

**СТРУКТУРА ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА ДЕПАРТАМЕНТА ПОЛИЦИИ МВД
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В НАЧАЛЕ XX в.**

Аннотация. В статье раскрываются приоритетные векторы при формировании центральных органов управления полицейскими учреждениями российского государства в начале XX в. Ставится задача раскрыть структуру и полномочия подразделений Департамента полиции МВД. Это ведомство представлено как чрезвычайно сложное и крупномасштабное, как классический пример формальной организации общегосударственного масштаба. Под упомянутым термином нами понимается объединение людей, которое создается ради выполнения определенной цели, с присущей ей социальной структурой, иерархией позиций, нормативной регуляцией поведения, строгим разделением функциональных обязанностей, системой управления и координации деятельности, каналами коммуникаций и, наконец, собственной системой социального контроля. Именно с этих позиций объект исследования подвергается структурному анализу.

Ключевые слова: Департамент полиции, государственное управление, МВД Российской империи, формальные организации правоохранительной системы.

Нельзя не согласиться с мнением профессора Н.Ф. Демидовой, которая справедливо указывала на повышенное внимание отечественных и зарубежных исследователей к истории государственного управления в России. «Интерес этот не ограничивается вопросами истории собственно государственных учреждений, но начинает персонифицироваться через обращение к изучению штата служащих, из которых, собственно, и состояла государственная машина»¹. Государство призвано быть регулятором во всех сферах, всех формах общественных отношений, разрешать социальные конфликты, не допуская их нежелательного развития. Зачастую устранить противоречия удастся только силовыми средствами. В этих целях как орудие поддержания законности и правопорядка создаются полицейские службы.

Изучение любого элемента государства совершенно бесперспективно без анализа исторических условий, без учета соответствующей социально-политической обстановки. Полиция буржуазного этапа развития Российской империи предстает многоплановой, во многом противоречивой системой, но при этом – жестко структурированной и наделенной многочисленными фиксированными функциями.

Исследование структуры полиции самодержавной России целесообразно оценивать не только как формальной организации, но и как социального института. Известно, что последнее понятие в научный оборот ввел один из основоположников социологии Г. Спенсер. Он выделил три основных типа институтов, один из которых – регулирующий, включает в свой состав и государство². Данная типология основывалась у него на выделении главной функции, присущей всем институтам, – функции регулирования социальных процессов и явлений с целью сохранения стабильности их существования и поддержания равновесия между ними.

В связи с разноплановым восприятием содержания названного понятия мы примкнем к мнению известного социолога Ю.П. Андреева, который замечает, что историки обычно термин «социальный институт» употребляют в соответствии с его

* **РЕЕНТ Юрий Арсенович** — доктор исторических наук; Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний России; кафедра философии и истории; профессор; г. Рязань, Россия; reent2@yandex.ru.

¹ Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. (1625–1700). М., 2011. С. 3.

² Беккер Г., Босков А. Современная социологическая теория в ее преемственности и развитии. М., 1961. С. 24–25.

изначальным значением, поскольку «institutum» переводится с латыни как «установление», «учреждение». Таким образом, под данным понятием мы понимаем «определенные учреждения, органы, уставные группы людей для выполнения законодательных, исполнительных, оборонных функций»¹. Памятуя о том, что всякий социальный механизм функционален, следует выделить *полицейскую функцию государства*. Характеризуя ее, И.И. Мушкет и Е.Б. Хохлов подчеркивают, что «охрана правопорядка представляет собой материальную функцию государства, которая реализуется им в рамках законотворческой, административной и судебной деятельности»².

Условием адекватного восприятия Полиции является осознание того, что она характеризуется определенной *структурой*. Образующие ее относительно устойчивые, стандартизированные и регулярно воспроизводимые элементы составляют конкретный механизм, обеспечивающий стабильность и функционирование организации. Именно структурно-функциональный подход к анализу полицейского аппарата России, состоящий в выявлении основных структурных элементов и выполняемых им функций, позволит наиболее ясно понять специфику осуществляемой ими социальной реальности.

В вопросах управления любая формальная организация характеризуется соответствующей иерархией. Здесь можно рассматривать два типа отношений: 1) как отношение между людьми, занимающими определенные должности и обладающими соответствующими статусами; 2) как отношения между отдельными структурными элементами, формальными организациями разных уровней.

В нашем случае *первый тип иерархических отношений* напрямую связан со служебной субординацией. Очевидно, что высшим должностным лицом в полицейской иерархии буржуазной России являлся министр внутренних дел. Он провозглашался старшим чином общей полиции и шефом жандармов. Но ввиду многоотраслевого характера ведомства в действительности министр не мог посвятить себя решению только полицейских проблем, поэтому в повседневных вопросах его роль в достаточной мере была формальной. Реальным же руководителем структур, отвечавших за благочиние и общественный порядок, выступал один из товарищей министра, который не только курировал Департамент полиции, но и, как правило, назначался командиром Отдельного корпуса жандармов.

На местах старшими начальниками чинов полиции, невзирая ни на какие реформы, оставались генерал-губернаторы и губернаторы³. Оставаясь штатными представителями Министерства внутренних дел, они в то же время имели отношение «ко всем отраслям государственного и местного управления», что порождало мнение о необходимости их переподчинения Комитету министров или Сенату. Впрочем, эта полемика несколько не мешала губернаторам определять соответствующую кадровую политику и правоохранительную деятельность во вверенных городах и уездах.

Известно, что первым условием, повышающим уровень сложности в управлении структурой, является возрастающее количество элементов, составляющих ее. С этой точки зрения полицейский аппарат России представлял собой одну из самых запутанных структур государственного механизма. В империи насчитывалось 97 губерний и областей, те, в свою очередь, подразделялись в среднем на 7–12 уездов. В каждом из них, как и во всех губернских городах располагалось самостоятельное полицейское управление. Кроме того, имелось 27 охранных, 12 районных охранных отделений, 75 губернских жандармских управлений, 29 жандармских полицейских управлений по охране железных дорог. Каждое из последних состояло в среднем из десяти отделений, а те, подразделялись

¹ Андреев Ю.П. Категория «социальный институт» // Философские науки. 1984. № 1. С. 135.

² Мушкет И.И., Хохлов Е.Б. Полицейское право России: проблемы теории. СПб., 1998. С. 31.

³ Справка по законопроекту по реформе полиции. СПб., 1913. С. 5.

на десяток-другой участков, станций.

Весь предшествующий опыт развития российской полиции создал целостную, хорошо структурированную организацию. Но жизнь диктовала необходимость преобразований, ликвидации старых и учреждения новых элементов этого социального института. В XX в. Департамент полиции вошел в составе шести делопроизводств и Особого отдела. Расширение объемов, форм и географии преступности послужило толчком для разделения труда. Штат департамента состоял из директора, 2–4 вице-директоров, до 8 делопроизводителей и группы чиновников. Официально в учреждении к началу XX в. работало 42 чел., реально – 174¹. В 1913 г. состав Департамента полиции составлял уже примерно 600 чел.² Рост штатной численности был обусловлен возрастанием сложности стоящих задач. Функциональная направленность подразделений и их количество менялись часто. Среди причин преобразований можно назвать и попытки многих из директоров департамента реорганизовать аппарат в соответствии с собственными установками.

I-е делопроизводство (распорядительное) можно отнести к наиболее стабильным и консервативным элементам в рассматриваемой организации. С момента образования и до марта 1917 г. в его ведение входило решение разного рода кадровых вопросов по общей полиции: от назначений-увольнений, поощрений и взысканий, до проблем экипировки и снабжения. В индивидуальном порядке рассматривались все перестановки полицейских чиновников от VI класса и выше. Кроме того, часть служащих занималась борьбой с фальшивомонетничеством, контролем над выделением и расходованием материальных средств на жандармские подразделения, в т. ч. на негласную работу, и т. п.

II-е делопроизводство (законодательное), также в небольшой степени было подвержено изменениям. Работа по осуществлению контроля над подведомственными учреждениями в плане их исполнительской дисциплины отличалась достаточной планомерностью, не предполагала существенных «революционных» преобразований. Что же касается законотворческого направления в работе, то изменения в оперативной обстановке требовали подготовки все новых и новых нормативных документов по организации служебной деятельности полиции. Правовые новеллы, вносимые в законодательство, предусматривали пересмотр комплекса подзаконных актов. Еще одно важнейшее направление деятельности аппарата II-го делопроизводства было связано с обеспечением охраны государственных границ империи, урегулированием ряда проблем в приграничных районах. Актуальной она была и потому, что при крупных предприятиях учреждались специальные должности фабрично-заводской полиции. В этой связи с 24 декабря 1915 г. весь круг вопросов по применению так называемого рабочего законодательства был сосредоточен в ведении II-го делопроизводства.

К числу введенных с самого начала относилось *III-е делопроизводство*, более известное в конце XIX в. как «*секретное*». Его чиновникам принадлежит заслуга создания широкой агентурной сети и опорных пунктов за границей. Их деятельность не ограничивалась оперативно-розыскной работой в отношении политических партий и общественных движений. Важнейшим направлением рассматривалось создание действенной системы охраны императорской семьи и высших государственных сановников от набравшего силу терроризма. Негласный надзор и агентурные разработки давали аппарату III-го делопроизводства хороший материал для планирования и прогнозирования охранительной деятельности.

Нельзя не отметить, что дублирование в выполнении определенных функций

¹ Тютюнник Л.И. Департамент полиции в борьбе с революционным движением в России на рубеже XIX–XX вв. (1880–1904 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1986. С. 17.

² Джунковский В.Ф. Воспоминания: В 2 т. М., 1997. Т. 2. С. 130.

наблюдалось и внутри Департамента полиции. Так, начиная с 1900 г. III-е делопроизводство возглавляло разрешительную систему в отношении организации публичных лекций и чтений. В то же самое время утверждением уставов, общественных собраний, клубов, разрешением балов, маскарадов, танцевальных вечеров занималось II-е делопроизводство. Только с 1906 г. эта работа окончательно закрепляется за III-м делопроизводством. С 1907 г. в III делопроизводстве сосредотачивается финансовый блок вопросов¹.

IV-е делопроизводство было создано в марте 1883 г. Новый век оно встретило вполне окрепшим организационным образованием, но в первоначальном виде просуществовало недолго. 6 сентября 1902 г. в полном составе его перевели в VII-е делопроизводство. Воссоздано вновь оно было только к январю 1907 г. в ходе общей реорганизации департамента. Функциональную основу обновленного подразделения составило *2-е отделение Особого отдела (отдел «Б»)*. Объектами его внимания стала деятельность рабочих, крестьянских движений и объединений, исследование политической ориентации легальных обществ, земских и иных общественных учреждений.

Важным и объективно необходимым событием представляется создание одновременно с IV-м и V-го (*исполнительного*) делопроизводства. Костяк чиновничьего аппарата перешел туда из Судебного отдела МВД и II-го делопроизводства. В основном это были опытные юристы-эксперты, в обязанности которых входила подготовка требующих оперативного разрешения вопросов для Особого совещания при министре внутренних дел. Этими же силами готовились материалы, связанные с осуществлением негласного надзора полиции и административной высылкой граждан. К указанному подразделению было отнесено наблюдение за исполнением «состоящихся решений по делам о государственных преступлениях», учреждалась картотека, организационно входившая в так называемый справочный стол². В июне 1912 г. рассматриваемое подразделение Департамента полиции «поглотило» VI-е делопроизводство.

И все же наиболее «разношерстным» по перечню направлений деятельности следует признать *VI-е делопроизводство*. Появилось оно в 1894 г. Создание его связано с исключением из II-го делопроизводства второстепенных и функционально не связанных с ним служб. С середины 1900 г. это подразделение Департамента полиции сосредоточило в себе весь круг вопросов по организации хранения и перевозки оружия, взрывчатых веществ, осуществлению акцизной политики в условиях государственной винной монополии. Всего лишь через полгода указанному делопроизводству было поручено обеспечить реализацию требований уставов о частных нефтепромыслах и о золотодобыче³. До конца 1915 г. именно там принимались все основные решения по «полицейскому» обеспечению фабрично-заводского законодательства.

В связи с событиями Первой русской революции к 1907 г. в составе делопроизводства учреждается структура, ответственная за переписку с учреждениями по поводу проверки политической благонадежности кандидатов для поступления на государственную и земскую службу. До 1910 г. рассматриваемое подразделение вело учет и переписку по политически неблагонадежным гражданам⁴.

Создание очередного, *VII-го делопроизводства*, названного «наблюдательным», любопытно уже по самому подходу к решению этой задачи. 6 октября 1902 г. исправно функционирующее IV-е делопроизводство реорганизуется, а, по сути, просто переименовывается в VII-е. При этом в структуре Департамента полиции

¹ Перегудова З.И. Политический сыск России (1880–1917 гг.). М., 2000. С. 35, 43.

² Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. М., 1996. С. 29.

³ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 209.

⁴ Перегудова З.И. Указ. соч. С. 46.

делопроизводства под номером четыре не существовало более четырех лет. Тем временем VII-е делопроизводство взамен IV-го продолжало осуществлять наблюдательные функции по отношению к жандармерии. Весною 1905 г. на чиновников подразделения дополнительно возложили переписку и составление циркуляров, нацеленных на укрепление взаимодействия с *Главным тюремным управлением* Министерства юстиции.

Среди подразделений Департамента полиции, появившихся в более поздний период, особого внимания заслуживает *VIII-е делопроизводство*, созданное в 1908 г. Ему было поручено общее руководство системой сыскных отделений, созданных по Закону от 6 июля 1908 г. Определившаяся специализация способствовала тому, что данное делопроизводство стало контролировать весь основной поток информации по вопросам организации борьбы с уголовной преступностью. С осени 1915 г. местные административные органы обязывались направлять всю подобного рода информацию только туда.

Чиновникам VIII-го делопроизводства были переданы и полномочия, связанные с организацией внешних сношений по полицейской части. Современные исследования деятельности названного делопроизводства серьезно затруднены в связи с наличием ограниченного количества сохранившихся документов.

Наиболее сложно оценивать работу последнего, *IX-го делопроизводства*. Создано оно было весной 1914 г., и судьба распорядилась так, что просуществовало вместе с перерывами около трех лет. Здесь во многом повторилась история по переименованию IV делопроизводства в VII-е, точно так же 15 апреля 1914 г. *Особый отдел Департамента полиции* превратился в IX-е делопроизводство. В свою очередь, оно в начале 1915 г. более чем на полугодие перешло в состав VI-го делопроизводства.

Широко известно, что в результате полицейской реформы 1880 г. руководство тайными политическими операциями перешло в III-е делопроизводство Департамента полиции. Круг обязанностей последнего был слишком широк, чтобы одинаково успешно исполнять все из них. Поэтому в начале 1898 г. была осуществлена передача всего политического сыска в ведение нового специализированного формирования. Обозначение его как *Особого отдела* подчеркивало важность возлагаемых функций. Оценке характера, форм и методов работы служащих и сотрудников подразделения следует посвятить отдельное исследование. Здесь же подчеркнем, что именно Особый отдел стал штабом многоликой и широчайшей агентурной сети, опутавшей не только Россию.

Особый отдел был разделен на четыре стола (отделения). *Первый стол* занимался дешифровкой перлюстрированных писем, *второй* – курировал *Заграничную агентуру*, *третий* – наблюдал за учащейся молодежью, *четвертый* – розыском по данным агентуры и наружного наблюдения¹. *Заграничная агентура* являлась центральным органом русской политической полиции за рубежом. Штаб ее располагался в Париже. По некоторым данным в представительствах, располагавшихся в Берлине, Брюсселе, Вене, Женеве, Лондоне, Париже и Риме, постоянно работало порядка сотни секретных сотрудников, наблюдавших за возможными проявлениями революционной деятельности до 4–5 тыс. русских политэмигрантов, проживавших в Западной Европе².

Летом 1906 г. Особый отдел распадается на две независимые структуры – *отдел «А»* и *отдел «Б»*. Первый из них сосредоточил в поле своей деятельности весь комплекс розыскных мероприятий в революционных и либеральных партиях. Отдел «Б» специализировался на более «спокойных», но менее исследованных союзах, общественных движениях и организациях. Выделялась специализация по таким отраслям как машиностроение, железнодорожный транспорт, учреждения связи, по работе в

¹ Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 102. Оп. ОО. 1902. Д. 444. Т. 2. Л. 9–11.

² Кравцов И.Н. Тайные службы Империи. М., 1999. С. 64.

войсках. К началу 1907 г. отдел «Б» был переименован в долгое время не существовавшее IV делопроизводство. Оставшийся после этого отдел «А» или просто Особый отдел тоже неоднократно реструктурировался. Лишь осенью 1916 г. Особый отдел вновь получил организационную самостоятельность¹.

Для обеспечения нормальной жизнедеятельности основных делопроизводств и отделов существовал ряд вспомогательных подразделений. В частности, с 1908 по 1913 г. существовал *Инспекторский отдел*. Он подчинялся непосредственно директору Департамента полиции. В работе отдела можно выделить три основных направления: а) проведение ревизий и инспекционных проверок в полицейских учреждениях; б) функции секретариата министра; в) подготовка докладов по строевой (кадровой) части. С 1913 г. Инспекторский отдел окончательно сливается с I делопроизводством.

В разное время в составе Департамента полиции существовали также *Казначейская часть*, *Хозяйственная часть*, *отдел шифров*. Названия говорили о характере возложенной на них работы. Разумеется, что не они определяли служебную направленность департамента, но упомянуть об их существовании необходимо. В то же время несколько обособленно функционировал орган, без рассмотрения которого невозможно представить целостный облик центрального полицейского аппарата России. Речь идет о важнейшем государственном управленческом учреждении – об *Отдельном корпусе жандармов (ОКЖ)*, которое было подведомственно в служебном отношении Департаменту полиции, а в строевом – Военному министерству.

Подводя итог, важно отметить, что полиция Российской империи, как конкретно-исторический тип социального института, зависела от господствующих общественных отношений, и прежде всего, политических и материальных. Пока был силен царизм, не было сомнений и в мощи стоявшего на его страже полицейского аппарата. Как только пошатнулись устои социально-политического устройства, кризисные проявления достаточно ярко обозначились в карательных структурах государственного механизма. Тем не менее, не стоит преувеличивать эту зависимость, поскольку в решении многих служебных задач органы полиции являлись вполне самостоятельными учреждениями.

Департамент полиции в процессе своего развития был вынужден лавировать между двумя организационными принципами. Во-первых, как любой социальный институт, он пытался добиться внутренней устойчивости, организационной стабильности. Этому во многом препятствовали такие управленческие «болезни», как дублирование организационного порядка, господство структуры над функцией. Однако даже достижение поставленных целей влекло за собой ряд негативных моментов, ослаблявших аппарат, снизивших эффективность его деятельности. Следствием даже частичной потери способности адаптации к изменившимся условиям нередко становятся серьезные социальные потрясения, что и наблюдалось в годы двух первых российских революций.

Как вторую тенденцию следует отметить стремление руководства МВД и полиции реформировать, численно расширить управленческий аппарат. Проблема оправданности этих решений определяется не только поставленными целями, но и выбором путей их реализации. Тем не менее, в общем, центральный полицейский аппарат представлял собой один из наиболее целостных и исправно функционирующих государственных институтов. И все же излишне позитивные оценки его деятельности безосновательны. Во всяком случае, в том, что Россия начала XX в. стала наиболее активным революционным центром Европы, в значительной мере повинно и полицейское ведомство.

Источники и литература

1. Андреев Ю.П. Категория «социальный институт» // *Философские науки*. 1984. № 1. С. 134–137.

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 226–247; Оп. 295. Д. 132. Л. 7.

2. Беккер Г., Босков А. Современная социологическая теория в ее преемственности и изменении / Перевод с англ. В.М. Карзинкина и Ю.В. Семенова. М.: Изд-во иностр. лит., 1961. 895 с.
3. Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. (1625–1700): Биографический справочник. М.: Памятники исторической мысли, 2011. 719 с.
4. Джунковский В.Ф. Воспоминания: В 2 т. М.: Изд. им. Сабашниковых, 1997. Т. 2. 688 с.
5. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1983. 352 с.
6. Кравцов И.Н. Тайные службы Империи. М.: ГАГС, 1999. 193 с.
7. Мушкет И.И., Хохлов Е.Б. Полицейское право России: проблемы теории. СПб.: СПбГУ, 1998. 174 с.
8. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк / Некрасов В.Ф., Борисов. А.В., Детков М.Г. [и др.]. М.: Объедин. ред. МВД России, 1996. 464 с.
9. Перегудова З.И. Политический сыск России (1880–1917 гг.). М.: Российская полит. энциклопедия (РОССПЭН), 2013. 519 с.
10. Справка по законопроектам о реформе полиции. (К Особому совещанию под председательством г. управляющего МВД камергера Н.А. Маклакова, 8 февраля 1913 г.). СПб.: Тип. МВД, 1913. 49 с.
11. Тютюнник Л.И. Департамент полиции в борьбе с революционным движением в России на рубеже XIX–XX вв. (1880–1904 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М.: МИАИ, 1986. 22 с.