

0

На правах рукописи

Медведев



003483564

Медведев Владимир Владимирович

**Формирование и эволюция полицейского государства
в России (XVIII – первая половина XIX вв.)**

Специальность 12 00 01 - теория и история права и государства
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

19 НОЯ 2009

Москва - 2009

Работа выполнена в секторе истории государства, права политических учений Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Лаптева Людмила Евгеньевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Омельченко Олег Анатольевич

кандидат юридических наук
Юртаева Евгения Анатольевна

Ведущая организация: Московский государственный университет им М В Ломоносова (Юридический факультет)

Защита состоится «4» 11 2009 г в 11 часов на заседании Диссертационного совета Д 002 002 07 при Учреждении Российской академии наук Институте государства и права РАН по адресу 199991 г Москва, ул Знаменка, д 10

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Учреждения Российской академии наук Института государства и права РАН

Автореферат разослан «22» 11 2009 г

Ученый секретарь

Диссертационного совета

Кандидат юридических наук



Н Н Ефремова

I. Общая характеристика диссертационного исследования.

Актуальность темы диссертационного исследования Строительство демократического государства в России порождает многочисленные проблемы организации государственной власти и взаимоотношений с гражданами. При этом попытки заимствования западной рецептуры приводят к малоэффективным, порой, непредсказуемым результатам. Между тем, административно-правовых преобразований, в том числе связанных с заимствованиями, Россия пережила немало и у предков есть чему поучиться.

Одним из ярких этапов эволюции государственности в России является политико-правовая реальность XVIII – первой половины XIX вв., получившая в научной литературе название «полицейское государство». Переносимый на русскую почву Петром Великим европейский образец довольно быстро приобрел самобытность, пустил корни и с успехом использовался полтора столетия для решения разнообразных управленческих задач. Некоторые бюрократические обычаи проявляются и в наши дни.

Положительный и отрицательный опыт времен полицейского государства может и должен быть востребован для формирования современной системы управления. Именно в эпоху полицейского государства жесткое государственное регулирование с использованием императивного метода доминировало в различных по своему характеру областях общественных отношений. Современные политики порой и не догадываются, что в своих предложениях по переустройству государства повторяют тезисы двухсотлетней давности и обещания скорейшего прогресса, на практике уже однажды не оправдавшиеся.

Комплексный анализ особенностей полицейского государства позволяет выявить тенденции развития отечественного управления, осмыслить и использовать информацию о положительных и отрицательных результатах, разработать эффективные приемы административной деятельности.

Степень научной разработанности проблемы. Комплексному изучению признаков и особенностей российского полицейского государства в

историографии практически не уделялось внимания. Множество работ посвящалось эволюции государственного аппарата России XVIII – первой половине XIX вв., правовому статусу сословий и т.д. Таких авторов, как А.Д. Градовский, В.Н. Латкин, М.Ф. Владимирский-Буданов, П.Н. Данилевский, С.А. Петровский, В.И. Веретенников и многих других интересовали отдельные аспекты учреждения, формирования и функционирования системы или конкретных органов государственной власти, элементы сословного статуса различных категорий населения. К сожалению, в этих работах нет характеристик полицейского государства. Исследования дореволюционного периода выглядят прагматично и отражают эволюцию законодательства по тем или иным вопросам, снабжены богатым фактическим материалом. При несомненных достоинствах авторы обходили вниманием причины и условия развития российского полицейского государства.

В советский период идеологизация исторической и юридической науки существенно сказалась на отношении к исследованию полицейской государственности. Критические взгляды на административные формы императорского периода приводили к извлечению из общего контекста отдельных качественных государственных характеристик. Читателю преподносили безупречно аргументированный, но политически рафинированный взгляд на «безусловно отрицательные» черты монархической формы правления. Такая избирательность позволяла буквально любые управленческие меры правительства трактовать, как однозначно антинародные и деструктивные, а само полицейское государство считать субстанцией произвола верховной власти. Такая позиция прослеживается, в частности, в трудах Н.П. Ерощкина, Н.Б. Голиковой и др.

В постсоветскую эпоху наметилось две тенденции исследования проблематики полицейской государственности. Либо специалистов интересуют отдельные области управления полицейского государства, например, правоохранительная деятельность – Линдер И.Б., Симбирцев И., либо короткие

периоды из истории полицейского государства, например, эпоха Петра Великого – Павленко М И , Анисимов Е В

Объект диссертационного исследования – институты российского государства XVIII – первой половины XIX вв

Предмет диссертационного исследования – политико-правовая характеристика полицейского государства в России, определение особенностей организации государственного аппарата, порядка его взаимоотношений с подданными в целях достижения общего блага

Цель исследования – анализ характеристик полицейского государства на основе исследования нормативно – правовых актов, архивных документов, работ юристов и историков

Задачи диссертационного исследования:

- исследовать теоретические основы полицейской государственности, выявить этапы ее эволюции,
- проанализировать тенденции развития политико-правовых институтов и характеристик полицейского государства в России на первом этапе развития (1700 – 1762 гг),
- осуществить анализ эволюции элементов полицейской государственности в нашей стране в период расцвета (1763 – 1861 гг),

Цель и задачи обусловили структуру работы, включающую три главы В первой главе «Политико – правовые основы полицейского государства» излагаются воззрения мыслителей различных эпох на организацию государства всеобщего блага, исследуются теоретические признаки полицейского государства Вторая глава «Формирование институтов полицейского государства в России (1700 – 1762 гг)» посвящена организации и порядку осуществления власти в период становления и укрепления полицейских государственных ценностей от Петра I до Петра III Третья глава «Эволюция полицейского государства в России 1763 – 1861 гг» содержит исследование полицейских государственных институтов в эпоху наивысших достижений

полицейской государственности времен Екатерины II и Александра I, и упадка в правление Николая I

Хронологические рамки исследования определяются его целью и задачами. Устойчивые основы механизма российского полицейского государства сформировались в ходе реформ первой четверти XVIII в, когда старые социальные и управленческие структуры были реорганизованы, либо ликвидированы и заменены новыми с целью утверждения нового типа государственности – «регулярной». Трансформация политико-правовых и социальных характеристик полицейской государственности происходила на протяжении полутора столетий под воздействием разного рода объективных причин. С утратой административной гибкости в решении общенациональных проблем полицейское государство в 60-70-е гг XIX в подверглось перестройке и постепенной трансформации. С осуществлением либеральных реформ многие политические институты сохранились и длительное время продолжали существовать, однако ценности и идеологические установки полицейской государственности подверглись самой основательной переработке. Таким образом, хронологические рамки исследования включают время от начала XVIII до середины XIX вв.

Территориальные рамки исследования определяются границами российского государства в период XVIII – первой половины XIX вв. При этом работа не затрагивает особенности организации и осуществления власти в отдельных частях империи с особым статусом – Польши, Финляндии и т.д.

Методологические основы диссертации. В качестве научной методологии исследования выступает теория полицейского государства, разработанная в русской науке полицейского и административного права. Автор исходит из теории различения права и закона. Кроме того, в процессе исследования использовались такие общенаучные методы, как анализ, синтез, систематизация, метод системного анализа, принципы объективности подхода к оценке событий и фактов, историзма. Из числа специальных научных методов

заслуживают упоминания формально-юридической, сравнительно-правовой, что позволяет выделить юридическую составляющую исследуемых реалий

Теоретической основой диссертации послужили работы отечественных и зарубежных историков и юристов различных школ, направлений и эпох Дореволюционных специалистов – Сергеевича В И, Коркунова И М, Лазаревского Н И, Градовского А Д, Соловьева С, Петрова П Н, Ключевского В О, Латкина В Н, Валишевского К, Лохвицкого А, Романовича-Славятинского А В, Владимирского-Буданова М Ф Чичерина Б Н, Кизеветтера А А, Готье Ю В и др Советских и современных ученых - Сыромятникова Б И, Ерошкина Н П, Сафронова М М, Павленко М И, Анисимова Е В, Омельченко О А, Голиковой Н Б, Медушевского А Н и др Иностранных правоведов и историков – Уортмана Р С, Пайпса Р, Хоскинга Д, Каррэр д'Анкос Э, Эрикссон К, Брикнера А Г и др

К работам общенсторического плана следует отнести труды В О Ключевского, С Соловьева, Р Пайпса, Р С Уортмана, М И Павленко, Е Анисимова, Г Оболенского, А Г Брикнера и др

Использовались обзорные исследования о развитии государства и права России В И Сергеевича, В Н Латкина, А Д Градовского, М Ф Владимирского-Буданова и др

Аналізу особенностей полицейского права посвящены труды юристов-полицистов Андреевского И Е, Елистратова А И, права эпохи полицейского государства – Лазаревского Н И, Чичерина Б Н и др

Были использованы отдельные позиции специалистов в области истории эволюции российского государственного аппарата в XVIII – первой половине XIX вв центральных органов – Каменского А Б, Ерошкина Н П, Зайончковского П А, местного управления – Кизеветтера А А, Григорьева В, Готье Ю В, Лысенко Л М, Лохвицкого А, Петрова П Н и др

При анализе институтов общей (исполнительной) полиции учитывались мнения Стеценко С Г, Сысоева Е К, Соснина В В, Пятавского А П, Волосниковой Л М и др

Исследование организации правоохранительной системы российского полицейского государства осуществлялось с использованием трудов Казанцева С М, Звягинцева А Г, Орлова Ю Г о прокуратуре, Троцкого С М, Симбирлева И, Лурье Ф, Кошеля В и др об органах государственной безопасности и полиции (правоохранительной)

Для осмысления теоретических основ полицейской государственности рассматривались модели организации власти и ее отношений с населением в целях достижения общих целей путем полного слияния казенных и частных интересов Авторы таких полигико – правовых конструкций полагали, что только огосударствливание и приведение к одному знаменателю индивидуальных установок обеспечит перевод желаний каждого в политическую плоскость Таким образом, граждане станут надежными элементами государственного механизма с более или менее однотипными потребностями при универсальных способах их удовлетворения

Наиболее яркие модели государств общего интереса в эпоху Античности были представлены в двух трудах Платона – «Государство», «Законы» и знаменитой «Политике» Аристотеля

Интерес представляют работы мыслителей Средневековья «Утопия» Т Мора и «Город солнца» Т Кампанеллы

Внимание привлекают также взгляды философов Нового времени Ж Бодена, Дж Локка, Т Гоббса на проблемы организации власти и внутренней политики для достижение «общего блага», выступающего под разными названиями и некоторыми отличиями в содержании

Источниковая база исследования При исследовании характеристик полицейского государства были использованы источники различных видов Основу составили опубликованные нормативные правовые акты, которые в зависимости от функционального назначения можно разделить на правовые акты управления и акты общего характера Первые составляют большую часть и издавались для разрешения правовых споров, содержали предписания конкретным субъектам правоотношений Например, указания должностным

лицам об осуществлении тех или иных действий, разрешение частному лицу на заведение промышленного предприятия и т.д. Законодательство общего характера не имело конкретного адресата и использовалось для установления норм об учреждении, порядке формирования и компетенции органов государственной власти (Генеральный Регламент, Инструкция воеводам, Учреждение губерний, Манифест об учреждении министерств и многие другие), о правовом статусе сословных и территориальных корпораций (Жалованная грамота дворянству, Жалованная грамота городам и т.д.)

Для написания работы привлекались архивные материалы ГАКО (Государственный архив Калужской области) – документы наместничьего правления и канцелярии губернатора по решению публичных вопросов полицейского характера: дело об утверждении плана г. Козельска, дело об учреждении надзора за раскольницей Дарьей Прокофьевой, дело о подделке священнослужителем из Козельска Ефимом Ивановым ассигнаций и привлечении его к ответственности и т.д.

Самостоятельную группу составили источники эпистолярного жанра и мемуары. Использовались материалы из переписки различных по своему общественному и административному положению респондентов. В воспоминаниях и деловых записках российских и иностранных подданных были подчерпнуты оценки личностей строителей полицейского государства, публичных событий и частных случаев, что позволяет моделировать атмосферу режима «общего блага». Воспоминания Екатерины Великой, сенатора И.В. Лопухина, критический анализ государственного управления, данный И.Т. Посошковым, способствовали формированию представлений о содержании идеологии и специфике деятельности регулярного государства. Ценны мнения независимых от российских властей зарубежных дипломатов и путешественников – К. де Бруина, К.-К. Рюльера, И.-Г. Фоккерода, А. де Кюстина и др.

Научная новизна исследования заключается в комплексном анализе понятия, признаков и характеристик полицейского государства. В научной

литературе отсутствует разработанность данного вопроса при постоянном использовании самого термина. Многочисленные авторы уделяют внимание исследованию полицейского права, и как субъекта полицейской деятельности, упоминают государство или отдельные органы. В работах о реформах Петра I, Екатерины II или Александра I осуществляется анализ эволюции системы органов государственной власти без учета характеристик полицейской государственности. Между тем само государство создает политику, в том числе и правовую. От качеств, характеристик и установок государственного образования зависит правовое регулирование общественной и частной жизни. В диссертационном исследовании предпринимается попытка предложить формулировку понятия и анализ характеристик полицейского государства в России в процессе его эволюции.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Основы полицейского государства, как государства «общей пользы» начинают формироваться Петром Великим в ходе реформ первой четверти XVIII в. Экономические, политические, социальные предпосылки создания такого типа государственности к тому времени сложились.
2. Цель полицейского государства – «общая польза» претерпевает со временем содержательные изменения. Эти изменения определили этапы эволюции полицейского государства в России. На первом этапе до середины XVIII в. под «общей пользой» понимается процветающее государство, внушающее страх соседям. Жизнь, свобода и имущество подданных рассматриваются верховной властью, как один из инструментов в достижении цели и производная от величия государства. Ценность. Отсюда нерасчлененность прав и обязанностей основных социальных групп (сословия европейского типа еще не сложились). На втором этапе эволюции полицейской государственности (1763 – 1861 гг.) в содержание понятия «общая польза» на первый план выходит и экономическое благополучие населения и вопросы коммунально-

бытового обустройства, признания Происходит юридическое оформление сословий, путем законодательного установления правового статуса, т е сословных привилегий, вольностей и обязанностей Безопасность страны и подданных выступает универсальным элементом «общей пользы» на протяжении всего периода существования полицейского государства

- 3 В целях достижения «общей пользы» на вооружение берутся методы жесткого регулирования – регламентация публичной и частной жизни, рода занятий и т д Идеализация правовых средств регулирования строилась на идеях рационализма Безудержная вера в возможности обеспечения эффективного управления посредством «добрых законов» порождала желание законодателя дать предписания субъектам правоотношений на все случаи жизни Но если первой половине XVIII в способами воздействия на общественные отношения были в основном запреты и позитивные обязывания, то в конце XVIII – первой половине XIX вв предпочтение все чаще отдается дозволению
- 4 В интересах общей пользы для каждого сословия юридически закрепляются его функциональное назначение, атрибутика, обязательные способы поведения (благочиние) Если в Европе полицейские государства законодательно фиксировали фактическое состояние структурной организации общества, то особенность России заключалась в первоначальном создании правовых основ и последующем формировании общественных отношений Таким образом, правовое регулирование, порой шло вразрез с окружающей действительностью Сословная трансформация происходит постепенно на протяжении XVIII в путем установления привилегий-обязанностей для основных групп - дворянства, горожан, духовенства и в полном объеме закрепляется нормами т 9 Свода законов Российской империи лишь в 30 – е гг XIX в
- 5 В процессе становления полицейского государства осуществляется юридическое оформление государственной службы, происходит

окончательный разрыв с традицией служения частному лицу – монарху, и устанавливаются отношения «служащий – государство». На первом этапе формирования полицейской государственности обязанности службы распространяются на все категории населения, причем под страхом жестких наказаний. На втором этапе идет отмена обязательной государственной службы, дворянам и горожанам дозволяется самостоятельно выбирать род занятий в установленных законом рамках.

6. Достижение программных целей полицейского государства предполагает регулирование буквально всех вопросов повседневной жизни подданных в процессе приобщения к европейским культурным ценностям. Особую роль в административном функционировании государственного аппарата начинает играть контроль, т.е. деятельность по наблюдению за законностью и целесообразностью поведения всех субъектов правоотношений. Широкими надзорными полномочиями наделяются, как специальные органы (фискалитет, прокуратура, Тайная розыскная канцелярия и пр.), так и органы общей и отраслевой компетенции. Расширяется число карательных структур для борьбы с реальным или мнимым инакомыслием. В целях обеспечения полицейской деятельности территориальные сообщества обязываются государством создавать собственные выборные органы различных организационно-правовых форм для наблюдения за порядком и благочинием. На втором этапе развития полицейского государства правоохранительная деятельность возглавляется из двух ведомственных центров – МВД и III отделения Собственной Его императорского величества канцелярии.
7. Особенности понимания принципа законности в полицейском государстве заключаются в требовании неукоснительного соблюдения всеми субъектами правоотношений предписаний верховной власти и органов управления в целях достижения «общего блага». Моделирование угодных государству отношений с помощью законодательства при

игнорировании объективных социально-экономических условий развития страны, морально-этических и религиозных установок населения, часто имело противоположный ожидаемому эффект. При ослаблении казенного надзора, а следовательно и угрозы наказания правонарушения совершались представителями всех слоев общества. Отсутствие независимой судебной власти неизбежно порождало абсолютную беззащитность подданных перед чиновниками. Связи в бюрократической среде определяли реальные возможности любого лица в большей степени, чем его законный статус.

- 8 Организация полицейской деятельности в Российской империи происходила на фоне permanentных мероприятий правительства по централизации администрации. Коллегиальная система управления с отсутствием специализированных структур в губерниях на первом этапе эволюции полицейского государства, на втором этапе постепенно заменялась министерской с формированием узкопрофильных местных учреждений. Таким образом, сложились ведомства. Причем на протяжении двух этапов развития полицейской государственности усматривается закономерность преобразований: сначала коренным преобразованием подвергалось местное управление и только потом заменялась система центральных органов.

Практическая значимость исследования заключается в необходимости комплексного изучения административного опыта государственного строительства в нашей стране, особенно на современном этапе преобразований. Заимствование или отклонение методов и форм управления предыдущих эпох позволит более эффективно осуществлять реформы при опоре на положительные образцы и позволит избежать когда-то сделанных ошибок в будущем. Время формирования и эволюции полицейской государственности в России дает богатый исторический материал для теоретиков и практиков.

Ряд элементов работы может быть использован в качестве дополнительных материалов для студентов при изучении учебных дисциплин «Теория государства и права», «История государства и права России»

Апробация и внедрение результатов исследования осуществлена в различных формах. Опубликование автором научных работ по проблематике исследования, использование материалов диссертации при преподавании дисциплины «История отечественного государства и права»

Структура диссертации состоит из введения трех глав, заключения и библиографии

II. Основное содержание диссертационного исследования.

Во введении содержится обоснование актуальности работы, указываются объект, предмет, цель и задачи, структура исследования, упоминаются хронологические и территориальные рамки, методологические и теоретические основы изучения, формулируются научная новизна, положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования

Первая глава «Политико-правовые основы полицейской государственности» включает два параграфа *Первый* – «Политико-правовые учения о государстве «общей пользы» посвящен характеристике идеальных моделей организации власти, которые создавались мыслителями различных эпох. С давних времен предпринимался поиск справедливых способов формирования и функционирования государства. Одним из вариантов виделось совмещение государственных, общественных и личных начал. Эта неразделенность, как казалось, позволит обеспечить удовлетворение публичных и частных интересов без противопоставления одних другим, поскольку предполагаемый механизм социального взаимодействия должен был гарантировать достижение общего блага, т.е. экономического процветания и безопасности государства и подданного, в правомерном поведении людей, коллективов и должностных лиц. Юридическая урегулированность всех сфер жизни позволяла обобществить саму личность, привязать к государству и создать идеологему участника-винтика, строителя системы общего блага

Наиболее яркие модели государств «общего блага» античности, средневековья, Нового времени, которые проанализированы в диссертационном исследовании, по мнению авторов, могли быть построены только при наличии воспитания населения в жестких рамках официальной идеологии, что исключало всякое проявление свободомыслия и усмотрения управляемых и управляющих

Во *втором параграфе* «Признаки полицейской государственности» осуществлен анализ характеристик государства «общей пользы», которое сформировалось в передовых европейских государствах эпохи становления и расцвета абсолютной монархии и послужило образцом для российских реформаторов. Государственный аппарат полицейского государства имеет ряд специфических взаимосвязанных признаков

- система органов власти формировалась и эволюционировала, реагируя на изменяющиеся условия, т.е. под воздействием объективных причин, путем перехода от коллегиальных начал к министерским,
- в полицейском государстве перманентен процесс централизации и бюрократизации механизма государства под властью абсолютного монарха,
- обременение надзорными функциями органов государственной власти и частных лиц,
- отсутствие принципа разделения властей, судебные органы независимы от соответствующей администрации, как особый инструмент монарха для надзора за законностью в странах Европы, или осуществление административных и судебных полномочий одними субъектами управления в России,
- милитаризация государственного управления,
- доминирование в механизме государства правоохранительных органов и армии,
- соответствие организации местного управления коллегиальной и министерской системам,
- включенность институтов местного самоуправления в механизм полицейского государства и трансформация в органы местного управления

Структурная организация общества складывается на принципах функциональной полезности полицейскому государству. И если в Европе законодатель закреплял уже существующий на практике статус каждого сословия, то в России власть формировала правовое положение общественных групп при частом игнорировании социально-экономических реалий. Юридическое оформление сословий в нашей стране происходит только во времена Екатерины Великой путем предоставления жалованных грамот городам и дворянству.

Особенность законности эпохи полицейской государственности заключается в неукоснительном соблюдении властных предписаний всеми членами общества. Причем верховная власть выступает неограниченным законодателем и по своему усмотрению допускает любые изъятия из установленных правил. Качество законодательства определяется степенью полезности в деле общего блага. В достижении столь высокой цели государство стремится установить правила поведения подданных на все случаи жизни, а смешение частных и публичных начал делают каждого носителем казенной правовой идеологии помимо его воли. Естественные права человека оказываются просто недопустимыми в рамках полицейской законности.

В России отсутствие формальных и материальных критериев законов и подзаконных актов повлекло известные трудности для правоприменителя, который привык пользоваться ясными указаниями вышестоящего начальства. Даже в результате систематизации законодательства в 30-е гг. XIX в. появились два крупных акта – Полное собрание законов и Свод законов Российской империи. Если Свод выглядел в известной степени законом с нормами общего характера, то в ПСЗ большая часть документов является правовыми актами управления, казуальными по своему содержанию. Чиновник обязывался в своей деятельности руководствоваться нормами свода, если они не противоречили ПСЗ. Другими словами понимание общей нормы одного источника права происходило через анализ административного веления (как правило, от главы

государства) из другого источника, что позволяло достичь необходимого результата

Обеспечение законности в полицейском государстве осуществлялось самыми жесткими мерами. В режиме действия принципа разрешенности всего, что прямо дозволено, любые поступки вне рамок законодательства полицейского государства вызвали негативную реакцию властей. Жестокость наказаний выдвинулась довольно надежным способом отбить охоту посягать на идеалы общего блага.

Полицейское государство в России в своем развитии прошло два этапа. На первом этапе (1700 – 1762 гг.) происходит формирование полицейских ценностей – создается коллегиальная система, бюрократизируется процесс управления, отношения главы государства с населением приобретает характер господства высшего должностного лица с неограниченной властью над бесправными административными элементами разных рангов (гражданско-правовые сменяются административными) в целом механизме. Характерны указания властей на единственно необходимый способ действий частным лицам и их сообществам.

В рамках второго этапа (1763 – 1861 гг.) коллегиальная система трансформируется в министерскую, монарх дарует привилегии сословиям, тем самым, с оговорками признает правовые границы управляющего воздействия верховной власти. В юридических рамках сословных границ подданному дозволялось самостоятельно выбирать способ поведения.

Таким образом, полицейское государство – государство законности и «всеобщего блага», в котором законодательно закрепляется совмещение частных, корпоративных и казенных интересов путем общедозволительного регулирования всех сторон жизни общества.

Вторая глава «Формирование институтов полицейского государства в России (1700 – 1762 гг.)» состоит из трех параграфов. В первом параграфе «Возникновение и эволюция коллегиальной системы управления» осуществлен анализ процесса становления центральных органов общей компетенции -

Сената, коллегий и местных – губернаторов, воевод Коллегиальность, как способ организации и осуществления власти был позаимствован в Швеции, однако, на русской почве приобрела специфические черты Административный вес чиновника определялся принадлежностью к придворной группировке и отношениями с верховной властью, а сами члены коллегий юридически равноправные, на практике имели разные возможности участия в принятии решений Сложное коллегиальное делопроизводство в результате влекло больше путаницы, чем ясности в процессе управления

При всем старании Петра Великого и его предшественников коллегиальные начала не прижились на местном уровне, где с некоторыми корректировками продолжало господствовать единоначалие губернаторов и воевод Губернские и воеводские канцелярии не имели структурной дифференциации по отраслевому признаку, поскольку для исполнения готовых решений из столицы не требовалось специально подготовленных чиновников

Окончательная трансформация роли главы государства из крупнейшего вотчинника в первого бюрократа страны обусловила введение нового монаршего титула – «император» и изменение в порядке замещения престола Результатом возложения на себя роли «учителя» подданных первым российским императором Петром I становится его обязательное участие в принятии буквально всех административных решений Такое замыкание процесса управления на одном должностном лице неизбежно привело к исключению всякой инициативы чиновничества Сенат и коллегии, задумывавшиеся как, в известной мере, самостоятельные структуры в рамках собственной компетенции, нуждались в руководящих разъяснениях сверху и сами особенно не стеснялись обращаться к патрону для получения указаний в разрешении простейших вопросов

Такая ситуация требовала должного кругозора и энергии от императора Потомки Петра Великого на престоле не обладали необходимыми качествами и принялись создавать различные структуры (советы, кабинеты) при особе монарха для выработки решений с последующей санкцией верховной власти

В целях надзора за благочинием и охраны правопорядка Петром I создаются полицейские органы в Санкт - Петербурге и Москве. Анной Иоанновной еще в 23 городах На местах полицейские полномочия реализовывали губернаторы и воеводы

Ведущую роль в становлении основ полицейского государства играла регулярная армия. Офицерский корпус по традиции со времен Петра Великого использовался как кадровый резерв всего государственного аппарата. Отсюда и милитаризация государственного управления, поскольку принципы военной дисциплины просты и рациональны, а жесткая субординация и казуистично изложенная компетенция, как нельзя лучше подходили для достижения общего блага жесткими административными методами. Если лица, оказавшиеся на престоле, проявляли непонимание интересов общей пользы, именно армейская элита - гвардия смещала незадачливого монарха.

Несомненно, организация государственной службы на бюрократических началах навеяна армейскими порядками. Свои отношения с чиновниками полицейское государство строило не на гражданско-правовых основах, как это было до конца XVII в., а на административно-правовых (казенных).

Второй параграф «Организация управления и органы общей полиции (исполнительной)» содержит исследование организационно-правовых форм управления в области образования, пожарной охраны, медицины, строительства, торговли, промышленности, народного продовольствия и призрения. На первом этапе полицейское государство не располагало достаточными средствами и прибегало к правовому регулированию деятельности населения и церкви в области хозяйства и благочиния. Создаваемые органы в области управления хозяйством, социально-бытового обслуживания занимались лишь организацией местных жителей для предоставления услуг и обеспечения безопасности.

В *третьем параграфе* «Оформление и развитие системы органов сыска, надзора, охраны правопорядка» исследуется развитие правоохранительных органов России. Детальная регламентация жизни подданных в условиях

перехода к новой шкале общественных ценностей обусловила необходимость тотального наблюдения за неукоснительным исполнением властных велений Государственный аппарат допетровской эпохи мало подходил для поддержания режима законности в новых, меняющихся реалиях. С особым рвением верховная власть заботилась о становлении нового делопроизводства, выявлении и пресечении преступлений против порядка службы и управления. Первоочередными задачами именно в данной области обременялись фискалитет и позже прокуратура.

Расширение круга государственных преступлений повлекло учреждения специальных структур по охране государственной безопасности – Преображенского приказа, Тайной канцелярии и т.д. Иногда даже высшие государственные инстанции возлагали на себя полномочия в проведении следствий по делам с государственным интересом, например, Тайный Верховный совет.

Поскольку в первой половине XVIII в. полицейские органы были созданы только в 25 городах империи, охрана правопорядка вменялась в обязанности губернаторов и воевод, которые в свою очередь использовали бывшие институты самоуправления для привлечения горожан и селян к несению повинностей в области борьбы с правонарушениями.

Рациональное использование расквартированной в стране армии деле поддержания законности предполагало обеспечение военными паспортного режима, организации преследования и поимки разбойников. Формирование из числа офицеров следственных бригад, так называемых «майорских канцелярий», при Петре I было обычным делом. Полковники обладали правом сообщать в Сенат информацию о ненадлежащем исполнении местными чиновниками распоряжений центральных властей.

Структуру третьей главы «Эволюция полицейского государства в России (1763 – 1861 гг.)» составляют три параграфа. В *первом параграфе* «Преобразования государственного аппарата в последней четверти XVIII – первой половине XIX вв. (утверждение министерской системы управления)»

рассмотрен процесс разрушения коллегиальных начал с постепенной заменой министерскими. Смена административных парадигм началась, как и в начале XVIII в с преобразования местного управления. В результате реформ Екатерины II в новых губерниях была учреждена разветвленная система назначенных и выборных органов и должностных лиц, определена компетенция в соответствии с отраслевой принадлежностью. В духе идеологии полицейского государства низовые органы наделялись административно-полицейскими обязанностями с широкими управленческими полномочиями.

Коллегии оказались бесполезными и постепенно были упразднены. Однако «деволюция» власти противоречила началам полицейской государственности и, безусловно, не являлась конечным этапом государственного строительства, а монарх не терял нитей управления. В начале XIX в император Александр I приложил немалые усилия для создания министерской системы управления по французскому образцу. Министерства действовали на принципе единоначалия. Детальная регламентация структуры и организации функционирования позволяли повысить результативность и обеспечить контроль за новыми органами. Вся первая половина XIX в характеризуется перераспределением компетенции и реорганизацией центральных и местных органов власти. В результате в Российской империи сложились ведомства, таким образом, удалось достигнуть высшей точки бюрократического централизма.

Второй параграф «Организация системы общей полиции в период реформ» посвящен анализу эволюции организационно-правовых форм субъектов управления в сфере деятельности полиции исполнительной. Министерская реформа и последующие изменения в государственном аппарате привели к распределению хозяйственных и социальных функций между Министерством внутренних дел, Министерством народного просвещения и IV отделением Собственной Его Императорского Величества канцелярии. В составе губернских правлений формировались отраслевые органы управления, которые подчинялись департаментам соответствующих министерств. В итоге складывались ведомства.

Укрепление финансовых и организационно-правовых начал позволили полицейскому государству перейти от организации населения для решения вопросов в хозяйственно-бытовой и социальной областях к оказанию услуг силами государственных структур. На ведомственном уровне определялась политика в масштабах государства в области медицинского обслуживания, строительства, образования, призыва и т.д.

Третий параграф «Развитие правоохранительной системы полицейского государства» содержит исследование эволюции органов обеспечения правопорядка. Коренной перестройке подверглись организационно-правовые основы и методы политического сыска. Ликвидация Тайной экспедиции при Сенате, передача полномочий по борьбе с политическими преступлениями сразу нескольким структурам – МВД, Министерству полиции, особым канцеляриям при московском и Санкт-Петербургском генерал-губернаторах не способствовали эффективному обеспечению государственной безопасности и порождали неуместную конкуренцию между ведомствами. Решимость создания единого органа у верховной власти проявилась после восстания декабристов. III отделение С.Е.И.В. канцелярии с 1826 г. сосредоточило в своих руках полномочия по пресечению любой антиправительственной деятельности.

В соответствии с ценностными установками полицейского государства функциями надзора за законностью обременялись буквально все органы и частные лица. Если прокуратура имела назначением проверку законности, то органы общей компетенции обязывались в рамках собственных полномочий выявлять правонарушения во вверенных областях управления. Даже выборные от местного населения должностные лица должны были оказывать посильную помощь полиции в поддержании режима законности.

В итоге реформ Екатерины II управы благочиния (полиция) учреждаются во всех губернских и уездных городах империи, а Николай I реорганизовал сельскую полицию путем введения института становых приставов. Таким образом, МВД представляло собой механизм тотального надзора за населением.

и получало возможность наблюдать за реализацией идеи «общего блага» - благосостоянием и правопорядком

В *заключении* подводятся итоги диссертационного исследования, результаты анализа проблематики формирования и эволюции полицейского государства в России

Основные публикации по теме исследования:

- 1 Медведев В В Коллегиальная реформа Петра I //Научные труды Российской академии юридических наук М 2006 Выпуск 6 Т 1 0,4 п л
- 2 Медведев В В Петровский Сенат как орган полицейского государства //Статьи аспирантов и стажеров Института государства и права Российской Академии наук 2007 № 3 0,4 п л
- 3 Медведев В В Формирование основ полицейского государства Петром I //Право и политика 2008 № 10 0,7 п л