

УДК 354.31:351/354(470)''18''

DOI:10.22394/2225-8272-2021-10-4-26-33

**ВЫХОДОВ Александр Александрович**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин, Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова (Россия, Орёл), e-mail: alex-exit@mail.ru

**YUKHODOV A.A.**, Candidate of Legal Sciences, Chief lecturer of the chair of State and legal disciplines of the Lukyanov Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia (Russian Federation, Orel), e-mail: alex-exit@mail.ru

### ФУНКЦИИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

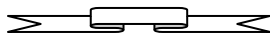
### FUNCTIONS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS IN THE SPHERE OF STATE ADMINISTRATION OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE FIRST HALF OF THE XIX CENTURY

**Аннотация.** Цель статьи заключается в анализе организации централизованного управления внутренними делами Российской империи посредством учреждения в 1802 году министерства внутренних дел. Автор, охарактеризовав структуру данного института и эволюцию его компетенции в первой половине XIX века, делает акцент на необходимости отхода от его догматической характеристики как исключительно центрального органа управления полицейскими учреждениями в государстве. Рассматриваются основные изменения в компетенции Министерства внутренних дел Российской империи в рассматриваемый период. На основе анализа законодательства Российской империи XIX века в отечественной науке формулируется вывод о том, что Министерство не только изменило свое историческое предназначение, состав и структуру, управляло различными сферами жизнедеятельности государства, но и получило непродолжительный опыт управления органами политической (высшей) полиции.

**Ключевые слова:** Российская империя, МВД, управление промышленностью, Министерство полиции, высшая полиция, Департамент внутренних дел.

**Abstract.** The article analyzes the organization of centralized management of internal affairs of the Russian Empire through the establishment of the Ministry of Internal Affairs in 1802. Having characterized the structure of this institution and the evolution of its competence in the first half of the XIX century, the authors emphasize the need to move away from its dogmatic characterization as an exclusively central governing body of city and county police institutions in the state. The main changes in the competence of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire during the period under review are considered. Based on the analysis of the legislation of the Russian Empire of the XIX century and the domestic legal science, the conclusion formulated that it not only changed its historical purpose, composition and structure, managed various spheres of the state's life, but also received a short experience in managing the bodies of the political (higher) police. The conducted research demonstrates the relevance of further research on the effectiveness of the organization of internal affairs management in the Russian Empire.

**Keywords:** Russian Empire, Ministry of Internal Affairs, Ministry of Police, industrial management, Higher Police, Department of Internal Affairs.



**ВВЕДЕНИЕ**

Манифест Александра I от 8 (20) сентября 1802 года (далее – Манифест), являясь одним из важнейших отечественных историко-правовых нормативных правовых документов, несомненно, предопределил эволюцию политического управления Российской империи на протяжении всего XIX века. Содержащиеся в нём цели и задачи, предопределяющие непосредственное разделение государственного управления на 8 частей (министерств), заключающиеся в обеспечении «народного спокойствия», повышении благосостояния подданных, наличии справедливого правосудия, оптимизации промышленности и торговли, а также в развитии культуры государства, сами по себе являются важнейшими маркерами успешности и эффективности государственного управления и в XXI веке. В то же время, несмотря на общедоступность текста данного Манифеста, представляется достаточно некорректным подход, встречающийся в отдельных историко-правовых работах, посвящённых данному акту и его государственно-правовым последствиям, артикулирующий при их исследовании исключительно на одной из функций образованных министерств. В большей степени это касается понимания роли и значения в государственном механизме первой половины XIX века Министерства внутренних дел Российской империи (далее – МВД РИ), назначение которого не должно рассматриваться в историко-правовых работах только лишь через призму управления полицейскими частями в государстве.

Напротив, в IV разделе указанного Манифеста, который раскрывает предназначение МВД РИ, упоминание полиции находится лишь в перечислении должностных лиц, обязанных доставлять министру рапорты «обыкновенные» и о чрезвычайных происшествиях [5, С. 245]. В этой связи, вполне очевидно, что данное министерство Российской импе-

рии, образованное в 1802 году, являлось, прежде всего, одним из первых органов централизованного управления государством, подробная характеристика которого способствует его широкому историко-правовому осмыслению как министерства, определяющего и, по сути, реализующего внутренние функции Российской империи в первой половине XIX века.

В контексте данной проблематики следует согласиться с позицией А. С. Элизбаряна о том, что только лишь к 1811 году завершился процесс «институционализации» и централизации полицейских учреждений [16, С. 191], обретение ими конкретного правового статуса.

Схожей позиции придерживаются Е. А. Пушкарев и А. А. Швец, приводя объективные причины того, что в рассматриваемый период министерство хотя и способствовало формированию и унификации полицейских учреждений, но не могло выстроить из них полностью централизованную систему, так как организация непосредственной работы низовых полицейских органов на протяжении 1782–1862 годов основывалась на «Уставе благочиния» [14, С. 107].

В целом, раскрывая предмет ведения МВД РИ, следует согласиться с позицией Н. А. Маслова о том, что его разнообразие затрудняет даже попытку подробного описания в рамках одной работы, а значительный объем компетенции, выходящий за пределы правоохранительной деятельности, сохранялся за министерством вплоть до революции [3, С. 259].

Поэтому говорить о полиции как центральном объекте управления в МВД РИ в начале XIX века представляется неуместным.

Примечательно, что в тексте Манифеста Александр I отразил принцип двухуровневой организации управления внутренними делами в Российской империи.

С одной стороны, указываются создан-

ные ранее и переподчиненные образованному министерству правительственные учреждения, образующие «министерский (национальный) уровень» управления внутренними делами, а с другой стороны, раскрывается «региональный уровень» через призму указания органов и должностных лиц, территориально находящихся в губерниях и имеющих подчинение МВД РИ. Представляется, что поиск оптимального взаимодействия данных уровней, выстраивания связи и подотчётности между ними с целью оптимизации и эволюции организации управления внутренними делами на территории Российской империи наиболее ярко отражают структурные преобразования внутри министерства в первые годы его существования.

В то же время хотелось бы отметить, что мы не ставим своей задачей противопоставление понятий органов внутренних дел и полицейских учреждений в историческом аспекте, а, напротив, признаём их соотношение как общего и частного, но не до степени смешения. Представляется вполне логичным, что наравне с трансформацией назначения и компетенции самого Министерства, следует с таких же позиций оценивать содержание органов внутренних дел, как основной его единицы.

Выглядит вполне допустимым утверждение о том, что элементный состав рассматриваемого министерства в первой половине XIX века формирует понятие органов внутренних дел исследуемого периода, ввиду отсутствия схожего института в предыдущие периоды развития государства, а также обозначенного предназначения и состава данного министерства, закреплённых Манифестом от 8 (20) сентября 1802 года. Отдельные попытки отождествления данного понятия исключительно с полицией в историческом аспекте являются некорректными.

В этой связи необходимо обратить более пристальное внимание на те государствен-

ные учреждения, которые были переданы в ведение МВД РИ в момент его образования.

Одним из таких структурных элементов в министерстве была Мануфактур-коллегия, восстановленная 17 ноября 1796 года именным указом Павла I [6, С. 9] с целью оптимизации управления промышленностью в Российской империи, в том числе путём «разгрузки» губернских казенных палат от непосредственного управления ею на своей территории ввиду их загруженности иными полномочиями и задачами.

Иными органами, восстановленными в 1797 году и включёнными в 1802 году в структуру образованного МВД РИ, были Главная соляная контора, созданная с целью «пользы казенной и выгоды народной» в части обеспечения населения солью и на которую распространялся ее правовой статус, действовавший в отношении нее до 1783 года, а также Экспедиция государственного хозяйства, опекуинства, иностранных и сельского домоводства, фокусировавшаяся среди прочего на управлении иностранными колонистами (например, немцами Поволжья).

Непосредственно существование Мануфактур-коллегии в структуре МВД РИ заняло непродолжительное время, она была окончательно ликвидирована Александром I 27 февраля 1804 года [7, С. 159]. Ликвидация Мануфактур-коллегии закончила первый этап реформирования министерства, начатый 18 июля 1803 года и заключающийся в ее объединении с иными «рудиментами» XVIII века в составе Экспедиции государственного хозяйства департамента внутренних дел [8, С. 753].

Вместе с тем с точки зрения осуществления государственной политики на рубеже XVIII и XIX веков весьма примечательно, что цели, обозначенные Павлом I при восстановлении Мануфактур-коллегии и Главной соляной конторы, схожи с целями их ликвидации через 5 лет. Отбросив политические аспекты

периода, причины и характер смерти Павла I и воцарения Александра I, несомненно, оказавших огромное влияние на государственное управление в начале XIX века, столь непродолжительный срок наглядно демонстрирует системную отсталость в управлении данными сферами и потребность коренных преобразований, которые могли быть только в эпоху министерств.

Особо следует обратить внимание на то, что рассмотренное преобразование не происходило на основе простого поглощения данных органов или понижения их статуса из самостоятельных органов в экспедицию департамента. Напротив, сохранив принадлежавшие им функции за МВД РИ, на основе доклада министра происходило их «встраивание» в новую министерскую структуру, сердцем которой становился Департамент внутренних дел, образованный в 1803 году. При этом отдельные организационные единицы «рудиментов» ликвидировались полностью, а их штат не в полном составе становился новыми служащими МВД РИ.

Данный принцип реорганизации управления внутренними делами, сформулированный как переход от «исправной» работы ранее существующих «частей» к их «должной» работе, в первые годы был реализован по отношению ко всему министерству. Например, дела медицинской коллегии и вопросы, связанные с организацией работы губернских приказов общественного призрения были переданы в третью экспедицию департамента внутренних дел. Кроме того, уже в этот момент в его компетенцию входили вопросы земледелия, снабжения населения продовольствием, губернского благоустройства, издательская деятельность и, наконец, «благочиние» (общественный порядок).

Эффективность управления по каждому из этих направлений была отлична и, несомненно, зависела от многих факторов. Вместе с тем развитие отечественной системы здравоохранения в XIX веке, ускоренное

формирование которой, по сути, начинается с создания МВД РИ, наглядно продемонстрировало демонстрации ее успехов и «достоинств» в условиях Отечественной войны 1812 года [4, С. 19], что в полной мере соответствует научной доктрине о милитаризации общественных отношений [15, С. 155].

Дальнейшее расширение и оптимизация централизованного управления внутренними делами Российской империи происходило в 1806 году путем передачи почтового департамента в структуру министерства, созданием двухуровневой структуры департамента внутренних дел, результатом чего стало деление на экспедиции и столы.

Важнейшей вехой в истории МВД РИ является 17 августа 1810 года, когда в результате изданного Александром I «Высочайшего утвержденного разделения государственных дел по министерствам» из МВД РИ был передан ряд функций в новообразованное Министерство полиции Российской империи (далее – МП РИ), прежде всего, в части, касающейся управления полицейскими учреждениями, но не ограничиваясь только им.

В результате данных преобразований к внутренним делам государства в широком смысле, которые оставались под управлением МВД РИ, стали относиться промышленность и мануфактуры, внутренняя торговля, строительство, вопросы мер и весов, развития медицинской науки (в рамках медицинского совета), организации и проведения сословных и дворянских выборов, почта [9, С. 323].

Именно по данным направлениям осуществлялось централизованное управление внутренними делами в Российской империи на протяжении 1810–1819 годов.

В то же время, в отличие от прежней двухуровневой структуры министерства внутренних дел, министерство полиции не монополизировало управление на местах. Представляется вполне логичным, что отсутствие единого исполнительного органа в

структуре МП РИ приводило фактически к двоевластию на местном уровне. Так, решение административно-хозяйственных вопросов местного уровня, осуществляемое через подчинение губернаторов по данному вопросу, оставалось в компетенции МВД РИ, а решение вопросов «обеспечения тишины и спокойствия» на местах – сфера министерства полиции [2, С. 257].

С манифестом Александра I от 25 июня 1811 года произошла унификация принципов построения и организации министерств в государстве, определённых в Манифесте от 25 июня 1810 года [9, С. 686]. Примечательно, что данным документом МВД РИ было отнесено к «делам государственной экономики», а МП РИ – к «устройству внутренней безопасности» [10, С. 687].

Основными задачами МВД РИ с 1810 по 1819 года обозначались «попечение и распространение земледелия и промышленности». Кроме них, министерство управляло почтой, колониями (переселением крестьян), внутренней торговлей и публичными зданиями.

Согласно манифесту от 25 июня 1811 года структурно любое министерство, в том числе МВД РИ, состояло из:

- департаментов, возглавляемых директорами и состоящих из отделений, подразделяемых на столы;
- совета министра, включающего в себя всех директоров департаментов;
- общего присутствия (собрания всех директоров департаментов и начальников отделений);
- особых установлений.

Коренные преобразования в управлении внутренними делами Российской империи ознаменовал именным Указ Императора от 4 ноября 1819 года, в результате которого министерство полиции было присоединено к МВД РИ, а управление промышленностью и внутренней торговлей было передано в Мини-

стерство финансов [11, С. 367].

Фактически изменился не просто состав министерства, но и его предназначение, а, следовательно, и государственный подход к определению внутренних дел. Вместе с утратой МВД РИ департамента промышленности и внутренней торговли кардинально меняется и целевое назначение всего Министерства. Вместо сформулированного в 1810 году «попечения и распространения земледелия и промышленности» главными направлениями деятельности начинает быть обеспечение внутренней безопасности. Особенно следует подчеркнуть, что МВД РИ, поглотив в 1819 году структуру Министерства полиции, помимо общей полиции, впервые в своей истории стало осуществлять руководство главным органом политической (высшей) полиции в государстве – Особенной канцелярией.

Централизованное управление общей и политической полицией в рамках одного министерства, с одной стороны, концентрировало значительную часть «силового блока» государства в одной структуре, придавая ему жизненно важное значение для всей империи, а с другой стороны, ставило серьезные требования к эффективной деятельности МВД РИ по обеспечению внутренней безопасности государства, в том числе ввиду отсутствия исторического опыта, преемственности в данном направлении.

События, произошедшие 14 декабря 1825 года, вошедшие в историю как Восстание декабристов, предопределили дальнейшие преобразования в управлении внутренними делами государства. Сам факт данного события демонстрировал неэффективность текущей модели высшей (политической) полиции, поэтому среди проектов ее дальнейшего преобразования был отдан приоритет созданию нового, независимого от МВД РИ органа, обладающего данной компетенцией.

Так, уже 3 июля 1826 года в соответствии

с указом Императора Особенная канцелярия в составе МВД РИ была ликвидирована, а функции политической (высшей) полиции были переданы в новый, независимый от министерства орган – Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии [12, С. 666]. В то же время важно понимать, что фактическое нахождение Особенной канцелярии в составе исследуемого министерства с 1819 по 1826 год в дальнейшем воспринималось как наличие у МВД РИ «исторического опыта» центрального органа обеспечения внутренней безопасности государства, который также будет одной из детерминант и учитываться при возвращении данной функции в министерство во второй половине XIX века.

К основным внутренними делам, составляющим компетенцию МВД РИ в 20-30 годы XVIII века, помимо дел общей полиции, относились вопросы пожарной охраны, почты, статистики (после 1834 года), строительной части (до 1832 года), в отдельные периоды – медицины, а также руководство подотчетными органами губернского правления.

В соответствии со штатами и табелями МВД РИ от 20 декабря 1834 года в его структуре наличествовали:

- Канцелярия, состоящая из трех отделений;
- Департамент полиции исполнительной;
- Департамент хозяйственный;
- Департамент духовных дел иностранных исповеданий;
- статистическое отделение при Совете министров [14, С. 277].

Также к МВД РИ относился Медицинский совет, Медицинский департамент с созданной в 1836 году в его структуре типографией.

Кроме этого, сохранялась компетенция министерства на местах и подотчетность губернских органов. Например, отдельные исследователи и современники данных событий в вопросе организации медицинской службы в губерниях, а также ее связи с МВД

РИ используют термин «медицинская полиция», отделяя ее от полиции исполнительной и хозяйственной. В этой связи заслуживает внимания работа О. В. Гариной, которая, исследовав деятельность Медицинского департамента МВД РИ, подробно охарактеризовала механизм его взаимодействия с местными властями при появлении заразных болезней или эпидемий в губернии [1, С. 149], связующим элементом, которого выступал губернатор. Схожие механизмы были и в других департаментах.

Дальнейшие преобразования в управлении внутренних дел Российской империи в рассматриваемый период заключались в оптимизации существующей модели построения министерства, взаимодействии с губерниями, восстановлении в 1842 году секретного делопроизводства в форме Особенной канцелярии.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализируя рассматриваемые выше изменения в структуре, компетенции, правовой основе функционирования МВД РИ в первой половине XIX века, вполне отчетливо можно проследить ряд тенденций в государственном подходе к управлению внутренними делами:

- переход структуры министерства от совокупности группы существующих ранее (с XVII века) «частей» (коллегий, учреждений) к новой, единой организационной структуре, выполняющей ранее принадлежащие им функции;
- трансформация с 1802 по 1819 год основного предназначения централизованного органа управления внутренними делами государства, выразившаяся в передаче вопросов, касающихся промышленности и внутренней торговли, в иное министерство;
- постепенный уход от территориального (уездного и городского) управления подведомственными органами в губерниях, в том числе полицейскими учреждениями, к функциональному, ярким примером которого сле-

дует считать перераспределение компетенции в первом и втором отделении экспедиции спокойствия и благочиния Департамента внутренних дел, осуществленное в 1806 году;

- непродолжительный опыт (с 1819 по 1826 год) совмещения управления внутренними делами, общей и политической (высшей) полицией в рамках единого органа, наличие которого предопределило возвращение к данной модели управления в конце XIX века.

Таким образом, сопоставив структуру МВД РИ начала и середины XVIII века, следует сделать вывод о значительном пути, в результате прохождения которого оно не только изменило своё историческое предназначение, состав и структуру, управляло различными сферами жизнедеятельности государства, но и получило непродолжительный опыт управления органами политической (высшей) полиции, что, несомненно, учитывалось уже во второй половине XIX века.

#### **Библиография:**

1. Гарина О.В. К вопросу о деятельности медицинской полиции в XIX веке // Международный научно-исследовательский журнал. – 2018. – № 1. – С. 147-151.
2. Гурлев И.В. Полиция Российской империи при Александре I (1801–1825) // Власть. – 2021. – № 2. – № 29. – С. 252-258.
3. Маслов Н.А. К вопросу о предмете ведения Министерства внутренних дел Российской империи // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2016. – № 16-2. – С. 259-260.
4. Мухаметов П.А. Деятельность Министерства внутренних дел и Министерства полиции Российской империи по управлению здравоохранением в начале XIX века // Право: ретроспектива и перспектива. – 2021. – № 2. – С. 14-19.
5. Полное собрание законов Российской

империи. Первое собрание. Т. XXVII. №20 406.

6. Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание. Т. XXIV. №17 576.

7. Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание. Т. XXVIII. №21 185.

8. Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание. Т. XXVII. №20 852.

9. Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание. Т. XXXI. №24 326.

10. Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание. Т. XXXI. №24 686

11. Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание. Т. XXXVI. №27 964.

12. Полное собрание законов Российской империи. Второе собрание. Т. I. № 449.

13. Полное собрание законов Российской империи. Второе собрание. Т. IX. № 7685.

14. Пушкарев Е.А., Швецов А.А. Деятельность полицейских учреждений в системе Министерства внутренних дел Российской империи в XIX – начале XX века // Общество и право. – 2021. – № 1. – С. 107-112.

15. Цыбаков Д.Л. Милитаризация международной политики: последствия для интересов и безопасности России: монография. – М.: МАКС Пресс, 2012. – 236 с.

16. Элизбарян А.С. Особенности эволюции правового статуса органов полиции в период существования Российской империи // Вестник казанского юридического института МВД России. – 2021. – № 2. – С. 189-195.

#### **References:**

1. Garina O.V. On the question of the activity of the medical police in the XIX century [On the issue of the activities of the medical police in the 19th century] // International Scientific Research

- Journal. – 2018. – №1. – S.147–151. (In Russ.).
2. Gurlev I.V. The police of the Russian Empire under Alexander I (1801-1825) [Police of the Russian Empire under Alexander I (1801-1825)] // Power. – 2021. – № 2. – №29. – S.252–258. (In Russ.).
3. Maslov N.A. On the issue of the subject of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire [On the subject of the jurisdiction of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire] // Actual problems of combating crimes and other offenses. – 2016. – № 16-2. – S.259–260. (In Russ.).
4. Mukhametov P.A. Activity of the Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Police of the Russian Empire on health care management at the beginning of the XIX century [The activities of the Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Police of the Russian Empire on healthcare management in the early 19th century] // Law: retrospective and perspective. – 2021. – №2. – S.14–19. (In Russ.).
5. The complete collection of laws of the Russian Empire [Complete collection of laws of the Russian Empire]. The first meeting. Vol. XXVII. № 20.406. (In Russ.).
6. The complete collection of laws of the Russian Empire [Complete collection of laws of the Russian Empire]. The first meeting. Vol. XXIV. № 17.576. (In Russ.).
7. The complete collection of laws of the Russian Empire [Complete collection of laws of the Russian Empire]. The first meeting. Vol. XXVIII. № 21.185. (In Russ.).
8. The complete collection of laws of the Russian Empire [Complete collection of laws of the Russian Empire]. The first meeting. Vol. XXVII. №20.852. (In Russ.).
9. The complete collection of laws of the Russian Empire [Complete collection of laws of the Russian Empire]. The first meeting. T. XXXI. № 24.326. (In Russ.).
10. The complete collection of laws of the Russian Empire [Complete collection of laws of the Russian Empire]. The first meeting. T. XXXI. № 24.686. (In Russ.).
11. The complete collection of laws of the Russian Empire [Complete collection of laws of the Russian Empire]. The first meeting. T. XXXVI. № 27.964. (In Russ.).
12. The complete collection of laws of the Russian Empire [Complete collection of laws of the Russian Empire]. The second collection. T. I. № 449. (In Russ.).
13. The complete collection of laws of the Russian Empire [Complete collection of laws of the Russian Empire]. The second collection. Vol. IX. № 7685. (In Russ.).
14. Pushkarev E. A., Shvets A.A. Police institutions in the system of the Ministry of internal Affairs of the Russian Empire in the XIX – early XX centuries [The activity of police institutions in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire in the XIX - early XX centuries] // law and Society. – 2021. – №1. – S.107–112. (In Russ.).
15. Tsybakov D.L. Militarization of international politics: implications for the interests and security of Russia [Militarization of International Politics: Consequences for the Interests and Security of Russ]: monograph. – M.: MAKS Press, 2012. – 236с. (In Russ.).
16. Elizbaryan A.S. features of the evolution of the legal status of the police in the period of the Russian Empire [Features of the evolution of the legal status of the police during the existence of the Russian Empire] // Bulletin of the Kazan law Institute of the MIA of Russia. – 2021. – №2. – S.189–195. (In Russ.)