

## ИЗ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ

**Е.Н. Сучков**

### **ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИМ РОЗЫСКОМ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ПРОЕКТЫ РЕФОРМЫ НА ЗАСЕДАНИЯХ ПОДКОМИССИИ М.И. ТРУСЕВИЧА**

В 1906—1907 гг. в системе государственного управления Российской империи были произведены изменения, касавшиеся управления политическим розыском и носившие оперативный характер. Была изменена работа Особого отдела Департамента полиции, которая организовывалась по партиям. Также была расширена сеть охранных отделений, созданы новые учреждения — районные охранные отделения, руководство которыми осуществлял Особый отдел.

Однако стало очевидным, что потребность в реформировании системы политического розыска и полиции вообще гораздо больше, нежели оперативные изменения.

Причины, которые не позволяли органам политического розыска работать с необходимой эффективностью, были многочисленны. В первую очередь это отсутствие единой законодательной базы. Полицейское дело на тот момент регулировалось множеством разновременных изданных, не всегда согласованных между собой и во многих случаях устаревших узаконений и распоряжений. Так, некоторые постановления «Устава о предупреждении и пресечении преступлений», которыми руководствовалась полиция, относились к XVIII и даже XVII в.

Следующей важной проблемой было отсутствие единой системы государственного управления полицией. Причины этого во многом заключались в том, что аппарат полиции в Российской империи формировался постепенно и не по одному общему образцу. Входящие в состав полиции организации образовывались разновременно, создавались под решение конкрет-

---

*Сучков Егор Николаевич* — аспирант кафедры политической истории факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова.

ных сиюминутных проблем, чем «в общем-то и объяснялась ее многосложность»<sup>2</sup>.

Ситуация осложнялась огромным количеством видов полиции империи, которые были подчинены различным государственным структурам. Директор Департамента полиции А.А. Лопухин писал в своей докладной записке относительно многообразия полиции, разделяя ее на виды, группы, типы, исходя из стоящих перед ними задач, места службы, способов организации: «Полиция в России делится на общую и жандармскую, наружную и политическую, конную и пешую, городскую и уездную», далее он называет сыскную, фабричную, железнодорожную, портовую, речную, горную, волостную, сельскую, полевую и т.п. «По способу организации полиция может быть подразделена на пять типов: военную, гражданскую, смешанную, коммунальную и вотчинную»<sup>3</sup>.

Такой беспорядок в организации вызывал большие сложности в работе органов политического розыска. Неразберихи добавляло огромное количество вопросов, не касающихся непосредственно полицейских функций, но тем не менее возложенных на полицейские органы.

Необходимость проведения реформы полиции была очевидна для многих. М.И. Трусевич, директор Департамента полиции с 13 июня 1906 г., с именем которого во многом связаны изменения в системе политического розыска, проведенные в 1906—1907 гг., в докладной записке министру внутренних дел писал «о необходимости существенно изменить постановку политического расследования сообразно работе революционных фракций и создать в империи несколько центральных розыскных органов, предоставив им сконцентрированное в своих руках данных агентурного и наружного наблюдения по крупным административным районам и некоторое руководство работой местных учреждений, причем объединяющим и направляющим центром явится по-прежнему Департамент полиции»<sup>4</sup>.

В декабре 1908 г. во вступительной речи при начале обсуждения проекта реформы полиции сенатор А.А. Макаров подчеркнул, что «необходимость реформы полиции настолько очевидна, что не нуждается в особых доказательствах. Россия только что пережила революцию»<sup>5</sup>.

Задуманная реформа всей полиции в целом являлась «органической частью реформ, объявленных Столыпиным, и предусматривала внесение определенных изменений в структуру и методы полицейской службы»<sup>6</sup>.

По инициативе П.А. Столыпина в Министерстве внутренних дел была создана комиссия для подготовки реформы поли-

ции. Она стала именоваться «Особая междуведомственная комиссия под председательством товарища министра внутренних дел Макарова» и приступила к работе осенью 1906 г.

Основной задачей комиссии была подготовка законопроектов по реформе полиции. Для разработки и более деятельного изучения существующего законодательства, а также выработки основных положений более приемлемого проекта в январе 1908 г. была выделена особая подкомиссия под председательством директора Департамента полиции М.И. Трусевича.

Состав подкомиссии был весьма представительен — в ее состав вошли чиновники министерств юстиции, финансов, торговли и промышленности, военного министерства и Министерства внутренних дел. В ходе своей работы подкомиссия Трусевича обсуждала все проблемы устройства и реформирования полиции в стране, в том числе она рассматривала проблемы политического розыска, предлагая и обсуждая различные проекты реформы, которые и будут рассмотрены в данной работе подробнее.

Среди участников подкомиссии Трусевича можно выделить определенные заинтересованные ведомственные группы, которые предлагали свои проекты реформы полиции или критиковали выдвигаемые другими с точки зрения своего ведомства. Первую группу составили представители Отдельного корпуса жандармов во главе со своим командиром Ф.Ф. Таубе. За интересы Департамента полиции отвечал председатель подкомиссии М.И. Трусевич. В третью группу можно выделить начальников охранных отделений Е.И. Климовича и А.В. Герасимова.

Командир Отдельного корпуса жандармов Ф.Ф. Таубе представил свой взгляд на проблему реформирования полиции вообще и политического розыска в частности в отдельной записке<sup>7</sup>.

Таубе указывал на то, что Отдельный корпус жандармов оказался в непрестом положении, и главной проблемой он считал неясное место корпуса в системе полицейского аппарата, которое влекло за собой нарушение субординации, двоевластие по отношению к чинам корпуса. Таубе указывал на то, что чины корпуса жандармов одновременно находятся в прямой зависимости от Департамента полиции, прокурорского надзора, губернаторов и генерал-губернаторов, военного начальства<sup>8</sup>. При этом Таубе полагал, что «последний роковой толчок в этом отношении дало учреждение охранных отделений и районных охранных отделений в том виде, в котором они вылились в окончательную форму, независимо от взглядов начальства корпуса»<sup>9</sup>.

Таубе, как и большинство профессионалов того времени, понимал, что одновременное сосуществование и эффективная деятельность охранных отделений и корпуса жандармов в том

виде, в каком они находились в данный период, были невозможны. Он понимал, что упорядочивание системы политического розыска неизбежно приведет к усилению роли либо охранных отделений, либо Отдельного корпуса жандармов. Таубе писал: «Я очень далек от того, чтобы отрицать пользу для дела борьбы против революции нынешних охранных отделений, но утверждаю только, что в ближайшем будущем этому, хотя и весьма важному, успеху будет принесена в жертву вся служба Отдельного корпуса жандармов»<sup>10</sup>.

Со своей стороны Таубе предложил три варианта, как «уничтожить существующие трения, не нарушая этим высокополезной работы охранных отделений».

Первый вариант заключался в следующем. Отдельный корпус жандармов в его существующем виде совершенно упраздняется, а вместо него при Департаменте полиции учреждается особое отделение. Высшие чины корпуса жандармов получают соответствующие гражданские чины, а низшие чины корпуса переходят на службу в общую полицию. Таким образом, по мнению Таубе, была бы «создана прочная и главное единая власть над политическим розыском».

В предлагаемом проекте Таубе видел следующие недостатки: «безусловно меньшая служебная и личная обеспеченность по сравнению с тем прочным положением, которое дает военный мундир, значительное понижение общественного положения, в особенности при сношениях с местными высшими властями»<sup>11</sup>. Кроме того, он отмечал, что «вся новая организация в самое непродолжительное время силою вещей подпадет под полное влияние и контроль местного начальства, сквозь очки которого и будет смотреть на положение вещей центральное правительство». Также он опасался, что «при проведении этой реформы, безусловно, девять десятых нынешнего корпуса жандармов покинет службу, причем останутся, вероятно, не лучшие элементы».

Подводя итог по данному варианту проекта реформы, Таубе делал вывод, что «реформа эта, быть может, или предстоит когда-нибудь для полного слияния всех отраслей полиции по иностранному шаблону, но едва ли может быть проведена раньше, как через сорок-пятьдесят лет»<sup>12</sup>.

Второй проект, предлагаемый Таубе, заключался в «объединении в одних руках начальствования как над корпусом жандармов, так и над Департаментом полиции». При этом Таубе отмечал, что самое важное — это «не разногласие центральных учреждений, которые все-таки согласовать как-нибудь можно. Дело в согласовании провинциальных органов, а это достижимо только при полном единстве власти наверху».

Добиться этого согласованного действия местных органов Таубе предлагал следующим образом: «Вместо районных охранных отделений учреждаются Жандармские Округа, которым подчиняются во всех отношениях все пребывающие и работающие в данном районе чины Отдельного корпуса жандармов». При этом «охранные отделения сливаются в одно с губернскими жандармскими управлениями, причем начальник у них общий».

Также Таубе считал весьма важным установить «несуществующую ныне ответственность директора Департамента полиции за выбор того или другого офицера для охранной службы, так как в противном случае получается опять ныне существующее положение, при котором выбор офицеров делается Департаментом полиции, а ответственность за их работу падает на Начальника корпуса жандармов»<sup>13</sup>.

Подводя итоги по выдвигаемому им второму варианту реформы, Таубе писал, что «предлагаемая мною организация службы покоится на более реальных началах, чем нынешняя система»<sup>14</sup>.

Но несмотря на то что свой второй проект реформы Таубе считал «единственно возможным»<sup>15</sup>, он полагал резкое реформирование системы управления политическим розыском невозможным. Учитывая, что «в настоящее время борьба с революцией находится еще в чрезвычайно остром фазисе и что поэтому ломка установившегося издавна строя представляет огромную опасность», он опасался, что «предлагаемая мера может явиться несвоевременной в настоящую минуту, по крайней мере в той ее части, которая касается объединения власти в одних руках наверху». Однако он считал, что «совершенно необходимо безотлагательно найти средство объединить власть над работою корпуса жандармов и Департамента полиции на местах в провинции».

В связи с этим Таубе предложил третий «временный» вариант реформирования, «до наступления относительного спокойствия, когда можно будет уже думать о реорганизации всей полицейской службы в империи».

Данный временный вариант включал в себя следующие меры. В первую очередь самостоятельное и независимое друг от друга существование Департамента полиции и губернских жандармских управлений продолжается под общим руководством министра внутренних дела — шефа жандармов.

Кроме того, «безотлагательно учреждаются жандармские округа», при начальниках которых состоят районные охранные отделения. Все губернские жандармские управления распределяются по жандармским округам и при тех из них, где это будет

признано необходимым Департаментом полиции, учреждаются охранные отделения на тех же основаниях, как и в жандармских округах. При этом «никаких непосредственных сношений охранными отделениями и районными охранными отделениями, помимо начальников губернских управлений и округов, между собою или с Департаментом полиции не допускается», а начальники жандармских управлений и округов становятся «всецело ответственными за работу состоящих при них охранных отделений»<sup>16</sup>.

Таубе полагал, что «предлагаемый последний способ весьма далек от совершенства, но он несомненно будет иметь своим последствием два явления: почти совершенно уничтожатся трения в провинции и в значительной степени уменьшатся трения наверху, так как хотя бы приблизительно получится разграничение прав, обязанностей и, главное, ответственности между губернскими управлениями корпуса жандармов и Департаментом полиции»<sup>17</sup>.

Точку зрения Департамента полиции на реформу политического розыска на совещаниях подкомиссии в основном озвучивал ее председатель, директор Департамента полиции М.И. Трусевич.

Трусевич главным условием успешного политического розыска считал подчинение всех розыскных органов одному учреждению. Единственным кандидатом на роль такого центра для него являлся Департамент полиции: «Для успешной борьбы с революционными организациями, объединяемыми директивами центральных комитетов, необходимо и объединение розыскных учреждений в руках одного хозяина, каковым может явиться только Департамент полиции, в который стекаются все полезные для розыска сведения и который один может своевременно передавать эти сведения»<sup>18</sup>.

Главными органами политического розыска на местах Трусевичу виделись охранные отделения. Он писал, критикуя при этом губернские жандармские управления: «Охранные отделения возникли тогда, когда Департамент полиции увидел, что жандармские управления оказались не в состоянии надлежащим образом выполнять задачи, которые на них возлагались. Причинами этого являлись, во-первых, неподготовленность жандармских управлений, во-вторых, неподчиненность их Департаменту. Дело в этих отделениях, всецело подчиненных Департаменту, сразу же пошло значительно лучше, и с помощью их достигнуты такие результаты, которых едва ли можно было бы достигнуть при посредстве жандармских управлений»<sup>19</sup>.

Для эффективной работы политического розыска Трусевич считал необходимым подчинить Департаменту полиции все ох-

ранные отделения, замечая, что «Петербургское, Московское и Варшавское не подчинены непосредственно и это вызывает некоторые неудобства»<sup>20</sup>. Трусевича не устраивало, что «при теперешней организации теоретически существует для градоначальников возможность не исполнять требований Департамента». Он считал, что «такое положение следует изменить путем подчинения всех без исключения охранных отделений Департаменту полиции или путем создания должности начальника имперской полиции, в руках коего будет сосредоточено высшее руководство политическим розыском»<sup>21</sup>.

Сам Трусевич предлагал следующую схему управления: «Во главе всей полиции империи стоит Директор полиции, и он же командир Отдельного корпуса жандармов. У него есть Штаб и Департамент полиции; вся полиция входит в состав корпуса». Трусевич считал обязательным, чтобы директор полиции входил в состав Министерства внутренних дел, но «в то же время он должен быть самостоятелен и делать все нужные, по его мнению, распоряжения от своего имени»<sup>22</sup>.

В общем виде схема управления, предложенная Трусевичем, выглядела следующим образом:

- «1. Министр внутренних дел.
2. Командир корпуса жандармов (он же начальник полиции), при нем Штаб и Департамент полиции.
3. Губернатор.
4. Начальник губернской полиции.
5. Районные организации»<sup>23</sup>.

Предложения Трусевича в ходе обсуждений на заседаниях подкомиссии во многом получили поддержку со стороны начальников охранных отделений. В частности, их оценка деятельности охранных отделений и районных охранных отделений также была положительной.

Также Трусевич был поддержан в своей критике Отдельного корпуса жандармов. Климович указывал на то, что при основании корпуса жандармов законной регламентации их деятельности проведено не было, жандармы были агентами высшей центральной власти, «царским оком» в губерниях. При проведении судебной реформы в 1860-х годах на чинов корпуса жандармов было впервые возложено законом производство дознаний, но тем не менее за ними сохранены были прежние функции, и корпус остался самостоятельной организацией, занимающейся политическим розыском и не подчиненной властям. Климович считал, что «в настоящее время политический розыск значительно усложнился и поручение его губернским жандармским управле-



ниям неудобно ввиду небольшого района, на который распространяется деятельность жандармских управлений»<sup>23</sup>.

Климович также поддерживал Трусевича в мысли, что единственным органом, способным встать во главе политического розыска всей империи, являлся Департамент полиции.

Эту же позицию занимал и Герасимов, который отмечал, что «можно вообще подчинить розыскное дело губернаторам через их помощников по полицейской части, но охранные отделения должны остаться исключительно органами Департамента полиции, который один может объединить розыскную деятельность всех отделений как учреждение, в которое стекаются все нужные для розыска сведения»<sup>24</sup>.

Однако у начальников охранных отделений были и расхождения с позицией Трусевича, главное из которых заключалось в предложении в каждой губернии «учредить должность начальника полиции и всецело подчинить последнего и губернатору и Департаменту полиции»<sup>25</sup>. При этом отмечалось, что «самым простым решением вопроса было бы устранение губернаторов от какого бы то ни было участия в деле полицейского розыска». Плюсы данной позиции были очевидны: «Возможность провести две стройные параллельные организации: общей полиции и полиции политической». Однако такая мера все же не признавалась желательной, потому что в критических ситуациях, например в случаях железнодорожных и телеграфных забастовок, когда губернии довольно продолжительное время оказывались отрезанными от центра, «организация, при которой политический розыск не находился бы в руках у губернатора, может дать плачевные результаты». Вообще же признавалось необходимым, чтобы «губернатору была подчинена вся полиция, в противном случае с него должна быть снята ответственность за состояние губернии»<sup>26</sup>.

Таким образом, идея подчиненности охранных отделений Департаменту полиции напрямую, мимо власти губернатора, была поддержана не всеми. И если Герасимов выступал за независимость охранных отделений от губернатора, утверждая, что «охранные отделения как органы центрального учреждения должны стоять вне власти местных правительственных органов, каковыми являются губернаторы»<sup>27</sup>, то Климович указывал, что «есть в России три охранных отделения, подчиненных высшим представителям местной администрации (Петербург, Москва, Варшава), и эти три отделения работают лучше всех; подчинение их градоначальникам не вызывает особых неудобств при сношениях с Департаментом полиции и совершенно устраняет возможность столкновений между чинами общей и охранной



полиции». Климович считал, что если подчинить все охранные отделения губернаторам, то «исчезли бы часто возникающие недоразумения».

Итогом работы подкомиссии Трусевича стал подготовленный в ноябре 1908 г. «Проект основных положений преобразования полиции в Империи»<sup>28</sup>, который и был передан в комиссию сенатора Макарова.

Конечный вариант проекта подкомиссии больше всего выбрал в себя от предложенной Трусевичем схемы, однако с существенными поправками. Надо отметить, что в конечном итоге результат реформы, если бы даже она и была проведена по предложенному проекту, скорее всего оказался бы нулевым, так как была не решена главная проблема — проблема статуса Отдельного корпуса жандармов, который остался неизменным. А без точного определения места корпуса жандармов построение единой централизованной системы управления политическим розыском не представлялось возможным.

Остается согласиться с З.И. Перегудовой, которая пишет о предложенном проекте реформы: «Что же касается надзора политического, то в него не вносилось никаких изменений, поскольку реформа практически не затрагивала Отдельный корпус жандармов, его структуру и функции»<sup>29</sup>.

Данная проблема прекрасно осознавалась членами подкомиссии Трусевича, на заседаниях которой неоднократно звучала мысль, что «если при предстоящей реформе полиции оставить организацию корпуса жандармов в теперешнем виде, то вся реформа сведется к нулю»<sup>30</sup>.

Однако любое перераспределение функций по политическому розыску не в пользу Отдельного корпуса жандармов, как писал Таубе, стало бы «коренной ломкой корпуса жандармов; ломкой, которая совершенно бы аннулировала корпус». Таубе был убежден, что в данный период времени жандармский корпус «является организацией самой прочной и работоспособной», что «уничтожить корпус легко, но мы не можем поручиться, что вскоре не пожалеем об этом, воссоздать же корпус вновь едва ли окажется возможным»<sup>31</sup>. Дальнейшие события показали, что государственный аппарат поддержал точку зрения Таубе, по сути изначально похоронив реформу полиции.

Еще одной причиной неудачи подготовки реформы стало то, что практически все работавшие над проектами реформы полиции на разных этапах, так и не смогли преодолеть своих ведомственных интересов, которые ставились выше интересов дела. «В конечном итоге работа комиссии свелась не столько к поискам более современных способов и форм организации по-

лицейской службы, сколько к борьбе различных группировок внутри полицейского аппарата»<sup>32</sup>. Эта тенденция четко прослеживается как в материалах комиссии Макарова, так и в самом начале работы над проектом реформы — в материалах подкомиссии Трусевича.

### Примечания

<sup>1</sup> Краткая объяснительная записка и заключение Межведомственной комиссии под председательством сенатора А.А. Макарова по преобразованию полиции в империи. СПб., 1911. С. 17.

<sup>2</sup> *Лопухин А.А.* Из итогов служебного ответа. Настоящее и будущее Российской империи. М., 1907. С. 10.

<sup>3</sup> ГАРФ. Ф. 102. Оп. 262. Д. 18. Л. 10.

<sup>4</sup> Там же. Д. 28. Л. 4.

<sup>5</sup> *Перегудова З.И.* Политический сыск России (1880—1917). М., 2000. С. 351.

<sup>6</sup> ГАРФ. Ф. 102. Оп. 262. Д. 17а.

<sup>7</sup> Там же. Л. 1.

<sup>8</sup> Там же. Л. 3.

<sup>9</sup> Там же. Л. 4.

<sup>10</sup> Там же. Л. 5 об.

<sup>11</sup> Там же. Л. 6 об.

<sup>12</sup> Там же. Л. 7.

<sup>13</sup> Там же. Л. 8.

<sup>14</sup> Там же. Л. 8 об.

<sup>15</sup> Там же. Л. 9.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Там же. Д. 31. Л. 27.

<sup>18</sup> Там же. Л. 40.

<sup>19</sup> Там же. Л. 28 об.

<sup>20</sup> Там же. Л. 29.

<sup>21</sup> Там же. Л. 40.

<sup>22</sup> Там же. Л. 42.

<sup>23</sup> Там же. Л. 35.

<sup>24</sup> Там же. Л. 62 об.

<sup>25</sup> Там же. Л. 28.

<sup>26</sup> Там же. Л. 40 об.

<sup>27</sup> Там же. Л. 62 об.

<sup>28</sup> Там же. Д. 33. Л. 1—140.

<sup>29</sup> *Перегудова З.И.* Указ. соч. С. 360.

<sup>30</sup> ГАРФ. Ф. 102. Д. 262. Д. 31. Л. 35 об.

<sup>31</sup> Там же. Л. 39.

<sup>32</sup> *Перегудова З.И.* Указ. соч. С. 365.