



УДК 351.741

DOI: 10.25688/2076-9113.2023.51.3.01

### **Н. В. Ковалева**

Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации,  
Москва, Российская Федерация  
E-mail: doktor.kovaleva.nv@yandex.ru

### **А. С. Сальников**

Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации,  
Москва, Российская Федерация  
E-mail: nevsky5@rambler.ru

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XVIII–XIX ВЕКОВ**

*Аннотация.* Обращение к опыту становления и развития юридической службы МВД Российской империи со второй половины XVIII века имеет особое значение, так именно в этот период формируются специализированные юридические подразделения в одном из важнейших ведомств государства. В статье раскрыты и проанализированы первоисточники, на основе которых организовывались правовые подразделения, среди наиболее значимых функций которых была правовая экспертиза нормативных правовых актов. В изучаемом периоде условно выделены пять этапов, позволившие выявить закономерности регламентации их деятельности: функции, круг обязанностей, выделение отдельных структурных подразделений. Показано

закрепление на законодательном уровне некоего прообраза систематизации и накопления имеющихся нормативных актов, что позволяло оперативно получать правовую информацию, а в обязанности Управы благочиния входили своего рода функции по единообразному толкованию и исполнению законов.

Методологическую основу исследования составили преимущественно исторический метод познания и метод аналогии.

Цель работы: определить период формирования юридической службы МВД Российской империи на основе действовавших в то время нормативных правовых актов, выделить этапы, охарактеризовав каждый из них. Необходимо показать значение этой службы для деятельности подразделений системы МВД, выявить функции, которые были заложены уже во второй половине XVIII века.

**Ключевые слова:** Министерство внутренних дел Российской империи; юридическая служба; юрисконсульт; судебный отдел; Департамент полиции; 2-е делопроизводство.

UDC 351.741

DOI: 10.25688/2076-9113.2023.51.3.01

### **N. V. Kovaleva**

Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation,  
Moscow, Russian Federation

E-mail: doktor.kovaleva.nv@yandex.ru

### **A. S. Salnikov**

Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation,  
Moscow, Russian Federation

E-mail: nevsky5@rambler.ru

## **LEGAL REGULATION OF THE LEGAL SERVICE OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE SECOND HALF OF THE XVIII–XIX CENTURIES**

**Abstract.** Appeal to the experience of the formation and development of the legal service of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire from the second half of the 18th century is of particular importance, since it was during this period that specialized legal units were formed in one of the most important departments of the state. The primary sources are revealed and analyzed, on the basis of which legal divisions were organized, among the most significant functions of which was the legal examination of normative legal acts. In the period under study, 5 stages were conditionally identified, which made it possible to identify the patterns of regulation of their activities: functions, terms of reference, allocation of individual structural units. It is shown that a certain prototype of the systematization and accumulation of existing regulations was fixed at the legislative level, which made it possible to quickly obtain legal information, and the duties of the Deanery Council included a kind of function for the uniform interpretation and implementation of laws.

The methodological basis was, first of all, the historical method of cognition. The regulation of the activities of the legal service in the period under study required a thorough study of primary sources, the identification of a chronological sequence of fixing certain aspects at the legislative level. The method of scientific knowledge was applied to study the emergence, formation and development of the legal service of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire at a specific historical stage, as a result, knowledge was obtained about this, which was formulated with the allocation of certain stages and an indication of characteristic features. The analogy method made it possible to assume that by the end of the 18th century there was a certain prototype of the systematization and accumulation of existing normative acts, and in the same period a legal examination of normative legal acts was carried out.

The purpose of the work is to determine the period of formation of the legal service of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire on the basis of the regulatory legal acts in force at that time, to identify the stages, describing each of them. It is necessary to show the importance of this service for the activities of the units of the Ministry of Internal Affairs, to identify the functions that were already established in the second half of the 18th century.

**Keywords:** Ministry of the Interior of the Russian Empire; legal service; legal adviser; Judicial Department; Police Department; 2nd office work.

## Введение

**В** современных реалиях правовое сопровождение функционирования любой из структур является важным фактором для успешной работы и качественного выполнения возложенных на нее функций. Особенно актуально это для ведомственных правовых подразделений, так как в условиях нестабильных общемировых процессов, неизменно влияющих на внутригосударственные, их слаженная работа и эффективное решение поставленных задач создают основу для безопасного и исправного функционирования государственных и общественных институтов, защиты прав и свобод отдельного человека.

## Методы

Методологическую основу составил прежде всего исторический метод познания. Регламентация деятельности юридической службы в изучаемый период потребовала тщательного исследования первоисточников, выявления хронологической последовательности закрепления на законодательном уровне тех или иных аспектов. Метод научного познания был применен для изучения возникновения, формирования и развития юридической службы МВД Российской империи на конкретном историческом этапе, в результате были получены знания, которые сформулированы с выделением определенных этапов и указанием характерных особенностей. Метод аналогии позволил предположить,

что уже к концу XVIII века существовал некий прообраз систематизации и накопления имевшихся нормативных актов и в этот же период осуществлялась правовая экспертиза нормативных правовых актов.

### Основное исследование

Прежде чем рассматривать вопросы правового регулирования деятельности юридической службы МВД Российской империи, необходимо отметить, что функция юридического обеспечения работы правоохранительных органов возникла еще в XVIII веке. Определенное хронологическое изложение позволит максимально емко осветить этот процесс, показав наиболее значимые моменты, а главное, обозначить нормативные правовые акты исследуемого периода.

В 1775 году императрицей Екатериной II был издан манифест «Учреждения для управления губерний Российской империи» (далее — Манифест 1775 года), на основе которого была осуществлена кардинальная реформа и создана, по сути, новая система административно-территориального устройства государства. Параллельно происходили процессы, направленные на серьезную реорганизацию полиции, а фактически — полицейская реформа. Так, в каждом уезде создавался новый административно-полицейский орган — нижний земский суд, к числу основных обязанностей последнего относились вопросы организации, контроля и управления органами благочиния (земской полиции), деятельность по осуществлению исполнения законодательства, а также реализация постановлений и решений правления, палат и уездного суда.

В соответствии со ст. 224 Манифеста 1775 года нижнему земскому суду предписывалось: «во-первых, иметь бдение дабы в уезде сохранены были благочиние, добронравие и порядок, во-вторых, чтобы предписанное законами полезное повсюду в уезде исполняемо и сохраняемо было <...>, и третье, нижний земский суд один в уезде право имеет приводить в действие повеление правления, решений палат, верхних и уездных судов и чинить отказы»<sup>1</sup>. Именно на этот административно-полицейский орган уезда возлагались обязанности проведения в жизнь подзаконных актов и распоряжений местных губернских и уездных властей. В соответствии с требованиями главы «О городничем и его должности» (ст. 254) городничий был ответственен: 1) за полицию города или благочиние, 2) осуществление исполнения законодательства, 3) реализацию постановлений правления, а также решений палат и судов<sup>2</sup>.

Для обозначения функции юридической службы в этот период необходимо обозначить и должность уездного стряпчего. Так, в ст. 410 Манифеста 1775 года говорится, что тягающихся «в противность законам, учреждениям и повелениям

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1329. Именные Указы и Высочайшие повеления Сенату (Коллекция). Оп. 1. Д. 138 «Именные Указы Сенату второй половины 1775 г.». Л. 361.

<sup>2</sup> Там же. Л. 361, 361 об.

Императорского Величества, уездный стряпчий должен защищать... и поступить как закон гласит» [15, с. 11].

В дальнейшем работа по формированию органов полиции продолжилась и уже 8 апреля (19 апреля по новому стилю) 1782 года императрицей Екатериной II был введен в действие «Устав благочиния или полицейский» [18] (далее — Устав 1782 года), который стал базовым нормативным документом организации системы полиции Российской империи. В соответствии с Уставом 1782 года была создана структура органов правопорядка в общегосударственном масштабе, закреплены уже имевшие место быть направления полицейской деятельности, а также определялись их новые функции и задачи. В частности, были созданы особые административные полицейские органы, названные управами благочиния. Были определены их структура, область деятельности, введены должности, установлены полномочия чиновников ведомства и т. д. Ряд положений Устава 1782 года касались обязанностей и компетенций, относящихся к деятельности правовых подразделений.

На основании ст. 51, 52 Устава 1782 года регламентировались правила регистрации поступающего нормативного правового акта, его обнародования и некоторой правовой экспертизы. В частности, статьей 51 предписывалось, что при получении управой какого-либо документа, изданного императорской (верховой) властью (указ, «узаконение», учреждение), в случае необходимости его обнародования он записывался «в первой книге число, месяц и год, когда получен; второе, откуда получен; третье, как получен». Уставом также регламентировалась необходимость осуществления правовой экспертизы документа, а также получения заключения. Экспертиза и подготовка заключения осуществлялись специальным чиновником управы — стряпчим. Он, в частности, должен был изучить нормативный правовой акт и при выявлении недостатков доложить о них по инстанции, при отсутствии же недостатков — опубликовать («окажется сомнение, то доложить, где надлежит, буде же нет сомнения; то пятое, учинить приговор обнародования»).

В Уставе 1782 достаточно тщательно был описан порядок обнародования нормативных правовых актов, прошедших процедуру экспертизы. Так, поступивший документ верховной власти необходимо было «прочитать при открытых дверях Частным Приставам и Квартальным Надзирателям; после чего, Частным Приставам обнародовать каждому в своей Части, а Квартальным Надзирателям в своем Квартале». Аналогичная процедура была установлена статьей 52 Устава 1782 года и для подзаконных актов («повелений и приказаний Правления и власть имеющих мест, в силу и следствие узаконений»). Несколько иной порядок регистрации и сохранения устанавливался статьей 53 Устава 1782 для нормативных актов, поступающих не для обнародования, а для исполнения. По отношению к ним было предписано: «исполнить; буде же прислано во известие, то хранить во известие».

Устав 1782 года содержит в себе и некий прообраз регламентации процесса систематизации и накопления нормативных правовых актов, что способствовало,

в свою очередь, более оперативному получению правовой информации. Так, ст. 54 Устава 1782 года говорила о том, что необходимо «иметь узаконения и учреждения в заседательной горнице». Данное незначительное установление, на первый взгляд, способствовало созданию на местах в масштабах государства системы учреждений, осуществляющих хранение нормативных правовых актов и предоставляющих возможность своевременного получения из них достоверных сведений [17, с. 382].

Статья 55 Устава 1782 года касалась вопросов юридической подготовки чиновников. В частности, предписывалось чиновникам, служащим в ведомстве благочиния, включая руководителей, ежедневно заниматься изучением нормативных правовых актов с целью компетентного и профессионального выполнения должностных обязанностей. В статье указывается: «Председателям, Заседателям и прочим по силе Учреждений употребленным людям читать и перечитывать узаконения и учреждения, и по крайней мере им на то употребить един досужий час в сутках, дабы отчасу учинились известие и памяти их возобновлялось положенное на них, и в чем ежечасно подвержены по силе присяги дать отчет и ответ небу и земли».

Важной составляющей компетенции ведомства благочиния являлись, в соответствии со ст. 56 Устава 1782 года, ряд функций, связанных с обеспечением единообразного толкования и исполнения законов. В частности, предписывалось осуществлять контроль за тем, чтобы жители города исполняли законы в соответствии с их официальным толкованием, в противном же случае указывалось, что «“всякую же новизну узаконению противную” пресекать “в самом начале”».

Указанные выше факты позволяют отметить, что в Уставе 1782 года впервые были установлены основополагающие функции и компетенции учреждений и чиновников полиции, их обязанности по должности, выражающие юридическое обеспечение деятельности. К ним, в частности, можно отнести правовую экспертизу, толкование правовых актов различного уровня и их систематизацию, а также правовое информирование и юридическую подготовку. Таким образом, можно говорить о том, что ряд правовых норм Устава 1782 года стали основой формирования новой отрасли права — права полицейского, а также положили начало формированию функции юридической службы в полицейском ведомстве России.

8 сентября (20 сентября по новому стилю) 1802 года императором Александром I был введен манифест «Об учреждении министерств» (далее — Манифест 1802 года). Данным нормативным правовым актом определялись основные принципы организации, функционирования создаваемых ведомств, сферу их ответственности, а также место в государственном механизме.

В соответствии с Манифестом 1802 года были организованы 8 министерств: Министерство иностранных дел, Министерство коммерции, Министерство военно-сухопутных сил, Министерство военно-морских сил, Министерство юстиции, Министерство финансов, Министерство просвещения,

Министерство внутренних дел. При этом необходимо сказать, что Министерство внутренних дел в рассматриваемый период выполняло множество функций. Спектр деятельности МВД охватывал значительное число вопросов — от общественной безопасности до развития государственной промышленности.

Министерства в этот период истории выступали как единоначальные органы управления. Взамен коллегиальности (несмотря на ее номинальность), декларируемой для коллегий, решения в том или ином министерстве по вопросам его ответственности принимались единолично его руководителем — министром. В каждом министерстве, помимо министра, вводилась должность товарища министра, т. е. его заместителя, учреждалась канцелярия. В структуру министерств включались департаменты, возглавляемые директорами. Департаменты, в свою очередь, подразделялись на отделения, во главе которых стояли их начальники. В свою очередь, отделения включали в себя столы, управляемые столоначальниками.

Каждый министр имел право доклада по текущим вопросам лично императору. Деятельность министров, их полномочия были четко закреплены в специальных инструкциях. Текущие дела, как правило, выходящие за компетенцию конкретного министра, решались на так называемом Комитете. Последний представлял собой некое межведомственное собрание министров, на котором обычно присутствовал император. Надо отметить, что первоначально указанный орган не был закреплен законодательно. В упомянутом Манифесте 1802 года не был изложен порядок деятельности Комитета, а также не закреплено его официальное название. Тем не менее данный орган приобретал свою значимость именно благодаря присутствию на его заседаниях монарха. Министры, помимо права личного доклада императору по вопросам деятельности вверенного ведомства, могли узнать предварительное мнение монарха по обсуждаемым вопросам. В 1805 году данный орган получил официальное название Комитет министров (далее — Комитет) [1; 16, с. 28–30].

7 января 1803 года именным указом императора Александра I были утверждены штаты департаментов новых органов отраслевого управления — министерств. Именно в этот период в штатах Министерства юстиции впервые в истории были введены 3 должности юрисконсультов с жалованием в размере 3 тыс. рублей в год [11]. Отметим, что появление специального подразделения, занимавшегося сугубо юридическими вопросами в Министерстве внутренних дел, произошло лишь спустя 65 лет — в 1869 году при императоре Александре II.

Появление данных должностей не было случайным и было напрямую связано с проведением судебной реформы — одной из основных в рамках Великих реформ середины XIX века.

Основными векторами реформы были, во-первых, отделение судебной власти от власти административной, т. е. выведение суда из-под опеки государственных органов управления, создание внесловных судебных органов, что обеспечивало его независимость; во-вторых, состязательность, гласность и открытость процесса; в-третьих, классификация судебных дел на гражданские

и уголовные; в-четвертых, разделение судопроизводства на предварительное и судебное; в-пятых, установление сроков судопроизводства, что в значительной мере способствовало ускорению юридического процесса; в-шестых, несменяемость судей; в-седьмых, установление прокурорского надзора за осуществлением судопроизводства. Появляются институты судебных следователей, присяжных поверенных (адвокатура), прокуратуры, нотариат и судебные приставы.

Таким образом, в результате Судебной реформы Александра II была создана судебная система, при которой, помимо относительной независимости, состязательности и открытости, отличительными чертами ее персонального состава становились профессионализм, образованность и компетентность. В данной обстановке государственные ведомства должны были, с одной стороны, соответствовать веяниям времени, с другой — сама ситуация деятельности административных органов государства в новых условиях заставляла организовывать некий конкурентный ответ в лице специализированных подразделений, обладающих соответствующей юридической компетенцией.

В январе 1865 года министром императорского двора графом Владимиром Федоровичем Адлербергом на высочайшее имя была подана записка, в которой он указывал на то обстоятельство, что в связи с введением в действие Судебных уставов, административные ведомства поставлены в «совершенно новые отношения к Судебной власти по предметам, возбуждающим ответственность Министерств за ущерб во вверенной попечению их собственности и за действия подчиненных лиц, обвиняемых перед Судом Гражданским или Уголовным»<sup>3</sup>.

Согласно ст. 309, 1283, 1320, 1321 Устава гражданского судопроизводства [19] представители ведомств должны участвовать в судебных заседаниях в качестве истцов либо ответчиков, а также принимать участие в постановке судебных решений по искам должностных лиц. По мнению министра, в данной ситуации необходимо создание в государственных ведомствах особых органов, основной задачей которых будут являться взаимоотношения с судебной властью, участие в решении тех или иных правовых вопросов. Адлерберг предлагает создать межведомственный комитет из представителей министерств для разработки соответствующих предложений исходя из поставленных вопросов, среди которых он обозначил следующие: «1) Какие именно посредствующие органы нужны административным ведомствам для правильных и успешных сношений с Судебной властью. 2) В чем должны состоять права и обязанности таких органов, равно отношения их с одной стороны к своему начальству, с другой к Суду? 3) Какие по этому случаю средства нужны Министерствам и прочим административным ведомствам и 4) Какие за сим оставалось бы сделать изменения и дополнения в действующих учреждениях Министерств и подведомственных им Установлений»<sup>4</sup>. Итогом работы

<sup>3</sup> РГИА. Ф. 1284. Департамент общих дел. Оп. 233 (1866–1917). Д. 7. Л. 17.

<sup>4</sup> Там же.



указанного комитета должны были стать разработанные им «проекты положений», относящиеся к рассматриваемому вопросу.

Комитет был высочайше утвержден 31 января 1866 года при Министерстве императорского двора. В ходе его работы были выработаны в числе прочего обоснования необходимости создания юрисконсультской части при Министерстве внутренних дел, которые в апреле 1867 года были вынесены на рассмотрение Особого совещания при Кабинете министров. На основании указанных предложений министром внутренних дел Петром Александровичем Валуевым было подготовлено представление о создании в министерстве юрисконсультской части<sup>5</sup>.

В документе обосновывалась необходимость создания при МВД юрисконсультского направления деятельности. Указывалось, что в связи с принятием Судебных уставов у ведомства возникли определенные функции по правовому обеспечению деятельности. В частности, акцентировалось внимание на необходимости переписки с Министерством юстиции по вопросам разделения административной и судебной части, координации и содействия деятельности в связи с введением Судебных уставов. Требовалось методическое обеспечение полиции и органов власти путем создания всевозможных инструкций по возникающим отношениям, связанным с проведением Судебной реформы. Существовала и необходимость разработки проектов нормативных правовых актов и иных документов в связи с применением судебных установлений к администрации, а также необходимость выступать в качестве представителя МВД в судах по делам, связанным с ведомством.

Был определен и ряд основных задач, которые ставились перед юрисконсультom. В частности, по мнению членов Комитета, юрисконсульт ведомства должен быть специалистом по законодательным и судебным вопросам, касающимся всего Министерства внутренних дел и его подразделений<sup>6</sup>. Исходя из этого, в круг его обязанностей включались: организация и контроль ведомственного делопроизводства по судебным вопросам; участие с правом голоса в различных ведомственных советах, комитетах и комиссиях в законодательной сфере; организация подготовки специальных заключений, «по делам производящимся в центральных частях Министерства»; представление Министерства по различным делам, затрагивающим интересы ведомства «в порядке, судебными уставами указанном»; выполнение поручений министра и доклады об «исполнении всех особых его приказаний»<sup>7</sup>.

В связи с важностью возлагаемых на юрисконсульта обязанностей, требующих достаточно широкой самостоятельности в организации и принятии решений, его служебный статус устанавливался на высоком уровне. Так, по своему служебному положению должность центрального юрисконсульта МВД в иерархии чинов приравнивалась к должности директора департамента. Он являлся

<sup>5</sup> Там же. Л. 64.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же. Л. 65.

«по званию своему» членом Совета министра, что распространяло на него служебные права, порядок назначения и увольнения, «установленные в законах для членов Министерских советов».

Квалификационные требования для претендента на данную должность были во многом схожи с требованиями, устанавливаемыми Судебными уставами для претендентов на судебные должности. Кандидат должен был иметь аттестат высшего образовательного учреждения об окончании курса юридических наук, либо сдаче экзамена по данному курсу, либо иметь опыт работы по судебной части, доказывающие его познания. При юрисконсульте предполагалась должность секретаря, который по своему статусу приравнивался к должности столоначальника в департаменте. По распоряжению министра внутренних дел в помощь юрисконсульту могли быть назначены чиновники министерства. Отмечалось также, что, по мнению членов Комитета, на местах аналогичные должности вводить не планировалось<sup>8</sup>.

2 января 1868 года, согласно утвержденному императором Александром II мнению Государственного совета «Об устройстве в некоторых Министерствах юрисконсультской части», организовывались специализированные юридические подразделения (части) в семи министерствах: Государственных имуществ, Внутренних дел, Морском, Финансовом, Императорского двора, Путей сообщения и в Ведомстве обер-прокурора Святейшего синода [8].

Практически во всех указанных ведомствах в состав юрисконсультской части входило по 2 должности — непосредственно юрисконсульта и его помощника. Исключение в данном случае составляли Министерство внутренних дел и Морское министерство. Так, в последнем число помощников составляло 4 должности, а в МВД вместо должности помощника вводилась должность секретаря юрисконсультской части. Юрисконсультские должности относились к V разряду, должности помощников — к VI разряду, секретаря в МВД — к VIII разряду. Денежное содержание по названным должностям составляло 2 тыс. рублей и 1 тыс. рублей в год соответственно. Также по должностям предусматривались столовые выплаты (в размере 2 тыс. рублей и 1 тыс. рублей соответственно) и квартирные (1 тыс. рублей и 500 рублей).

Предусматривался определенный бюджет, выделяемый для содержания юрисконсультской канцелярии. Объем денежных выплат в данном случае варьировался в зависимости от отраслевой принадлежности министерства от 3 тыс. рублей в Министерстве государственных имуществ до 1 тыс. рублей в МВД [8].

Согласно императорскому указу от 26 января (7 февраля) 1868 года на должность юрисконсульта МВД был назначен Павел Трофимович Китицын — действительный тайный советник, являющийся членом Совета министра внутренних дел и Медицинского совета при МВД<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> РГИА. Ф. 1284. Департамент общих дел. Оп. 233. (1866–1917). Д. 7. Л. 66.

<sup>9</sup> РГИА. Ф. 472. Канцелярия Министерства Императорского двора. Оп. 37. Внутр. Оп. 249/1265. Д. 1 «Дело об определении юрисконсульта Министерства императорского двора, действительного статского советника Китицина». Л. 22–23.

19 мая 1871 года императором Александром II было утверждено мнение Государственного совета, которым вводились «Правила о порядке действий чинов корпуса жандармов по исследованию преступлений» [2]. Согласно ст. V данного нормативного правового акта, при шефе корпуса жандармов учреждалась должность юрисконсульта. Данная должность, согласно документу, приравнивалась «относительно оклада содержания, класса должности и разряда пенсии и шитью на мундире» к аналогичным должностям иных министерств. Назначение на должность осуществлялось по представлению шефа корпуса высочайшей властью.

Причины введения указанной должности были аналогичны тем, что легли в основу создания юридической части в других ведомствах. Надо отметить, что на момент введения должности корпус жандармов не входил формально в систему МВД, это произошло позднее. Данная структура находилась в совместном ведении III Отделения Его Императорского Величества канцелярии, а также Военного министерства.

Именным указом императора Александра II от 6 (19) августа 1880 года «О закрытии Верховной Распорядительной комиссии, упразднении III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии и об учреждении Министерства Почт и Телеграфов» [12] III Отделение было расформировано (п. 2), а его функции переданы Департаменту государственной полиции МВД. Шефом жандармов, согласно данному нормативному правовому акту, стал министр внутренних дел (п. 5).

Позднее, согласно именному указу Александра II от 15 (27) ноября 1880 года «Об учреждении Судебного отдела в составе Министерства внутренних дел» [9], имеющиеся юрисконсультские части при шефе жандармов и в МВД были расформированы (п. 1). Взамен на их основе в рамках Министерства внутренних дел был организован судебный отдел (п. 2). Подразделение организовывалось для «заведывания, по ближайшему усмотрению Министра Внутренних Дел судебными делами, поступающими на основании существующего порядка на рассмотрение означенного Министерства» (п. 2). По своей сути это было юридическое подразделение, занимавшееся в рамках своей компетенции в первую очередь юридическим сопровождением дел о государственных преступлениях, вопросами судебного представительства, а также вопросами правового обеспечения деятельности министерства. В компетенцию отдела также входили: разработка ведомственных нормативных актов (циркуляров и инструкций), подготовка юридических заключений и юридическое консультирование по поручению министра [4, с. 26]. Штатным расписанием подразделения в момент его формирования предусматривалось пять должностей (одна должность — управляющий отделом; две должности — делопроизводители; две должности — помощники делопроизводителей) [9].

В соответствии с высочайшим повелением от 11 июля 1881 г. судебный отдел был включен в Департамент государственной полиции МВД с подчинением непосредственно директору департамента. При этом штат отдела остался

без изменений. Надо отметить, что при указанном присоединении нормативно не был урегулирован вопрос правового обеспечения деятельности Министерства в целом. Буквальное прочтение рассматриваемого документа позволяет сделать вывод, что отдел должен был обеспечивать правовое сопровождение деятельности непосредственно департамента, а не всего министерства [13].

Такое положение вещей, по всей видимости, осознавалось руководством МВД, которое предпринимало попытки урегулировать вопрос посредством административных мер. Так, по состоянию на февраль 1882 года на одного из делопроизводителей судебного отдела, надворного советника Гожева, было возложено исполнение юрисконсультских обязанностей Министерства внутренних дел. Причем, будучи исполняющим обязанности в масштабах всего МВД, указанный чиновник дислоцировался в Департаменте общих дел, по крайней мере именно туда запрашивались им из судебного отдела «бумаги и книги законов бывшей Юрисконсультской части» для приобщения к «юрисконсультским делам»<sup>10</sup>.

18 февраля 1883 года, в соответствии с именным указом императора Александра III, судебный отдел как отдельное подразделение фактически прекратил свое существование. Его штаты, согласно документу, полностью поглощались штатами Департамента государственной полиции («...Отдел ввести окончательно в состав Департамента Государственной Полиции»). При этом вместо должности управляющего отделом вводилась должность вице-директора департамента, делопроизводители и помощники делопроизводителей отдела стали соответственно делопроизводителями и младшими помощниками делопроизводителей департамента (п. I). Обязанности, выполнявшиеся ранее чиновниками судебного отдела, отныне распределялись между делопроизводителями департамента. Был урегулирован вопрос с юридическим обеспечением деятельности МВД в целом. Так, предписывалось «предоставить Министру Внутренних Дел возложить исполнение юрисконсультских обязанностей по Министерству на одного из чинов сего Министерства» (п. III). Этим же указом было изменено и наименование самого Департамента государственной полиции, из названия которого было изъято слово «государственной» и впредь он стал называться Департаментом полиции (п. II) [10].

Необходимо отметить, что в рамках Департамента полиции (до 1883 года — Департамент государственной полиции), помимо уже названного судебного отдела, существовало подразделение, которое также осуществляло выполнение функций правового обеспечения. Речь идет о созданном в 1880 году 2-м делопроизводстве. В исторических документах оно именуется законодательным. Данное подразделение занималось целым комплексом вопросов, связанных с деятельностью Департамента полиции. В частности, к его компетенции относились вопросы организации и контроля за деятельностью учреждений полиции, охраны государственных границ, организации предупреждения

<sup>10</sup> РГИА. Ф. 1282. Канцелярия Министра внутренних дел. Оп. 3 (1811–1917). Д. 21 «Дело о передаче материалов упраздненной Юрисконсультской части при шефе корпуса жандармов в Судебный отдел Министерства внутренних дел». Л. 1–15.

и пресечения преступлений против личной безопасности и безопасности имущества; контроля и утверждения уставов общественных организаций; вопросы, связанные с разрешением проведения различных культурно-массовых мероприятий (маскарадов, балов, танцевальных вечеров), организацией контроля деятельности различных питейных заведений и трактиров, обеспечением соблюдения паспортного режима [3, с. 150–151; 14, с. 11].

С 1881 года в компетенцию 2-го делопроизводства были добавлены функции по урегулированию отношений между рабочими и владельцами предприятий, с 1889 года — по решению вопросов, связанных с перемещением из-за рубежа подданных Российских империи, а уже с 1901 года компетенцию 2-го делопроизводства дополнили вопросы, касающиеся изменения границ уездов, сбора различных пожертвований, паломничества мусульман и многие другие вопросы [5–7].

### Выводы

Проведенное исследование, основанное прежде всего на архивных источниках и анализе действовавших в означенный период нормативных правовых актов, позволяет сделать следующие выводы, которые не бесспорны и могут стать предметом дискуссии.

1. Достаточно условно формирование и, соответственно, регламентацию деятельности различного рода юридических подразделений в правоохранительных органах России второй половины XVIII–XIX веков в Российской империи можно разделить *на пять этапов*, каждый из которых характеризовался принятием того или иного нормативного правового акта, а нередко и нескольких, которые, в свою очередь, оказали существенное влияние на организацию ведомственной правовой работы.

*Первым этапом* можно обозначить период с 1775 года, когда императрицей Екатериной II был издан Манифест «Учреждения для управления губерний Российской империи»: определялся круг обязанностей городничего, вводилась должность уездного стряпчего. *Второй этап* следует обозначить с 1782 года, когда был утвержден «Устав благочиния или полицейский». В это время вводятся специальные административно-полицейские органы — управы благочиния, функции которых по природе своей во многом были тождественны функциям юридических подразделений, и именно в этот период устанавливается порядок регистрации, обнародования и своеобразной правовой экспертизы нормативных правовых актов.

*Третий этап* начинается с издания в 1802 году императором Александром I Манифеста об учреждении министерств, и уже в 1803 году утверждаются штаты департаментов созданных министерств, а в штате Министерства юстиции впервые появляются три должности юрисконсультов. Январем 1865 года можно датировать *четвертый этап*, когда велась целенаправленная работа

по созданию юрисконсультской части при Министерстве внутренних дел, а 26 января (7 февраля) 1868 года высочайшим указом по Министерству внутренних дел первым юрисконсультлом Министерства внутренних дел стал Павел Трофимович Китицын.

Возложение на жандармов в 1871 году функции «по исследованию преступлений» позволяет выделить начало *пятого этапа*: в 1881 году судебный отдел был введен в состав Департамента государственной полиции МВД и подчинен непосредственно директору данного департамента, а уже в 1883 году он прекратил свое существование — его штаты вошли в состав Департамента государственной полиции, который в дальнейшем был переименован в Департамент полиции. В то же время правовое обеспечение осуществляло созданное в 1880 году 2-е делопроизводство, компетенция которого была существенно расширена на рубеже XIX – начала XX веков.

2. Среди наиболее значимых функций правовых подразделений можно выделить правовую экспертизу нормативных правовых актов, введенную уже в 1782 году.

3. В тот же период был законодательно закреплён некий прообраз систематизации и накопления имеющихся нормативных актов, что позволяло оперативно получать правовую информацию, а в обязанности Управы благочиния входили своего рода функции по единообразному толкованию и исполнению законов.

Изучение регламентации формирования и деятельности юридических подразделений Министерства внутренних дел Российской империи представляется актуальным и в настоящее время и должно стать предметом дальнейшего более детального исследования с целью совершенствования действующего законодательства Российской Федерации.

#### Список источников

1. Высочайше утвержденные правила для Комитета Министров, в руководство при решении дел, по случаю отбытия Его Императорского Величества из Столицы // ПСЗ. Собр. I. СПб.: Типография Собственной Его Императорского величества канцелярии, 1830. Т. XXVIII (1804–1805). № 21896.

2. Высочайше утвержденные Правила о порядке действий чинов Корпуса Жандармов по исследованию преступлений // ПСЗ. Собр. II. СПб.: Типография Собственной Его Императорского величества канцелярии, 1874. Т. XLVI (1825–1881). Отд. 1. № 49615.

3. Историческая справка к Ф. 102. Оп. 38–76, 302, 262. «2-ое делопроизводство (законодательное)» // Государственный архив Российской Федерации: путеводитель. Т. 1: Фонды Государственного архива Российской Федерации по истории России XIX – нач. XX вв. / сост. А. В. Добровская, Б. Ф. Додонов, З. И. Перегудова и др.; ред. С. В. Мироненко, Г. Л. Фриз. М.: Благовест, 1994. 394 с.

4. История создания и развития юридической службы: от Русской правды до современности: бюллетень правового информирования / под ред. А. Г. Авдейко. М.: ФГКУ «ЭПК МВД России», 2018. 124 с.

5. Ковалева Н. В. Надзор фабричной инспекции за промышленными заведениями Российской империи XIX – начала XX веков // Безопасность труда в промышленности. 2021. № 7. С. 92–96.

6. Ковалева Н. В. Становление правового регулирования промышленного производства в Российской Империи во второй половине XIX – начале XX в. // Государство и право. 2007. № 11. С. 114–118.

7. Ковалева Н. В. Структура и функции государственных органов в сфере промышленного производства Российской империи во второй половине XIX – начале XX веков // История государства и права. 2007. № 2. С. 14–18.

8. Об устройстве в некоторых Министерствах юрисконсультской части // ПСЗ. Собр. II. СПб.: Типография Собственной Его Императорского величества канцелярии, 1873. Т. XLIII (1868). Отд. 2. № 45359.

9. Об учреждении Судебного отдела в составе Министерства внутренних дел // ПСЗ. Собр. II. СПб.: Типография Собственной Его Императорского величества канцелярии, 1884. Т. LV (1880–1881). Отд. 1, 2. Приложения. Штаты и таблицы. № 61551.

10. О введении Судебного отдела Министерства Внутренних дел в состав Департамента Государственной Полиции // ПСЗ. Собр. III. СПб.: Типография Собственной Его Императорского величества канцелярии, 1886. Т. III (1883). № 1392.

11. О Высочайше утвержденных штатах Департаментов: Министра Военных и Сухопутных сил, Министра Юстиции, Министра Внутренних дел, Министра Финансов, Министра Коммерции и Министра Народного Просвещения // ПСЗ. Собр. II. СПб.: Типография Собственной Его Императорского величества канцелярии, 1873. Т. XXVII (1802–1803). Отд. 2, 3. № 20582.

12. О закрытии Верховной Распорядительной Комиссии, упразднении III Собственной Его Императорского Величества канцелярии и об учреждении Министерства Почт и Телеграфов // ПСЗ. Собр. II. СПб.: Типография Собственной Его Императорского величества канцелярии, 1884. Т. LV (1880–1881). Отд. 1. № 61279.

13. О присоединении Судебного отдела Министерства Внутренних дел к Департаменту Государственной Полиции // ПСЗ. Собр. III. СПб.: Типография Собственной Его Императорского величества канцелярии, 1885. Т. I (1 марта 1881 г. – 31 декабря 1881 г.). № 317.

14. Организация правовой работы: учебное пособие / А. В. Борисов [и др.]. М.: Академия управления МВД России, 2021. 144 с.

15. Потёмкин И. А., Климов А. Ю., Слепцова Т. В. Экспертные заключения по установлению памятных дат подразделений центрального аппарата МВД России: сборник. М.: Академия управления МВД России, 2020. 68 с.

16. Ремнев А. В. Самодержавное правительство: Комитет министров в системе высшего управления Российской Империи (вторая половина XIX – начало XX века). М.: Российская политическая энциклопедия (РОСПЭН), 2010. 511 с.

17. Сальников А. С., Сальникова А. А. О дате образования юридической службы МВД России // Евразийский юридический журнал. 2022. № 7 (170). С. 381–383.

18. Устав Благочиния или Полицейский // ПСЗ. Собр. I. СПб.: Типография Собственной Его Императорского величества канцелярии, 1830. Т. XXI. № 15379.

19. Устав гражданского судопроизводства // Судебные уставы 20 ноября 1964 года, с изложением рассуждений на коих оно основаны, изданные государственною канцелярией. Ч. 1. СПб.: Типография Второго отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1867. 764 с.

## References

1. Vy`sochajshe utverzhdenny`ya pravila dlya Komiteta Ministrov, v rukovodstvo pri reshenii del, po sluchayu otby`tiya Ego Imperatorskago Velichestva iz Stolicy // PSZ. Sobr. I. SPb.: Tipografiya Sobstvennoj Ego Imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1830. T. XXVIII (1804–1805). № 21896.
2. Vy`sochajshe utverzhdenny`ya Pravila o poryadke dejstvij chinov Korpusa Zhandarmov po izsledovaniju prestuplenij // PSZ. Sobr. II. SPb.: Tipografiya Sobstvennoj Ego Imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1874. T. XLVI (1825–1881). Otd. 1. № 49615.
3. Istoricheskaya spravka k F. 102. Op. 38–76, 302, 262. «2-oe deloproizvodstvo (zakonodatel`noe)» // Gosudarstvenny`j arxiv Rossijskoj Federacii: Putevoditel`. T. 1: Fondy` Gosudarstvennogo arhiva Rossijskoj Federacii po istorii Rossii XIX – nach. XX vv. / sost. A. V. Dobrovskaya, B. F. Dodonov, Z. I. Peregudova i dr.; red. S. V. Mironenko, G. L. Friz. M.: Blagovest, 1994. 394 s.
4. Istoriya sozdaniya i razvitiya yuridicheskoy sluzhby`: ot Russkoj pravdy` do sovremennosti: byulleten` pravovogo informirovaniya / pod red. A. G. Avdejko. M: FGKU «E`PK MVD Rossii», 2018. 124 s.
5. Kovaleva N. V. Nadzor fabrichnoj inspekcii za promy`shlenny`mi zavedeniyami Rossijskoj imperii XIX – nachala XX vekov // Bezopasnost` truda v promy`shlennosti. 2021. № 7. S. 92–96.
6. Kovaleva N. V. Stanovlenie pravovogo regulirovaniya promy`shlennogo proizvodstva v Rossijskoj Imperii vo vtoroj polovine XIX – nachale XX vv. // Gosudarstvo i pravo. 2007. № 11. S. 114–118.
7. Kovaleva N. V. Struktura i funkcii gosudarstvenny`x organov v sfere promy`shlennogo proizvodstva Rossijskoj imperii vo vtoroj polovine XIX – nachale XX vekov // Istoriya gosudarstva i prava. 2007. № 2. S. 14–18.
8. Ob ustrojstve v nekotory`x Ministerstvax yuriskonsul`tskoj chasti // PSZ. Sobr. II. SPb.: Tipografiya Sobstvennoj Ego Imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1873. T. XLIII (1868). Otd. 2. № 45359.
9. Ob uchrezhdenii Sudebnago otdela v sostave Ministerstva vnutrennix del // PSZ. Sobr. II. SPb.: Tipografiya Sobstvennoj Ego Imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1884. T. LV (1880–1881). Otd. 1, 2. Prilozheniya. Shtaty` i tabeli. № 61551.
10. O vvedenii Sudebnago otdela Ministerstva Vnutrennix del v sostav Departamenta Gosudarstvennoj Policii // PSZ. Sobr. III. SPb.: Tipografiya Sobstvennoj Ego Imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1886. T. III (1883). № 1392.
11. O Vy`sochajshe utverzhdenny`x shtatax Departamentov: Ministra Voenny`x i Suxoputny`x sil, Ministra Yusticii, Ministra Vnutrennix del, Ministra Finansov, Ministra Kommercii i Ministra Narodnogo Prosveshheniya // PSZ. Sobr. II. SPb.: Tipografiya Sobstvennoj Ego Imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1873. T. XXVII (1802–1803). Otd. 2, 3. № 20582.
12. O zakry`tii Verxovnoj Rasporyaditel`noj Komissii, uprazhnenii III Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva kancelyarii i ob uchrezhdenii Ministerstva Pocht i Telegrafov // PSZ. Sobr. II. SPb.: Tipografiya Sobstvennoj Ego Imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1884. T. LV (1880–1881). Otd. 1. № 61279.
13. O prisoedinenii Sudebnago otdela Ministerstva Vnutrennix del k Departamentu Gosudarstvennoj Policii // PSZ. Sobr. III. SPb. Tipografiya Sobstvennoj Ego Imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1885. T. I (1 marta 1881 g. – 31 dekabrya 1881 g.). № 317.



14. Organizaciya pravovoj raboty`: uchebnoe posobie / A. V. Borisov [i dr.]. M.: Akademiya upravleniya MVD Rossii, 2021. 144 s.
15. Potyomkin I. A., Klimov A. Yu., Slepčova T. V. E`kspertny`e zaklyucheniya po ustanovleniyu pamyatny`x dat podrazdelenij central`nogo apparata MVD Rossii: sbornik. M.: Akademiya upravleniya MVD Rossii, 2020. 68 s.
16. Remnev A. V. Samoderzhavnoe pravitel`stvo: Komitet ministrov v sisteme vy`sshego upravleniya Rossijskoj Imperii (vtoraya polovina XIX – nachalo XX veka). M.: Rossijskaya politicheskaya e`nciklopediya (ROSPE`N), 2010. 511 s.
17. Sal`nikov A. S., Sal`nikova A. A. O date obrazovaniya yuridicheskoy sluzhby` MVD Rossii // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. 2022. № 7 (170). S. 381–383.
18. Ustav Blagochiniya ili Policejskij // PSZ. Sobr. I. SPb.: Tipografiya Sobstvennoj Ego Imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1830. T. XXI. № 15379.
19. Ustav grazhdanskogo sudoproizvodstva // Sudebny`e ustavy` 20 noyabrya 1964 goda, s izlozheniem rassuzhdenij na koix ono osnovany`, izdannyy`e gosudarstvennoyu kancelyarij. Ch. 1. SPb.: Tipografiya Vtorogo otdeleniya Sobstvennoj E. I. V. Kancelyarii, 1867. 764 s.

Статья поступила в редакцию: 11.05.2023;  
одобрена после рецензирования: 24.05.2023;  
принята к публикации: 29.05.2023.

The article was submitted: 11.05.2023;  
approved after reviewing: 24.05.2023;  
accepted for publication: 29.05.2023.