

Романов Валерий Васильевич

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

Romanov Valeriy Vasilyevich

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

Арзамаскин Николай Николаевич

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой теории
и истории государства и права
Ульяновского государственного университета

Arzamaskin Nikolai Nikolaevich

LL.D., Professor, Head,
Theory and History of State and Law Department,
Ulyanovsk State University

Мисякова Оксана Викторовна

кандидат юридических наук, доцент
кафедры теории и истории государства и права
Ульяновского государственного университета

Misyakova Oksana Viktorovna

PhD in Law, Associate Professor,
Theory and History of State and Law Department,
Ulyanovsk State University

**ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ
ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 60-Х –
НАЧАЛЕ 80-Х ГГ. XIX В.:
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ
АСПЕКТ**

**EVOLUTION
OF THE RUSSIAN EMPIRE
GENDARMERIE IN THE MID-1860–
EARLY 1880S:
ORGANIZATIONAL
AND LEGAL ASPECT**

Аннотация:

В статье анализируются процесс разработки нормативной базы и итоги реализации организационной реформы политической полиции Российской империи второй половины 60-х – начала 80-х гг. XIX в. Процесс разработки нормативной базы реформы носил интенсивный и результативный характер, что было не типично для российского законодательства. Авторы исследуют два противоречивых, но взаимосвязанных процесса: ликвидацию пореформенных подразделений и образование различных типов и видов подразделений местного, регионального и центрального уровня. Отмечается, что на территории национальных окраин процесс образования местных пореформенных органов имел определенные особенности. В целом проведенная организационная реформа была адекватным ответом вызовам времени, оказала позитивное влияние на функционирование института и результаты ее имели устойчивый характер.

Ключевые слова:

национальная безопасность, политическая полиция, Третье отделение Собственной Канцелярии Его Императорского Величества, Отдельный корпус жандармов, Губернское жандармское управление, Жандармское полицейское управление железных дорог, охранное отделение

Summary:

This study presents analyses of developing process of the regulatory framework and the results of the implementation of the organizational reform of the Russian Empire gendarmerie in the mid-1860s – early 1880s. The process of developing the regulatory framework for the reform was intense and productive, which was not typical of Russian lawmaking. Analyzing the implementation of the reform, the authors examine two contradictory, but interrelated processes: the elimination of post-reform units and the process of formation of various types of units at the local, regional and central levels. A new type of local subdivisions is being formed “security departments”, subsequently playing an important role in the functioning of the institute. It is noted that on the territory of the national outskirts, the process of formation of local post-reform bodies had certain peculiarities. In general, the organizational reform was an adequate response to the challenges of the time, had a positive impact on the functioning of the institute and its results were sustainable.

Keywords:

national security, gendarmerie, Third Section of His Imperial Majesty's Own Chancellery, Separate Gendarme Corps, Provincial Gendarme Directorate, Gendarme Police Directorate of Railways, security department

Развитие Российской империи в 60–70-е гг. XIX в. ознаменовалось реализацией серии системных реформ, затронувших почти все стороны отечественного общества и государства. На фоне многочисленных позитивных результатов преобразований параллельно формировался узкий круг негативных последствий, вызвавших деструктивные процессы в сфере политических отношений (радикализация общества, создание тайных разветвленных антиправительственных организаций и т. п.), которые превратились в угрозы для будущего развития страны. С одной

стороны, необходимо было гарантировать социально-политическую стабильность для закрепления результатов реформ и их продолжения, с другой нужно было ликвидировать указанные негативные последствия, что и обусловило радикальную реформу анализируемого института [1].

Масштабные, кардинальные реформы, проведенные правительством, изначально предполагали и полицейскую реформу, часть ее – реформа общей (исполнительной) полиции была проведена в 1862 г. Реформа III Отделения СКЕИВ и Корпуса жандармов носила совершенно другой характер – государственный институт национальной безопасности через сужение и конкретизацию их компетенции (в первую очередь предметов ведения) эволюционировал в институт политической полиции Российской империи, что было направлено на рост эффективности его функционирования по сравнению с предшествующим.

Существенным фактором, оказывающим влияние на деятельность любого государственного института, тем более наделенного полномочиями оперативно-розыскного и следственного характера, является его организация и в первую очередь местные подразделения.

В отечественной литературе проблема организации выступала в контексте других аспектов исследований, посвященных местным подразделениям (в частности, находящимся в Поволжье) [2]. Однако отдельные аспекты процессов реформирования, состояния организации остаются вне поля зрения ученых.

Целью нашего исследования выступает изучение закономерностей развития организации политической полиции Российской империи в 1860–70-е гг.

Объектом анализа является политическая полиция Российской империи, в состав которой входили:

- Департамент полиции МВД;
- III Отделение Собственной Канцелярии Его Императорского Величества;
- Отдельный корпус жандармов.

Предметом исследования выступает нормативно-правовая база, регламентирующая организацию местных, региональных и центральных подразделений отечественного государства, и ее реализация в период Великих реформ.

Источниковая база представлена нормативно-правовыми актами, делопроизводственными документами, мемуарами, которые в комплексе позволяют достичь поставленной цели.

Сам факт покушения Д.В. Каракозова 4 апреля 1866 г. на жизнь императора Александра II и действия в это время «охраны» стали веским поводом для реформирования местных подразделений Корпуса жандармов [3].

Подготовка нормативной базы преобразований началась с назначения 10 апреля 1866 г. П.А. Шувалова шефом корпуса жандармов и Главным начальником III отделения. В частности, виленинским жандармским полковником Павловым по указанию П.А. Шувалова был подготовлен проект нормативного акта «Об учреждении политических отделов в главнейших городах империи». А в июне 1866 г. по его же инициативе при штабе корпуса создается особая комиссия для «определения мер по преобразованию корпуса жандармов». В ее состав вошли 10 офицеров голубого ведомства, в том числе 7 штаб-офицеров в губерниях. Вскоре комиссия подготовила проект «Общего положения о корпусе жандармов». Он был разослан на места, и по оценке И.Б. Оржеховского, «жандармские офицеры в своих отзывах весьма положительно отзывались о предстоящих преобразованиях» [4, с. 52]. В апреле 1867 г. Комиссия представляет «всеподданнейший доклад» с изложением мер по преобразованию, утвержденный императором 20 числа того же месяца.

Уже в мае 1867 г. было принято решение о создании тридцати одного дополнительного наблюдательного пункта, в составе каждого – один жандармский офицер и шесть унтер-офицеров. Из них двенадцать появились в Поволжье (в Нижегородской, Симбирской, Самарской губерниях – по два; в Казанской и Саратовской – по три). В сентябре 1867 г. функционировали 28 пунктов в 14 губерниях России. Но в целом активная реализация предложенных мер началась после того, как 9 сентября 1867 г. «Положение о корпусе жандармов» было утверждено Александром II. Исходя из анализа материалов, содержащихся в фонде 110 «Штаба Отдельного корпуса жандармов», за достаточно короткий для российской бюрократии срок – полтора года – был проделан большой объем работы, которая успешно завершилась [5]. В целом, оперативность сроков разработки нормативной базы реформы дает основание для констатации четкого понимания правящей элитой необходимости реформы местных подразделений Корпуса жандармов.

Преобразования региональных и местных подразделений предполагали, во-первых, ликвидацию уже существовавших и, во-вторых, образование новых подразделений. Были упразднены пять из восьми действовавших жандармских округов, охватывавшие, в частности, Московскую и Казанскую губернии. Кроме того, повсеместно ликвидировались управления жандармских штаб-офицеров. Вместо последних было создано 56 губернских жандармских управлений, в том

числе, во всех семи губерниях региона (12,5 % от всех), а также 50 уездных жандармских управлений в Северо-Западном крае. Все они подчинялись шефу жандармов в строевом отношении через штаб корпуса, а в функциональном – через III отделение Канцелярии [6, с. 74].

Внутренняя организация губернских жандармских управлений была сложнее, чем в управлениях штаб-офицеров. На это указывает резкое увеличение численности состава корпуса – на 40 офицеров и 776 унтер-офицеров. Организационно они состояли из самого управления, наблюдательных и унтер-офицерских пунктов. Все эти преобразования произошли в достаточно короткие сроки.

На 1871 г. в Поволжье оставалось 7 ГЖУ, включавших в себя 14 подразделений помощников начальников управлений (одно Астраханское, одно Пензенское; по два Нижегородских, Самарских, Симбирских; по три Казанских и Саратовских управления) [7].

Следующим типом местных подразделений корпуса жандармов являлись конные городские жандармские команды. Так, в 1867 г. в составе корпуса жандармов их насчитывалось 70, а в регионе городская жандармская команда имелась в каждом губернском центре. Вместе с тем реформы показали необходимость их количественного изменения. На это имелись свои причины:

- с началом реформ они все больше утрачивали свою эффективность;
- усложнялась дифференциация компетенций различных государственных институтов;
- к этому подталкивала реформа общей полиции.

Руководство городскими жандармскими командами возлагалось на адъютантов ГЖУ (например, семью командами, в том числе двумя поволжскими). Однако у тех, что дислоцировались в значимых пунктах, руководство оставалось самостоятельным. Таковых было 6, одна из них – команда Казанской губернии [8, с. 707]. Но во всех случаях жандармские команды подчинялись начальнику ГЖУ [9, с. 74].

Всего в стране было ликвидировано 57 жандармских команд (81,4 % от существовавших), а в регионах – Астраханская, Пензенская, Самарская и Симбирская (57,1 % от имевшихся). В действии оставалось 13 команд, 2 дивизиона в столицах, а также лейб-гвардии жандармский полускадрон и команда Варшавского военного округа. В Поволжье сохранились команды в Казанской, Нижегородской и Саратовской губерниях. Регион продолжал быть в числе наиболее обеспеченных такого рода подразделениями, что объяснялось беспокойной обстановкой в деревне, его экономической значимостью. Но в то же время с целью организационного упрощения произошло численное сокращение состава подразделений почти на 60 %*. В частности, штаты Нижегородской и Саратовской команд по Положению 9 сентября 1867 г. включали в себя только 9 единиц.

На национальных окраинах, в частности в польских губерниях, реформа территориальных подразделений корпуса жандармов по Положению 9 сентября 1867 г. имела специфику, в частности там функционировали уездные жандармские управления и жандармские команды.

Преобразования местных подразделений корпуса жандармов привели к появлению нового вида – жандармских полицейских управлений на железных дорогах. По высочайше утвержденному Положению 27 июля 1861 г. образованы первые полицейские управления на Санкт-Петербургской, Варшавской и Московско-Нижегородской железных дорогах [10], а в 1866 г. их количество достигло 6.

Организация этого вида полиции не являлась чем-то исключительным в процессе эволюции данного института (так, действовали фабричная, речная полиция и т. д.). Однако по причине того, что железные дороги имели особое значение, полицейские управления при них вошли в состав Корпуса жандармов. Этимология такого непростого термина как «Жандармское полицейское управление на железных дорогах» позволяет говорить о том, что данное подразделение осуществляло функции общей полиции в районах железнодорожных магистралей.

На первых порах структура ЖПУ была относительно простой. Например, на 1866 г. она состояла из 5 офицеров, 2 унтер-офицеров и 74 рядовых чинов**. Это составляло не более 4–5 отделений. Все это обуславливалось небольшой протяженностью железнодорожной сети, отсутствием нормативной базы, тем фактом, что частные компании не желали нести излишние расходы по данной статье.

* В феврале 1861 г. в штате состояли: 1 начальник, 5 унтер-офицеров, 63 рядовых и 4 нестроевых члена, в сентябре того же года – 1 начальник, 1 вахмистр, 4 унтер-офицера, 48 рядовых, писарь, а всего с другими категориями 59 человек, а уже к осени 1867 г. количество сократилось до 51 человека (Данные в результате статистической обработки авторов, см. Государственный Архив Республики Татарстан. Ф. 1. Оп. 2. Д. 1709. Л. 5–7).

** Статистические данные авторов по материалам, см. Оржеховский И.В. Реорганизация жандармского управления в связи с правительственной реакцией 60–70-х гг. XIX в.

Перелом произошел в середине 1860-х гг. К этому моменту протяженность железных дорог достигла свыше 3 792 км [11, с. 71]. Причем строительство существенно оживилось за счет правительственных концессий и гарантий. Власти все яснее понимали значение железнодорожного дела, не случайно Александр II какое-то время самолично возглавлял комитет по сооружению Николаевской железной дороги. С другой стороны, правительство стремилось концентрировать управление ведущими сферами, в том числе жандармскими подразделениями, придать этому управлению оперативность и эффективность. Об этом в частности говорит записка П.А. Шувалова, с которой тот обратился к императору.

Вырабатывалась нормативная база в этом отношении. Уже упоминавшаяся комиссия, сформированная в июне 1866 г. П.А. Шуваловым, должна была определить состав жандармских управлений на железных дорогах. В конце этого же года комиссия разослала на места составленный вариант проекта организации жандармских управлений на железных дорогах. Однако этого шага было недостаточно, реальность требовала более широкой нормативной базы. В связи с этим П.А. Шувалов представил императору доклад, который 31 декабря 1866 г. утверждается как высочайшее повеление «Об обязанностях и подчинении Жандармских Полицейских Управлений железных дорог».

8 января 1867 г. этот акт был обнародован приказом военного министра, а 17 января представлен Сенату. По мнению К.В. Оржеховского, этим документом полицейские управления выводятся из-под подчинения железных дорог [12]. Думается, подобный вывод является гиперболизированным, ибо ст. 2 прямо обязывает жандармские управления исполнять предписания Министра путей сообщения, а также законные требования инспекции железных дорог [13, с. 532].

По мере разрастания сети железных дорог все актуальнее становилась задача расширения сферы деятельности жандармских учреждений, улучшения механизма их образования. 16 марта 1867 г. последовало «высочайшее повеление», согласно которому «при проведении новых железных дорог высчитывалась сумма, как на учреждение, так и на ежегодное содержание при тех дорогах жандармских полицейских управлений».

Наконец, стоит отметить и другое: в Положении о корпусе жандармов от 9 сентября 1867 г. ЖПУ железных дорог упоминаются составной частью Корпуса жандармов [14, с. 74].

Между тем система жандармских полицейских управлений железных дорог продолжала развиваться. В марте 1868 г. появилось Волго-Донское управление, и общее количество ЖПУ достигло 8. Подразделения двух из них функционировали на территории Поволжья. Посмотрим на тогдашнюю реальность Саратовской губернии. Здесь в 1870–1871 гг. было построено три участка Тамбово-Саратовской железной дороги, и открылось движение по всей линии. В 1873 г. началось движение по Бековской железной дороге, а в 1875 г. вошла в строй Моршано-Сызранская железная дорога [15, с. 64–68].

Всего в регионе функционировали подразделения не менее трех управлений: Московско-Ростовского, Риги-Царицынского, Николаевского и Московско-Нижегородского.

По официальным данным, опубликованным в 1883 г., в губерниях региона находились линии и станции нескольких железных дорог: Астраханская, Нижегородская, Пензенская, Самарская, Саратовская и Симбирская. Все они относились к таким железным дорогам, как Грязе-Царицынская, Моршано-Сызранская, Московско-Нижегородская, Оренбургская и Тамбово-Саратовская. Общая протяженность магистралей составляла 1 316 верст, на них располагалась 61 станция [16, с. 92]. Если приведенные показатели сопоставить с данными по 45 губерниям европейской части страны (здесь в 1883 г. было проложено 19 737 верст дорог и насчитывалась 1 291 станция), то окажется, что в рассматриваемом регионе железнодорожная сеть являлась менее развитой.

В середине 1860-х гг. появляется новый тип местных подразделений политической полиции по ведомству Министерства внутренних дел. Проблема образования первых охранных отделений в Российской империи (в первую очередь региональных) в литературе до настоящего времени остается разработанной не в полном объеме, имеются различные трактовки. Сложность объясняется как различными их наименованиями до 13 февраля 1903 г., когда все 14 «розыскных отделений» превратились в «охранные отделения», так и иногда происходящим смешением органов уголовного и политического розыска в Российской империи.

Первым было образовано летом 1867 г. Отделение по производству дел по охранению общественного порядка и спокойствия в Санкт-Петербурге (с 9 апреля 1887 г. – Отделение по охранению общественной безопасности в Санкт-Петербурге) при канцелярии Санкт-Петербургского градоначальника. Очевидно, что одной из причин этого была необходимость обеспечения безопасности императора в связи с выстрелом Каракозова. Заметим, что исследователь Т.Л. Матиенко аргументированно указывает на издание приказа министра внутренних дел от 31 декабря 1866 г., положившего начало организации в Санкт-Петербурге «специальных подразделений, занимающихся общеуголовным сыском, предупреждением и пресечением преступлений» [17, с. 41].

На рубеже 70–80-х гг. XIX в. руководство политической полиции решило распространить этот хотя и не очень эффективно функционирующий тип местных подразделений на Москву. По распоряжению министра внутренних дел М.Т. Лорис-Меликова 1 ноября 1880 г. при канцелярии московского обер-полицмейстера было создано Секретно-розыскное отделение (с 1881 г. именуемое Отделением по охранению общественной безопасности в г. Москве).

Спорной является дата создания аналогичного подразделения в г. Варшаве. По одним источникам, открытие секретно-розыскного отделения произошло в 1880 г. при варшавском генерал-губернаторе [18, с. 192], но общепринятой датой является 1900 г. [19]. Однако на основании нашего анализа можно сделать вывод, что оно было образовано в 1880 г., но в 1900 г. было реорганизовано [20, с. 63–64].

Спецификой этих трех «охранных отделений» было их создание с соблюдением всех правил образования подразделений государственных органов, все основанные позднее были сформированы на основе приказа министра внутренних дел.

На рубеже 70–80-х гг. XIX в. на фоне разразившегося общественно-политического кризиса правящая элита Российской империи осознала неэффективность руководящего органа политической полиции. В настоящее время данный процесс детально исследован: 9 февраля был издан императорский указ о создании Верховной Распорядительной Комиссии, которой 3 марта было подчинено указанное Отделение; 6 августа 1880 г. был создан Департамент Государственной Полиции МВД, который 18 февраля 1883 г. был переименован в Департамент полиции, функционировавший до 1917 г. [21, с. 17–36].

Таким образом, реформы 1860–1870-х гг. привели к эволюции института национальной безопасности (куда относились III Отделение и Корпус жандармов) в институт политической полиции, представленный Департаментом полиции МВД и Отдельным Корпусом жандармов, вследствие сужения и конкретизации компетенции. Процесс изменения сущности анализируемых государственных институтов вызвал реформирование их центральных, региональных и местных подразделений. Первоначально оно возникло на местном и региональном уровне, с учетом особенностей тех или иных территорий. Завершилась реформа образованием нового органа центрального управления Департамента полиции МВД. Интегрирующим показателем эффективности проведенной организационной реформы выступала стабильность образованных подразделений до 1917 г.

Ссылки:

1. Романов В.В. Причины и предпосылки реформ политической полиции Российской империи 60-х – 70-х гг. XIX века // Актуальные проблемы истории государства и права, политических и правовых учений : материалы международной конференции 14–15 мая 2000 г. Самара, 2001. С. 175–179.
2. Чудакова М.С. Противостояние. Политический сыск дореволюционной России. 1880–1917. Ярославль, 2003. 330 с. ; Гончарова Е.А. Местные органы политической полиции России в 1902–1914 гг. (на материалах Саратовской и Самарской губернии) : автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Саратов, 2008. 33 с. ; Бойко С.И. Петренко Н.И., Соколова В.И. Казанское губернское жандармское управление в 1880–1917 гг.: организация и деятельность в полиэтноконфессиональном регионе. Чебоксары, 2016. 206 с.
3. Рууд Ч.А., Степанов С.А. Фонтанка, 16: Политический сыск при царях. М., 1993. 432 с.
4. Оржеховский И.В. Реорганизация жандармского управления в связи с правительственной реакцией 60-х – 70-х годов 19 века // Вопросы истории общественно-политической мысли внутри России 19 века. Горький, 1971. С. 42–88.
5. Государственный Архив Российской Федерации. Ф. 110. Оп. 8. Д. 7. Л. 11–77 об.
6. Полное собрание законов Российской империи. Второе собрание (ПСЗ 2). Т. 42. Отд. 2. № 44956.
7. Государственный Архив Саратовской области. Ф. 53. Оп. 2. Д. 1. Л. 121–122 об.
8. ПСЗ 2. Т. 42. Приложение. № 44956.
9. ПСЗ 2. Т. 42. Отд. 2. ... С. 74.
10. ПСЗ 2. Т. 36. Приложение. № 37289.
11. Железные дороги // Отечественная история. Энциклопедия. Т. 2. М., 1996. С. 169–174.
12. Оржеховский И.В. Указ соч.
13. ПСЗ 2. Т. 41. № 44071.
14. ПСЗ 2. Т. 42. Отд. 2. ... С. 74.
15. Смородин А.Н. Приволжская железная дорога // Железнодорожный транспорт. 2012. № 6. С. 64–68.
16. Рууд Ч.А., Степанов С.А. Указ. соч. С. 92.
17. Матиенко Т.Л. Первые сыскные отделения в России: создание, организация и деятельность // История государства и права. 1999. № 4. С. 41–44.
18. Лурье Ф.М. Полицейские и провокаторы. СПб., 1992. 414 с.
19. Рууд Ч.А., Степанов С.А. Указ. соч. С. 92; Перегудова З.И. Политический сыск в России (1880–1917 гг.). М., 2000. 432 с.
20. Перегудова З.И. Указ соч. С. 63–64.
21. Там же. С. 17–36.

Редактор, переводчик: Невзорова Наталья Викторовна