределы свободы личности, объем ее прав, обязанностей, других правовых возможностей и ответственности»1.

Правовой статус как теоретическая конструкция соединяет в себе нормативные характеристики, теоретические представления и реальную практику реализации правовых предписаний. Являясь результатом широкого теоретического обобщения, правовой статус как научная категория, раскрывает сущность и правовое состояние субъекта правовых отношений. Изучение правовой действительности начинается с определения места и роли занимаемой в ней субъектом. При этом невозможно исследовать место и роль индивида или иного субъекта в правовой системе, не определив их отношение друг к другу. Правовой статус выступает в качестве разновидности социального статуса и, следовательно, обладает характерными чертами последнего: 1) Исследование статуса происходит через призму его носителя – субъекта общественных отношений; 2) Описание статуса применительно к системе социальных отношений происходит посредством раскрытия его сущности через взаимовосприятие участниками этих отношений их взаимных прав и обязанностей.

Исходя из анализа теоретических подходов к пониманию правового статуса, можно прийти к выводу, что большинство исследователей включают в данное понятие в качестве структурных элементов совокупность прав и обязанностей субъектов права.

Классифицируя позиции ученых по вопросу о юридической природе правового статуса, можно выделить два основополагающие подхода: «абстрактный» и «реальный». Представители «абстрактного» направления понимания правового статуса отмечают в качестве определяющего признака статичный характер правового статуса, понимая его как законодательно закрепленную модель. Например, А.Ю. Якимов рассматривает правовой статус с точки зрения нормативно-закрепленных юридических прав и обязанностей абстрактного субъекта права, под которым понимается «абстрактное лицо, предусмотренное правовыми нормами»1. По его мнению, правовой статус представляет лишь некую модель, в состав которой входят потенциальные права и обязанности. В результате данного подхода категория «правового статуса» лишается динамики, и превращается в нормативно закрепленную статическую характеристику субъекта.

Аналогичной точки зрения придерживается Ю.С. Новикова, заключая, что статус «меняется только по воле законодателя, а не отдельных субъектов, на которых он распространяется»2. Статичность и неизменность правового статуса объясняется, по мнению автора, его структурой, включающей статутные права и обязанности, «которые формируются и функционируют в виде правовых предписаний»3.

Однако указанная выше позиция вызывает несогласие ряда исследователей. Так, по мнению Н.В. Витрука, такой подход является однобоким и «недостаточен для полной и всесторонней характеристики»4, поскольку далеко не все права реализуются через правоотношения.

В противовес этому, представители «реального» направления включают в структуру правового статуса динамику прав и обязанностей. Так, Н.И. Матузов придерживается точки зрения, что правовой статус представляет «комплексную интеграционную категорию, отражающую взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива, другие социальные

## Кадровая политика и правовые основы подбора и расстановки кадров Министерства внутренних дел.

Рассмотрению комитета подлежали дела: «1) по которым министр обязан подносить Его величеству всеподданнейшие доклады; 2) из текущих те, которые угодно будет государю императору особым повелением к этому назначить, 3) которые министр, для разрешения собственных сомнений, сочтет за нужное туда представить». Кроме обычной компетенции, на период отсутствия императора п.8 указывал, что «во время отсутствия Его Императорского Величества из С-Петербурга, по делам, которые зависят единственно от высочайшего разрешения, и министр без оного к исполнению нужных мер приступить не имеет власти», а промедление может быть «сопряжено с важным вредом», Комитет по рассмотрению данного вопроса мог дать разрешение министру приступить к немедленному исполнению и безотлагательно донести о том императору. При этом члены Комитета несли солидарную ответственность за принятое решение.

Вдохновителем новой реформы органов центрального управления стал М.М. Сперанский. В 1809 г. им были подготовлены два указа, существенно изменяющие порядок прохождения государственной службы. 3 апреля 1809 г. был издан Указ о придворных званиях2. До этого времени звания камергера и камер-юнкера не соединялись с определенными должностными обязанностями, при этом давая ряд преимуществ. Новый указ обязывал всех носивших это звание, но не состоявших в военной или гражданской службе, в двухмесячный срок поступить на службу, заявив, по какому ведомству они желают служить. Само звание обращалось в простое отличие, не связанное с обретением каких-либо прав и привилегий. Второй указ был издан 6 августа 1809 г. Им устанавливался новый порядок производства в гражданские чины коллежского асессора (8-й класс) и статского советника (5-й класс). Эти чины приобретались не только заслугами, но и простой выслугой лет. Вводимый указ запрещал производство в эти чины служащих, не имевших свидетельства об окончании курса в одном из российских университетов или не сдавших экзамена в университете по программе, прилагаемой к указу. В соответствии с этой программой от кандидатов на чин коллежского асессора или статского советника требовались знания русского языка и одного из иностранных, государственной экономики и статистики, гражданского и уголовного права, отечественной истории и основ всеобщей истории. Соискатель также должен был обладать познаниями в географии, и даже в математике и физике1. Указы были призваны открыть возможность к карьерному росту новой формации чиновников, возвышающихся не выслугой лет, а «действительными заслугами и отличными познаниями», и призвать в ряды чиновничества наиболее образованную, воспитанную в национальном духе часть дворянской молодежи того времени. Оба указа были изданы неожиданно и произвели большой переполох в придворной и чиновничьей среде.

Согласно Манифесту от 1 января 1810 г. был открыт Государственный совет2. Значение его в системе управления выражено в манифесте определением, что в нем «все части управления в их главном отношении к законодательству сообразуются и чрез него восходят к верховной власти». По мысли М.М. Сперанского, совет «учрежден для того, чтобы власти законодательной, дотоле рассеянной и разбросанной, дать новое начертание постоянства и единообразия».3 Такому значению совета соответствует и данное ему устройство. В совете председательствовал сам государь, которому предоставлялось право назначать и всех 35 членов совета. Министры входили в его состав по должности, как лица, которым император доверил управление отраслями внутренней и внешней политики государства.

Помимо общего собрания, существовало четыре департамента: законодательный, дел военных, государственной экономии, дел гражданских и духовных. В департамент Законов вносились на рассмотрение новые законопроекты, а также им осуществлялось официальное толкование действующего законодательства. Департамент Военных дел должен был рассматривать вопросы , относящиеся к предметам ведения Военного и Морского министерств. Однако на практике его деятельность была крайне ограничена с одной стороны тем, что в военных вопросах императоры как правило не нуждались в советах по военным вопросам, а с другой стороны эти вопросы подготавливались к обсуждению и утверждению в Адмиралтейском и Военном советах, существовавших при соответствующих министерствах. В ведение департамента Гражданских и Духовных дел в дореформенный период входили вопросы юстиции, духовного управления и полиции. После проведения Судебной реформы 1864 г. его компетенция значительно уменьшилась. Департамент Государственной экономии рассматривал дела в сфере промышленности и торговли, земских повинностей и казенных финансов. В нем проходило рассмотрение ежегодных смет доходов и расходов как в целом по стране, так и по отдельным ведомствам, а также финансирование неотложных правительственных мер.

Каждый департамент состоял из трех членов и председателя, назначаемых императором на каждые полгода. В заседаниях департаментов могут принимать участие министры, в тех случаях когда посчитают нужным представить свои объяснения по рассматриваемому вопросу или лично или через руководителей структурных подразделений министерства. При обсуждении в Департаменте Государственной экономии вопросов о земских повинностях было обязательным присутствие министров финансов, государственных имуществ, внутренних дел и уделов. При рассмотрении дел по религиозным вопросам в заседания департамента приглашался Обер-прокурор Святейшего Синода. Кроме того, по усмотрению самих департаментов могли приглашаться и посторонние лица, обладающие необходимыми сведениями по обсуждаемому вопросу. Для ведения делопроизводства при совете учреждена государственная канцелярия, руководил которой государственный секретарь. На эту должность был назначен М.М. Сперанский. Кроме того, при Государственном совете первоначально были учреждены Комиссия составления законов и Комиссия прошений. Уже в правление Николая I они были реформированы: в 1826 г. Комиссия составления законов была преобразована во 2-е отделение собственной Его Императорского величества канцелярии, а Комиссия прошений в 1835 г. превратилась в самостоятельный орган в непосредственном подчинении императора1.

## Функции Министерства внутренних дел по развитию промышленности, сельского хозяйства и строительства

Говоря о порядке ответственности, законодатель в первую очередь рассматривает основания возбуждения дел о привлечении министров к ответственности. К их числу, в исследуемый период, относились жалобы, поданные на высочайшее имя; донесения местных властей о распоряжениях министров, нарушавших действующий закон; судебные решения в отношении подчиненных министра, привлечение к ответственности которых произошло «от точного исполнения министерских приказаний»; обзоры губерний (в первую очередь сенатские ревизии), в результате которых выявлены злоупотребления или бездействие соответствующих министров; и, наконец, рассмотрение ежегодных отчетов министров, о которых уже говорилось выше. При этом всего вышеперечисленного было еще недостаточно, чтобы привлечь министра к ответственности. Во-первых, законодатель упоминает о наличии в действиях министра доказанного факта злоупотребления или причинения «важного государственного ущерба». Во-вторых, данные основания должны удостоится «высочайшего уважения», после чего дело поступает на рассмотрение общего собрания Государственного Совета, который назначает следственную комиссию и заслушивает ее заключение, в отсутствие того министра, против которого выдвигается обвинение (п. 287-294).

Последствия работы комиссии, по мнению законодателя, могли либо, в случае отсутствия в действиях злого умысла, вызвать утрату министром высочайшего доверия и отставку, либо, при наличии «важной государственной вины», передачу дела Верховному уголовному суду, который определит окончательно степень вины министра и вынесет приговор (п. 296)1. Однако необходимо отметить, что в исследуемый период Верховный уголовный суд собирался лишь в 1826 г. по делу декабристов, из чего можно заключить, что ни один из министров не был привлечен к такого рода ответственности в дореформенный период. Что же касается отставок министров внутренних дел, то опираясь на сведения, приведенные в монографии А.В. Борисова2, в исследуемый период из 12 человек занимавших этот пост, только Д.Г. Бибиков был отправлен в отставку вступившим на престол императором Александром II, а двое министров (А.А. Закревский и А.Г. Строганов) были вынуждены подать в отставку в связи с «неудовольством» императора. Остальные министры уходили в отставку по собственному желанию, в связи с болезнями или преклонным возрастом, а двое (О.П. Козодавлев и Б.Б. Кампенгаузен) даже умерли на этой должности. Таким образом, в исследуемый период отрешения министров от должности по высочайшему повелению также не были распространены.

Сами министерства также являлись органом единоначального управления, во главе которого стояло лицо «по непосредственному избранию Императорского величества»3. Ответственность министра за все действия и распоряжения министерства, по мнению А.С. Алексеева, приводила к возникновению у него обязанности «надзирать за всеми деталями управления, удостоверяться в правильности делопроизводства»4. В этой связи министр должен был контролировать как структурные подразделения министерства, так и его региональные органы.

Еще в ходе реорганизации экспедиции государственного хозяйства в 1803 г. министром внутренних дел были составлены и высочайше утверждены правила внутренней организации министерства5, которые легли в основу дальнейших преобразований центрального аппарата министерства и до 1811 г., по сути дела, заменяли, выражаясь современным языком, положение о министерстве внутренних дел.

В докладе по этому вопросу министр сформулировал понятие «обряда текущих дел» как совокупности способов, которыми осуществляется организация управления соответствующей частью министерства. Внутри «обряда текущих дел» им были выделены две основные части: 1) форма письмоводства; 2) форма или порядок самого течения дел.

Министром были определены пределы власти и компетенция всех должностных лиц аппарата министерства, о чем уже говорилось выше. Все отправляемые из министерства документы заносились в журнал исходящих бумаг, разделенный на три книги. В первую книгу заносились конформированные доклады и указы; вторая предназначалась для регистрации переписки самого министра; в третьей отмечалась переписка управляющего и начальников отделений. На основании этого журнала, а также журнала входящей корреспонденции проводились ревизии и составлялись ежемесячные отчеты о деятельности всех подразделений министерства.

Как видим, нововведения в области организации разрешения вопросов, отнесенных к ведению Министерства внутренних дел (регламентировавшиеся по большей части, в порядке высочайше утвержденных докладов), были направлены на искоренение недостатков, присущих государственному аппарату России «доминистерского» периода. Они являлись конкретизацией, воплощением основного принципа, положенного в основу создания министерств: укрепление единоначалия, четкое распределение функциональных обязанностей структурных подразделений и чиновников министерства, ответственности за порученный участок работы. Тем самым создавались необходимые предпосылки для повышения эффективности деятельности Министерства внутренних дел.

Установленный в 1803 г. порядок делопроизводства в экспедиции государственного хозяйства был распространен на остальные части министерства при их реорганизации, о чем уже упоминалось выше, а в 1811 г. лег в основу организации делопроизводства, установленного для всех министерств в «Общем учреждении министерств»1.

Достаточно долго не был определен статус товарища (заместителя) министра. В Манифесте об учреждении министерств 1802 г. (п. VIII) была установлена должность помощника министра «с званием товарища министра». Однако только 9 декабря 1809 г. было высочайше утверждено наставление товарищу министра внутренних дел2. По мнению министра внутренних дел, который представил на высочайшее утверждение этот документ, товарищ министра должен был являться «действительно его помощником и заменял бы министра во всех случаях, где надобность того востребует». Для этого необходимо, «чтобы товарищ министра был употребляем по делам, составляющим его заведование и собственно на министре лежащих, чтобы он участвовал в упражнениях по оным министра» и таким образом «разделял с ним суждение в сих делах», а в случае болезни или отсутствия министра мог докладывать императору все текущие дела. Министр считал невозможным для товарища министра исполнять все возложенные на него обязанности, если он «предварительно не видел дел в общей их связи, не рассматривал их с министром, не вникнул в его мнения и не приобрел полного сведения о его системе».

В высочайшем повелении содержались следующие наставления товарищу министра. Во-первых, будучи помощником министра во всех порученных ему делах, он должен соблюдать субординацию, которая является «душою всякой службы» и обязанностью «младшего чиновника в отношении к старшему». Во-вторых, будучи сенатором, товарищ министра обязан был присутствовать в первом департаменте, где разбирались дела Министерства внутренних дел, или же в других департаментах

## Взаимодействие Министерства внутренних дел с другими государственными органами в сфере обеспечения внутренней безопасности государства

Все вышеизложенное позволяет утверждать, что процесс активного строительства Министерства внутренних дел продолжался в течение всего первого десятилетия XIX в. Возникнув в ходе реформы 1802 г., когда были очерчены основные контуры будущей структуры этого ведомства, Министерство внутренних дел постепенно превратилось в хорошо организованный механизм, руководивший различными отраслями государственного хозяйства. Реформирование департамента внутренних дел Министерства внутренних дел происходило постепенно по причине того, что его составные части сильно отличались друг от друга и министру было необходимо время на изучение их особенностей для дальнейшей интеграции в единый механизм. В результате этой деятельности (примерно к 1806 г.), министерство получило законченную и единообразную структуру. Дальнейшие преобразования в основном носили частный характер и усовершенствовали структуру отдельных подразделений, входивших в состав трех экспедиций Министерства внутренних дел. Таким образом, к моменту нового преобразования в 1811 г. Министерство внутренних дел представляло собой орган центрального управления, наделенный значительным объемом полномочий, позволявших ему осуществлять то множество административных и хозяйственных функций, которые были на него возложены.

Столь разнородные функции Министерства внутренних дел явились основанием того, что по предложению М.М. Сперанского, Общее учреждение министерств 1811 г. выделило из состава этого министерства Министерство полиции. В проекте М.М. Сперанского вновь создаваемое ведомство должно было сосредоточить управление всеми видами полиции (общей и политической) в одном органе. Кроме этого, для реагирования на различные чрезвычайные ситуации, ему передавалось право использования воинских формирований. Новое министерство по общему основанию получило свою канцелярию и Совет министра. Также в его состав входили три департамента, Медицинский совет и Особая канцелярия министра. Первый - департамент полиции хозяйственной -состоял из двух отделений. Одно из них рассматривало вопросы связанные с Приказами общественного призрения, а второе – снабжения продовольствием городов (особенно Санкт-Петербурга и Москвы). Вторым являлся Департамент полиции исполнительной в составе трех отделений. Первое отделение рассматривало губернаторские отчеты и контролировало кадровый состав полиции, второе отделение осуществляло надзор за законностью следственных мероприятий по уголовным делам и исполнением полицией судебных приговоров, третье отделение осуществляло «контроль за отправлением земских повинностей» (в том числе рекрутской), а также занималось поимкой дезертиров. В составе третьего департамента - Медицинского - также было три отделения. Первое отделение осуществляло общее медицинское управление и координировало меры «для охранения народного здравия», второе занималось заготовкой медицинских материалов в казенные аптеки, а третье – выполняло котрольно-ревизионные функции.

Значительно отличались функции Медицинского совета Министерства полиции от функций прежнего, отошедшего в результате преобразований к Министерству просвещения. Созданный Медицинский совет занимался снабжением армии медикаментами, давал судебно-медицинские заключения и распространял сведения о лучших способах борьбы с различными болезнями.

Особая канцелярия Министерства полиции подвергалась неоднократным преобразованиям и к 1819 г.состояла из трех столов. Первый стол выдавал заграничные паспорта для русских подданных и контролировал въезд и передвижение иностранцев на территории страны. Второй стол занимался вопросами цензуры, собирал «сведения о книжных лавках и типографиях», о привозе из-за границы книг и картин. К компетенции третьего стола относился надзор за религиозными сектами, «подозрительными бродягами», а также исполнение личных поручений министра1. Секретная часть Особенной канцелярии контролировала «размещение по городам высланных из столиц», организовывала слежку за политически неблагонадежными лицами. Занималась она и делами о злоупотреблениях чиновников полиции. Правовой основой организации и деятельности Министерства полиции, явилось «Учреждение и наказ министру полиции»1. Составной частью документа были «Правила особенной ответственности министра полиции». Действуя в «обстоятельствах чрезвычайных» (условия чрезвычайности в данном акте не определялись) министр полиции мог требовать в свое распоряжение войска, давая непосредственные распоряжения командирам полков, минуя военное министерство.

Первым министром полиции был генерал - адъютант императора Александра I А.Д. Балашов, который с начала Отечественной войны 1812 г. находился при действующей армии, выполняя особо важные поручения царя, в том числе переговоры с Наполеоном. Исполняющим обязанности, а фактически министром полиции до 1819 г. был С. К. Вязмитинов, в прошлом - первый военный министр России (1802-1808 гг.). Управляя Министерством полиции он оставался генерал-губернатором Санкт-Петербурга2.

О положении министра полиции в государственной иерархии можно судить по тому факту, что Управляющий министерством полиции С. К. Вязмитинов в 1812 г. был назначен одновременно и председателем Комитета министров3.

Министерство внутренних дел в результате реформы лишилось большей части своих структурных подразделений. На основании Общего учреждения министерств были образованы канцелярия и Совет министра, а оставшиеся подведомственные учреждения были разделены на три департамента. Первый -департамент государственного хозяйства и публичных зданий - заменил существовавшую до реформы экспедицию. Вместо Главного правления почт был образован почтовый департамент, а из Главного правления мануфактур и торговой части, переданных из упраздненного Министерства коммерции, создан Департамент мануфактур и внутренней торговли.