

На правах рукописи

ЯКОВЛЕВ Константин Леонидович

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
В ДОРЕФОРМЕННЫЙ ПЕРИОД
(1802-1861 гг.)**

**Специальность 12. 00. 01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук**

Москва – 2016

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Научный консультант: академик РАН, доктор юридических наук, профессор
Малыгин Александр Яковлевич

Официальные оппоненты: **Лукьянов Сергей Александрович**
доктор юридических наук, Московский областной филиал Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, профессор кафедры теории и истории государства и права

Немытина Марина Викторовна
доктор юридических наук, профессор, ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов», Юридический институт, заведующий кафедрой теории и истории государства и права

Петренко Николай Иванович
доктор юридических наук, профессор, Чебоксарский кооперативный институт (филиал) АНО ВО Центросоюза «Российский университет кооперации», заведующий кафедрой теории и истории государства и права

Ведущая организация- ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет МВД России»

Защита диссертации состоится «21» апреля 2016 г. в 14 час. 30 мин. на заседании диссертационного совета Д 203.002.06 в Академии управления МВД России по адресу: 125171, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8, зал ученого совета (ауд. 310) .

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии управления МВД России и на сайте www.amvd.ru.

Автореферат разослан «15» января 2016 г.

Врио Ученого секретаря
диссертационного совета
д.ю.н., профессор

А.Г. Елагин

ВВЕДЕНИЕ

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-

сии, в том числе Министерства внутренних дел, активно стали проводиться 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 затрагивались 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 силой 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-

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 историко-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 аппарата 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 исследователей. По некоторым направлениям деятельности Министерства 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. Тимошевой, 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 первую 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 Пинтнер 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 *Raef 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 domestic 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. — отдельное 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 внутреннюю 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 рассмотреть 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 связях; *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 учётом результатов его предшествующего научного изучения.

Положения выносимые на защиту:

1. Государственно-правовой статус Министерства внутренних дел представляет собой совокупность нормативно закреплённых 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 закреплённые 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 многочисленными

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

4. 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».

5. 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.

6. 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.

7. 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 Министерство 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 медицинской науки, так и в распространении практических навыков обеспечения санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий среди населения.

9. 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, начинается осуществление учета и анализа состояния преступности в стране.

10. 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».

11. 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.

12. 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 1803-1863 гг., 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 конференции «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 «Политическая система и безопасность государства», на Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений милиции общественной безопасности», на Международной межвузовской научной конференции «Современная Россия: проблемы и перспективы», на межвузовском научном семинаре «Взаимодействие международного и внутригосударст-

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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных результатов, их достоверность, формулируются основные положения, выносимые на защиту, указываются сведения об апробации результатов проведенного исследования и о структуре диссертации.

В **первой главе** - «**Теоретические основы исследования становления и развития государственного аппарата Российской империи**», состоящей из трех параграфов, рассматриваются теоретико-методологические основы изучения правового статуса МВД Российской империи, основные тенденции развития государственного аппарата Российской империи в дореформенный период, а также принципы и механизм ответственности как элементы правового статуса Министерства внутренних дел.

В ходе проведенного анализа, автор приходит к выводу, что 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, положение. В свою очередь термин «положение» можно понимать как место, роль субъекта в общественной жизни и государственном механизме. С его помощью описываются многие научные категории, что свидетельствует о важности данного понятия для научного осмысления государственно-правовой действительности.

В общественных науках термин «статус» используется для описания 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.

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.

Классифицируя позиции ученых по вопросу юридической природы правового статуса, можно выделить два основополагающих 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. В противовес этому, представители «реального» направления включают в структуру правового статуса динамику прав и обязанностей.

Традиционно в структуре правового статуса выделяются в качестве структурных элементов права и обязанности. При этом под правом можно понимать гарантированную государством меру возможного поведения субъекта, а под обязанностью – «вид и меру установленного государством должного, общественно-необходимого поведения, несоблюдение которого может повлечь ответственность соответствующего субъекта». Таким образом, из данных определений можно выделить еще два системообразующих элемента – правовые гарантии и ответственность.

Правовые гарантии, как элемент правового статуса представляют собой систему юридических условий и средств, посредством которых государство обеспечивает реализацию субъектом права предоставленной ему свободы выбора модели правомерного поведения.

В этой связи юридическая ответственность, как элемент правового статуса, будет представлять собой меру государственного принуждения, выражающуюся в неблагоприятных последствиях для субъекта права, например, в виде определенных ограничений личного, имущественного или иного характера.

Говоря о правовом статусе государственного органа, необходимо выделить ряд его специфических признаков. Во-первых, регулирование правового статуса осуществляется централизованно высшими органами государственной власти, путем императивного закрепления его места и роли в системе государственного управления, функционального назначения его структурных элементов. Таким образом, правовой статус государственного органа является стабильным и изменя-

ется лишь в нормативном порядке, а не по воле самого субъекта публичного права.

Во-вторых, для субъектов права данного рода характерна корреляция юридических прав и обязанностей в единый институт компетенции, в котором сконцентрировано выражение публичного предназначения данного органа, направленное на реализацию публичного интереса. При этом для государственных органов, как правило, их права являются одновременно и их обязанностями.

В-третьих, юридическая ответственность данных субъектов права возникает в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своих прав и обязанностей, что одновременно является гарантией обеспечения прав индивидуальных субъектов права от их нарушения со стороны государственного органа. Таким образом, надлежащее исполнение возложенных на орган государственно-властных полномочий представляют собой вид и меру должного поведения, его обязанность действовать соответствующим образом.

Правовой статус является наиболее общей характеристикой субъекта права. При этом в современной науке принято выделять его отраслевые составляющие. Говоря о правовом статусе государственного органа, как правило, можно выделить ряд его составляющих, таких как конституционно-правовой статус, административно-правовой статус, гражданско-правовой статус государственного органа.

В структуре государственно-правового статуса Министерства внутренних дел как органа центрального отраслевого управления можно выделить три блока элементов: системный, организационно-структурный и функционально-компетентностный. Системный блок правового статуса Министерства внутренних дел представляет собой совокупность нормативно закрепленных положений, определяющих место данного министерства в механизме государственной власти, цели и принципы его организации и деятельности, а также вопросы ответственности, которые отражают систему управленческих связей как в масштабе всего механизма государства, так и внутри конкретного органа – Министерства внутренних дел.

Организационно-структурный блок правового статуса представлен совокупностью правовых норм, регламентирующих организационное построение министерства, правовое положение министра и подчиненных ему структурных подразделений как самого министерства, так и его территориальных органов, включая губернаторов и губернскую администрацию. Кроме этого, данный блок представлен нормами, определяющими порядок формирования, реорганизации и ликвидации структурных подразделений, комплектования их кадровым составом и регламентирующих прохождение службы.

Функционально-компетентностный блок объединяет правовые нормы, регламентирующие компетенцию министра и структурных подразделений министерства по реализации его основных функций. Исходя из комплексного характера стоящих в первой половине XIX в. перед Министерством внутренних дел задач, в структуре данного блока можно выделить два основных направления деятельности: по реализации хозяйственно-контрольных функций и по реализации правоохранительных функций.

Анализируются тенденции развития государственного аппарата Российской империи в дореформенный период, автор отмечает, что важнейшей особенностью социально-экономического развития России 1-й половины XIX в. являлся усиливающийся процесс разложения феодально-крепостнического строя. К 30-50 гг. противоречия между старыми феодальными производственными отношениями и быстро развивающимся капиталистическим укладом в промышленности, а отчасти и в сельском хозяйстве, приводили к конфликтной ситуации.

Среди основных причин кризиса феодальных отношений в Российской империи первой половины XIX в., на мой взгляд, можно выделить следующие:

1) сохранение крепостной зависимости значительных масс населения страны приводило к нехватке свободных рабочих рук для найма, что тормозило процесс формирования крупных промышленных предприятий и использование машинного производства;

2) дворянство, обладая значительными ресурсами, не вкладывало средства в развитие производства, а пыталось повышать рентабельность своего хозяйства путем усиления эксплуатации крепостных;

3) обнищание населения приводило к его низкой покупательной способности, что тормозило формирование внутреннего рынка, и, в конечном счете, отрицательно влияло на развитие производства;

4) поддержка правительством дворянства, заинтересованного в участии крестьян в кустарном производстве, способствовала господству мелкотоварного хозяйства;

5) сохранение в сельском хозяйстве отсталых приемов и способов производства приводило к низкой урожайности, и, как следствие, не позволяли создавать крупное товарное производство;

б) малоопытность крестьян, нанимавшихся на промышленные предприятия, не способствовала повышению производительности труда.

Развитие государственного аппарата Российской империи в первой половине XIX в. отражает процесс поиска оптимальной модели управления в условиях изменения социально-экономических условий существования государства.

Начало периода правления императора Александра I сопровождалось рядом указов либеральной направленности. В манифесте от 12 марта 1801 г. император обещал управлять народом «по законам и сердцу своей премудрой бабки». 30 марта 1801 г. был образован Непременный совет, являвшийся высшим законосовещательным органом. На его заседаниях обсуждались важнейшие вопросы внешней и внутренней политики Российского государства. С образованием в конце 1802 г. Комитета министров его значение стало падать, хотя данный орган продолжал существовать до создания в 1810 г. Государственного Совета.

Создание Манифестом от 8 сентября 1802 г. министерств создало правовую основу перехода от коллегиального управления государственными органами к утверждению принципа единоначалия в государственном управлении, хотя в некоторых ведомствах коллегиальные начала сохранялись до конца 20-х гг. XIX в. Однако, в целом, данная реформа была поспешной и незавершенной: созданные в ходе ее органы не имели ясно определенных границ полномочий и четкого внут-

ренного устройства. Это обусловило необходимость новой реформы министерского управления, которая была проведена в 1810–1811 гг.

Согласно Манифесту от 1 января 1810 г. был открыт Государственный совет. 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». 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. Государственный совет должен был стать преимущественно законосовещательным органом, так как окончательное решение оставалось за императором, который мог не согласиться с мнением совета. Основными направлениями его деятельности являлось обсуждение новых законов, толкование действующего законодательства, а также кодификация и редактирование законодательства.

Вслед за Государственным советом по плану М.М. Сперанского были преобразованы министерства. Обосновывая необходимость этой реформы, он обозначил два основных недостатка прежнего устройства министерств: «отсутствие точного определения ответственности министров и неправильное распределение дел между министерствами». Реформирование министерств было произведено двумя актами с интервалом около года: Манифестом от 12 июля 1810 г. о разделении государственных дел на особые управления и «Общим учреждением министерств» 25 июня 1811 г. Из прежних министерств упразднялось Министерство коммерции, функции которого были разделены между Министерством финансов и Министерством внутренних дел (последнему подчинялась теперь внутренняя торговля). Все вопросы обеспечения внутренней безопасности из Министерства внутренних дел были переданы во вновь образованное Министерство полиции. В ведение Министерства финансов из Министерства внутренних дел передавалась соляная часть и дела по казенным землям и винным откупам. Кроме этого, из Министерства внутренних дел в Министерство просвещения были переданы Медицинский совет и Медико-хирургическая академия. Также учреждено было несколько особых ведомств под названием главных управлений, по статусу равных министерствам: Главное управление ревизии государственных счетов, Главное управление духовных дел иностранных исповеданий, Главное управление путей сообщения. В «Общем учреждении министерств» определялся состав и порядок делопроизводства в министерствах, пределы власти и ответственность министров, а также другие подробности министерского управления.

В последующие несколько десятилетий, до 1861 г., в этой системе происходили лишь незначительные изменения. В 1817 – 1824 гг. существовало Министерство народного просвещения и духовных дел. Министерство полиции в 1819 г. было упразднено и его аппарат вошел в Министерство внутренних дел. В 1821 г. Государственное казначейство было включено в состав Министерства финансов. В связи с расширением компетенции Главное управление путей сообщения с 1832 г. называлось Главным управлением путей сообщения и публичных зданий. Главное

управление ревизии государственных счетов с 1836 г. было переименовано в Государственный контроль. Во второй четверти XIX в. были созданы два новых центральных ведомства: Министерство двора в 1826 г. и Министерство государственных имуществ в 1837 г.

Автор соглашается с мнением А.С. Алексеева, что возвышение А.А. Аракчеева, его вхождение в Государственный совет, а затем и в Комитет министров сделало последний «послушным орудием и самым удобным органом для личного влияния на правительственные дела». Если в основе преобразований М.М. Сперанского лежала идея реализации принципа законности, то Аракчеев «ненавидел все, что могло стеснять его и предписывать ему законом определенные пути». Его власть заменила коллегиальные начала в управлении. Министры потеряли связь с императором, так как их личные доклады в этот период почти полностью прекратились. Они обращались в Комитет министров, в котором властвовал Аракчеев, и уже через него восходили к императору.

В период правления императора Николая I Комитету министров, кроме текущих вопросов, могли поручаться особые административные задачи, столь разнообразные, что невозможно определить между ними какую-либо естественную связь. Они поручались в разное время и по различным поводам, когда возникала необходимость в достаточно компактном и негласном органе для выработки чрезвычайных мер.

Таким образом, в 1801-1861 гг. происходит институциональное оформление системы государственного управления, состоящей из высших органов в лице Сената и Государственного совета и органов центрального отраслевого управления в лице министерств и главных управлений. При этом если в первую половину исследуемого периода (царствование Александра I и первое пятилетие правления Николая I) шли попытки поиска оптимальной модели системы государственного управления, то вторая половина характеризуется консервацией сложившихся общественных отношений и механизма управления. При этом преобразования в механизме государственного управления носят частный, локальный характер. Вступление на престол Александра II приводит к изменению правительственного курса в сторону подготовки существенных преобразований, затронувших все стороны общественной жизни и получивших название «эпохи Великих реформ».

Анализируя структуру государственно-правового статуса Министерства внутренних дел, автор приходит к выводу, что одним из составных элементов выступают принципы его организации и деятельности. Их изучение позволяет определить как место Министерства внутренних дел Российской империи в механизме государства, так и те начала на которых было осуществлено его организационное построение и строилась управленческая деятельность.

По мнению автора, под принципами организации и деятельности Министерства внутренних дел Российской империи можно понимать коренные начала, идеи и закономерности, лежащие в основе организационного построения и функционирования министерства, как непосредственно закрепленные в нормативных актах, так и выделяемые в результате научного анализа.

Принципы организации и деятельности образуют систему, внутри которой они связаны и взаимообусловлены как элементы единого целого. Ввиду этого эффективность организации и деятельности конкретного государственного органа, в частности Министерства внутренних дел, достигается последовательным применением всей системы принципов и каждого из них в отдельности. Вместе с тем выделение отдельного принципа внутри системы позволяет конкретно определить его роль, что облегчает практическое применение системы в целом.

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.

Самостоятельным элементом правового статуса министерства, по мнению автора, выступает механизм ответственности. Министерская система предполагала единоличную ответственность министра за законность действий и эффективность принимаемых мер. При этом в условиях российской действительности XIX в. на императора ложилась полная ответственность за назначение министров. И, если в современном понимании мы можем разделять политическую ответственность (перед народными представителями в лице органов законодательной власти) и юридическую ответственность министров (наступающую в судебном порядке за совершение противоправных действий), то в Российской империи в условиях абсолютизма это было невозможно. Российские императоры первой половины XIX в. являлись носителями всей полноты самодержавной власти в результате чего, министры несли всю полноту ответственности непосредственно перед императором – и политической и юридической.

Говоря об ответственности министерства и министра, ее можно рассматривать не только как один из принципов, но и как самостоятельный элемент правового статуса, входящий в его системный блок. На практике, юридическая ответственность не может осуществляться «вообще», так как она всегда основывается, в отличие от других видов ответственности, на нормах права, санкционированных государством в нормативных правовых актах и иных источниках. Научная классификация видов юридической ответственности производится по самым различным основаниям: по органам (субъектам), реализующим ответственность, по характеру санкций, по функциям и т.д. В современной правовой действительности достаточно устоявшейся является классификация видов ответственности по отраслевому признаку. Однако применительно к условиям Российского государства первой половины XIX в. данная классификация не может быть применима в силу неразвитости отраслевого деления правового массива.

Исследователи XIX в. сводили содержание ответственности к двум составляющим «а) государство должно быть вооружено надзором за деятельностью министерств...; б) ... сама ответственность в тесном смысле, т.е. условия возбуждения уголовного преследования против лиц административного ведомства, которые преступают пределы своих полномочий, или вообще не оправдывают оказанного им доверия».

В этой связи, с одной стороны, и министерства, и сами министры выступали в качестве объектов надзора со стороны высших органов государственной власти в лице императора, Сената и Государственного совета, отвечая за деятельность «подчиненных им мест», а с другой, они сами являлись субъектами контроля в отношении подведомственных учреждений. Мера и содержание ответственности министров определялись правовыми основами министерской системы. Первой составляющей министерской ответственности выступал надзор государства за деятельностью каждого министерства, в том числе и МВД. Система надзора опиралась на существовавшую в тот период систему отчетности. Перечень сведений о состоянии дел в самом департаменте и подведомственных учреждениях был закреплён в общем учреждении министерств, в котором говорилось: «Три рода полагаются во всех министерствах: отчет в суммах, отчет в делах и отчет в видах и предложениях к усовершенствованию каждой части».

Описанные выше формы контроля являлись средством надзора императора за развитием подчиненных министру органов и учреждений, а также и основанием ответственности министров перед верховной властью за надлежащее исполнение обязанностей, так как вопросы назначения, смещения и перемещения министров, привлечения их к ответственности полностью зависели от единоличной воли монарха.

Правила ответственности министров были сформулированы в 1811 г. при издании «Общего учреждения министерств». При этом законодатель в структуре ответственности министров выделил три элемента: ее предметы, порядок привлечения и последствия, которые можно рассматривать как варианты санкций со стороны государства.

В качестве предмета ответственности министров в законодательстве первой половины XIX в. выступало либо превышение министром «пределов своей власти», выразившееся в нарушение установленного порядка или требующую «отмену существующих законов», либо вредное бездействие, при котором министр «небрежением своим попустит важное злоупотребление или государственный ущерб». При этом законодатель достаточно подробно разбирает исключения из этих общих правил. Так, действия министра не должны были считаться превышением власти, если он или был в данном конкретном случае «верховой властью уполномочен», или если в чрезвычайных условиях он принял решение, превышающее его полномочия, но это было необходимо «в видах общей безопасности» или требовало срочных действий ввиду «опасности отлагать сию меру до высшего разрешения». Интересно также отметить, что министр нес ответственность за контрассигнованные им высочайшие повеления, но был освобожден от ответственности за повеления принятые и доставленные к его исполнению «без скрипты» (контрассигнации), либо принятые коллегиальным органом – Правительствующим Сенатом и утвержденные императором. Таким образом, в России уже в начале XIX в. в законодательстве находит закрепление ответственность министров за контрассигнованные акты верховной власти.

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 удостоиться «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.

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. 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. Борисова, в исследуемый период из 12 человек занимавших этот пост, только Д.Г. Бибииков 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 «неудовольствием» 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.

Что касается контроля за региональными органами, подчиненными Министерству внутренних дел, то эта деятельность в основном строилась на основании отчетов губернаторов и результатах сенатских ревизий. Для усиления этого контроля назначенному в 1834 г. товарищем министра внутренних дел А.Г. Строганову было поручено инспектировать местную администрацию, губернаторов, полицмейстеров, которые приходили в «трепет от его громкого имени, титула, погон с генерал-адъютантскими вензелями». Позднее, в 1842 г., во всех департаментах министерства были введены должности вице-директоров. Это было сделано с целью освобождения директоров департаментов от повседневной рутины и использования их для командирования в губернии для ознакомления «на месте с положением различных частей управления» и «установления ближайшего контроля со стороны министерства над деятельностью местных его органов».

Кроме того министры, выступали в качестве арбитров в случае возникновения конфликтов между структурными подразделениями самого министерства, а также между департаментами и местными подведомственными органами.

Подводя итог рассмотрению института ответственности министров, автор приходит к выводу, что в зависимости от конкретных обстоятельств министры внутренних дел могли выступать и как субъекты правоотношений, подлежащие привлечению к ответственности, так и в качестве субъектов, уполномоченных привлекать к ответственности своих подчиненных, в том числе губернаторов и полицмейстеров. Однако в отношении последних эти права министров внутренних дел были значительно ограничены тем, что решения о назначении и отрешении губернаторов от должности принимал сам император. В этой связи министр мог лишь инициировать привлечение губернатора к ответственности, но окончательное решение оставалось за императором.

Во второй главе - «Правовые основы организации Министерства внутренних дел Российской империи», состоящей из двух параграфов, автором анализируются правовые основы организационно штатного построения Министерства внутренних дел в исследуемый период. Автор приходит к выводу, что обязанности возложенные на Министерство внутренних дел при его образовании в начале XIX в. можно разделить на две группы, выделив таким образом в его деятельности две функции: хозяйственно-контрольную, которая в исследуемый период отводилась ведущая роль и охранительную, вышедшую на первый план во 2-й половине XIX в. Многофункциональность деятельности министерства приводила к тому, что любые изменения в социально-экономической, политической и духовной жизни российского общества отражались на объеме задач, решаемых ведомством, что в свою очередь приводило к многочисленным преобразованиям его организационной структуры.

Штаты министерства были высочайше утверждены 7 января 1803 г. В соответствии с ними при министре создавался департамент внутренних дел, состоящий из четырех экспедиций. Первая экспедиция, или экспедиция попечения о продовольствии народном, в свою очередь подразделялась на два отделения, которым был поручен контроль за снабжением государства жизненными припасами и руководство строительством и ремонтом казенных зданий. Вторая экспедиция, или экспедиция о спокойствии и благочинии, также была разделена на два отделения, которые руководили деятельностью земской и городской полиций, а также цензурой печатной продукции и зрелищ. Третья экспедиция, или экспедиция государственного хозяйства, опекуна иностранных и сельского домоводства, осуществляла надзор за пребыванием иностранных подданных, разработку сельскохозяйственных программ, поиск природных ископаемых, учет промышленных предприятий, (исключая предприятия горной промышленности, находившиеся в ведении министерства финансов), а также контролировала работу почт. Четвертая или экспедиция общественного призрения, состояла из отделения по медицинской коллегии и отделения приказов общественного призрения; последнее в свою очередь, руководило медицинскими, социальными, исправительными и общественными учреждениями.

По мере накопления и обобщения опыта выявилась необходимость дальнейшего переустройства департамента внутренних дел министерства. В связи с тем, что отделение экспедиции государственного хозяйства не справлялось со всем объемом работ по составлению строительных планов и смет, Высочайшим указом 7 сентября 1806 г. при департаменте внутренних дел был образован Строительный комитет. В соответствии с данным указом в обязанности Строительного комитета входило «рассматривать все доставляемые в оный от министра внутренних дел планы и сметы казенным строениям и делать на оные свои примечания», после чего вносить их на утверждение министра и, в случае их утверждения, «делать в планах и сметах сообразные оным перемены и исправления». Кроме того, один или два члена Строительного комитета должны были производить осмотр законченного строительства на предмет его соответствия утвержденным планам и качеству постройки.

Общее учреждение министерств 1811 г. выделило из состава Министерства внутренних дел Министерство полиции. 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 контрольно-ревизионные функции.

Правовой основой организации и деятельности Министерства полиции, явилось «Учреждение и наказ министру полиции». Составной частью документа были «Правила особенной ответственности министра полиции». Действуя в «обстоятельствах чрезвычайных» (условий чрезвычайности в данном акте не определялись) министр полиции мог требовать в свое распоряжение войска, давая непосредственные распоряжения командирам полков, минуя военное министерство.

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.

В таком виде структура министерств просуществовала до 1819 г., когда известная общность в задачах министерств полиции и внутренних дел, а также финансовые затруднения правительства привели к тому, что Министерство полиции было упразднено, а его аппарат включен в состав Министерства внутренних дел. Опыт их отдельного существования показал несостоятельность выделения полиции в самостоятельную отрасль государственного управления.

В ходе проведения этой реформы из Министерства внутренних дел в Министерство финансов был передан Департамент мануфактур и внутренней торговли, а Почтовый департамент был отделен от министерства внутренних дел и оставлен под руководством министра духовных дел и народного просвещения князя А.Н. Голицына, который слал именоваться также и Главным начальствующим над Почтовым департаментом. Кроме того, 19 марта 1820 г. в компетенцию Хозяйственного департамента из Министерства финансов были переданы дела о ярмарках.

В 1822 г. была проведена реформа управления медицинской частью, в ходе которой все управление гражданской медициной было вновь сосредоточено в Министерстве внутренних дел, в структуру которого были переданы из Министерства духовных дел и народного просвещения Медицинский совет (вместе с архивом и библиотекой), Санкт-Петербургская Медико-хирургическая академия и ее московское отделение, а также Повивальный институт в Белостоке. В результате реформы было произведено объединение двух Медицинских советов в одно общее присутствие, с сохранением всех функций обоих советов.

Таким образом, к концу 20-х годов XIX в. структура Министерства внутренних дел включала в себя 4 департамента (Государственного хозяйства и публичных зданий, Полиции исполнительной, Медицинского и Хозяйственного) и канцелярию министерства. Последняя состояла из 4 экспедиций.

Департамент государственного хозяйства и публичных зданий при создании был разделен на два отделения. Первое отделение включало два стола и занималось вопросами связанными с земледелием и населением. Второе отделение также включало два стола и ведало казенными зданиями. Кроме того 9 сентября 1828 г. в его структуре было образовано Третье отделение (Счетное), которое ведало составлением годовых отчетов и разных смет, а также других сведений о суммах и делах, проверкой ведомостей о денежных суммах в подчиненных местах и вело расходы по департаменту, включая обеспечение чиновников жалованием, приемом и увольнение со службы, пенсиями и наградами для них.

При департаменте существовал Строительный комитет, который занимался рассмотрением планов и смет с точки зрения художественной и архитектурной, вносил исправления на основании правил архитектуры и типовых проектов.

Созданные в начале XIX в. Экспедиция устройства дорог и Департамент водяных коммуникаций в 1809 г. были объединены в Главное управление водяных и сухопутных путей сообщения. Директором этого управления был назначен член царской фамилии принц Георг Ольденбургский (шурин Александра I). В 1811 г.

это ведомство стало именоваться Главным управлением путей сообщения. В 1832 г. в ведение Главного управления из Министерства внутренних дел была передана вся строительная часть по постройке так называемых «публичных зданий» и заведованию ими. В связи с передачей ей строительной части в Главное управление путей сообщения 12 августа 1833 г. был переименован в Департамент государственного хозяйства, а 28 сентября того же года был включен в состав Хозяйственного департамента.

Хозяйственный департамент организационно делился на два отделения и канцелярию. Первое отделение (продовольственное) включало два стола. Первый стол отвечал за создание и содержание продовольственных комиссий, управление хлебными запасными магазинами, включая приобретение, постройку, исправление продажу ненужных зданий магазинов, сбор планов их зданий. Также он контролировал оборот хлебных денежных капиталов, выдачу из них пособий в неурожайные годы и собирал общие сведения по продовольственным капиталам, как натуральным, так и денежным. В его компетенции находилось «определение, увольнение и награды по сей части чинов». Второй стол собирал и обрабатывал сведения о посеве, произрастании и урожае хлеба, о торговых ценах на жизненные припасы и составлял общий отчет о продовольствии. Им организовывались меры к истреблению животных, опустошающих поля, прогону скота (в первую очередь для продовольствия столиц и других крупных городов), отвращение стеснения в торговле хлебом, содействию провиантским ведомствам обоих военных министерств по заготовлению провианта и фуража, выпуску хлеба, вина и других «жизненных припасов» за границу. Этот же стол ведал организацией торгов и ярмарок, давал распоряжения о установлении цен.

Второе отделение также состояло из двух столов. Первый стол отвечал за учреждение и содержание Приказов общественного призрения и иных благотворительных заведений, независимых от приказов и организовывал призрение в них разных категорий неимущих. Второй стол ведал кредитной частью, включая прием и возврат вкладов на известных условиях, оборот капиталов посредством передачи их в кредитные учреждения и раздачу ссуд частным лицам. Функции бухгалтерии и кадрового аппарата выполняла канцелярия департамента. В 1842-49 гг. существовало Временное отделение для устройства городского хозяйства, которое ведало дела по устройству разных отраслей городского управления и самоуправления.

Департамент полиции исполнительной состоял из четырех отделений и канцелярии. Первое отделение включало два стола и отвечало за благоустройство. Второе отделение также состояло из двух столов и отвечало за благочиние. Третье отделение организовывало сбор и отправку повинностей, включая тыловое обеспечение войск, их квартирование и содержание от земли, устройство казарм и конюшен, наряд подвод для провианта и войск, и иным вопросам содействия военным ведомствам. Четвертое отделение – статистическое, осуществляло сбор, «хранение и составление различных статистических сведений». Канцелярия департамента полиции исполнительной отвечала за ведение делопроизводства по департаменту в целом, а также выполняла функции бухгалтерии, кадрового и пен-

сионного отделов, так как решала дела о назначении, увольнении, наградах, пенсиях и жалование и прочие расходах по департаменту, а также о награждении губернских чиновников по части департамента, и «разных лиц по особым заслугам или подвигам».

Медицинский департамент состоял из трех отделений и канцелярии. Первое отделение отвечало за развитие медицинской науки, образование и функционирование карантинных. Второе отделение также состояло из двух столов и на него возлагалось хозяйственное обеспечение деятельности медицинских учреждений. Третье отделение Медицинского департамента выполняло контрольно-ревизионные функции. Канцелярия Медицинского департамента вела общий журнал входящих бумаг и отвечала за распределение их по отделениям.

В 30-40-х годах в Министерстве внутренних дел был проведен ряд организационных мероприятий, направленных на усиление полицейско-карательной функции за счет сокращения хозяйственной деятельности.

Так в 1832 г. была проведена реформа, в результате которой в состав МВД вошло выделенное из Министерства народного просвещения Главное управление духовных дел иностранных исповеданий. Еще 24 августа 1827 г. был утвержден его штат. Оно состояло из 3 отделений: 1-е занималось делами католиков, униатов и армяно-григориан, 2-е - протестантов, 3-е - представителей др. религий. В 1828 г. главноуправляющим был назначен гр. Д.Н. Блудов, а когда в 1832 г. он был назначен министром внутренних дел, Главное управление было преобразовано в Департамент духовных дел иностранных исповеданий и в таком виде включено в структуру Министерства внутренних дел. Его передача в структуру министерства объяснялась тем, что понятие охрана безопасности и общественного порядка включало и контроль за деятельностью религиозных сект, раскольников, а также за всеми церковными организациями и объединениями, не относящимися к православной форме христианства.

По высочайшему указу от 17 июня 1836 г. последовало полное преобразование медицинского управления и из ведения Медицинского департамента была изъята функция заготовления медикаментов и других врачебных припасов, для чего в структуре Министерства внутренних дел был образован Департамент казенных врачебных заготовлений, в обязанности которого входило заготовление для армии и флота аптекарских материалов, приготовление лекарственных средств, заготовление хирургических инструментов, управление аптечными магазинами, казенными аптеками, определение, перемещение и увольнение чиновников подведомственных частей, а Медицинский департамент был обновлен и существенно изменен его состав и структура.

В 1842 г. Канцелярия министерства была преобразована в Департамент общих дел, который сохранил прежние функции канцелярии и состоял из трёх отделений.

Значительные изменения в структуре министерства были произведены министром Л.А. Перовским (1841-1852 гг.). Так в 1842г. была учреждена Особая канцелярия при министре внутренних дел. В том же году были учреждены должности вице-директоров во всех департаментах, для замещения директоров во время

их отсутствия. Это было обосновано необходимостью выездов руководителей департаментов в командировки для ознакомления с положением дел на местах.

В ходе начавшейся после поражения в Крымской войне реформы Военного ведомства, в него из Министерства внутренних дел в марте 1859 г. был передан Департамент казенных врачебных заготовлений.

Подготовка к проведению Крестьянской реформы, потребовало дальнейшего совершенствования структуры министерства. Так в марте 1858 г. на основе Статистического комитета министерства был создан Центральный статистический комитет, состоявший из двух отделов: статистического и земского. Общее руководство новым органом осуществлял товарищ министра внутренних дел, а в каждый из отделов входили по три члена.

Таким образом, исследование организации Министерства внутренних дел в рассматриваемый период показывает, что в целом его структура окончательно сформировалась к середине 20-х годов XIX в. Дальнейшие преобразования носили частный характер, и были обусловлены возникновением новых общественных отношений, которые требовали совершенствования органов отраслевого управления. Общий консерватизм внутренней политики императора Николая I, обусловил стабильность и организационной структуры основных звеньев государственного аппарата. Не исключением стало и Министерство внутренних дел. Только во второй половине 50-х годов XIX в. начинаются новое реформирование структуры министерства, которое связано с подготовкой и отменой крепостного права, созданием сословных органов городского и земского самоуправления, реформой правоохранительной системы. Все эти преобразования привели к существенному изменению правового статуса Министерства внутренних дел, изменению его структуры и компетенции. Однако большинство из них происходило за пределами исследуемого периода.

Анализируя правовые основы подбора и расстановки кадров Министерства внутренних дел в дореформенный период, автор приходит к выводу, что практическая реализация кадровой политики выражалась в подготовке и издании нормативно правовых актов регламентирующих порядок комплектования кадров, прохождения ими службы, а также обеспечивавших социальные гарантии и привилегии, включая пенсионное обеспечение. Кроме этого она выражалась в практической деятельности по исполнению данных актов и контроле за соблюдением принципов законности и эффективности в процессе данной деятельности.

В работе отмечается, что поступление на службу в начале XIX в. в первую очередь было связано с сословной принадлежностью кандидатов. Поступать в гражданскую службу по праву происхождения имели потомственные дворяне, сыновья личных дворян. К середине исследуемого периода издается «Устав о службе гражданской по определению от правительства», согласно которому право поступления на службу также получают сыновья священников, дьяконов православного, греко-униатского, армянского исповеданий, евангелических и реформаторских пасторов, купцов первой гильдии, приказных служителей, ученых и художников не имевших чинов, а также сыновья финляндских чиновников, занимавших классные должности.

Автором отмечается, что по мере усложнения государственного механизма и развития системы образовательных учреждений, дополнительным критерием отбора стал уровень образования кандидата, а стремление обеспечить государственный аппарат профессионально подготовленными кадрами приводило к снятию некоторых сословных ограничений. Так, лица принятые на службу по сословной принадлежности и окончившие высшие учебные заведения, духовные семинарии и гимназии с преподаванием греческого языка, могли при поступлении на службу определяться сразу на штатные должности, а выпускники высших и иных учебных заведений из непривилегированных сословий, награжденные по окончании классным чином или обладавшие ученой или академической степенью могли поступить на гражданскую службу. Таким образом, государство в лице своих органов, в том числе и Министерства внутренних дел, принимая во внимание низкий образовательный уровень основной массы служащих, было вынуждено привлекать на службу наиболее образованных, опытных и достойных представителей непривилегированных сословий.

Говоря о правовом регулировании назначения на должности в системе Министерства внутренних дел необходимо отметить, что в исследуемый период назначение на все высшие государственные должности соответствовавшие 1-3 классу «Табели о рангах» производились лично императором. Им назначался в первую очередь сам министр внутренних дел. Кроме того, уже по представлению министра происходило назначение его товарища (заместителя), директоров департаментов и губернаторов, которые после издания Манифеста от 8 сентября 1802 г. превратились в чиновников Министерства внутренних дел. Современные исследования опровергают устоявшееся в советской историографии мнение П.А. Зайончковского, что «подбор кандидатов на губернаторские посты определялся знатностью, протекцией и другими соображениями, далекими от уровня подготовки и деловых качеств». Министерство вело скрупулезный отбор кандидатов на высшие должности губернской администрации. Этому способствовало и то, что спрос на губернаторские посты, в отличие от других должностей никогда не иссякал, и кандидаты могли ожидать назначения годами. Для обеспечения эффективной кадровой политики при отборе кандидатов в министерстве была создана целая система, обеспечивающая обоснованность назначений. Поступающие протекции формализовывались в соответствующих списках кандидатов. При этом протекция или поручительство фиксировалось документально, когда просьбы известных сановников, влиятельных родственников, бывших начальников и сослуживцев подшивались в соответствующее делопроизводство. На основании данных сведений чиновники министерства внутренних дел (а 1810-1819 гг. Министерства полиции) составляли сводные списки кандидатов для представления их на высочайшее рассмотрение. Таким образом, к концу исследуемого периода кандидаты на должности губернаторов должны были соответствовать целому ряду требований. Как правило, губернаторами становились представители привилегированных сословий (91,9 %). Они должны были иметь значительный опыт государственной службы, так как назначались как правило лица достигшие III-IV класса в «Табели о рангах», то есть назначение происходило уже в зрелые годы. Наличие положи-

тельных рекомендаций являлось некоторой гарантией служебного соответствия будущего губернатора. Хотя формального образовательного ценза в исследуемый период пока не было введено (3/4 губернаторов имело домашнее образование), но появление графы об образовании в послужных списках чиновников и кандидатов на губернаторские посту в николаевское царствование свидетельствует о наметившейся тенденции.

Назначение чиновников VI и V класса было предоставлено самому министру. Он же назначал начальников отделений и прочих чиновников составляющих департаменты и иные подразделения самого Министерства внутренних дел. При этом директора департаментов имели право представления министру кандидатур для назначения чиновников VI и V класса, а всех остальных нижних чиновников своего департамента до VII класса включительно могли назначать самостоятельно.

В конце 20-х годов XIX в. под руководством Министерства внутренних дел начинает создаваться ведомственная система учебных заведений для подготовки квалифицированных чиновников – училища детей канцелярских служителей. Первое такое училище было создано в г. Рязани в 1825 г. для обучения 35 детей бедных дворян за счет средств местного дворянства. В 1828 г. был издан «Устав училищ для детей канцелярских служителей», в котором устанавливалось три основные цели создания этих учебных заведений: «1) Оказать пособие недостаточным приказным служителям или семействам их в воспитании детей. 2) Доставить сим детям приличное воспитание. 3) Образовать людей, способных к должностям канцелярским и вообще к гражданской службе». Позднее эти училища были переданы в ведение приказов общественного призрения. К 1855 г. насчитывалось уже 15 таких училищ, в которых обучалось 826 человек (при комплекте 725 мест). С помощью данных учебных заведений министерство обеспечивало приток в чиновничью среду квалифицированных кадров из числа обедневших представителей дворянского сословия.

В исследуемый период министерством предпринимался ряд мер, которые были призваны постепенно заменили избираемую дворянами земскую полицию на полицию, назначаемую от правительства. Таким образом, с созданием Министерства внутренних дел принципы комплектования сельской и городской полиции все более сближались, а в обязанность министру было вменено представление кандидатов на должность.

После окончания Отечественной войны 1812 г. преимущественное право на занятие руководящих полицейских должностей было представлено офицерам, получившим ранения во время войны. Специальный комитет для помощи раненым офицерам, образованный в соответствии с указом императора, мог направить их на занятие вакантных должностей полицмейстеров, частных приставов, но в 1831 г. Министерству внутренних дел было предоставлено право, по (представлению губернской администрации) увольнять их от должности, если по истечении полугодового срока службы в полиции они не проявляли способностей к службе и должного старания.

Рассматривая материальное обеспечение чиновников министерства, необходимо отметить, что в течение исследуемого периода неоднократно предпринимались попытки улучшения материального положения как служащих самого министерства, так и подчиненных ему учреждений, в том числе и полиции.

С начала XIX в. в связи с падением курса бумажных денег, которым выплачивались жалование и пенсии, материальное положение чиновников стало ухудшаться. К середине XIX в. оклады чиновников заметно выросли, но повышение их было относительным. Так, если в 1806 г. оклад 600 руб. ассигнациями равнялся 438 серебряным руб., то в 1829 г. повышенный до 1200 руб. он соответствовал только 320 руб. серебром, а в 1847 г. 343 руб. серебром. Для основной массы чиновников прожить на одно жалование было трудно, а содержать семью практически невозможно. Прилично содержать семью можно было при жаловании 6 тыс. руб. в год, что соответствовало жалованию чиновника не ниже директора департамента министерства.

Материальная необеспеченность толкала чиновников на путь должностных преступлений, главным из которых было взяточничество. В исследуемый период практиковались постоянные кормления администрации откупщиками, горнозаводчиками, солепромышленниками, помещиками и другими лицами, особо заинтересованными в «благорасположении» представителей власти. По свидетельству современников именно эти суммы позволяли губернским чиновникам жить достойно. Правительство относилось к этому с пониманием: «чувство справедливости и человеколюбие почти не позволяют преследовать с надлежащей строгостью за взятки». Даже очень богатый и безукоризненно честный киевский губернатор И.И. Фундулей (1839-1853 гг.) считал, что если богатые помещики не будут выделять средства на содержание чинов полиции, «то средства эти они будут получать от воров».

Это обстоятельство играло далеко не последнюю роль в широком распространении злоупотреблений, вызывало неуважение к закону, способствовало формированию правового нигилизма и, в конечном счете, оказывало развращающее влияние на общество.

С середины XIX в. правительство активно использует новый стимул для привлечения на государственную службу – казенную квартиру. Большинство зданий министерств и департаментов в С-Петербурге были по сути жилыми домами, в которых квартиры и занимали большую часть помещений, и только незначительная их часть отводилась «под присутствия». Император Николай I приказал чиновникам, включая высокопоставленных, жить в казенных квартирах, даже если у них в столицах имелись собственные особняки.

Следует отметить, что одним из элементов кадровой политики Министерства внутренних дел в дореформенный период являлась система поощрений и наказаний служащих центральных и местных органов министерства. Формами поощрения в исследуемый период выступало награждение орденами, медалями, знаками «безупречной службы» и т. п.

Со второй четверти XIX в. каждый министр ежегодно к рождеству, Новому году или пасхе делал императору «представление» о достойных награды чинов-

никах, кандидатуры которых царь утверждал или отклонял. С введением в 1842 г. «Положения о наградах чиновников гражданской службы» представления стали осуществляться один раз в год и была введена квота для каждого ведомства. Так на 24 298 чиновников, подчиненных министру внутренних дел полагалось представлять 50 кандидатов на награждение чином и 50 – для награждения орденами. Кроме того можно было представлять 4 человек «не стесняясь правилами к чином и орденам». Для сравнения на 8 115 чиновников подчиненных Министерству юстиции полагалось по 40 кандидатов на чином и ордена.

Рассматривая пенсионное обеспечение чиновников необходимо отметить, что в первой четверти XIX в. данный вопрос не имел четкой законодательной регламентации. Как правило, пенсии назначались по высочайшему повелению государственным служащим (военным и гражданским) получивших увечия вследствие исполнения служебных обязанностей, а в случае их смерти и члены их семей. В 1827 г. был принят «Устав о пенсиях и единовременных пособиях», установивший точные основания назначения пенсий. С введением данного документа устанавливалась ведомственная принадлежность пенсионного обеспечения чиновников. Пенсии назначались в самом высочайшем указе об отставке. Но поскольку такие указы издавались, как правило, в отношении чиновников I-IV классов, то по остальным служащим требовалось отдельное высочайшее распоряжение. В качестве приложения к Уставу 1827 г. было издано «Примерное расписание окладам для определения пенсий гражданским чиновникам по их должностям», в котором были установлены девять разрядов пенсий от 300 до 4000 руб. Так, в соответствии с этим документом гражданские губернаторы и обер-полицмейстеры столиц относились ко 2-му разряду и получали пенсии по 3 000 руб., полицмейстеры столиц и директора департаментов министерства относились к 3-му разряду и получали 1500-2000 руб., городничие и столоначальники в министерстве относились к 6-му разряду и получали 750 руб. и т.д.

Все вышеизложенное позволяет утверждать, что многие проблемы, характерные 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 в значительной степени характерны и для современных правоохранительных органов. Вместе с тем, благодаря усилиям Министерства внутренних дел к середине XIX в. наметились определенные успехи в деле подбора, расстановки, обучения и увольнения чиновников центрального аппарата и подчиненных учреждений, включая полицию.

В третьей главе диссертации – «Хозяйственно-контрольные функции Министерства внутренних дел Российской империи», включающей три параграфа анализируется деятельность министерства по совершенствованию системы региональных и местных органов государственной власти и сословного самоуправления, развитию медицины и ветеринарии и местного хозяйства.

Анализируя деятельность министерства как по оптимизации административно-территориального деления страны, совершенствованию структуры губернской администрации и органов сословного самоуправления, автор отмечает, что соз-

данная реформами 1775–1785 гг. система местных органов государственной власти в целом сохранилась и в исследуемый период, но в нее были внесены некоторые коррективы. С образованием министерств губернские и уездные государственные учреждения были подчинены отдельным министерствам. Так, в ведении Министерства внутренних дел оказались местная администрация, полиция, тюремные учреждения и органы сословного управления.

Главными представителями власти на местах являлись подчиненные Министерству внутренних дел губернаторы, на которых возлагались обязанности по управлению губернией, местной полицией, осуществлению надзора за судами и местами заключения, по контролю над сословными органами, а также по организации хозяйственных дел на территории губернии. В некоторых территориях назначались военные генерал-губернаторы, в ведении которых находилось несколько губерний, как правило, пограничных. При этом они обладали большей в сравнении с другими степенью власти, так как им подчинялись и воинские части, дислоцированные в пределах генерал-губернаторства. С 30 октября 1816 г. статус военных генерал-губернаторов получили главнокомандующие в С-Петербурге и Москве. Во второй четверти XIX в. часто практиковалось назначение вместо ординарных гражданских губернаторов военных губернаторов, которым помимо местной администрации и полиции, подчинялись также и все военные формирования на территории губернии. Это отражало общую тенденцию к военизации государственного аппарата. Особенно ярко это проявилось в период революционных событий в европейских странах в 1848-1849 гг., когда охранительная политика российского самодержавия достигла своего апогея.

Функции губернатора и губернского правления были обширны, и для повышения оперативности их деятельности в начале XIX в. был создан ряд коллегияльных учреждений: комитетов, комиссий, или присутствий, под председательством губернатора. Состав этих учреждений был приблизительно одинаков: губернский предводитель дворянства, губернский прокурор, председатель казенной палаты, управляющий палатой государственных имуществ и ряд других должностных лиц губернии.

Характеризую губернскую администрацию первой четверти XIX в., автор соглашается с мнением М.М. Сперанский, который отмечал, что для губернатора был характерен «недостаток законной власти при избытке личного самовластия».

Подводя итог рассмотрению данного вопроса, необходимо отметить, что проводимые Министерством внутренних дел мероприятия по совершенствованию механизма государственного управления на местах не достигли поставленных целей. В условиях феодальной России, с ее огромными расстояниями, неразвитостью транспортного сообщения, отсутствием квалифицированных кадров, как в центре, так и в провинции, местное чиновничество в отсутствие системы действенного контроля, как со стороны губернаторов, так и со стороны центральных ведомств, включая и Министерство внутренних дел, обеспечивало реализацию собственных сиюминутных интересов, а не защиту интересов государства. В течение всего исследуемого периода, не смотря на многочисленные реформы, мест-

ный административный аппарат продолжали характеризовать медлительность, коррумпированность и низкий профессионализм.

Характеризую дворянское самоуправление, автор отмечает, что с начала XIX в. дворянство все чаще уклонялось от участия в выборных органах, а те, кто и был выбран, старались уклониться от рассмотрения дел. Обобщив практику в наиболее неблагополучных регионах, Министерство внутренних дел подготовило развернутый доклад императору. На его основе был дан именной указ псковскому гражданскому губернатору с поручением собрать предводителей дворянства губернии для решения «всех дел, кои подлежат общему их рассмотрению», и не распускать их «доколь они не приведут их к окончанию». Указ содержал ссылку на то, что названное решение является своего рода прецедентом «на будущее время» в случае «подобных уклонений» со стороны выборных органов. Уже в царствование Николая I были сделаны некоторые попытки оживления дворянского самоуправления. В 1831 г. было издано новое «Положение о дворянских обществах». При подготовке этого акта учитывались две основные цели правительства: 1) точнее и определить устройство этих обществ, слишком слабо обозначенные в екатерининском законодательстве, и 2) улучшить личный состав дворянских собраний. Однако все новые постановления были направлены на оживление деятельности дворянских собраний и поднятие их значения. В результате проведенного анализа автор приходит к выводу, что поставленные цели не были достигнуты, так как деятельность дворянских обществ не могла получить оживления от одних технических усовершенствований их внутреннего распорядка. Дворянство не дорожило своим сословным самоуправлением. Даже включение в данный акт ряда постановлений, направленных на побуждение местного дворянства к деятельному участию в дворянских собраниях, не смогло изменить ситуацию. Уклонение дворян от участия в выборах и собраниях было хроническим явлением на протяжении 30-50-х годов XIX в.

Картина несколько меняется в конце исследуемого периода, когда в ходе подготовки крестьянской реформы по ходатайству дворян губерний в каждой губернии учреждается «комитет по улучшению быта владельческих крестьян».

Не лучше обстояли дела и с органами городского самоуправления, созданного Жалованной грамотой городам еще в 1785 г. Они находились под жестким контролем государственных органов. Собрания городского общества могли созываться только с «приказания и дозволения» губернатора. Он же вместе с казенной палатой контролировал расходование городских сумм. Любое мероприятие, «нужное для общей пользы, для выгоды и украшения города», могло проводиться городскими органами лишь с ведома или разрешения губернской администрации.

Кризис феодального строя, возникновение в его недрах элементов капиталистической формации сопровождалось разложением сословных групп городских жителей, что отразилось на судьбах городских сословных учреждений: прекратили существование городские депутатские собрания, а также общие думы, их члены использовались для отдельных поручений шестигласной думой. Все эти факторы вынудили правительство начать подготовку нового закона, регламентирующего участие населения города в решении местных вопросов.

После неоднократных малоуспешных попыток подготовит проект нового уложения, в 1842 г. при Хозяйственном департаменте Министерства внутренних дел открылось «временное отделение для устройства городского хозяйства». В течение двух лет отделение подготовило проект Городового положения для С-Петербурга, которому предшествовали «Главные основания для начертания проекта об общественном устройстве столичного города С.-Петербурга». Подготовленные отделением проекты дважды (в 1844 и 1845 гг.) после обсуждения Государственным советом возвращались в Министерство внутренних дел для окончательной доработки. После повторной переработки в министерстве и дополнительных работ по усовершенствованию уже в самом Государственном совете 13 февраля 1846 г. он получил высочайшее утверждение. Указ «О новом положении об общественном управлении С-Петербурга» содержал сословно-куриальные черты, характерные для сословной регламентации феодального общества, и в то же время четко зафиксированный единый для всех сословий имущественный ценз, отражающий постепенное стирание сословных разграничений общества, характерное для нарождающихся капиталистических отношений.

Положение возлагало на Министерство внутренних дел подготовку и проведение выборов в новые учреждения. Для этих целей была создана специальная временная комиссия под председательством С-Петербургского гражданского губернатора, в которую помимо чиновников от МВД входили С-Петербургский уездный предводитель дворянства, городской голова и чиновники канцелярии Военного генерал-губернатора. Кроме того, министру внутренних дел поручалось разрешение всех вопросов, возникающих при работе комиссии, а в случае необходимости именно он должен был входить в Комитет министров для высочайшего разрешения возникающих сомнений и противоречий. Система государственного контроля за деятельностью органов самоуправления приводила к тому, что и принцип самоуправления этих органов оставался мертвой буквой закона. По этому Положению все городское управление было отдано «под главное наблюдение и ведение военного генерал-губернатора», без распоряжения которого, не могло быть созвано ни одно собрание «градского общества» и Общей думы. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что созданные органы городского самоуправления изначально попадали в жесткую зависимость от местных государственных властей. Если в предшествующий период государство в основном ограничивалось контролем за учреждениями «градского общества», то со второй половины 40-х годов оно активно вмешивается в процессы их комплектования и деятельности, что приводит, с одной стороны, к превращению этих органов в придаток территориальных органов государства, а с другой стороны является своеобразной уступкой нарождающейся городской буржуазии, получившей возможность через эти органы участвовать в процессе управления.

Все проекты, относившиеся к перестройке системы местного управления в первой половине XIX в., исходили из того, что реальное состояние его было аморфным: функции между различными звеньями органов управления на местах не были четко распределены, что в значительной мере отражало незавершенность и противоречивость министерской реформы. Поэтому преобразования местного

управления тесно увязывались с продолжением реформы системы центральных органов отраслевого управления. А поскольку, как показано выше, трудно найти какую-либо сферу жизни, в руководстве которой не участвовало бы Министерство внутренних дел, то наиболее масштабные преобразования должны были касаться именно его.

Помимо всего сказанного выше, необходимо отметить, что в местном управлении начинают выделяться особые ведомства, заведовавшие отдельными сторонами местного хозяйства и благоустройства. Происходит обособление санитарной части, путей сообщения, призрение бедных, обеспечения народного продовольствия. В 1833 г. учреждаются губернские дорожные комиссии, соединяющиеся в 1848 г. со строительными комиссиями; в 1834 г. основаны «общие губернские комиссии народного продовольствия», в 1851 г. возникают «комитеты о земских повинностях». Все указанные учреждения характеризуются смешанным порядком комплектования: их состав наполовину коронный, наполовину выборный. В их деятельности намечаются первые отдаленные очертания будущих земских учреждений пореформенной России.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в системе местного управления Российской империи первой половины XIX в. прослеживается ряд 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 управление практически всеми сторонами местной жизни проходило через МВД и губернаторов. С другой стороны, правительство проводит попытки децентрализации управления через органы общественного, пока еще строго сословного, самоуправления. Однако эти попытки не были успешными, так как половинчатость преобразований и жесткий административный контроль за этими учреждениями со стороны губернской администрации снижали и без того низкую активность сословных представителей. В-третьих, предпринимались попытки отраслевой специализации местного управления через разнообразные комитеты и комиссии. При этом в условиях дореформенной России кадровый голод на местах был замечен еще более чем в центре. В результате персональный состав казался бы «специализированных» учреждений сводился к 7-10 членам губернской администрации во главе с губернатором. В итоге в исследуемый период так и не удалось создать эффективную модель местной власти, что привело к необходимости дальнейших преобразований в пореформенный период.

Анализируются функции Министерства внутренних дел по развитию промышленности, сельского хозяйства и строительства, автор отмечает, что с момента образования министерств в ведение министра внутренних дел находились «все отрасли государственной промышленности (кроме горной)», а также «содержание всех публичных зданий в государстве». Кроме этого министр должен был предотвращать «недостаток в жизненных припасах», т. е. отвечал за производство и доставку продовольствия на территории Российской империи.

Анализируя деятельность Министерства внутренних дел по развитию промышленности, сельского хозяйства и строительства, автор отмечает, что несмотря на предпринятые усилия решить все проблемы в указанной сфере не удалось,

вследствие как объективных, так и субъективных причин. Земледелие в условиях российского климата слишком сильно зависело от погодных условий и обеспечение продовольственной безопасности во многом не могло быть обеспечено только развитием зернового хозяйства. Внедрение же картофеля в исследуемый период не получило еще значительного распространения и было не способно выступать в качестве альтернативы зерновому производству даже в центральных и северных районах страны.

Деятельность министерства по развитию промышленности в исследуемый период оказалось под влиянием постоянно ведущихся войн. С одной стороны, военные нужды способствовали развитию суконной промышленности, но отсутствие крупного капитала приводило к тому, что большинство предприятий этой отрасли носило мелкокустарный характер и не могло выдержать конкуренции с уже появившимися крупными промышленными предприятиями. И все же протекционистская политика Министерства внутренних дел predetermined общую положительную тенденцию: число ежегодно открываемых предприятий превышало число разорвавшихся и закрывавшихся по иным причинам. Несмотря на объективные трудности, министерству удалось организовать производство того количества сукна, которое было необходимо для обеспечения армии, значительно выросшей в этот период. С другой стороны, возрастающие расходы на содержание армии и флота требовали от правительства новых источников доходов, что привело к постепенному отказу от убыточной казенной продажи соли и развитию продажи по контрактам с уплатой акциза в казну.

Постоянные войны требовали также устранения зависимости отечественного производителя от привозного сырья, в связи с чем министерством был проведен ряд мероприятий по развитию овцеводства и шелководства. Эта деятельность была тесно связана с политикой колонизации южных губерний, которая проводилась как за счет внутренней миграции трудоспособного населения на неосвоенные земли, так и приглашения иностранных специалистов, для которых по предложению Министерства внутренних дел был введен ряд льгот. Однако постепенно переселенческая политика министерства была переориентирована, и для освоения новых территорий стали привлекаться не иностранцы, переселение которых дорого обходилось казне, а крестьяне из густонаселенных губерний. Таким образом, не только заселялись новые земли, но и сокращался аграрный голод в центральной части страны.

Сокращение необоснованных расходов в бюджете требовало от министерства мер по упорядочению «строительной части». В результате подробного изучения была составлена инструкция, определившая порядок «составления и использования ремонтного фонда», явившегося прообразом современных амортизационных отчислений. Кроме того, в 30-е годы министерство активно реализовывало за счет казны крупные строительные проекты в местностях, пострадавших от неурожая, тем самым, с одной стороны, обеспечивая местное население работой и пропитанием, а с другой реализуя крупные проекты, требующие привлечения значительных, в том числе и людских, ресурсов.

Следовательно, с полным основанием можно считать, что Министерство внутренних дел играло важную роль в развитии хозяйства страны, обеспечения населения продовольствием, что способствовало общему снижению социальной напряженности, сокращению численности голодных бунтов и самовольных отлучек крестьян в поисках пропитания. Так, в результате неурожая и эпидемии в Западном крае и Псковской губернии только в 1846 г. умерло от 1/3 до 1/2 крестьян, зафиксировано 17 случаев нападения на усадьбы, а в 25 имениях имело место возмущение крестьян. В течение года было поймано 3 716 человек, находившихся в бегах.

Рассматриваются функции Министерства внутренних дел по развитию медицины и ветеринарии, автор отмечает, что низкий уровень развития медицины в России в начале XIX в., обусловил наличие значительных трудностей с которыми столкнулось руководство ведомства при обустройстве медицинской части. Большая часть населения страны проживала в антисанитарных условиях, что способствовало массовым заболеваниям и даже эпидемиям. Не хватало врачей и больниц, и бюджет не имел средств, которые можно было бы направить на увеличение их числа. Ситуация осложнялась тем, что большинство населения с предубеждением относилось к врачам и научной медицине. При таких условиях невозможно было организовать медицинское обслуживание населения на всей территории империи, но даже при таких затруднениях стараниями Министерства внутренних дел в дореформенный период удалось достичь определенных результатов.

В исследуемый период стараниями министерства была несколько сокращена нехватка врачей в империи, и хотя еще нельзя говорить о всеобщей доступности медицины, но в этой области наметились положительные сдвиги, как в области подготовки и распределения медицинских работников, распространении медицинских знаний, так и в росте количества медицинских учреждений и койко-мест в них. Еще более внушительных результатов достигло министерство в развитии ветеринарной части, которой вовсе не существовало в начале XIX в. Заложив необходимые организационные основы борьбы с болезнями животных, сформировав и подготовив ветеринарный персонал, Министерство внутренних дел способствовало развитию скотоводства, так как падежи скота приносили огромные убытки и повторялись ежегодно. Исходя из вышеизложенного, можно сделать в целом положительный вывод о деятельности Министерства внутренних дел как по развитию медицинской науки, так и по распространению практических медицинских знаний.

Вместе с тем автор отмечает, что несмотря на очевидные успехи, к концу исследуемого периода сохранялась «несоразмерность лечебных учреждений численности населения», недостаточной численности штатных врачей, их загруженность исполнением административных и судебно-полицейских обязанностей. Уездные больницы, как правило, имели не более 10-15 кроватей, а в губернских хоть и насчитывалось от 100 до 300 коек, но необходимость приема умалишенных, арестантов и военных чинов делала практически невозможным прием местных жителей. Осуществление медицинской помощи основной массе крестьянского населения было вообще практически невозможно.

В таком виде система медицинского управления сохранилась до периода «Великих реформ» императора Александра II, когда в нее добавляется общественное начало. Крестьянская реформа 1861 г. и последовавшая отмена крепостного права, Земская реформа 1864 г., в результате которой большинство больниц, находившихся в ведении упраздняемых приказов общественного призрения, было передано в ведение земских органов; Городская реформа 1870 г., в процессе которой органам городского самоуправления было поручено попечение о народном здравии, были основными этапами этого процесса. Присоединение России к международным санитарным конвенциям, содержащим правила противодействия эпидемическим заболеваниям, также способствовало дальнейшему развитию здравоохранения в стране. Данные изменения в общественной жизни привели к серьезным преобразованиям в системе самого Министерства внутренних дел и организации его деятельности по реализации хозяйственно-контрольных функций.

Четвертая глава диссертации – «Реализации правоохранительной функции Министерством внутренних дел Российской империи», состоящая из трех параграфов, посвящена рассмотрению деятельности министерства по охране правопорядка, гуманизации системы исполнения наказания и взаимодействию с другими государственными органами по обеспечению внутренней безопасности государства.

Автором отмечается, что новым этапом в развитии правоохранительных органов становится министерская реформа 1802 г. После создания Министерства внутренних дел в число его функций вошло поддержание порядка и безопасности на территории всей империи. Однако в исследуемый период эта деятельность осуществлялась наряду с другими, прежде всего, хозяйственно-контрольными функциями. Кроме того, сказывался почти вековой опыт существования полиции без центрального органа управления, и министерство не вмешивалось в ее повседневную работу, а реагировало лишь на те случаи, которые требовали непосредственного его контроля либо в силу своей важности, либо при разрешении спорных дел и введении новых узаконений.

Важным направлением деятельности министерства стала подготовка новых штатов полиции, которые соответствовали особенностям каждого города и уровню имеющихся в городской казне на эти нужды доходов. В результате Министерство внутренних дел ежегодно почти 30 лет «подносило» на утверждение императора штаты городских полиций, иногда отдельно, иногда вместе с положением о городских доходах и расходах, на счет которых и относилось, как и прежде, содержание всей полиции. В результате с 1803 по 1825 г. были изданы штаты почти для 90 городов. Эта цифра, на наш взгляд, свидетельствует о том, что начинания Александра I по созданию единообразных органов городской полиции оказались более последовательными и успешными, чем у его предшественников, и немалая заслуга в этом принадлежит по праву Министерству внутренних дел.

Крупная реформа городской полиции была проведена в 1835 г., когда был введен Нормальный штат в 355 уездных городах империи, по которому «определено производить содержание от казны» городской полиции. Остальные города были разделены на два разряда: в городах, «имеющих довольно значительные до-

ходы, содержание полиций отнесено на счет сих доходов»; для остальных - назначено пособие от казны. Полиция остальных губернских городов, «впредь до устройства доходов их, и издания постоянных штатов», оставлена была в прежнем положении.

Что касается органов сельской полиции, то они по-прежнему существовали в виде нижних земских судов. Неоднократные попытки ее реформирования не имели успеха. Состояние земской полиции вызывало серьезную обеспокоенность и надзорных органов. В начале 30-х годов XIX в. в ежегодных отчетах III отделения С.Е.И.В.К. и Корпуса жандармов звучали тревожные оценки ее деятельности. Все это заставило Министерство внутренних дел инициировать вопрос о реформировании сельской полиции. Правовой основой реформы стали «Положение о земской полиции», «Наказ чинам и служителям земской полиции», а также «Правила для земской полиции на случай скотского падежа» и «Положение о земской почте».

Реформа предполагала изменение порядка формирования и структуры местных полицейских органов. Теперь состав земского суда, в названии которого не упоминался отныне термин «нижний», включал исправника, непременно члена и двух сельских заседателей из государственных крестьян. Вместо дворянских заседателей были введены участковые заседатели, более известные в научной литературе как становые приставы, которые осуществляли полицейские функции на территории части уезда, которая получила название стана. В сельских населенных пунктах сохранялась полицейская повинность населения сотскими и десятскими, которые избирались из удельных и казенных крестьян, или назначались из числа крепостных самими помещиками.

«Наказ чинам и служителям земской полиции» подробно регламентировал обязанности сельской полиции в целом и отдельных должностных лиц, в частности. Кроме того, в него были включены высочайше утвержденные «Правила для земской полиции на случай скотского падежа».

Однако проведенная реформа не достигла в полной мере поставленных результатов. Жалобы на превышение земской полицией, теперь уже в лице становых приставов, своих полномочий продолжали поступать в III отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. Для подведения итогов реформы и для оценки деятельности становых приставов Министерством внутренних дел во многих губерниях были созданы секретные комитеты, возглавляемые губернаторами и губернскими предводителями дворянства.

Все это свидетельствует о общей неудовлетворенности Министерства внутренних дел и правительства в целом состоянием полиции, что привело к необходимости проведения новой реформы полиции, которая была проведена в 1862 г. уже после отмены крепостного права.

Анализируя уровень преступности в исследуемый период, автор отмечает, что он является одним из важнейших показателей состояния общества. В стабильном, традиционном обществе, в котором население привязано к своим общинам и месту жительства, городская жизнь развита мало, социальная структура иерархизирована и существует механизм строгого общественного контроля, связи внутри

общины сильно развиты и цели общественные преобладают над личными, как правило, наблюдается низкая преступность. С другой стороны, для урбанизированных и индустриальных обществ, в которых население подвижно как географически, так и социально, преобладают общественные связи, индивидуализм сильно развит, в системе ценностей важнейшим является личный успех, население характеризуется инициативой и большой свободой, преобладает более значительная преступность. В исследуемый период Российское общество находилось в переходном состоянии от традиционного к индустриальному: если в сельской местности продолжала сохраняться крестьянская община с круговой порукой с одной стороны, и мерами общественного воспитания и принуждения к правомерному поведению с другой, то в городах традиционные общественные связи претерпевали существенные трансформации в условиях формирующихся буржуазных отношений. Значительная часть городского населения оказывалась вне семейных связей, а соответственно и была лишена воспитательного воздействия семьи как социальной ячейки. Возникающие в городе социальные общности, в отличие от традиционных (семья, община), не всегда могли обеспечить позитивное воспитательное воздействие на индивида. С другой стороны сохранение сеньориальной юстиции в помещичьих хозяйствах, когда помещик сам в условиях крепостного права мог определять судьбу провинившегося крестьянина, вплоть до отправки в смиренный дом или даже в ссылку в Сибирь, приводило к латентности незначительных преступлений, не попадавших в официальную статистику. Все это подтверждается соотношением преступлений совершенных в городах и в сельской местности. Так, если в г. Москве одно преступление приходилось на 84 человека, то в губернии одно преступление на 1198 жителей.

Лавинообразный рост преступности происходит в 60-е годы XIX в. после отмены крепостного права. Так в г. Москве и Московской губернии было совершено в 1850 г. 2072 преступления, в 1860 г. - 3167, а в 1865 - 5433 преступления, «противу предшествующего года более на 1000». При этом в поступающих в министерство отчетах губернаторов основным фактором, оказывающим серьезное воздействие на состояние преступности было пьянство, которое, как правило, сопровождалось и мелким хулиганством. Таким образом, если в первой половине XIX в. преступность не требовала постоянного контроля со стороны Министерства внутренних дел, то в пореформенный период количественный рост числа преступлений требовал уже повышенного внимания правительственных органов.

Еще одним направлением деятельности полицейских органов по обеспечению внутренней безопасности и порядка в первой половине XIX в. была борьба с проституцией. Спрос на эти «услуги» складывался за счет притока в города мужского населения (крестьян-отходников, иногородних купцов и мещан, воинских команд). Так, в С-Петербурге в 1838г. на 333 тыс. мужского населения, приходилось 136 тыс. женского. Попытки правительства уничтожить это зло в предшествующий период особых успехов не имели, и в конце 30-х годов Министерство внутренних дел изменило тактику, поставив своей задачей не борьбу с проституцией, а сделало попытку взять проституцию под государственный контроль, прежде всего для того, чтобы не допустить распространения сифилиса и других венери-

ческих заболеваний. Предложенная министром внутренних дел Л.А. Перовский система надзора за женщинами этой профессии была одобрена Комитетом министров и санкционирована императором. В виде эксперимента она вводилась сроком на два года только в столице. При удачном окончании эксперимента планировалось подготовить и утвердить штаты Врачебно-полицейского комитета и штаты больницы для проституток законодательным путем через Государственный совет. Издание Указа 1843 г. узаконило проституцию в Российской империи. С этого момента полиция стала выдавать разрешения для открытия легальных публичных домов, находящихся под государственным медицинским контролем. Кроме того, полиция выискивала женщин, сделавших проституцию своим ремеслом, и ставила их на учет. В 1843 г. число проституток, находившихся под надзором, составляло 400 человек, к концу года достигло 900, а к маю 1852 г. – 1075 человек.

Положительный эффект от деятельности Врачебно-полицейских комитетов отмечали губернаторы. Так в отчете в Министерство внутренних дел Московского генерал-губернатора за 1850 г. говорится о состоящих «в ведении комитета 2300 женщинах», из которых «989 открыты вновь». При этом, на излечении в Сифилитическом отделении находилось 623, из них с первичными признаками 254, вторичными 98 и третичными только 2, что представляет несомненное доказательство благотворного влияния комитета на ослабление развития болезни в столице».

Говоря о руководстве Министерства внутренних дел деятельностью полиции, необходимо упомянуть и об организации пожарной охраны. Со стороны министерства в исследуемый период осуществлялась в основном координационная деятельность по сбору и анализу сведений о наличии и состоянии «огнегасительных» орудий, а также численности пожарной команды.

В ходе кодификации законодательства в 30-е годы XIX в. был издан «Пожарный устав». В нем закреплялось наличие специальных подразделений для борьбы с огнем в обеих столицах, а также во всех губернских городах России, регламентировался порядок комплектования пожарных команд (в основном из военных команд) и их снабжение за счет доходов Городских Дум. При этом в Москве и Санкт-Петербурге пожарную часть возглавлял брандмайор, а в губернских городах – брандмейстер. Уездным и заштатным городам, согласно «Уставу» 1832 г., отдельные пожарные части не полагались, а обязанность борьбы с огнем возлагалась на городскую полицию и «обывательские караулы».

В марте 1853 г. издается «Нормальная табель состава пожарной части в городах», в которой определялись штаты пожарных команд, количество инструментов и лошадей. В соответствии с этим документом штатный состав команд в первые стал определяться не по «высочайшему разрешению» для каждого города, а в зависимости от численности населения. Все города были разделены на семь разрядов. К первому относились города с населением до 2 тыс. жителей, а к седьмому – от 25 до 30 тысяч. Число пожарных в первом разряде, составляло 5, а в седьмом – 75 человек, возглавляемых брандмейстером. Проекты штатов пожарных команд,

составлялись губернаторами, а затем утверждались Мин \square с терством внутренних дел.

В 1860 г. в связи прекращением комплектования пожарных команд отставными военными служащими, и, с разрешения министра внутренних дел, городским обществам было предоставлено право учреждать общественные пожарные команды, которыми руководила полиция.

Финансирование полиции и пожарной части осуществлялось из городских доходов, а недостаток средств покрывался за счет сборов с обывателей. Города испытывали нехватку средств на обновление пожарного инструмента, ремонт повозок и покупку лошадей. Причины этого заключались: в бессистемности организации противопожарных мероприятий; в недостатке финансирования; попустительстве со стороны городских властей.

Подводя итог деятельности Министерства внутренних дел по обеспечению «тишины и спокойствия», необходимо еще раз отметить, что в изучаемый период она была направлена прежде всего на решение задач построения единообразной полиции в масштабах всего государства. При этом министерство практически не вмешивалось в повседневную деятельность полиции, а непосредственно участвовало в пресечении и расследовании наиболее опасных преступлений. Особенностью исследуемого периода является то, что впервые в истории России был создан центральный общегосударственный орган управления полицией в лице Министерства внутренних дел. Видимо, этим можно объяснить значительную самостоятельность местных полицейских органов первой четверти XIX в., осуществлявших свою деятельность, в основном опираясь на законодательство предшествующего периода. Тем не менее анализ деятельности министерства позволяет сделать вывод о том, что оно в случае необходимости могло контролировать и координировать деятельность местной полиции при ведении дел государственной важности, несмотря на то, что в изучаемый период средства связи не позволяли оперативно передавать информацию на большие расстояния. Во второй четверти XIX в. происходит централизация всего государственного аппарата. Не исключением стала и полиция. Министерство внутренних дел начинает собирать сведения о происшествиях не только по годам, но и по третям года, контролирует назначение руководителей полицейских структур, продолжает работы по оптимизации штатной численности полиции. Все эти мероприятия позволяют характеризовать Министерство внутренних дел как центральный орган по обеспечению правопорядка в стране. Однако многие вопросы обеспечения безопасности государства оно решало во взаимодействии с иными органами государства.

Говоря о взаимодействии Министерства внутренних дел с другими государственными органами в сфере обеспечения внутренней безопасности государства, автор отмечает, что оно осуществлялось по трем направлениям: 1) поддержание общественного порядка; 2) контроль за преступностью во всех ее проявлениях; 3) содействие государственным органам в выполнении поставленных перед ними задач и создание условий для их нормального функционирования.

Порядок межведомственного взаимодействия был закреплен в «Общем учреждении министерств» от 25 июня 1811 г. В соответствии с данным документом:

«Все министерства составляют единое управление: ... одно из них не может отделяться от других ни в видах управления, ни в общей его цели», а поэтому «в делах, прикосновенных к разным министерствам, каждый министр обязан требовать содействия других посредством отношения». Вместе с тем «ни один министр не должен сам собою и непосредственно входить в управление дел, вверенных другому».

На основе проведенного анализа, можно утверждать, что наиболее часто в первой половине XIX в. Министерство внутренних дел наиболее часто взаимодействовало с такими ведомствами, как: Военное министерство, Министерства финансов, народного просвещения и юстиции, Главное управление путей сообщения и публичных зданий, а также III отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии.

МВД с момента образования участвовало в решении широкого круга вопросов, выходящих за пределы его непосредственной компетенции, в том числе и связанных с безопасностью государства, его защитой не только от внутренних, но и от внешних угроз. Это подтверждается участием министра внутренних дел в нескольких комитетах, в обязанности которых входило «сохранение всеобщего спокойствия и тишины граждан».

Проведенный анализ взаимодействия Министерства внутренних дел с другими государственными органами по обеспечению внутренней безопасности государства позволяет утверждать, что в 1-й половине XIX в. не существовало 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. Это могли быть комитеты и комиссии, письменные отношения, патрулирование, этапирование, окарауливание и так далее. Если контакты Министерства внутренних дел с Военным министерством, Министерствами финансов, народного просвещения и юстиции, с Главным управлением путей сообщения и публичных зданий носили в основном позитивный характер, то сотрудничество с III отделением приобрело характер взаимного соперничества и неприязни. Знакомство с отчетами этого ведомства невольно наводит на мысль, что сложившееся у современников представление о его всемогуществе и вездесущности было явно преувеличено. Его отчеты представляют собой хорошо отлакированные ежегодные доклады монарху, преследующие цель, во-первых, убедить императора в любви и преданности большей части его подданных, во-вторых, показать нерадивость и неспособность руководства Министерства внутренних дел, его чиновников и сотрудников полиции и, в-третьих, продемонстрировать собственную значимость и успешность.

Анализируя основные направления деятельности Министерства внутренних дел по гуманизации системы мест заключения, автор отмечает, что с момента создания Министерства внутренних дел в ходе реформы органов центрального отраслевого управления в начале XIX в. в его ведении оказались в том числе и вопросы, связанные с организацией исполнения наказания. Главной особенностью системы управления местами лишения свободы к началу XIX в. была ее децен-

трализация. В ведении Министерства внутренних дел была сосредоточена лишь часть учреждений системы исполнения наказания. Однако передача ему общеуголовных тюрем в организационно-управленческом плане положила начало окончательному становлению российской пенитенциарной системы.

С 1819 г. управление тюремными учреждениями разделялось между Департаментом полиции исполнительной МВД и губернскими правлениями, с одной стороны, и Обществом попечительным о тюрьмах с его губернскими и уездными комитетами, с другой. Деятельность Общества распространялась на все места заключения, за исключением крепостей, где содержались государственные преступники.

Созданное как исключительно филантропическое, ориентированное на благотворительность, Общество постепенно превратилось в полуофициальную, наделенную некоторыми властными полномочиями организацию. Оно кроме прочего, должно было восполнять «своими пожертвованиями недостаток казенных средств, отпущавшихся на содержание тюрем и арестантов».

В 1851 г. Общество было причислено к Министерству внутренних дел, а обязанности президента общества были возложены на министра внутренних дел. Интересно отметить, что прилив частной благотворительности после этого стал быстро падать.

При переиздании Свода законов в 1857 г. новая редакция Устава общества вошла в структуру Устава о содержащихся под стражей как самостоятельный раздел. Согласно требованиям устава членами Общества по должности становились губернатор, полицмейстер и архиерей. Таким образом, Попечительным Обществом о тюрьмах впервые в России была поставлена задача исправления преступников, которая постепенно стала получать свое законодательное закрепление.

Начиная с 1823 г. в системе мест лишения свободы появляются военно-арестантские роты, первоначально служившие местом заключения для военно-служащих, совершивших преступления. Однако рост крестьянских волнений, подъем общественно-политического движения среди интеллигенции превратил арестантские роты в места лишения свободы и для гражданского населения.

В условиях общего кризиса крепостного строя и военизации государственного аппарата во второй четверти XIX в. царскому правительству импонировал военный режим в тюрьмах: с военным начальством, военно-уголовными законами, с наказанием арестантов шпицрутенами и т. п. «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. выдвинуло арестантские роты на первое место среди наказаний, предусматривавших лишение свободы, а вслед за ними перечисляло рабочий дом, смиренный дом, крепость, тюрьму и краткосрочный арест. С этого времени они приобрели широкое распространение. В середине XIX в. в России насчитывалось до 55 арестантских рот. В 1845 – 1860 гг. ссылкой в арестантские роты наказывалось от 10 до 14 процентов всех заключенных.

Все вышеизложенное позволяет выделить в деятельности Министерства внутренних дел в исследуемый период два главных направления: улучшение условий содержания лиц, находящихся в различных местах заключения Российской империи и подготовку законодательной базы для совершенствования отечественной

системы мест заключения в целом, с учетом отечественного и зарубежного опыта. Деятельность эта не всегда была последовательной и плодотворной. 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.

В **заключении** подводятся основные итоги исследования и формулируются теоретические выводы и обобщения. Государственно-правовой статус Министерства внутренних дел в рассматриваемый период свидетельствует о том, что данному ведомству отводилась особая роль в управлении делами общества и государства. Его детальные характеристики, приведенные в исследовании, позволяют выдвинуть тезис об уникальности отводившегося Министерству места в государственном механизме Российской империи в первой половине XIX в. В этот период министерства выступали в качестве субъектов государственного права, которое регламентировало место каждого министерства в механизме государства и определяло объем его властных полномочий.

В 1801-1861 гг. происходит институциональное оформление системы государственного управления, состоящей из высших органов в лице Сената, Государственного совета, Комитета министров и органов центрального отраслевого управления в лице министерств. При этом если в первую половину исследуемого периода (царствование Александра I и первое пятилетие правления Николая I, соответствующее первым трем этапам развития министерства внутренних дел) шел поиск оптимальной модели системы государственного управления, то вторая половина характеризуется консервацией сложившихся общественных отношений и механизма управления. При этом преобразования в механизме государственного управления носили частный, локальный характер. Вступление на престол Александра II, характеризовавшее начало нового, шестого этапа в развитии министерства, привело к изменению правительственного курса в сторону подготовки существенных преобразований, затронувших все стороны общественной жизни и получивших название «эпохи Великих реформ».

Основные выводы и положения диссертации отражены в 67 научных публикациях, общим объемом 108,72 п.л. В их числе:

- *научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных перечнем ВАК, объемом 8,98 п.л, в том числе 4 статьи в соавторстве, соавторство не разделено, объемом 1,93 п.л.:*

1. *Яковлев К.Л.* Место и роль высочайше утвержденных докладов министра внутренних дел в системе права Российской империи начала XIX века // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3. С. 118-120. 0,6 п.л.

2. *Яковлев К.Л.* Общие тенденции развития государственного аппарата Российской империи в XIX веке // Труды Академии управления МВД России. 2008. № 2 (6). С. 110-113. 0,45 п.л.

3. *Яковлев К.Л., Бондаренко Т.А.* Престиж полиции Российской империи (1802-1917 гг.) // Труды Академии управления МВД России. 2010. № 3. С. 89-93. (в соавторстве, соавторство не разделено). 0,45 п.л.
4. *Яковлев К.Л.* Принципы организации и деятельности Министерства внутренних дел Российской империи // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 3 (19). С. 90-92. 0,5 п.л.
5. *Яковлев К.Л.* Статус министра внутренних дел в начале XIX в. // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 3. С. 112-116. 0,5 п.л.
6. *Яковлев К.Л., Янченко И.Л.* Участие Министерства внутренних дел Российской империи в международном сотрудничестве по вопросам общественного призрения // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 1. С. 106-110. (в соавторстве, соавторство не разделено). 0,38 п.л.
7. *Яковлев К.Л.* Контрольная деятельность Министерства внутренних дел Российской империи за свободой передвижения подданных в XIX веке // Вестник Академии права и управления. 2013. № 33. С. 162-165. 0,5 п.л.
8. *Яковлев К.Л., Яковлева О.Н.* К вопросу об участии органов центрального отраслевого управления в борьбе с фальшивомонетничеством в Российской империи // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 1. С. 89-94. (в соавторстве, соавторство не разделено). 0,7 п.л.
9. *Яковлев К.Л.* Министерство внутренних дел и дворянское самоуправление в Российской империи первой половины XIX века // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3 (37). С. 90-92. 0,4 п.л.
10. *Яковлев К.Л.* К вопросу о роли Министерства внутренних дел в повышении обороноспособности государства накануне Отечественной войны 1812 г. // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1 (35). С. 130-134. 0,5 п.л.
11. *Яковлев К.Л.* Некоторые тенденции развития государственного аппарата Российской империи в дореформенный период // Вестник Академии права и управления. 2014. № 35. С. 41-46. 0,7 п.л.
12. *Яковлев К.Л.* К вопросу о деятельности Министерства внутренних дел по борьбе с эпидемиями холеры в первой половине XIX века // Вестник Екатеринбургского института. 2014. № 2 (26). С. 129-132. 0,4 п.л.
13. *Яковлев К.Л.* К вопросу о статусе Медицинского совета Министерства внутренних дел в дореформенной России // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 1 (29). С. 91-93. 0,4 п.л.
14. *Яковлев К.Л.* К вопросу о статусе генерал-штаб-доктора гражданской части в Российской империи дореформенного периода // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 2 (30). С. 103-105. 0,4 п.л.

15. Яковлев К.Л. К вопросу об участии Министерства внутренних дел в проведении реформы городского самоуправления в С-Петербурге в 1846 г. // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2014. № 3 (38). С. 51-53. 0,4 п.л.

16. Яковлев К.Л., Нечинас Ю.В. Общественное призвание и безопасность Российского государства до Крестьянской реформы 1861 г. // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2014. № 3 (125). С. 51-53. (в соавторстве, соавторство не разделено). 0,4 п.л.

17. Яковлев К.Л. Основные направления деятельности Министерства внутренних дел Российской империи по управлению тюремными учреждениями в первой половине XIX в. // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 1 (33). С. 98-101. 0,5 п.л.

18. Яковлев К.Л. Концептуальные вопросы правового статуса Министерства внутренних дел Российской империи в дореформенный период // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 2 (34). С. 26-29. 0,4 п.л.

19. Яковлев К.Л. К вопросу о взаимодействии Министерства внутренних дел и Военного министерства в области обеспечения правопорядка в первой половине XIX в // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 2 (40). С. 86-87. 0,4 п.л.

- монографии (объемом - 40,35 п.л., в том числе 1 - в соавторстве (соавторство не разделено) объемом 17 п.л.):

20. Яковлев К.Л. Министерство внутренних дел в государственном механизме Российской империи в царствование Александра I. Часть 1. (1802-1812 гг.). М., 2006. 124 с. 7,75 п.л.

21. Антонов В.В., Борисов А.В., Карандеев А.В., Малыгин А.Я., Маруков Ю.Н., Мулукаев Р.С., Сарычев Г.В., Суворов А.И., Яковлев К.Л. История Московской милиции. Становление и развитие органов охраны общественного порядка в Москве с древности до наших дней. (Коллективная монография, в соавторстве, соавторство не разделено) М., 2006. 360 с. 17 п.л.

22. Яковлев К.Л. Государственно-правовой статус Министерства внутренних дел Российской империи в дореформенный период (1802-1861 гг.). Монография. М., 2015. 272 с. 15,6 п.л.

- научные статьи, опубликованные в иных изданиях, объемом 16,27 п.л., в том числе в соавторстве 4 статьи (соавторство не разделено), объемом 2 п.л.:

23. Яковлев К.Л. Деятельность Министерства внутренних дел по развитию медицины (1802-1810 гг.). // Труды Академии управления МВД РФ «Отечественные органы внутренних дел: история и современность». М., 2000. С. 40-43. 0,3 п.л.

24. Яковлев К.Л. Общественное самоуправление в России: история и современность. // Труды Академии управления МВД РФ «Местное самоуправление: история, современность и перспективы». М., 2001. С. 73-77. 0,3 п.л.

25. *Яковлев К.Л.* Реформа органов центрального управления в России в начале XIX в. // Труды Академии управления МВД РФ «Актуальные вопросы Российской государственности». М., 2001. С. 96-100. 0,3 п.л.

26. *Яковлев К.Л.* Министерство внутренних дел Российской империи и органы местного управления в начале XIX в. // История органов внутренних дел России: Сборник научных трудов. Выпуск 6. – М., ВНИИ МВД России, 2002. С. 102-107. 0,4 п.л.

27. *Яковлев К.Л.* Столы // Энциклопедия МВД России. М., 2002. С. 491. 0,1 п.л.

28. *Яковлев К.Л.* К вопросу о роли Министерства внутренних дел Российской империи в решении продовольственной проблемы (начало XIX в.). // Труды Академии управления МВД России «МВД России 200 лет. История, развитие, перспективы». М., 2003. С. 237-247. 0,7 п.л.

29. *Яковлев К.Л.* Особенности правового регулирования деятельности образовательных и научных учреждений России в начале XIX в. // Методологические и практические проблемы инновационного образования и воспитания в высшей школе: материалы межвузовской научно-практической конференции. МО, Балашиха. Институт социально-экономического прогнозирования и моделирования. 2004. С. 98-102. 0,4 п.л.

30. *Яковлев К.Л.* К вопросу о роли Министерства внутренних дел Российской империи в профилактике и предотвращении эпидемиологической угрозы в начале XIX в. // Национальная безопасность и ее обеспечение органами внутренних дел. Материалы научно-практической конференции. Московский университет МВД РФ. М., 2005. С. 198-202. 0,3 п.л.

31. *Яковлев К.Л.* К вопросу об истории и социальной роли общественного самоуправления в России. // Местное самоуправление: проблемы правового регулирования, совершенствования управления, охраны правопорядка и собственности: материалы межвузовской научно-практической конференции. М.: Академия права и управления. 2007. С. 116-119. 0,3 п.л.

32. *Яковлев К.Л.* К вопросу о роли Министерства внутренних дел в реализации миграционной политики Российской империи в начале XIX в. // Проблемы регулирования миграционных процессов в современной России. Материалы межвузовской научно-практической конференции. М., 2005. 0,4 п.л.

33. *Яковлев К.Л.* Роль МВД Российской империи в реализации экономической функции государства в начале XIX в. // Социально-экономические и правовые аспекты рыночных отношений в России. Сборник научных трудов МИПП. Выпуск 5. М.: Московский институт предпринимательства и права. 2006. С. 115-119. 0,3 п.л.

34. *Яковлев К.Л.* Деятельность Министерства внутренних дел Российской империи по обеспечению внутренней безопасности государства в начале XIX в. // Органы внутренних дел и безопасность государства: история и современность. Сборник научных трудов. М.: Академия управления МВД России, 2006. С. 123-127. 0,3 п.л.

35. *Яковлев К.Л.* Роль Министерства внутренних дел Российской империи в профилактике правонарушений в начале XIX в. // Государственная система профилактики правонарушений: современное состояние и перспективы развития. Материалы Межведомственной научно-практической конференции (31 октября 2007 г.). М.: ВНИИ МВД России, 2008. С. 49-57. 0,35 п.л.

36. *Яковлев К.Л., Яковлева Е.И.* Роль Министерства внутренних дел в развитии системы образования в России в начале XIX в. // Актуальные проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в условиях конституционного развития Российской Федерации: Сборник научных статей. – М.: Академия управления МВД России, 2007. С. 120-125. 0,4 п.л.

37. *Яковлев К.Л., Яковлева О.Н.* Исторический опыт деятельности Попечительного о тюрьмах общества. // История уголовно-исполнительной системы в России. М.: НИИ ФСИН России, 2007. С. 170-176. 0,4 п.л. (в соавторстве, соавторство не разделено).

38. *Яковлев К.Л.* Либеральные начала в реформировании государственного аппарата России в начале XIX в. // Материалы III Международной межвузовской конференции «Россия и современный мир: проблемы политического развития. М., 2007., Ч.1. С. 23-31. 0,5 п.л.

39. *Яковлев К.Л.* К вопросу о роли МВД Российской империи в развитии предпринимательства в сфере промышленности. // «Развитие предпринимательской деятельности в России: новые экономические и правовые реалии». Сборник научных трудов МИПП. Вып. 6. Т. 2. М., 2007. С. 266-270. 0,4 п.л.

40. *Яковлев К.Л.* Функции Министерства внутренних дел по реализации миграционной политики Российской империи в начале XIX в. // Актуальные проблемы государства, права и управления на современном этапе развития Российского общества. Материалы межвузовской конференции. М.: Академия права и управления, 2007. С. 69-73. 0,5 п.л.

41. *Яковлев К.Л.* Общественное призвание и его влияние на безопасность государства. // Проблемы совершенствования управления, укрепления национальной безопасности, обеспечения прав и свобод личности в Российской Федерации. Материалы межвузовской научно-практической конференции. М.: Академия права и управления, 2009. С. 111-114. 0,45 п.л.

42. *Яковлев К.Л.* К вопросу о роли Министерства внутренних дел Российской империи в профилактике правонарушений в начале XIX в. // Общество, инновации, предпринимательство (многоаспектные подходы). Материалы региональной научно-практической конференции. Выпуск 7. Т. 2. М.: Московский институт предпринимательства и права, 2008. С. 64-69. 0,3 п.л.

43. *Яковлев К.Л.* К вопросу об участии населения г. Москвы в охране общественного порядка: история и современность. // Материалы Международной научно-практической конференции «Московское законодательство - 15 лет развития». Московский городской университет управления Правительства Москвы. М., 2009. С. 165-173. 0,6 п.л.

44. *Яковлев К.Л.* Россия периода абсолютизма как «полицейское государство». // Современная Россия: проблемы и перспективы. Сборник научных трудов

ученых, преподавателей, аспирантов, представителей органов исполнительной власти и бизнеса международной научной конференции. Т. 2. М.: Московский институт предпринимательства и права, 2009. С. 74-80. 0,5 п.л.

45. *Яковлев К.Л.* К вопросу о взаимодействии Министерства внутренних дел Российской империи с другими государственными органами в сфере обеспечения безопасности государства. // Политическая система и безопасность государства: Сборник трудов межвузовского научного семинара. М.: Академия управления МВД России, 2009. С. 241-250. 0,6 п.л.

46. *Яковлев К.Л.* Министерство внутренних дел России и местные органы власти: история и современность. // Актуальные проблемы юридической теории и практики, совершенствования государственного управления в Российской Федерации: Материалы межвузовской научно-практической конференции (24 ноября 2009 г.). М.: Академия права и управления, 2010. С. 54-65. 0,6 п.л.

47. *Яковлев К.Л.* Министерство внутренних дел Российской империи и развитие предпринимательства. // Социально-экономические, правовые и научно-практические аспекты развития предпринимательства в России и за рубежом: проблемы и перспективы. Сборник научных трудов международной межвузовской научной конференции. Выпуск 9. Том 2. М.: Московский институт предпринимательства и права, 2010. С. 187-193. 0,5 п.л.

48. *Яковлев К.Л.* К вопросу о роли Министерства внутренних дел Российской империи в противодействии эпидемическим угрозам. // Экстремальные ситуации, конфликты, согласие в контексте национальной и региональной безопасности: Сборник материалов 12-ой международной научно-практической конференции. М.: Академия управления МВД России, 2010. С. 276- 280. 0,4 п.л.

49. *Яковлев К.Л.* Министерство внутренних дел - карательный или хозяйственный орган? // Российская экономика: новая реальность (экономика, предпринимательство, право): Сборник научных трудов ученых и преподавателей международной межвузовской научно-практической конференции. Вып.10. М.: МИПП, 2011. С. 689-694. 0,5 п.л.

50. *Яковлев К.Л., Янченко И.Л.* К вопросу о роли общественного призрения в обеспечении социальной безопасности в Российском государстве. // Взаимодействие международного и внутригосударственного права Российской Федерации по обеспечению безопасности личности, общества и государства: Сборник трудов межвузовского научного семинара. М.: Академия управления МВД России, 2011. С. 120-130. 0,7 п.л. (в соавторстве, соавторство не разделено).

51. *Яковлев К.Л.* К вопросу о роли Министерства внутренних дел в кадровом обеспечении полиции (историко-правовой аспект. // Актуальные проблемы права и государства в XXI в.: материалы III Международной научно-практической конференции. Ч.1. Уфа. УЮИ МВД РФ, 2011. С.153-163. 0,6 п.л.

52. *Яковлев К.Л.* Роль Министерства внутренних дел Российской империи в развитии промышленности и противодействии незаконному предпринимательству. // Предпринимательство и социальная ответственность: отечественный и зарубежный опыт: Сборник научных трудов ученых и преподавателей международной

межвузовской научно-практической конференции. Вып.11. М.: МИПП, 2012. С. 710-715. 0,32 п.л.

53. *Яковлев К.Л.* К вопросу о роли Министерства внутренних дел Российской империи в обеспечении национальной безопасности в начале XIX в. // Правовые проблемы национальной безопасности Российской Федерации: Сборник трудов научной конференции. М.: Академия управления МВД России, 2012. С. 296-303. 0,4 п.л.

54. *Яковлев К.Л.* К вопросу о роли Министерства внутренних дел Российской империи в руководстве деятельностью полиции. // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений милиции общественной безопасности: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. М.: Академия управления МВД России, 2012. С. 158-167. 0,7 п.л.

55. *Яковлев К.Л., Яковлева О.Н.* Министерство юстиции и Министерство внутренних дел: механизм взаимодействия в рамках осуществления цензурной реформы в Российской империи XIX в. // «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции» 6 материалы XIV международной заочной научно-практической конференции 20 июня 2013 г.). М.: Изд. «Международный центр науки и образования», 2013. С. 6-12. 0,5 п.л. (в соавторстве, соавторство не разделено).

56. *Яковлев К.Л.* Министерство внутренних дел в системе органов центрального отраслевого управления. // Актуальные проблемы государственно-правового строительства в современной России: Сборник материалов всероссийского круглого стола «Актуальные проблемы государственно-правового строительства в современной России» 27 мая 2013 г. / Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова. – Орел: ОрЮИ МВД России им. В.В. Лукьянова, 2013. С. 115-120. 0,4 п.л.

57. *Яковлев К.Л.* Некоторые дискуссионные вопросы истории Министерства внутренних дел Российской империи // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2013. № 1 (24). С. 31-34. 0,35 п.л.

58. *Яковлев К.Л.* Законность как принцип в системе организации и деятельности Министерства внутренних дел Российской империи. // Проблемы обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод человека и гражданина в современных условиях: Сборник материалов научно-практического семинара (Москва, 16 апреля 2014 г.). Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М.: 2014. С. 208-212. 0,3 п.л.

59. *Яковлев К.Л.* К вопросу о роли Министерства внутренних дел Российской империи в реформировании городской полиции в первой половине XIX в. // Реформы полиции России: история, современность, перспективы: сборник трудов межвузовского научного семинара. М.: «Типография ТЕЛЕР», 2015. С. 146-159. 0,8 п.л.

60. *Яковлев К.Л.* К вопросу об организации контрольной деятельности МВД Российской империи за передвижением населения в первой половине XIX в. // «Проблемы обеспечения законности, правопорядка, прав граждан в современных условиях»: Сборник трудов межвузовского научно-практического семинара. М.: Академия управления МВД России, 2015. С. 49-54. 0,4 п.л.

61. *Яковлев К.Л.* Министерство внутренних дел Российской империи в формировании европейской системы противозидемиологической безопасности в XIX в. // «Роль России в формировании системы международной безопасности: история и современность (к 200-летию Венского конгресса)»: Сборник трудов Всероссийской научно-практической конференции. М.: Академия управления МВД России, 2015. С. 35-40. 0,4 п.л.

- учебники, учебные пособия, лекции объемом - 42 п.л.:

62. История органов внутренних дел: Учебник / Под ред. Р.С. Мулукаева. - (Коллектив авторов: *Беляева Л.И., Борисов А.В., Гончарова Ю.В., Желудкова Т.И., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С., Яковлева Е.И., Яковлев К.Л.*) – М.: Академия управления МВД России, 2004. 252 с. 18 п.л. (в соавторстве, соавторство не разделено).

63. Организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: учебник /под общ. Ред. Назаркина М.В., Титушкиной Е.Ю. В двух частях. Часть 1. М.: Академия управления МВД России, 2013. – 264 с. / Гл. 2. П. 1,2. 1 п.л.

64. *Борисов А.В., Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., Яковлева Е.И. Яковлев К.Л.* Развитие организационно-правовых основ управления полицией России в XVIII – начале XX вв. (учебное пособие) М.: Академия управления МВД РФ, 2002. 199 с. 11,6 п.л. (в соавторстве, соавторство не разделено).

65. *Маков М.А., Борисов А.В., Рыжова Ю.В., Яковлев К.Л.* Дознание в органах внутренних дел: историко-правовой аспект: Учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2014. 126 с. 8,5 п.л. (в соавторстве, соавторство не разделено).

66. *Яковлев К.Л.* Деятельность министерства внутренних дел по совершенствованию полиции Российской империи (1802-1811 гг.). Лекция. М.: Академия управления МВД России. 2003. 29 с. 1,7 п.л.

67. *Яковлев К.Л.* Организационно-правовые основы создания МВД Российской империи (1802-1810 гг.). Лекция. М.: Академия управления МВД России, 2001. 19 с. 1,2 п.л.

ЯКОВЛЕВ Константин Леонидович

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
В ДОРЕФОРМЕННЫЙ ПЕРИОД
(1802-1861 гг.)**

Подписано в печать 14.01.2016 г.

Усл. печ. л. 3,1. Уч.- изд. л. 3.1. Зак. Тир. 100 экз

Отпечатано в ООО «Типография ТЕЛЕР»

127130, Москва, ул. Клары Цеткин, д. 28. тел. (495)-937-86-64

E-mail:teler@teler.ru