

УДК 342.552.3

Организационно-правовые проблемы в деятельности губернских жандармских управлений России в конце XIX – начале XX в. (на примере Казанского ГЖУ)**Бойко С.И.**Аспирант кафедры теории и истории государства и права
Чебоксарского кооперативного института (филиал)
Российского университета кооперации

В статье на основе анализа предложений начальника Казанского губернского жандармского управления показан ряд проблем организационного и правового характера, решение которых могло повысить эффективность деятельности политической полиции как на уровне губернии, так и в стране в целом. При этом отмечено, что вне внимания начальника КГЖУ остались вопросы, определяемые конфессиональной и этнической неоднородностью населения региона.

Ключевые слова: Казанская губерния, жандармское управление, координация деятельности губернских жандармских управлений, реформа политической полиции, негласный надзор, подготовка кадров.

Деятельность российской жандармерии нашла отражение в литературе, изданы обзоры трудов до-революционного, советского и постсоветского периодов на эту тему [1, с. 6–12; 2, с. 5–18 и др.]. В то же время, на наш взгляд, нередко вне внимания исследователей остается ряд региональных особенностей в работе основного звена политической полиции – губернских жандармских управлений (ГЖУ), в том числе имеющих непосредственное отношение к их правовому и организационному обеспечению. Цель данной статьи – рассмотреть точку зрения руководителя Казанского ГЖУ на возможности реорганизации жандармерии в целом и руководимого им ведомства, в частности, в контексте нарастающей активности демократических движений. Эта проблема представляет, по нашему мнению, как научный, так и прикладной интерес. Опрос руководителей ГЖУ являлся составным элементом попытки реформирования института политической охраны, он давал возможность выявить не только квалифицированные оценки его внутренних проблем, но и обобщить опыт практической работы, наметить определенные перспективы. Этот вопрос поднимался исследователями, но не применительно к Казанской губернии [3, с. 240]. Если же говорить о практической стороне вопроса, то следует отметить, что правоохранительная деятельность во все времена – одна из важнейших функций государства, и в ней обязательным

элементом является использование исторического опыта, учет как достижений прошлых лет, так и отдельных недочетов, принципиальных ошибок.

Политические события в Российской империи конца XIX – начала XX вв. показали, что в деятельности жандармерии начали концентрироваться серьезные проблемы. Опыт, наработанный в предыдущие десятилетия, зачастую не мог быть использован в полной мере. Причины этого носили различный характер, но самое важное заключалось в том, что в России оказалась подготовленной почва для масштабных революционных потрясений.

Наиболее дальновидные представители правящей элиты понимали уровень грядущей опасности и пытались принять различные превентивные меры, в том числе и по повышению эффективности деятельности ГЖУ. Одним из таких шагов был опрос их руководителей, предпринятый осенью 1900 г. В их адрес штабом Отдельного корпуса жандармов 5 октября было направлено циркулярное письмо, в котором предлагалось высказать свое мнение по животрепещущим вопросам деятельности руководимых ими правоохранительных органов. В документе отмечалось, что «ныне действующая организация и порядок деятельности чинов губернских жандармских управлений во многих отношениях не вполне соответствует своему назначению», поэтому руководство корпуса намерено изменить сложившу-

юся ситуацию. Первым шагом в этом направлении предполагалось пересмотреть и систематизировать все изданные ранее законоположения, правила, инструкции и др. документы. Кроме того, в письме были перечислены основные обязанности, возлагаемые на ГЖУ, и их начальникам предписывалось направить сведения «о всех случившихся недоразумениях при выполнении этих обязанностей, о назревших вопросах, о необходимости изменить или дополнить существующие законоположения и распоряжения и т.п.»¹. В письме была намечена программа для изложения ответов, которая отражала уровень понимания руководством корпуса жандармов сложившихся организационных, финансовых, управленческих и, собственно, розыскных проблем. В программе отмечались такие вопросы, как штатная численность управлений и соответствие ее развитию индустрии региона, наличие учебных заведений и пр. Большое внимание уделялось формам и методам наблюдательной деятельности, уровню подготовки кадрового состава ГЖУ, координации деятельности между чинами общей и политической полиции, работника прокурорского надзора и ряд других вопросов².

Начальник КЖГУ в своем ответе подчеркнул, что поскольку перемены назрели, то предстоящая реформа должна быть коренной, иначе она будет «только уподобляться новым заплаткам на мехах прежней организации, а из Евангелия даже известно, что новые заплатки не годятся для старых мехов»³. В первую очередь, его волновал вопрос о месте и роли Корпуса жандармов и ГЖУ в общей системе государственной власти и в структуре правоохранительных органов, в частности. По его мнению, резкой гранью в жизни Корпуса жандармов было принятие Закона от 19 мая 1871 г., по которому жандармские чины независимо от их обязанностей по негласному надзору за местным населением стали привлекаться к открытой судебно-полицейской деятельности в деле предупреждения и преследования преступлений. Последовавшее затем упразднение III отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии и потеря жандармским корпусом автономии привели к тому, что его деятельность слилась со сферой интересов Департамента полиции Министерства внутренних дел.

Другой важной организационной стороной деятельности ГЖУ были отношения его руководства с губернской властью. По убеждению начальника КЖГУ, существующее положение дел вынуждало его коллег прежде всего «ладить с губернатором». Реально это означало отсутствие дискуссий, невозможность направлений объективных, но противоречащих точке зрения губернатора сведений в столи-

цу, поскольку это могло «поколебать ту формальную сторону отношений, которая обуславливается положением этого главного представителя власти в губернии или официальных лиц, имеющих частые с жандармскими чинами отношения (судебное ведомство и пр.)». Если же возникают различные точки зрения у начальника ГЖУ, с одной стороны, и губернатора и прокуратуры, с другой, то в случае рассмотрения их в столице, последние чаще всего имели предпочтение в коридорах власти. Такое положение дел приводило к снижению престижа начальников ГЖУ в глазах чинов губернской и уездной общей полиции, что, в свою очередь, сказывалось на полноте и достоверности сведений о различных происшествиях, циркулирующих среди населения слухов и т.п. Исправники, которым руководители ГЖУ не имели права давать предписания и предложения, зная существующие разногласия между губернатором и жандармским начальником, сразу же начинали ограничиваться «пустыми сообщениями» о том, что происходит или замечено во вверенных им уездах. По этой причине о происшествиях становилось известно лишь из запоздалых донесений жандармских унтер-офицеров, которые не могли повлиять на изменение положения дел, поскольку сведения черпали у волостных старшин, писарей, урядников, а в уездных городах – у городских и секретаря уездной полиции⁴. Страдало от этого и качество негласного надзора, поскольку при посещении лицом, ведущим такое наблюдение, дворника или какого-либо жильца в интересующем жандармерию доме об этом сразу же становилось известно не только жильцам данного дома; жители соседних домов узнавали об этом немедленно. По мнению начальника КЖГУ, проблема негласного надзора была и без несогласованности позиций полиции и жандармерии достаточно серьезной. Он считал, что для двух третей поднадзорных негласный надзор не был секретом, особенно для тех, кто проживал в сельской местности, и наблюдение за ними осуществляли низшие чины, которые не понимали сути возложенных на них обязанностей и часто стояли практически «на карауле» у негласно-поднадзорного.

Автор предложений писал, что к нему неоднократно обращались лица, стоящие под негласным надзором, с просьбой дать разрешение на поездку в Санкт-Петербург или Москву или же сообщить полиции, что у жандармов к ним нет претензий. Они не могли скрыть своего удивления, когда слышали, что являются свободными людьми и могут ехать куда угодно без всякого предварительного разрешения. Начальник КЖГУ подчеркивал важность негласного наблюдения, но считал, что не выработаны способы, позволяющие эффективно осуществлять этот вид жандармской деятельности. Циркуляр шефа жандар-

¹ Национальный Архив Республики Татарстан (НАРТ). Ф. 199. Оп. 1. Д. 116. Л. 1-1об.

² НАРТ. Ф. 199. Оп. 1. Д. 116. Л. 2-2об.

³ НАРТ. Ф. 199. Оп. 1. Д. 116. Л. 32.

⁴ НАРТ. Ф. 199. Оп. 1. Д. 116. Л. 34-35.

мов графа Шувалова, посвященный «наблюдательным обязанностям», был подписан еще 14 февраля 1875 г., но в нем признавалось, что лицам, ведущим наблюдение, необходимо пользоваться широкой самостоятельностью, и этот вид деятельности не может подчиняться каким-либо строгим правилам, а зависит от мастерства жандармских офицеров. Последующими циркулярами, в частности вышедшим из бывшего III отделения от 14 мая 1877 г., было определено, что для проведения негласного наблюдения и соглашения с местной администрацией выделялись два унтер-офицера ГЖУ. Но положение дел, с точки зрения согласованности действий, не улучшилось, поэтому циркуляром МВД от 11 марта 1883 г. чинам общей полиции прямо вменялось удовлетворять все законные требования жандармских должностных лиц по исполнению последними обязанностей по наблюдению за местным населением. Тем не менее 1 июля 1894 г. был выпущен еще один циркуляр, в котором Департамент полиции еще раз свидетельствовал, что чины общей полиции оказывают в большинстве случаев крайне слабое содействие жандармам по обнаружению и задержанию лиц, укрывающихся от преследования властей. Начальник КГЖУ признавал, что во многом по этой причине надзор производится весьма неудовлетворительно и больше на бумаге, чем фактически⁵.

Одним из важнейших путей улучшения надзора могло бы стать повышение финансового обеспечения деятельности ГЖУ. Средств не хватало и в городах, представляющих собой крупные культурные и промышленные центры, и где наблюдение вели наемные агенты или переодетые жандармские унтер-офицеры. В уездах эта деятельность осуществлялась пунктовыми (уездными) жандармскими унтер-офицерами, на агентурные потребности которых средства не выделялись и которые были обязаны ходить в мундире. Начальник КЖГУ видел прямую связь между успешностью негласного наблюдения и суммами, выделяемыми на эти цели. Он подчеркивал, что «агенты и шпионы вообще дороги, а из интеллигентов в особенности, ибо независимо от того, что находится мало охотников на подобную позорную должность, но и идущие на нее прекрасно знают, что в случае обнаружения их деятельности их ждет кровавая расправа»⁶.

Эффективность розыска и наблюдения могла бы возрасти с повышением уровня подготовки жандармских унтер-офицеров. В дополнительный штат ГЖУ они набирались из бывших строевых нижних чинов. С точки зрения лояльности и преданности государству и правительству, они были безупречны, но навыков, предварительной подготовки по ведению новых служебных обязанностей они не име-

ли. В качестве примера начальник КЖГУ приводил собственный опыт: в бытность его в течение пяти лет начальником Волынского, а затем и Казанского управлений он ни разу не получал от пунктовых унтер-офицеров ни одного серьезного донесения. По его мнению, имевшиеся в его распоряжении унтер-офицеры могли быть использованы в качестве тайных агентов, но только после годичной практики, которая дала бы возможность приобрести навыки для ведения качественной слежки⁷.

В городских условиях важно было улучшить качество слежки за рабочими фабрик и заводов, наладить агентурную работу среди них, но это было крайне сложно делать, в том числе и потому, что унтер-офицеры должны были все время находиться в служебной форме. Поэтому трудно было рассчитывать на откровенность даже тех рабочих, которые могли бы пойти на сотрудничество с властью. Начальник КЖГУ вносил предложение о разрешении одевать жандармским чинам гражданское платье при выполнении служебных обязанностей. Главным источником сведений о настроениях рабочих являлся заводской полицейский, который неотлучно находился на каждом большом заводе, но он в первую очередь представлял сведения непосредственным начальникам и губернатору, а до жандармских управлений они приходили с опозданием. Практиковались случаи договоренности с полицией об обмене информацией, но они не всегда реализовались. Фабричная инспекция зачастую игнорировала интересы жандармов и обращалась к ним только в крайних случаях. Начальник КЖГУ совершенно оправданно отмечал, что «в настоящее тревожное время больше чем когда-либо следует зорко следить и наблюдать за фабрично-ремесленно рабочим классом...». Он писал, что «этот вечно трудящийся и плохо материально обеспеченный люд составляет ту народную среду, которая скорее других способна поддаваться нашим агитаторам и воспринимать пропагандируемые ими социал-демократические теории Энгельса, Бабея и других»⁸.

Проблема координации действий органов власти на этом направлении была актуальной и ранее. Так, например, 15 июля 1898 г. на заседании Особого совещания, созданного на основе ст. 34 «Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», отмечалось, что ограждение рабочих от «вредных на них воздействий посторонних элементов может дать благоприятные результаты лишь при: полной согласованности действий местных органов фабричной инспекции и полиции и строгого разделения предметов ведения каждого из этих органов»⁹. В принятом документе

⁵ НАРТ. Ф. 199. Оп. 1. Д. 116. Л. 34 об., 35 об., 36-36 об.

⁶ НАРТ. Ф. 199. Оп. 1. Д. 116. Л. 37 об.-38.

⁷ НАРТ. Ф. 199. Оп. 1. Д. 116. Л. 39-39 об.

⁸ НАРТ. Ф. 199. Оп. 1. Д. 116. Л. 40-43.

⁹ НАРТ. Ф. 390. Оп. 1. Д. 114. Л. 49-49 об.

обращалось внимание, что из-за несогласованности действий любое проявление рабочими недовольства работники полиции часто объясняют антиправительственным влиянием, хотя дело не всегда вызвано подобными обстоятельствами, а причины выступлений в таких случаях должна выяснять фабрично-заводская инспекция. На заседании была рассмотрена и записка помощника шефа жандармов генерал-лейтенанта Пантелеева, который считал, что положение фабрично-заводских рабочих весьма тяжелое и необходимо принимать меры по его улучшению. Он также предлагал внести изменения в действующее законодательство с целью повысить эффективность надзора за фабриками и заводами. Члены Особого совещания в своем докладе императору отметили, что автор записки сгущает краски, описывая положение рабочих, и чрезвычайных мероприятий для исправления ситуации не требуется, тем более, что Министерство финансов готовит некоторые меры в этом направлении, однако они будут представляться на рассмотрение Государственного совета «без излишней торопливости». Относительно действующего законодательства было высказано мнение, что оно достаточно¹⁰.

Следующим важным разделом в предложении начальника КЖГУ была просьба об увеличении штатов. В частности, он ссылаясь на пример Казани, где в 1900 г. было зарегистрировано 104 чел., за которым необходимо было вести негласный надзор. Кроме того, в городе временно проживали еще около 50 лиц, за которыми также необходимо было наблюдать. В КЖГУ для ведения подобной деятельности можно было выделить только 9 унтер-офицеров, то есть на каждого из них приходилось по 11-12 поднадзорных, что не давало возможности вести реальное наблюдение за всеми из них.

В целом, начальник КЖГУ отмечал, что рядом декретов жандармские чины стали элементом политической полиции, основная цель которой – розыск, негласное наблюдение и предупреждение государственных преступлений. В силу названных им проблем ГЖУ не в силах были качественно исполнять возложенные обязанности. Взаимодействие с чинами общей полиции было неэффективным, реальный путь им виделся в объединении действий путем введения должности товарища губернатора, который и должен был курировать работу по политическому сыску¹¹.

Вне внимания как Департамента полиции, составившего вопросник, так и руководителя КЖГУ остался ряд проблем, имевших непосредственное отношение к расширению масштабов антиправительственных выступлений. Если говорить о Казанской губернии, то одной из ее характерных черт была высокая степень этнической и профессиональной

неоднородности. В губернии в начале XX в. доля русского населения (38,9 %) была ненамного выше татарского (31,2 %). Заметную часть составляли чуваша (22,8 %). Соответственно присутствовала и религиозная мозаичность: кроме православия, населения исповедовало ислам, среди чувашей и марийцев было немало язычников. В государственной идеологии при императоре Александре III укрепилась политика русификации, хотя в правительственных кругах она воспринималась неоднозначно [4-8 и др.].

На наш взгляд, руководители как губернской, так и российской жандармерии не смогли вовремя оценить важность и масштабы перемен, происшедших в национальных регионах с точки зрения формирования общенациональных ценностей, которые скреплялись религиозными чувствами в татарской деревне прочнее, чем в русской или другой православной. Подъем этнического самосознания с учетом развития модернизационных процессов был закономерным явлением, но правоохранительными органами воспринимался как угроза целостности государству, что также не было лишено основания. Это стало для царизма одной из неразрешимых задач. Попытки направить конфессиональные проблемы в рамки веротерпимости к желаемым результатам не привели¹². Политическая полиция не смогла объективно проанализировать и понять еще одну важную государственную проблему. Ее руководители не поставили задачу определения алгоритма решения назревших этнических и конфессиональных проблем в организационно-правовых рамках.

Власть предпринимала конкретные действия по реформированию политической полиции. В 1902-1903 гг. были созданы охранные отделения, внедрялись новые виды оперативно-розыскных мероприятий, но реформа не получила завершения и была приостановлена после снятия с должности начальника Особого отдела Департамента полиции МВД С.В. Зубатова и гибели министра внутренних дел В.К. Плеве, последовавшей в 1904 г. В условиях Первой российской революции формы и методы деятельности ГЖУ в значительной мере не соответствовали задачам по защите существующего строя.

¹² Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание третье. Т. XXV. Отделение 1. №№ 26125 и 26126 – Указ Николая II от 17 апреля 1905 г. «Об укреплении начал веротерпимости», а также утвержденное в этот же день положение Комитета Министров под таким же названием.

¹⁰ НАРТ. Ф. 390. Оп. 1. Д. 114. Л. 52, 52 об.

¹¹ НАРТ. Ф. 199. Оп.1. Д. 116. Л. 67-68.

Литература:

1. Перегудова З.И. Политический сыск в России (1880–1917 гг.). – М.: РОССПЭН, 2000. – 432 с.
2. Чудакова М.С. Противостояние: политический сыск дореволюционной России, 1880–1917. – Ярославль: Изд-во ЯГПУ им. К.Д. Ушинского, 2003. – 330 с.
3. Романов В.В. Организация и деятельность политической полиции Поволжья в конце XIX – начале XX вв. – М.: Юристъ, 2003.
4. Волхонский М.А. Национальный вопрос во внутренней политике правительства в годы Первой русской революции // Отечественная история. – 2005. – № 5. – С. 48–62.
5. Циунчук Р.А. Развитие политической жизни мусульманских народов Российской империи и деятельность мусульманской фракции в Государственной думе России 1906–1917 гг. // Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX века). – М., 1997. – С. 176–223.
6. Исхаков С.М. Первая российская революция и мусульманское движение // Отечественная история. – 2005. – № 5. – С. 63–78.
7. Мухаметшин Р.М. Ислам и татарский национализм в начале XX в. // Ислам в истории и культуре татарского народа и Татарстана. – 2003. – С. 80–94.
8. Хабибрахманова А.В. Деятельность политических партий в Казани в годы Первой русской революции. – Казань: Институт истории им. Ш.Марджани АН РТ, 2006. – 200 с.

**Organizational and Legal Problems in the Activities of Governorate Gendarme Administration in Russia at the turn of XXth century
(As Exemplified by Kazan Governorate Gendarme Administration)**

S. Boyko

Cheboksary cooperative institute (branch) of the Russian university of cooperation

The article analyzes the suggestions of the leader of Kazan governorate gendarme administration and on its basis presents the main organizational and legal problems, solving of which could have increased the efficiency of the activities of the political police in governorate and country in general. It is mentioned that the questions connected with confessional and ethnical heterogeneity of the population fell out of the attention of the leader of Kazan governorate gendarme administration.

Key words: Kazan governorate, gendarme administration, coordination of activities of governorate gendarme administration, reform concerning political police, secret policing, personnel training.

