

Романов Валерий Васильевич**Romanov Valeriy Vasilyevich**

доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права
Ульяновского государственного университета

D.Phil. in History, PhD in Law,
Professor, Theory and History of
State and Law Department,
Ulyanovsk State University

Романова Анна Валерьевна**Romanova Anna Valeryevna**

кандидат исторических наук
Ульяновского государственного университета

PhD in History,
Ulyanovsk State University

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ
ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ
ПОЛИЦИИ И ДРУГИХ ВЕДОМСТВ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ
ПОЛОВИНЕ 1820-Х – 1850-Х ГГ.
(ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ
АСПЕКТ)**

**THE RELATIONSHIP BETWEEN
REGIONAL POLITICAL POLICE
UNITS AND OTHER DEPARTMENTS OF
THE RUSSIAN EMPIRE
IN THE SECOND HALF OF
THE 1820S–1850S (INSTITUTIONAL
AND LEGAL ASPECT)**

Аннотация:

Актуальность изучения проблемы взаимодействия местных подразделений политической полиции и других ведомств обусловлена ее значимостью для оценки состояния и функционирования государственного аппарата Российской империи во второй половине 1820-х – 1850-х гг. На базе нормативных актов и делопроизводственной переписки предпринята попытка исследования процессов становления и развития нормативно-правовой базы, регламентирующей взаимодействие политической полиции и других ведомств на уровне региона, изучены ход и специфика ее реализации, выявлена диалектическая взаимосвязь означенных процессов. Авторы констатируют, что, несмотря на интенсивное развитие правового регулирования совместной деятельности указанных институтов, оно имело многочисленные пробелы и противоречия. Реализация упомянутой нормативной базы имела ряд негативных последствий. В частности, губернаторы и генерал-губернаторы расширили масштабы взаимодействия с жандармскими офицерами и требовали от них выполнения поручений, не имеющих отношения к прямой компетенции последних. Офицеры местных подразделений жандармского корпуса попадали под власть вышестоящих чиновников и теряли организационную самостоятельность. Все перечисленное требовало постоянного совершенствования нормативно-правового регулирования совместной деятельности подразделений жандармского корпуса и других ведомств в целях обеспечения эффективного выполнения своих обязанностей офицерами подразделений политической полиции.

Ключевые слова:

полиция, политическая полиция, Третье отделение, корпус жандармов, начальник жандармского отделения, жандармский штаб-офицер в губернии, жандармские команды, губернские подразделения министерств.

Summary:

The problem of the relations between local political police units and other departments is of high relevance to the scientific community as it helps assess the state mechanism of the Russian Empire in the second half of the 1820s–1850s. Based on regulations and record-keeping correspondence, an attempt was made to study the development of laws and regulations governing the relationships of political police with other departments at the regional level, review the status and specific nature of its implementation, and identify the dialectic interaction of the above-mentioned processes. The authors noted that despite the intensive development of the legal regulation of their joint activities, the institutions under review faced many gaps and contradictions. The implementation of laws and regulations had a number of negative effects. In particular, the Governors and Governors-General enlarged the scope of their interaction with gendarme officers and required them to fulfill orders not being within their competence. Officers of Gendarme Corps regional units were under the authority of the high-ranking officials and lost their institutional autonomy. Laws and regulations in this regard were to be steadily improved to ensure the effective performance of duties by political police officers.

Keywords:

police, political police, Third Section, Gendarme Corps, gendarme chief, provincial gendarme officer, gendarme commands, provincial ministry units.

Актуальность проблемы взаимодействия местных подразделений политической полиции и других ведомств обусловлена ее значимостью для объективной оценки состояния и функционирования государственного аппарата любой страны. Для Российской империи второй половины

1820-х – 1850-х гг. ее актуальность резко возрастает, так как с 1827 г. начался новый этап развития анализируемого института – впервые формируются местные подразделения.

В работах исследователей советского периода предмет нашего анализа изучался в контексте других [1]. В ряде трудов в современной исторической науке, посвященных политической полиции, анализируются отдельные ее аспекты, например законодательная база, конфликты жандармов и исполнительной полиции и др. [2]. В зарубежной историографии уделяется незначительное внимание рассматриваемому вопросу. Так, например, Р. Эббот указывал, что «к середине девятнадцатого столетия объем предметов ведения политической полиции стал столь обширен, что губернатор был ошеломлен столь тяжелым бременем» [3, р. 293]. Специального исследования, посвященного становлению и развитию правового регулирования совместной деятельности указанных государственных институтов и проблемам, появившимся в ходе его реализации, осуществленного в рамках системного и междисциплинарного подходов, до настоящего времени не имеется.

Целью исследования является анализ процесса формирования места и роли политической полиции в механизме функционирования государственной власти на уровне губернии. Нами изучены процессы становления и развития нормативно-правовой базы, регламентирующей взаимодействие политической полиции и других ведомств на уровне региона, ход и специфика ее реализации, а также диалектика данных процессов.

Процесс формирования нормативно-правовой регламентации взаимодействия подразделений политической полиции и других ведомств на уровне региона и губернии протекал параллельно аналогичному в информационной сфере, но был значительно более продолжительным и противоречивым, что было обусловлено большим спектром динамично изменяющихся аспектов, сложностью содержания и реализации.

Означенное взаимодействие было следствием дублирования элементов предметов ведения и полномочий указанных ведомств, нехватки квалифицированных чиновников в губернских администрациях, потребности жандармских офицеров в контактах с руководителями подразделений иных государственных институтов в губернии для эффективной реализации своей компетенции.

В проектах образования и нормативных актах этого периода взаимодействие политической полиции с местными подразделениями министерств и главных управлений не предусматривалось, исключая экстраординарные случаи. Очевидно, решения руководства анализируемого института должны были направляться первым лицам других ведомств, предписаниями которых доводиться до чиновников их подразделений в провинции. В экстраординарных случаях руководство Третьего отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии (одновременно корпуса жандармов) как элемента высшего государственного органа направляло предписания для принятия мер руководителям регионов и губерний. Заметим, что последний вариант быстро превратился в практику решения основной массы дел.

На начальном этапе (с 1827 г.) начальники жандармских отделений, а с 1830-х гг. штаб-офицер в губернии не могли самостоятельно вступать во взаимодействие с подразделениями других органов. В частности, они имели право находиться при производстве гражданскими чиновниками следственных действий, но реализовать его могли только с согласия шефа жандармов. Наличие этой нормы было обусловлено первоначальным пониманием первыми лицами государства и ведомства специфики его сущности как «высшей, наблюдательной полиции» в противовес «общей, исполнительной».

Данный механизм быстро показал свой главный недостаток – невозможность оперативного принятия таких решений, что не позволяло жандармским офицерам эффективно реализовывать круг компетенции, очерченной первоначальным вариантом их Инструкции и Дополнения к ней. Поэтому вскоре, после очередной инициативы противоположной стороны, от него отказались.

В 1830 г. майор корпуса жандармов Бегичев по предложению предводителя дворянства самостоятельно дал согласие на присутствие при производстве предварительного следствия по делу отставного капитана Мальцева. Исполняющий должность начальника 2-го округа полковник Перфильев обратился по вопросу о правомерности его действий к шефу жандармов А.Х. Бенкендорфу. Приказом по корпусу от 9 сентября 1830 г. предписывалось, что гражданские чиновники, назначенные для производства следствия, могут сами приглашать жандармских офицеров для содействия и последние имеют право самостоятельно принимать решение, без особого разрешения шефа жандармов [4].

Следовательно, руководство политической полиции быстро пересматривало свои подходы с учетом сложившейся практики, адаптировало механизмы взаимодействия исходя из, во-первых, возрастающего понимания полицейской сущности института, нередко требующей оперативного принятия решений; во-вторых, желания повысить роль формирующихся новых подразделений ведомства в механизме управления регионами и губернией. Так, первоначально к их представителям на местах относились достаточно настороженно.

Одновременно начальники отделений, а позднее штаб-офицеры были заинтересованы во взаимодействии с подразделениями других органов и учреждений в регионе, губернии, так как его наличие прямо и косвенно содействовало определению их места в механизме функционирования государственной власти данного уровня и повышению эффективности их деятельности. В 1833 г. данная проблема в рамках реализации компетенции штаб-офицеров в губерниях получает принципиальное решение: рассматриваемое взаимодействие стало регулироваться общими принципами, регламентирующими взаимодействие всех институтов государства. Право офицеров выступать инициаторами взаимодействия было существенно расширено с экстраординарных условий до наличия обстоятельств, не терпящих отлагательства. Основанием, как обычно, послужил прецедент. Рязанский губернский прокурор на основании запроса рязского уездного стряпчего о том, имеет ли он право участвовать в следствиях об убийствах помещиков и т. д., производимых жандармским штаб-офицером в губернии, «...ибо правила, коими руководствуются чиновники корпуса жандармов, ему неизвестны» [5], обратился для получения разъяснения к министру юстиции. 24 марта 1833 г. прокурор направил отношение шефу жандармов с предложением: «Не изволите ли находить какого-либо препятствия к принятию общего и непререкаемого правила...» по данному вопросу, приложив к посланию проект нормативного акта.

В развернутом ответе А.Х. Бенкендорфа от 20 апреля 1833 г. содержалось следующее: «Нахожу даже, что сие иначе и быть не должно, ибо никакому офицеру корпуса жандармов не предоставлено право самому требовать содействия какого-либо гражданского чиновника в губернии, без особого на то повеления высочайшего начальства, но вместе с тем, однако же, я полагаю, неудобно было бы воспретить уездным стряпчим оказывать свое содействие офицерам корпуса жандармов по приглашению сих последних...» при производстве дел, не терпящих отлагательства. «...В таковых случаях, по мнению моему, всякий чиновник по долгу присяги своей имеет обязанность оказывать зависящее с его стороны содействие, и особенно уездные стряпчие, поставленные от правительства для наблюдения за справедливым ходом дел» [6].

Таким образом, с одной стороны, сохраняется формальный запрет на инициирование жандармскими офицерами взаимодействия с чинами других ведомств в губернии, сохранившийся на протяжении всего периода, в отличие от последних, наделенных этими полномочиями. С другой стороны, уже к этому времени просматривается тенденция отхода руководств института от максимально запретительной нормы, от экстраординарных ситуаций к обстоятельствам, не терпящим отлагательства, что имело следствием максимальное расширение компетенции местных подразделений ведомств, так как руководство корпусом целенаправленно не определяло состав данных обстоятельств, фактически делегировав толкование нормы исполнителям – штаб-офицерам в зависимости от ситуации.

На протяжении последующих десятилетий получили дальнейшее развитие тенденции к расширению оснований для взаимодействия по инициативе жандармских офицеров и конкретизации круга ведомств (через увеличение их состава), с которыми они могли это осуществлять. В частности, циркуляром шефа жандармов от 16 октября 1852 г. доводилось до сведения начальников жандармских округов, что МВД предписало всем губернаторам приказать городской и земской полиции удовлетворять все законные требования штаб-офицеров в губерниях, командированных временными комендантами на ярмарки, без малейшего промедления, а также оказывать содействие в реализации ими обязанностей, содержащихся в специальной инструкции по указанной должности [7].

Данные решения не были спонтанными, а явились следствием потребностей различных сфер развития страны в анализируемый период. В частности, в данном случае это было обусловлено, во-первых, первостепенной ролью ярмарок в функционировании экономики страны; во-вторых, социально-политическими аспектами, так как высокая концентрация подданных создавала благоприятные условия для совершения проступков и преступлений (в том числе против основ государственного и общественного строя). Закономерно, что условия ярмарок были отнесены руководством государства и политической полиции к основаниям, когда офицеры корпуса наделялись правом инициировать взаимодействие с чиновниками других ведомств, в данном случае с важнейшим (в силу разветвленности организации и широты компетенции), однотипным по юридической природе элементом правоохранительной системы империи – исполнительной (общей) полицией.

К началу 1830-х гг. первоначальные опасения руководителей регионов и губерний в отношении местных подразделений корпуса прошли. Произошел переход в жандармском контроле от отделений к губерниям, в них появились постоянные штаб-офицеры; нарастала нехватка в губерниях чиновников, соответствующих требованиям времени; чиновники обладали полномочиями по привлечению офицеров корпуса к реализации своей компетенции (четко не ограниченной в законе), что в совокупности создало условия для принципиально нового периода развития рассматриваемого взаимодействия и проявилось в первую очередь в эволюции политики генерал-губернаторов и губернаторов – от изоляции к взаимодействию с подразделениями корпуса. Относительно быстро первые лица губерний стали ведущими среди всех других ведомств по интенсивности обращений к офицерам корпуса о взаимодействии, и разрыв этот ежегодно увеличивался.

Анализ компетенции штаб-офицеров в губерниях и губернских жандармских команд позволяет констатировать, что этот процесс при наличии позитивных сторон имел нарастающие негативные последствия для местных подразделений института. Генерал-губернаторы и губернаторы (военные и гражданские) вследствие объективных причин постепенно, но неуклонно расширяли масштабы взаимодействия с ними, привлекая жандармов для решения различных проблем, встающих перед ними. Руководство корпуса и его служащие в регионах и губерниях этого явно не ожидали и не смогли эффективно противостоять этой тенденции. Фактически они стали постепенно рассматриваться губернаторами как подчиненные им чиновники, а взаимодействие, направленное на реализацию предметов ведения первых, достигло такого уровня интенсивности, что стало затруднять эффективную реализацию собственной компетенции жандармами.

Кроме того, иногда даже в это время взаимодействие офицеров корпуса жандармов и представителей других ведомств принимало крайне уникальные формы. Жандармские офицеры фактически попадали под власть вышестоящих чиновников других ведомств, что имело крайне негативные последствия – фактическую потерю ими организационной самостоятельности. Например, в ходе подавления восстания в царстве Польском в начале 1830-х гг. жандармские офицеры были прикомандированы к войскам и подчинялись военным властям, назначаясь ими даже на некоторые административно-полицейские должности (например, полицмейстеров города). Так как они еще недавно являлись армейскими офицерами, то быстро адаптировались к привычным условиям, но одновременно, вследствие слабой нормативно-правовой регламентации взаимодействия их и военных властей, фактически были дезориентированы и даже перестали информировать о происходящем руководство политической полиции, т. е. выполнять часть своих прямых обязанностей. 15 июня 1831 г. Л.В. Дубельт отправил из Санкт-Петербурга в царство Польское предписание полковнику Языкову, в котором сложившиеся взаимосвязи его с армейскими властями оценивались как недопустимые. Ему жестко указывалось, что «откомандирование чиновников корпуса жандармов на некоторое время под начальство особ, к корпусу жандармов не принадлежащих, не должно отклонять их от тех действий, которые возложены на них изданными инструкциями, ...обязанность всякого штаб-офицера вверенного мне корпуса отнюдь не изменяется, и он должен вместе с тем сколько возможно подробно... доносить мне без малейшего упущения времени» [8].

Неудовлетворительное нормативное регулирование (массовые пробелы) взаимодействия местных подразделений корпуса с представителями других ведомств порождали недоразумения и конфликты между ними. В случае возникновения подобных конфликтных ситуаций руководство политической полиции предпочитало занимать позицию невмешательства, а иногда и открытой поддержки представителей других ведомств. Типичным выступил конфликт подполковника Дейера с губернатором, возникший по причине разглашения последним источника получения офицером информации. Офицер в строгом соответствии с Инструкцией обратился за содействием к руководству корпуса, понимая первостепенную роль конфиденциальности в оперативно-разыскной работе, что и следовало бы разъяснить первому лицу губернии из столицы. Однако в этом ему было отказано по странному основанию, «что всякое по сему действие Его, генерал-адъютанта Бенкендорфа, может поставить гражданского губернатора против подполковника Дейера и тем самым разрушить то согласие, которое между ними теперь существует» [9]. Ему предписывалось обратиться к губернатору с просьбой не допускать этого в будущем, что было в отношении его не совсем корректным: если бы мог, он осуществил бы это самостоятельно. Однако А.Х. Бенкендорф, хорошо зная механизмы феодального государства (огромную роль субъективного фактора) и традиционного общества, обоснованно считал, что игнорирование просьбы подчиненного будет иметь значительно меньше негативных последствий для корпуса, чем возможный его конфликт с губернатором и потеря благосклонности ко всему ведомству. Одновременно он направил отношение в МВД с ходатайством предписать губернаторам не допускать подобных действий, т. е. решил проблему на уровне государства, ликвидировав пробел в нормативной базе.

Нарастающее негативное влияние на функционирование местных подразделений политической полиции потребовало от руководства государства и института до 1860 г. постоянно конкретизировать перечень оснований и границы взаимодействия штаб-офицеров по инициативе иных ведомств, в первую очередь губернаторов, механизмы их совместной деятельности и др. на уровне как законов, так и подзаконных актов.

Уже в «Общем наказе гражданским губернаторам» 1837 г. уточняются основания привлечения последними для реализации своей компетенции штаб-офицеров в губерниях [10, ст. 138, 235 и др.]. Это обусловило изменение норм в Своде законов (1832), очерчивающих компетенцию общегубернских учреждений, например анализируемый аспект в предметах ведения губернаторов [11]. Циркуляром МВД начальникам губерний от 23 декабря 1840 г. от них требовалось строго соблюдать, чтобы жандармские офицеры «...не были назначаемы к таким поручениям, которые не означены в Своде законов и особых высочайших повелениях...», и запрещалось командировать последнего в губернском городе офицера, так как он исполняет обязанности штаб-офицера и отвечает за жандармскую команду.

Аналогичная ситуация сложилась и в отношении губернских жандармских команд. Однако в данном случае законодательная база (так называемые полномочия первых лиц губернии [12, с. 70]) их взаимодействия совершенствуется подзаконными актами. Однако часть их была следствием игнорирования оснований для привлечения команд, главным образом губернаторами. Например, на протяжении 1844 г. шеф жандармов дважды обращался в МВД с требованием о недопустимости привлечения последними команд для выполнения действий, не связанных с кругом их прямых обязанностей и не являющихся особо важными. Циркуляр МВД от 24 апреля 1844 г. в очередной раз предписывал руководителям губерний впредь избегать подобных действий [13, с. 77].

В заключение необходимо констатировать, что с 1826 по 1860 г. интенсивно формировалась нормативно-правовая база, регламентирующая взаимодействие подразделений корпуса и других ведомств, функционирующих на уровне губернии. Противоречия и пробелы в ходе ее реализации в условиях феодального государства и права, традиционного общества и осознания специфики политической полиции негативно отражались на ее деятельности. Перманентный процесс модернизации нормативно-правовой базы, формирование практики взаимодействия способствовали повышению эффективности функционирования жандармских подразделений.

Ссылки и примечания:

1. Деревнина Т.Г. III отделение и его место в системе государственного строя абсолютной монархии в России (1826–1855 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. М., 1973. 232 с. ; Оржеховский И.В. Самодержавие против революционной России. 1826–1880 гг. М., 1982. 207 с.
2. Абакумов О.Ю. Политическая полиция и конструирование образа императора Николая I // Консервативные традиции и либеральные ценности в постсоциалистической России : сб. науч. ст. Саратов, 2016. С. 64–67 ; Мушкет И.И. Полиция в механизме Российской империи: историко-теоретическое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. 180 с. ; Чукарев А.Г. Тайная полиция России: 1825–1855 гг. М., 2005. 701 с.
3. Abbott R. Police Reform in the Russian Province of Iaroslavl, 1856–1876 // *Slavic Review*. 1973. Vol. 32, no. 2. P. 292–302. <https://doi.org/10.2307/2495964>.
4. ГАРФ. Ф. 110. Оп. 3. Д. 35. Л. 2, 3 об.
5. Одной из причин, осложняющих взаимодействие, было незнание чиновниками в губерниях компетенции корпуса. В 1834–1835 гг. руководство института ознакомило губернаторов с Инструкциями, «чтобы избежать сомнений насчет правильности действий штаб-офицеров». ГАРФ. Ф. 110. Оп. 2. Д. 551. Л. 14.
6. ГАРФ. Ф. 110. Оп. 3. Д. 46. Л. 3, 4, 6, 6 об.
7. Государственный архив Саратовской области. Ф. 53. Оп. 9. Д. 3. Л. 14, 14 об.
8. ГАРФ. Ф. 110. Оп. 3. Д. 76. Л. 4.
9. ГАРФ. Ф. 110. Оп. 4. Д. 8. Л. 100.
10. Общий наказ гражданским губернаторам // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XII. Отд-ние 1. СПб., 1838. Ст. № 10303. С. 361–438.
11. Продолжение Свода законов Российской империи, издания 1832 г. Т. VI. СПб., 1838. Доп. к ст. 528.
12. Свод учреждений государственных и губернских. Учреждения губернские // Свод законов Российской империи. Кн. I. Т. II. СПб., 1832.
13. Сборник циркуляров и инструкций МВД с учреждения до 1 октября 1853 г. Т. I. СПб., 1854.

References:

- Abakumov, OYu 2016, 'Political Police and the Creation of the Image of Emperor Nicholas I', *Konservativnyye traditsii i liberal'nyye tsennosti v postsotsialisticheskoy Rossii*, collection of articles, Saratov, pp. 64-67, (in Russian).
- Abbott, R 1973, 'Police Reform in the Russian Province of Iaroslavl, 1856-1876', *Slavic Review*, vol. 32, no. 2, pp. 292-302. <https://doi.org/10.2307/2495964>.
- Chukarev, AG 2005, *Russian Secret Police: 1825-1855*, Moscow, 701 p., (in Russian).
- 'Code of State and Provincial Directives. Provincial Directives' 1832, *Svod zakonov Rossiyskoy imperii*, book I, vol. II, St. Petersburg, (in Russian).
- Collection of Circulars and Instructions of the Ministry of Internal Affairs from the Institution until October 01, 1853* 1854, vol. I, St. Petersburg, (in Russian).
- Continuation of the Code of Laws of the Russian Empire, the Edition of 1832* 1838, vol. VI, St. Petersburg, Addendum to Article 528, (in Russian).
- Derevnina, TG 1973, *Third Section and Its Place within the State System of Absolute Monarchy in Russia (1826-1855)*, PhD thesis, Moscow, 232 p., (in Russian).
- 'General Mandate to Civil Governors' 1838, *PSZRI*, collection II, vol. XII, section 1, St. Petersburg, Art. No. 10303, pp. 361-438, (in Russian).
- Mushket, II 1997, *The Police in the Mechanism of the Russian State: a Historical and Theoretical Study*, PhD thesis, St. Petersburg, 180 p., (in Russian).
- Orzhekhovskiy, IV 1982, *Autocracy vs. Revolutionary Russia. 1826-1880*, Moscow, 207 p., (in Russian).