

Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2024. № 2 (109). С. 9–22.
Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024.
Vol. no. 2 (109). P. 9–22.

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки)

Научная статья

УДК 340.1

DOI: 10.55001/2312-3184.2024.89.78.001

АКТЫ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ МИНИСТЕРСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (1802–1811 гг.)

Минникес Ирина Викторовна

Институт правовых исследований Байкальского государственного университета,
Иркутск, Россия, ivminnikes@mail.ru

Введение. В статье рассматриваются формы и основные черты нормативных актов, которые напрямую относятся к сфере полномочий Министерства внутренних дел Российской империи. Хронологические рамки исследования охватывают период с 1802 по 1811 г. Нижняя граница определена в соответствии с датой создания министерств Манифестом 1802 г. Верхней временной границей выбрана дата «Общего учреждения министерств» 25 июня 1811 г., поскольку этот документ внес изменения в компетенцию МВД. Основная задача исследования – с помощью общенаучных и формально-юридических методов определить, в каких формах воплощались решения МВД в то время, когда министерство не имело права издания общеобязательных нормативных актов и какое место занимали акты МВД в общем массиве нормативных актов империи.

Материалы и методы. Методология работы включает комплекс методов научного познания, обусловленных предметом и целями исследования: диалектический метод для оценки развития предмета исследования; анализ, синтез, обобщение, индукция, дедукция применены для анализа правовых документов. Разнохарактерность юридических актов потребовала применения системного анализа. Важная роль отведена специально-юридическим методам (формально-юридическому, технико-юридическому методам, методу толкования юридических норм), способствующим раскрытию содержания нормативно-правового материала, содержащегося в Полном собрании законов Российской империи.

Нормативную базу исследования составили акты 1802–1811 г., систематизированные в Полном собрании законов Российской империи. Установлено, что вопросы организации и деятельности МВД регламентировались тремя формами нормативных актов. Это Высочайше утвержденные доклады МВД, указы, объявляемые министром внутренних дел, и указы, данные министру.

Иные формы актов (записки, резолюции и др.) применялись редко. Несмотря на различие форм, все акты МВД требовали резолюции императора. Количество актов МВД варьировалось год от года. Наибольшее число актов, относящихся к МВД, принято в 1808 г.

Результаты исследования. Поскольку в русле обозначенного направления можно выявить множество важнейших проблем и аспектов, в данной работе сделан акцент на исследование правовых средств организации и деятельности МВД в начале XIX в., на уяснение юридической природы актов, связанных с МВД, их места в системе нормативных актов Российской империи.

Выводы и заключения. Несмотря на официальное отсутствие у МВД права на участие в правотворчестве, акты, относящиеся к организации и деятельности МВД, играли заметную роль в правовой жизни империи. Их количество за исследуемый период составило 7 % от общего числа нормативных актов, включенных в Полное собрание законов.

Ключевые слова: История права России, Российская империя, источники права, министерство внутренних дел, акты министерств

Для цитирования: Минникес И. В. Акты Министерства внутренних дел в период становления министерской системы управления в Российской империи (1802-1811 гг.) // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России: науч.- практ. журн. Иркутск : Восточно-Сибирский институт МВД России. 2024. № 2 (109). С. 9–22. DOI: 10.55001/2312-3184.2024.89.78.001

5.1.1. Theoretical and historical legal sciences (legal sciences)

Original article

ACTS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS DURING THE PERIOD OF FORMATION OF THE MINISTERIAL SYSTEM OF ADMINISTRATION IN THE RUSSIAN EMPIRE (1802-1811)

Irina V. Minnikes

Institute of Legal Studies of Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation
ivminnikes@mail.ru

Introduction. The article considers the forms and main features of normative acts that directly relate to the sphere of authority of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire. The chronological framework of the study covers the period from 1802 to 1811. The lower boundary is defined in accordance with the date of creation of ministries by the Manifesto of 1802. The upper temporal boundary is the date of the "General Establishment of Ministries" on June 25, 1811, as this document introduced changes in the competence of the Ministry of Internal Affairs. The main task of the study is to determine with the help of general scientific and formal-legal methods in what forms the decisions of the Ministry of

Internal Affairs were embodied at the time when the ministry did not have the right to issue generally binding normative acts and what place the acts of the Ministry of Internal Affairs occupied in the general array of normative acts of the empire.

Materials and Methods. The methodology of the work includes a set of methods of scientific cognition, conditioned by the subject and objectives of the study: dialectical method to assess the development of the subject of the study; analysis, synthesis, generalization, induction, deduction applied to the analysis of legal documents. The diversity of legal acts required the application of system analysis. An important role was given to special-legal methods (formal-legal, technical-legal methods, method of interpretation of legal norms), contributing to the disclosure of the content of normative-legal material contained in the Complete Collection of Laws of the Russian Empire.

The normative base of the study was made up of acts of 1802-1811, systematized in the Complete Collection of Laws of the Russian Empire. It was established that the issues of organization and activities of the Ministry of Internal Affairs were regulated by three forms of normative acts. These are the reports of the Ministry of Internal Affairs approved by the highest authority, decrees announced by the Minister of Internal Affairs and decrees given to the Minister. Other forms of acts (notes, resolutions, etc.) were rarely used. Despite the difference of forms, all acts of the Ministry of the Interior required the emperor's resolution. The number of acts of the Ministry of Internal Affairs varied from year to year. The largest number of acts related to the Ministry of Internal Affairs was adopted in 1808.

The Results of the Study. Since many important problems and aspects can be identified in the context of the indicated direction, this paper focuses on the study of legal means of organization and activities of the Ministry of Internal Affairs in the early XIX century, on the clarification of the legal nature of acts related to the Ministry of Internal Affairs, their place in the system of normative acts of the Russian Empire.

Findings and Conclusions. Despite the official absence of the Ministry of Internal Affairs of the right to participate in law-making, the acts relating to the organization and activities of the Ministry of Internal Affairs played a significant role in the legal life of the empire. Their number for the period under study amounted to 7% of the total number of normative acts included in the Complete Collection of Laws.

Keywords: History of Law of Russia, Russian Empire, sources of law, Ministry of Internal Affairs, acts of ministries

For citation: Minnikes I.V Akty ministerstva vnutrennih del v period stanovleniya ministerskoj sistemy upravleniya v rossijskoj imperii (1802-1811 gg.) [Acts of the ministry of internal affairs during the period of formation of the ministerial system of administration in the russian empire (1802–1811)]. Vestnik Vostochno-Sibirskogo institute MVD Rossii – Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024. No. 2 (109). Pp. 9–22.

DOI: 10.55001/2312-3184.2024.89.78.001

Для Российского государства начало XIX столетия было важным этапом развития государства и права. Состояние общества, его государственных институтов, экономическое развитие и внешняя политика оцениваются по-разному – от хвалебных од (по мнению Н. М. Карамзина, «никогда Россия столько не уважалась в политике, никогда ее величие не было так живо чувствуемо во всех землях, как ныне»; «...свет ума более и более стесняет темную область невежества в России; ... благородные, истинно-человеческие идеи более и более действуют в умах...» [1, с. 320]) до констатации факта постепенной «порчи отношений между обществом и правительством» [2, с. 49].

Но даже при диаметрально противоположных оценках состояния общества как дореволюционные, так и современные исследователи придавали и придают большое значение формированию новых элементов государственного механизма и его совершенствованию, в том числе в контексте расширения круга субъектов правотворчества. Поэтому вопрос об актах, исходящих от вновь образованных органов отраслевого управления, в том числе и от министерства внутренних дел (далее – МВД), представляется важным направлением исследования состояния Российского государства в XIX в.

Несмотря на то, что между современной ситуацией и исследуемыми событиями лежат два столетия, вопрос о нормативных актах МВД нельзя рассматривать как имеющий исключительно информационную научную ценность. Как справедливо отмечено, «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» [3, с. 3]. Необходимость постоянно совершенствовать механизм современного государства с учетом текущей политической, социально-экономической обстановки, состояния внешних связей делает изучение накопленного историей государства и права России опыта построения системы управления, практики инкорпорирования в механизм новых государственно-правовых институтов в многосоставном и многонациональном государстве с обширными границами актуальным направлением исследования.

Нормативную базу исследования составили акты Полного собрания законов Российской империи с 1649 г. (далее – ПСЗРИ) за период с 1802 по 1811 гг. Выбор хронологических рамок продиктован особенностями данного этапа развития российской государственности. В это время начинается процесс создания и практического внедрения в жизнь министерской системы, причем именно в этот период активность верховной власти максимальна. Его оценивают как период «горячего и искреннего приступа к реформам» [2, с. 49]. Конечная точка исследования (1811 г.) связана с существенными преобразованиями системы министерств, которые напрямую отразились на их правотворческих полномочиях.

Начало XIX в. отмечено значительными преобразованиями в системе органов государства. Одним из заметных «либеральных предприятий, которые наполняют первые годы царствования» Александра I [4] была реформа отраслевого управления. Она имела огромное значение и для политического строя, и для экономики, и для иных сфер жизни страны: «именно образование министерств как органов исполнительной власти по образцу европейских государств послужило мощным импульсом для модернизации страны, подготовило благодатную почву для проведения реформ второй половины XIX в.» [5, с. 3].

Министерства появились в 1802 г. Предшественниками министерств были коллегии. Создание коллегияльных органов с более или менее определенным кругом полномочий и механизмом коллегияльного решения вопросов управления на начало XVIII в. было оправданным и имело ряд преимуществ перед устаревшей системой приказов. Однако постепенно и эта система перестала отвечать требованиям времени, поэтому во второй половине XVIII в. в первоначальную модель были введены элементы единоначалия в лице главных директоров коллегий. К началу XIX столетия и эта мера изжила себя, поэтому Александром I было решено «...разделить

Государственные дела на разные части, сообразно естественной их связи между собой, и для благоуспешнейшего течения поручить оные ведению избранных Нами Министров...»¹. Правда, от коллегий отказались не сразу: «Продолжение функционирования коллегий и коллежских учреждений предопределило существование на практике в 1802–1803 гг. своеобразного симбиоза (объединения) двух систем государственного управления – коллежской и министерской» [6, с. 16].

Нормативная основа реформы отраслевого управления как «верховой исполнительной власти» [7], в том числе и появление Министерства внутренних дел, была заложена в 1802 г. двумя актами.

Первый, наиболее известный – Манифест «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г., (далее – Манифест), второй, датированный тем же числом, – именной указ Сенату «Об оставлении первых трех Коллегий в образе производства Государственных дел на прежнем основании и о лицах, избранных к управлению министерствами». В последнем объявлены фамилии лиц, назначаемых в руководство каждого министерства.

В Манифесте обозначены цели реформы, перечислено количество и наименование министерств и определены «главные правила, коими они имеют руководствоваться в исполнении всего того, чего будет требовать от них должность, и чего Мы ожидаем от их верности, деятельности и усердия к благу общему»².

Согласно Манифесту, «Должность Министра Внутренних Дел обязывает его пещись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи. В управлении своем имеет он все части Государственной промышленности, кроме части Горной; в ведении его находится также построение и содержание всех публичных зданий в Государстве. Сверх того возлагается на него долг стараться всеми мерами об отвращении недостатка в жизненных припасах и во всем, что принадлежит к необходимым надобностям в общежитии»³. Таким образом, здесь и ниже определена сфера деятельности МВД, причем, как верно отметили А.Я. Малыгин и К.Л. Яковлев, «использовавшиеся при определении стоявших перед Министерством задач формулировки позволяли сколь угодно широко трактовать возложенные на него обязанности» [8, с. 92].

Исследователями отмечено, что именно это министерство обладало «наиболее обширными и наиболее универсальными функциями»; «сфера компетенции данного министерства распространялась на многие стороны государственного управления, а также экономики и культуры дореволюционной России» [9, с. 5].

Одно из средств осуществления министрами своих полномочий – издание ведомственных актов. Как замечает И. В. Михеева, «уже с начала XIX в., времени создания российских министерств, необходимость управлять широкой подведомственной сферой привносила в практику министерского управления и подзаконное, так называемое ведомственное, нормотворчество» [10, с. 20].

Однако это не означает, что Манифест 1802 г. можно расценивать как точку отсчета правотворческих полномочий МВД и иных министерств. В реальности

¹ Манифест «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. Собрание Первое. Том XXVII. 1802–1803 гг. СПб., тип. СЕИВК, 1830. № 20406.

² Там же.

³ Ст. IV Манифеста «Об учреждении министерств».

нормативные правовые акты, исходящие непосредственно от МВД, – это факт значительно более позднего времени: «самостоятельность министров в принятии управленческих общеобязательных актов... была предоставлена министерствам не с момента их образования, а лишь после того, как их практическая деятельность показала настоятельную потребность в таком виде правотворчества» [11, с. 123].

В этом вопросе огромный шаг был сделан в 1811 г. «Общим учреждением министерств», но, как ранее указано, данный акт и его реализация лежат за пределами предмета настоящего исследования.

Каким же образом разрешался тот или иной вопрос, когда требовался управленческий акт МВД, но право на издание общеобязательных ведомственных актов еще не было даровано?

Ответ на данный вопрос может дать анализ содержания Манифеста 1802 г. и актов, связанных с деятельностью министерства внутренних дел, изданных в период с 8 сентября 1802 г. по 25 июня 1811 г.

Прежде чем анализировать, делать расчеты и обобщения, необходимо уточнить несколько моментов.

1. Как известно, в ПСЗРИ вошли все имеющиеся в реальности акты. Некоторые исключены по причине дублирования, другие – по соображениям безопасности и т. д. Но, как представляется, общую картину состояния законодательства, которое имеет отношение к министерству внутренних дел, составить вполне возможно.

2. В данной работе учтены не все акты, так или иначе связанные с деятельностью МВД. Те документы, в которых министр внутренних дел фигурирует не в «шапке» акта (как инициатор, автор предписания, обязанное лицо или адресат), а только упоминается в тексте в качестве одного из фигурантов, не задействованы. Поэтому под «актами, связанными с деятельностью МВД» в данном исследовании понимаются не все нормативные акты, так или иначе включающие министра в сферу действия конкретного закона, а лишь специально ему предназначенные.

В контексте обозначенного выше направления исследования представляют интерес ст. X и XI Манифеста 1802 г.

Ст. X регламентирует порядок деятельности министра в том случае, если «в каком-нибудь деле власть Министра... не позволяет ему разрешить сомнения мест или чиновников, в ведомстве его состоящих, или отвратить какая нибудь по вверенной ему части могущая встретиться неудобства, влекущая за собою потерю времени, излишняя издержки, беспорядок в производстве, или какая последствия, кои преграждают путь к приведению чего либо в лучшее состояние...». Как следует из текста статьи, столкнувшись с таким затруднением, министру надлежит «придумать» «удобное средство к преодолению таковых затруднений» и войти к Императору с докладом, в котором изложена причина доклада, способ разрешения проблемы и польза от предложенного министром способа разрешения затруднения. Оценить как полезный или признать неприемлемым предложенный министром способ решения – зависит от императора.

В случае одобрения предложенного решения императором, дальнейшее развитие событий напрямую зависело от характера предложенных министром мер.

Модель 1. Если предложенные министром меры не требуют «ни отмены существующих законов, ни введения или учреждения новых», император

собственноручно утверждает доклад министра и возвращает «для учинения по оном исполнению и объявления Правительствующему Сенату для ведения...».

Модель 2. В том случае, если предложенный министром в докладе способ связан с принятием нового закона или отменой существующего, император велит министру написать указ соответствующего содержания. Проект в обязательном порядке предлагается для ознакомления другим министрам «для надлежащего соображения со всеми Государственными частями, в ведении их находящимися». Только после соблюдения данного требования указ подписывает император, а министр, предложивший такие меры, контрассигнует его. Другими словами, в данном случае речь идет о форме правотворческого процесса, но опять императорского, а не министерского.

Таким образом, по правилам Манифеста 1802 г., «для разрешения сложных управленческих дел... министр всегда должен был входить с докладом к императору» [12, с. 46], а не оформлять их собственными нормативными актами.

Эти модели были разработаны как руководство к действию любого министра.

Как данные нормы воплощались в правовой практике первых лет существования органов центрального отраслевого управления непосредственно министерством внутренних дел? Ответить на этот вопрос поможет исследование нормативных правовых актов, систематизированных в Полном собрании законов Российской империи.

Первый опыт реализации представленного в ст. X порядка, судя по Полному собранию законов, состоялся спустя две с половиной недели с даты объявления об организации министерств, 26 сентября 1802 г. Это был Высочайше утвержденный доклад министра коммерции⁴.

Акты, связанные с деятельностью Министерства внутренних дел, датированы чуть более поздним временем.

Первый акт, относящийся к сфере деятельности МВД (из тех, которые были систематизированы в ПСЗРИ), издан 17 октября 1802 г. Он имел форму Высочайше утвержденного доклада «О порядке производства дел в Экспедиции Государственного Хозяйства, Опекунства иностранных и Сельского Домоводства и о зависимости ея от Министерства внутренних дел».

В содержании данного документа прослеживается три блока.

Первый блок – это изложение «затруднения». В данном акте оно связано с тем, что упомянутое в названии документа ведомство – Экспедиция государственного хозяйства, опекунства и сельского домоводства перешло из ведения Сената в ведение МВД и озадачилось вопросами – как быть с неоконченными делами, каким в связи с передачей ведомства будет порядок его деятельности и т. п.

Второй блок посвящен причинам затруднения. В нем объясняется, что ранее Экспедиция была нераздельной частью Сената, ее работа и связь с Сенатом осуществлялись в определенном порядке. Но в связи с передачей ведомства МВД признано, что теперь этот порядок «делается невместен». Однако самостоятельно что-то изменить ни Экспедиция, ни министр внутренних дел не вправе – данный порядок установлен именными указами правителей и Сенатом. Таким образом, налицо противоречие между ситуацией, требующей смены установленных правил, и невозможностью их изменить без участия высшей власти.

⁴ ПСЗРИ. Т. XXVII. № 20433.

Третий блок начинается формулировкой «Министерство внутренних дел, вместе сего порядка, представляет на Высочайшее Вашего Императорского Величества утверждение, следующее...», т. е. содержит список предложений министра внутренних дел. В частности, предлагается, что «1. Экспедиция Государственного Хозяйства, Опекунства иностранных и Сельского Домоводства отныне по всем делам, решения ея превышающим, имеет относиться к Министру внутренних дел...», но неоконченные экспедицией дела следует решать «на прежнем основании», т. е. тем порядком, который был принят до передачи Экспедиции в ведение МВД.

К сожалению, в опубликованной в ПСЗРИ версии документа нет указаний на одобрение императором предложений министра, но сам факт включения документа в ПСЗРИ свидетельствует, что он получил одобрение и стал нормативным актом.

Следующий Высочайше утвержденный доклад министра внутренних дел от 22 ноября 1802 г.⁵ посвящен условиям поселения шотландцев в «Кавказском крае». Его структура несколько отличается от первого документа. Начинается он также с блока «доклад», где изложена фабула дела: два шотландца предлагают основать колонию на Кавказе, но просят отвести им необходимые для того земли; разрешить покупать невольников у черкесов и «закубанцев» и держать их у себя до семи лет и т. п. После доклада сразу следует блок предложений министра – какие именно права можно даровать будущим колонистам и в каком объеме. Кроме того, данный доклад, в отличие от первого, завершает резолюция монарха: «Быть по сему».

Еще один документ, имеющий ту же форму, датирован 16 декабря 1802 г. Он по структуре сходен скорее с первым образцом. Начинается документ с изложения проблемы – Экспедиция государственного хозяйства предложила императору ряд мероприятий по «совершенствованию виноделия». Император одобрил предложения, но Экспедиция не реализовала их. Второй блок – это рассуждения министра о том, что не все из перечисленных мер стоит реализовывать в точности, а также объяснения, почему он пришел к такому выводу. Третий блок, как обычно, перечень предложений министра.

Таким образом, немногочисленные⁶ Высочайше утвержденные доклады МВД как особый вид нормативных правовых актов обладали сходными формальными признаками.

Другая форма актов, относящихся к деятельности МВД, – именные указы, объявленные министром внутренних дел.

Так, указ от 23 октября 1802 г. в ПСЗРИ обозначен как «Именный, объявленный Министром Внутренних дел Гражданским Губернаторам Об утверждении цен на заготовление провианта и фуража»⁷. В отличие от вышеперечисленных докладов, в этом акте нет предложений, исходящих от министра внутренних дел. В данном варианте министр, адресуясь губернаторам, просто пересказывает, что император «Высочайше повелеть изволил».

11 декабря 1802 г. министр внутренних дел аналогичным образом объявил императорскую волю митрополиту Римско-Католических церквей России – назначать в Саратовские колонии священников иезуитского ордена, а не доминиканцев и францисканцев.

⁵ ПСЗРИ. Т. XXVII. № 20522.

⁶ В 1802 г. было издано всего три.

⁷ ПСЗРИ. Т. XXVII. № 20484а.

В отличие от утвержденных императором докладов, в этих актах министр выступает как передаточный элемент, обязанность которого – донести волю императора до определенного субъекта и убедиться в исполнении предписанного.

Следует отметить, что за четыре месяца с момента утверждения министерской системы и до конца 1802 г. года было принято всего пять актов, которые входили в сферу деятельности МВД.

Следующий год был значительно более продуктивным в этом отношении.

В 1803 г. количество Высочайше утвержденных докладов достигло девятнадцати, и столько же издано именных указов, объявленных министром внутренних дел. Регулируемые ими вопросы разнообразны – это и назначение штурманов на купеческие суда, и образец чиновничьего мундира, конюшни для полковых лошадей и помощь нуждающимся крестьянам, притеснение «фабричных людей» и тюлений промысел и т.п.

Если первый год существования МВД характеризуется всего двумя формами – Высочайше утвержденными докладами и указами, объявленными министром внутренних дел, то в дальнейшем формы актов существенно дополняются. Помимо ранее обозначенных форм, в правовом обороте были использованы еще несколько видов нормативных правовых актов МВД. Это Высочайше утвержденные, записки, правила, резолюции и даже описания⁸.

А. Высочайше утвержденная записка министра внутренних дел от 27 октября 1803 г.⁹ перечисляет, какие действия министр собирается предпринять для реализации ранее утвержденных императором норм и опять-таки список предложений, которые императору могло бы быть «благоугодно повелеть». Заканчивает документ запись рукой министра, но со ссылкой на повеление императора.

Высочайше утвержденные записки встречаются в списке нормативных актов и в другие годы. Правда, судя ограниченности применения в исследуемый период времени (две – в 1806 г., по одной – в 1807 и 1809 г., четыре – в 1808 г. и полное отсутствие в списке актов двух последних лет), эта форма не пользовалась спросом у законодателя.

Б. Высочайше утвержденные правила.

21 февраля 1803 г. издан документ с несколько непривычным для актов МВД названием: «Высочайше утвержденные правила, постановленные в руководство Министру Внутренних дел при разсматривании условий между помещиками и крестьянами по указу Февраля 20 дня 1803 году»¹⁰. В документе предусмотрено содержание и порядок рассмотрения министром «условий» – соглашения между помещиком и крестьянами о владении землей.

Правда, использование такой формы для актов МВД было единичным.

В. Высочайшая резолюция

Высочайшая резолюция на доклад Министра внутренних дел от 24 февраля 1803 г.¹¹ «О средствах исправления ветхих и о постройке новых казенных зданий» имеет большое сходство с утвержденными императором докладами министра. Даже наименование первого блока «Доклад» и изложение в нем сути проблемы, за которым следует блок предложений министра совпадают. Лишь заключительный абзац

⁸ ПСЗРИ. Собрание Первое. Том XXX. 1808–1809 гг. СПб., тип. СЕИВК, 1830. № 22921.

⁹ ПСЗРИ. Т. XXVII. № 21014.

¹⁰ ПСЗРИ. Т. XXVII. № 20625.

¹¹ ПСЗРИ. Т. XXVII. № 20633.

документа имеет отличие – император не просто одобряет предложенные меры краткой формулой, а дополняет своими указаниями о необходимости наблюдать за городами и учитывать «местные соображения».

Эта форма акта также не была распространена.

Помимо внедрения новых форм актов, следующие годы существования МВД характеризуются некоторыми изменениями в соотношении форм уже известных документов.

Во-первых, в списке Высочайше утвержденных докладов можно выделить несколько актов, которые являются результатом совместного творчества нескольких министров.

Первым примером комплексного авторства может служить «Высочайше утвержденный Доклад Министров Внутренних дел и Военного: Об учреждении в городе Симбирске Комиссии по приему сукон» от 16 февраля 1809 г.¹²

Следующий доклад того же тандема датирован маем 1809 г. Правда, на этом практика совместных Высочайше утвержденных докладов, если верить составителям ПСЗРИ, закончилась.

Во-вторых, среди указов, объявленных министром внутренних дел, с 1803 г. появились акты, адресованные не только подведомственным МВД субъектам.

Так, например, военный министр и министр внутренних дел не были соподчинены, однако, например, 9 августа 1809 г. указ о земских повинностях¹³ был объявлен министром внутренних дел военному министру, а Указ 25 февраля 1803 г. министр внутренних дел объявил Сенату¹⁴.

В-третьих, число именных указов, объявленных министром внутренних дел, сократилось почти втрое. Зато с 1803 г. в правовой обиход вошли именные указы, которые предназначены непосредственно МВД.

В них министр внутренних дел выступает не как инициатор или автор мероприятий, а как адресат распоряжений иного властного субъекта (чаще всего императора, но возможны и иные варианты – Сенат, другой министр). Их, в отличие от именных указов, объявленных министром внутренних дел, называют в ПСЗРИ «Именными, данными Министру Внутренних дел».

Первым примером такого акта был именной указ от 9 марта 1803 г. «О предписании Начальникам Губерний, чтобы от обывателей, где квартируют Кавалерийские полки, казенные полковые лошади содержаны были не по частям в домашних, но в нарочно для того ими выстроенных конюшнях». В документе император упоминает о ранее данном распоряжении, которое, «как ныне до сведения Моего доходит», не всеми выполнялось. В связи с этим император требует от министра внутренних дел объявить императорскую волю губернаторам: до наступления зимы везде выстроить конюшни для кавалерийских лошадей. Таким образом, император накладывает на МВД определенную обязанность.

Правда, в 1803 г. «данных» именных указов было всего два, а затем на два года об указах, данных МВД, забыли. Но в более поздние годы, как свидетельствуют цифры, представленные в Таблице 1, постепенно именно эта форма становится господствующей и вытесняет именные указы, объявленные МВД.

¹² ПСЗРИ. Т. XXX. № 23487.

¹³ ПСЗРИ. Т. XXX. № 23778.

¹⁴ ПСЗРИ. Т. XXVII. № 20636.

Количество актов МВД и динамика изменений представлены в табл. 1.

Таблица 1

**Динамика изменений количества актов, относящихся к МВД
(1802–1811 гг.)**

Год	Высочайше утвержденные доклады МВД	Указы, объявленные министром внутренних дел	Указы, данные министру внутренних дел	Иные акты МВД	Итого
1802 (сент-дек.)	3	2		-	5
1803	19	19	2	3	43
1804	18	9	-	-	27
1805	28	3	-	-	31
1806	14	6	2	4	26
1807	13	6	4	1	24
1808	36	10	23	5	74
1809	24	10	17	4	55
1810	2	4	6	-	12
1811 (январь-июнь)	-	1	4	-	5
За весь период	157	70	58	17	302

По итогам исследования нормативного материала ПСЗРИ и данных, представленных в табл. 1, можно оценить динамику распространения актов, имеющих отношение к МВД.

Очевидно, что наиболее востребованной формой, в сравнении с другими видами нормативных актов, в первое десятилетие существования МВД были Высочайше утвержденные доклады (157 актов). Вместе с указами, объявленными министром и данными министру внутренних дел, они составляют основную массу нормативных актов, относящихся к деятельности министерства внутренних дел.

Оценивая показатели и разнообразие форм актов, связанных с деятельностью МВД, можно выявить некоторые тенденции и особенности динамики на протяжении исследуемого периода. При этом можно говорить и о количественном росте (в этом контексте первенство у законодательства, датированного 1808 г.), и о качественных изменениях нормативных актов, имеющих отношение к МВД.

Изучение актов, включенных в ПСЗРИ и проведенные выше расчеты, систематизированные в Таблице 1, позволяют обобщить данные, говорящие о роли актов, связанных с МВД в правовой жизни страны. Они представлены в табл. 2.

Таблица 2

Доля актов МВД в общем числе нормативных актов ПСЗРИ

Год	Общее количество актов ПСЗРИ	Акты МВД	Соотношение в %
1802 (сент-дек.)	172	5	2,9
1803	532	43	8,1
1804	472	27	5,7
1805	397	31	7,8
1806	434	26	6,0
1807	318	24	7,6
1808	691	74	10,7
1809	634	55	8,7
1810	414	12	3,0
1811 (январь-июнь)	207	5	2,4
За весь период	4271	302	7,1

Можно заключить, что доля актов МВД, или адресованных напрямую МВД, в общем количестве систематизированных в ПСЗРИ актов варьируется от года к году. Минимальное количество – 2,4 % относится к 1811 г. Большую роль акты МВД играли в законодательстве в 1808 г.

На основании проведенного исследования можно заключить, что, несмотря на официальное отсутствие у министерства внутренних дел права на участие в правотворческой деятельности, Манифест 1802 г. оставил МВД возможность опосредованного осуществления данной функции.

Наиболее распространенным средством реализации данной функции была такая форма нормативного правового акта как Высочайше утвержденный доклад министра внутренних дел. Доклады составляли более половины всех актов, имеющих прямое отношение к МВД. В структуре докладов особое значение в контексте данного исследования имеет список предложений министра внутренних дел, который, по сути, и представляет собой министерский законопроект.

Доля актов МВД в общем числе нормативных актов, систематизированных в ПСЗРИ, варьировалась год от года, но в целом была довольно значительна (7%), особенно если принять во внимание наличие множества иных властвующих субъектов – других министерств, Государственного совета, Сената, Синода и др. Этот факт может служить одним из показателей значения министерства внутренних дел для системы управления Российской империи в начале XIX в.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Приятные виды, надежды и желания нынешнего времени // Вестник Европы, издаваемый Николаем Карамзиным. Москва, 1802. Ч. 3. № 12. С. 314–331.
2. Корнилов, А. А. Курс истории России XIX века. Москва, «Высшая школа», 1993. 447 с.
3. Яковлев, К. Л. Государственно-правовой статус Министерства внутренних дел Российской империи в дореформенный период: 1802–1861 гг. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Москва, 2016. 56 с.

4. Пыпин, А. Н. Очерки общественного движения при Александре I // http://az.lib.ru/p/pypin_a_n/text_0020.shtml
5. Яцентюк, П. Л. Министерские реформы первой четверти XIX века и их влияние на дальнейшее развитие системы министерств в России: историко-правовой аспект. Автореф. .. дисс. канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2010. 25 с.
6. Приходько, М. А. Создание министерской системы управления в России в 1-й трети XIX века. Автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. Москва, 2010. 27 с.
7. Нижник, Н. С., Гугасари, Е. С. Министерство внутренних дел и проблемы институционализации полицейской деятельности в Российской империи // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 11 (53). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ministerstvo-vnutrennih-del-i-problemy-institutsionalizatsii-politseyskoy-deyatelnosti-v-rossiyskoy-imperii/viewer> (дата обращения: 23.01.2024).
8. Малыгин, А. Я., Яковлев, К. Л. К вопросу о роли Министерства внутренних дел в государственном механизме Российской империи // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 2 (38) С. 91–94.
9. Высшие и центральные государственные учреждения России, 1801–1917: В 4 томах. Т. 2: Центральные государственные учреждения. СПб., Наука, 2001. 259 с.
10. Михеева, И. В. Обеспечение законности актов министерств Российской империи в XIX – начале XX века // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 19–28.
11. Сырых, В. М. Министерское правотворчество: сущее и должное в государственном управлении Российской империи // Журнал Российского права. 2013. № 4. С. 121–126.
12. Михеева, И. В. Правотворческая деятельность министерств Российской империи в XIX – начале XX века. Автореф. .. дисс. докт. юрид. наук. Владимир, 2011. 45 с.

REFERENCES

1. Priyatny`e vidy`, nadezhdy` i zhelaniya ny`neshnego vremeni [Pleasant views, hopes and desires of the present time]. Vestnik Evropy`, izdavaemy`j Nikolaem Karamziny`m - Vestnik of Europe, published by Nikolai Karamzin. Moscow, 1802, no. 12, pp. 314-331.
2. Kornilov A.A. Kurs istorii Rossii XIX veka [The course of the history of Russia of the XIX century]. Moscow, 1993. 447 p.
3. Yakovlev K.L. Gosudarstvenno-pravovoj status Ministerstva vnutrennix del Rossijskoj imperii v doreformenny`j period: 1802-1861 gg. Avtoref. dis. ... dokt. jurid. Nauk [The state-legal status of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire in the pre-reform period: 1802-1861. Author's abstract. dis. ... doct. Jurid. sciences']. Moscow, 2016, 56 p.
4. Py`pin A.N. Oчерки obshhestvennogo dvizheniya pri Aleksandre I [Essays on the social movement under Alexander I]. http://az.lib.ru/p/pypin_a_n/text_0020.shtml
5. Yacentyuk, P. L. Ministerskie reformy` pervoj chetverti XIX veka i ix vliyanie na dal`nejshee razvitie sistemy` ministerstv v Rossii: istoriko-pravovoj aspekt. Avtoref. .. diss. kand. jurid. Nauk [The ministerial reforms of the first quarter of the 19th century and their impact on the further development of the ministry system in Russia: historical and legal aspect. The author's abstract. .. Dissertation of the candidate. Jurid. sciences']. Sankt-Peterburg, 2010, 25 p.
6. Pridod`ko M.A. Sozdanie ministerskoj sistemy` upravleniya v Rossii v 1-j treti XIX veka. Avtoref. .. diss. kand. jurid. Nauk [The creation of a ministerial management system in Russia in the 1st third of the XIX century. The author's abstract. .. Dissertation of the candidate. Jurid. sciences']. Moscow, 2010. 27 p.
7. Nizhnik N.S., Gugasari E.S. Ministerstvo vnutrennix del i problemy` institucionalizacii policejskoj deyatel`nosti v Rossijskoj imperii [The Ministry of Internal Affairs and the problems of institutionalization of police activity in the Russian Empire]. Vestnik Sankt-Petersburgskogo universiteta MVD – Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2012, no. 11 (53). <https://cyberleninka.ru/article/n/ministerstvo-vnutrennih-del-i-problemy-institutsionalizatsii-politseyskoy-deyatelnosti-v-rossiyskoy-imperii/viewer>.
8. Maly`gin A.Ya. Yakovlev K.L. K voprosu o roli Ministerstva vnutrennix del v gosudarstvennom mexanizme Rossijskoj imperii [On the role of the Ministry of Internal Affairs in

the State mechanism of the Russian Empire]. Trudy` Akademii upravleniya MVD Rossii – Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2016, no. 2 (38), pp. 91-94.

9. Vy`sshie i central`ny`e gosudarstvenny`e uchrezhdeniya Rossii, 1801-1917: V 4 tomakh. T. 2: Central`ny`e gosudarstvenny`e uchrezhdeniya [Higher and Central state institutions of Russia, 1801-1917: In 4 volumes. vol. 2: Central state institutions]. SPb., Nauka, 2001. 259 pp.

10. Mixeeva I.V. Obespechenie zakonnosti aktov ministerstv Rossijskoj imperii v XIX – nachale XX veka [Ensuring the legality of acts of ministries of the Russian Empire in the XIX – early XX century]. Zhurnal rossijskogo prava – Journal of Russian Law. 2015, no. 11. Pp. 19-28.

11. Sy`ry`x V.M. Ministerskoe pravotvorchestvo: sushhee i dolzhnoe v gosudarstvennom upravlenii Rossijskoj imperii [Ministerial law-making: what exists and is due in the state administration of the Russian Empire]. Zhurnal Rossijskogo prava - Journal of Russian Law. 2013, no. 4. Pp. 121-126.

12. Mixeeva I.V. Pravotvorcheskaya deyatel`nost` ministerstv Rossijskoj imperii v XIX – nachale XX veka. Avtoref. .. diss. dokt. jurid. Nauk [The law-making activity of the ministries of the Russian Empire in the XIX - early XX century. The author's abstract. .. diss. doct. Jurid. sciences']. Vladimir, 2011, 45 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Минникес Ирина Викторовна, главный научный сотрудник доктор юридических наук, профессор. Институт правовых исследований Байкальского государственного университета. 664003, Российская Федерация, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Irina V. Minnikes, Chief Researcher, Doctor of Law, Professor. Institute of Legal Studies of Baikal State University 664003, Russian Federation, Irkutsk, Lenin Street, 11.

Статья поступила в редакцию 08.04.2024; одобрена после рецензирования 26.04.2024; принята к публикации 24.05.2024.

The article was submitted 08.04.2024; approved after reviewing 26.04.2024; accepted for publication 24.05.2024.