

М.Н. МУРАВЬЕВ И ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ОБЩЕЙ ПОЛИЦИИ
В БЕЛОРУССКИХ ГУБЕРНИЯХ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО КРАЯ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПРАВЛЕНИЕ АЛЕКСАНДРА II

УДК 94(47).081: 351.745 + 94(476)

РЕЗЮМЕ. В статье анализируются изменения в структуре общей полиции белорусских губерний в период правления императора Александра II. Показывается, что восстание 1863-1864 гг. и преобразования генерал-губернатора М.Н. Муравьева принципиально не изменили полицейской организации в белорусских губерниях. Общая полиция не могла установить плотный полицейский контроль над населением белорусских губерний.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Общая полиция, реформа, белорусские губернии, польское восстание 1863-1864 гг., Российская империя.

ABSTRACT. In the article is analyzed changes in the structure of the general police of the Belarusian provinces during the reign of Emperor Alexander II. It is shown that the uprising of 1863-1864 and the transformation of Governor-General M.N. Muravyov basically did not change the police organization in the Belarusian provinces. The general police could not establish a tight police control over the population of the Belarusian provinces.

KEY WORDS. General police, reform, Belarusian provinces, Polish uprising of 1863-1864, Russian Empire

Изменения в структуре общей полиции после издания 25 декабря 1862 г. «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» оказались в тени отмены крепостного права, судебной, военной и образовательной реформ, создания системы местного самоуправления и прочих преобразований эпохи Александра II. Проблема реорганизации полиции не приобрела первостепенного значения во внутренней политике российского правительства, несмотря на то, что именно на местных полицейских структурах МВД держалось не только обеспечение правопорядка, но все административное управление империей. Напомним, что с 1862 г. вместо земских судов, действовавших на основании «Положения о земской полиции» от 3 июня 1837 г., и городнических правлений по всей империи учреждались уездные и городские полицейские управления.

В белорусско-литовских губерниях Северо-Западного края Российской империи из-за польского восстания 1863–1864 гг. вопрос о полиции обрел особое значение. Перед властями стояла как политическая задача обеспечения лояльности империи местных полицейских чинов и организации управления в этом «проблемном» регионе, так и необходимость реформирования полицейских учреждений в целом. В этой связи представляет интерес в какой степени повлияла на развитие общей полиции административная деятельность виленского генерал-губернатора М.Н. Муравьева (1863–1865 гг.)

Сомнения в лояльности полицейских чиновников у местных властей появились еще до польского восстания. В частности, в донесении начальника IV округа Корпуса жандармов генерал-майора А.М. Гильдебранта от 1 декабря 1861 г. констатировалось, что «на земскую полицию положиться нельзя: она состоит большей частью из поляков и, сверх того, связана с помещиками материальными интересами»¹. В самом начале восстания в своем рапорте от 16 января 1863 г. жандармский штаб-офицер по Виленской губернии подполковник А.М. Лосев предположил, что полицейские чиновники-поляки «скорее будут агентами мятежников, нежели правительства»². Сообщая о формировании в

Виленской губернии повстанческих отрядов, в донесении от 29 января 1863 г. А.М. Лосев утверждал, что «правительству рассчитывать на верность полиции положительно невозможно, ибо нельзя допустить, чтобы она, пред глазами которой составляются шайки мятежников, не знала и не могла бы предварительно доносить о том начальству». В своем донесении от 26 апреля 1863 г. жандармский штаб-офицер полковник Б.К. Рейхарт писал о том, что повстанцы хорошо осведомлены о нехватке войск в Минской губернии. Эта информированность обусловлена тем, что «во всех присутственных местах и канцеляриях они имеют своих агентов между служащими, которые большею частью поляки, а главное неудобство при теперешних обстоятельствах оказывается то, что полиция городская и земская, без малого изъятия, состоит из католиков, - впрочем и некоторые туземные православные (бывшие униаты) не лучше их, особенно у которых жены католички, - тому служит доказательством то, что нашлись между ними охотники присоединиться к повстанцам». Характеризуя ситуацию в Белостокском уезде Гродненской губернии 29 мая 1863 г., жандармский офицер майор С.И. Штейн обратил внимание на отсутствие сведений о повстанческом движении от чинов полиции. По его словам, «чиновники земской и городской полиции большей частью из здешних уроженцев, до ныне мало содействовали к открытию злоумышленников; одни увлечены общим в здешних местах сочувствием к восстанию, другие, находясь в отдаленных местах, где не находится наших войск, в случае нападения мятежников, могущих их защитить оружием, уклоняются от долга службы, из опасения быть умерщвленными мятежниками, при разъездах по делам службы». В отчете витебского губернатора В.Н. Веревкина за 1863 г. заявлялось, что «весь состав полиции того времени, сформированный почти преимущественно из одних католиков, значительно способствовал к постоянному закрытию виновных, а в случаях, когда действия крамольников и обнаруживались, то факты представляемы были не в надлежащем их значении»³.

Сомнения в преданности престолу уездной полиции испытывал и виленский генерал-губернатор В.И. Назимов. В своем отношении к управляющему МВД от 23 февраля 1863 г. он писал, что полиция, подчиненная власти военных начальников, «поставлена в необходимость действовать согласно с распоряжениями начальства и преследовать злоумышленников, но за всем тем, сочувствуя стремлениям своих соотечественников-поляков, она не упускает удобного случая, чтобы способствовать им всеми зависящими от них мерами урывать от преследования правосудия»⁴.

Сама идея об организации в белорусских губерниях на период восстания военно-полицейского управления с подчинением чинов уездной полиции власти офицеров русской армии была предложена генерал-губернатору В.И. Назимову 15 февраля 1863 г. начальником Виленской губернии М.Н. Похвисневым из-за «бездействия и малонадежности, в политическом отношении, многих из чинов земской полиции»⁵. Генерал-губернатор не стал откладывать дело в долгий ящик: 23 марта 1863 г. эта мера была приведена в действие на территории генерал-губернаторства и Витебской губернии. Впоследствии М.Н. Муравьев лишь усовершенствовал систему временного военно-гражданского управления.

Еще до прибытия в край на должность виленского генерал-губернатора М.Н. Муравьева главой Министерства внутренних дел П.А. Валуевым 17 февраля 1863 г. была санкционирована кадровая чистка полицейского аппарата. С этого времени главным подтверждением политической лояльности чиновника полиции становилась «без сомнений национальность избираемого лица», которая «представляет одно из главнейших ручательств, и потому коренное русское происхождение должно быть предпочтительно туземному, в особенности римско-католического исповедания, отличающегося своим фанатическим направлением, столь враждебным основным законам империи»⁶. При генерал-губернаторе М.Н. Муравьеве и его преемниках эта кадровая политика получила дальнейшее развитие, причем даже подтвердившие на деле свою преданность монархии чиновники-католики в 1863–1864 гг. зачастую переводились на службу во внутренние

губернии империи. В этом проявилась принципиальная установка М.Н. Муравьева на удаление с государственной службы в крае чиновников-католиков.

Однако вышесказанное не означает, что личный состав полиции в белорусских губерниях после польского восстания 1863–1864 гг. комплектовался исключительно выходцами из великорусских губерний. Замещение ими полицейских должностей оказалось серьезной проблемой, поскольку служба в Западном крае могла стать привлекательной лишь при наличии существенных льгот. 5 марта 1864 г. был принят указ о повышении на 50 % оклада чиновникам ведомства Министерства внутренних дел, переводившимся в Северо-Западный край. Данная мера не распространялась на чинов общей полиции, поскольку совсем недавно были утверждены новые штаты. Впрочем, «благонадежным русским полицейским чиновникам» по усмотрению генерал-губернатора выплачивалась 50 % надбавка от всего жалования, а не только от оклада⁷. Вместе с тем 21 ноября 1869 г. были утверждены «Правила о назначении и производстве процентной прибавки к содержанию и пособий чиновникам русского происхождения, служащим в западных губерниях», согласно которым полицейским чиновникам, поступающим на службу в губернии Северо-Западного края, выплаты с 1870 года не назначались. Вопрос о назначении процентных надбавок и пособий для чиновников, если они «будут того достойны», отдавался на усмотрение местного начальства и обязательно согласовывался с Министерством внутренних дел⁸. Эта мера делала весьма проблематичной возможность привлекать на полицейскую службу в западные губернии кадры из центральных регионов империи. Отнюдь неслучайно чиновники из внутренних губерний не составляли подавляющего большинства в полиции. Например, в 1880 г. в Гродненской губернии среди классовых чиновников уездных полицейских управлений местные уроженцы составили 45 %, а городских полицейских управлений – 50 %. При этом выходцы из западных губерний были представлены на всех должностях, но составляли большинство в канцеляриях уездных полицейских управлений. Правда, за малым исключением все должности замещались лицами православного вероисповедания, что в глазах правительства являлось ручательством лояльности чиновников империи. Введенные при М.Н. Муравьеве процентные надбавки к жалованию не имели шансов на превращение в обыденную практику, поскольку выплачивались за счет контрибуционных сборов, которые изначально имели временный характер.

Восстание выявило массу проблем в организации полиции в белорусских губерниях. В основном их можно свести к тому, что при утвержденной штатной структуре было в принципе невозможно осуществить плотный полицейский надзор над населением не только в каких-либо политических целях, но и для обеспечения правопорядка. Интересно, что реорганизация местных полицейских структур МВД в белорусских губерниях произошла в самый разгар польского восстания 1863–1864 гг. и не учитывала политические обстоятельства. Принятые 17 февраля 1863 г. новые штаты 48 уездных полицейских управлений Минской, Виленской, Гродненской, Витебской и Могилевской губерний насчитывали 564 чиновника от исправника до регистратора. Под их ответственность попадало все сельское население и жители городов Северо-Западного края, в которых не было отдельного городского полицейского управления. Это не много ни мало пространство площадью приблизительно в 261995 кв. км с населением в 4161453 человек. Только одна Минская губерния составляла одну шестую часть Франции!

Разбираясь в причинах полной беспомощности уездной полиции в борьбе с повстанческими партиями авторы разработанной в окружении виленского генерал-губернатора М.Н. Муравьева аналитической «Записки об усилении уездной полиции» в губерниях Северо-Западного края были вынуждены признать, что главная причина неэффективности полиции коренилась в ее устройстве⁹. В записке перечислялись основные организационные дефекты уездной полиции: крайняя малочисленность полицейских чиновников при значительной населенности и размере площади стана, фактическое отсутствие в подчинении станового пристава штата нижних полицейских

чинов: их обязанности исполняли выборные десятские и сотские от крестьянских общин. Оказалось, что в среднем на одного станового пристава приходилось несколько десятков тысяч жителей на пространстве не менее 1000 кв. км. В его подчинении были избираемые на год десятские и сотские из крестьян, которые либо не понимали своих обязанностей, либо просто саботировали эту повинность. Правда, в губерниях Западного края со времен Речи Посполитой повсеместно неофициально существовала должность ключвойтов, которых на русский лад именовали тысячскими и пятисотскими. Они были единственными более-менее дееспособными помощниками полицейских чиновников. Однако во время восстания их подозревали в нелояльности в силу того, что эти должности уездной полиции часто занимали беспоместные шляхтичи-католики. В итоге после длительной переписки 5 июля 1868 г. было принято решение о легализации должности ключвойта под названием тысячского. Единственным условием стало назначение на этот пост лиц православного вероисповедания, отслуживших в русской армии. Интересно, что такой вариант решения предлагался еще виленским генерал-губернатором В.И. Назимовым. Его преемник фактически поддержал такой способ институализации бывших ключвойтов. В принципе решение вопроса о сохранении этой должности в сельской полиции было единственным заметным решением в деле преобразования структуры уездной полиции белорусских губерний в 60-х гг. XIX в. Все остальные проекты от учреждения уездной полицейской стражи до введения должности помощника станового пристава оказались нереализованными. Интересно, что неудача по введению в белорусских губерниях уездной полицейской стражи во многом связана с позицией виленского генерал-губернатора М.Н. Муравьева, который вопреки мнению подчиненных ему губернаторов настоял на создании уездных жандармских команд. К концу 60-х гг. XIX в. численность чиновников уездной полиции почти не изменилась от спроектированных 17 февраля 1863 г. штатов: в 1870 г. на службе в уездных полицейских управлениях находилось 569 штатных чиновников.

В 1870 г. с началом работы Комиссии о губернских и уездных учреждениях, призванной подготовить общеимперскую реформу полиции, губернаторам, в том числе западных губерний, было предложено изложить свое видение недостатков уездной полиции и возможных способов их устранения. Все губернаторы признавали несостоятельность уездных полицейских управлений. Самую категоричную оценку дал виленский губернатор Е.П. Стеблин-Каменский, заявив, что преобразования 1862 г. имели «характер только внешний, коснувшийся исключительно административных частей», но «коренного же преобразования не было»¹⁰. По расчетам минского губернатора В.Н. Токарева в среднем на одного станового выпадал участок площадью в 2450 кв. верст с населением в 33600 душ. При таком пространстве и населенности даже самый ответственный становой пристав попадает в ситуации, когда выполнение служебных обязанностей «становится иногда невозможным»¹¹. Витебский губернатор П.Я. Ростовцев признавался в том, что «в некоторых станах есть уголки, где о приставе знают лишь понаслышке»¹². Губернаторы направили целый ряд предложений: от упразднения управлений или кардинальной перестройки принципов их работы до учреждения полицейских стражников вместо совершенно непригодных к полицейской службе десятских и сотских. Однако эти проекты не привели к каким-либо подвижкам. Спустя несколько лет виленский генерал-губернатор П.П. Альбединский в своем всеподданнейшем отчете об управлении Северо-Западном краем за 1874–1877 гг. констатировал, что «действующие ныне штаты полиции вовсе не соответствуют современным потребностям. Преимущественно страдают в этом отношении штаты земской полиции, в состав которой входят некоторые органы, как например: тысячские, сотские и десятские, как давно уже отжили свое время»¹³.

Единственным важным изменением в структуре уездной полиции в правление Александра II после 1862 г. стало введение в Российской империи с 9 июня 1878 г. института урядника, который по своему положению приблизительно соответствовал

околоточному надзирателю городской полиции. Введение этой должности, несомненно, увеличило силы уездной полиции в большинстве губерний империи: стантовые получали нового подчиненного, который в числе прочих своих обязанностей мог руководить десятскими и сотскими выборными от крестьян. Однако в западных губерниях положительный эффект от этой меры оказался меньше. Это обусловлено тем, что обязанности урядника в основном совпадали с кругом задач тысячных, а их количество, например, в 1867 г. в губерниях Северо-Западного края составляло 660 человек, а после закона 1868 г. не должно было превышать 3-х человек на один стан. В результате появление урядников не воспринималось как кардинальное улучшение ситуации: в 5 белорусско-литовских губерниях предусматривалось всего 657 их должностей.

Чуть лучше обстояло дело в городских полицейских управлениях в силу незначительной площади городов, немного более дееспособной по сравнению с выборными от крестьян полицейской командой. Неслучайно в проектах по улучшению положения уездной полиции часто можно встретить отсылки на организацию полицейской службы в городах. В Виленской, Витебской, Гродненской, Минской и Могилевской губерниях по штатам от 17 февраля 1863 г. полагалось 8 городских полицейских управлений в составе 72 чиновников. В течение 1863–1864 гг. по ходатайству местной администрации, поддержанной виленским генерал-губернатором М.Н. Муравьевым, были открыты городские полицейские управления в Пинске, Белостоке и Полоцке, а также расширен штат и повышена разрядность большинства управлений для увеличения жалования чиновникам.

Однако и в городах полиция далеко не всегда могла отслеживать протестные настроения и им противодействовать, бороться с уголовными и административными правонарушениями. В этом отношении ярким примером является постановка полиции в административной, политической и культурной столице Северо-Западного края Вильно. В частности, на весь город с населением более 64000 человек по утвержденным МВД 17 февраля 1863 г. штатам приходилось всего 18 полицейских чиновников и 112 нижних чинов, то есть плотность полиции составляла 2 чел. на 1000 жителей. Это, по всей видимости, максимальный показатель для городов Северо-Западного края в этот период: например, для Минска плотность полиции составляла 1,8. Впрочем этот критерий условен, поскольку не учитывает тот факт, что весь состав полиции никогда не находился на улице, так как полицейская команда дежурила посменно. Только в результате спешных действий виленского губернатора С.Ф. Панютин и виленского генерал-губернатора М.Н. Муравьева в течение 1863–1864 гг. был увеличен состав полицейской команды, налажено ведение контроля над перемещением жителей в городе с учреждением домовых книг и адресного стола. Кроме того, было рационализировано разделение города на новые полицейские участки и размещение полицейских постов. От домовладельцев потребовали нанять дворников, обеспечить освещение улиц перед входом в дом и вывеску указателей с названиями улиц и номерами домов. Для дворников и сотрудников полиции были разработаны должностные инструкции. Все эти меры, безусловно, улучшили эффективность полицейской службы, и часть из них была распространена на остальные города края. Отчасти благодаря им удалось быстро задержать одного из самых непримиримых руководителей польского восстания в крае К. Калиновского. После того как в распоряжение жандармов попали сведения о приблизительном адресе и фамилии, под которой скрывался Калиновский, его арест в Вильно не потребовал больших розыскных усилий, поскольку последний для проживания был вынужден зарегистрироваться под фальшивой фамилией В. Витоженца.

Вместе с тем многие преобразования осуществлялись благодаря контрибуционным сборам и личной административной власти генерал-губернатора, поэтому неслучайно накануне своей отставки М.Н. Муравьев предписал учредить специальную комиссию для разработки штата Виленского ГПУ. Впрочем, комиссия была сформирована и приступила к работе только в 1867 г. при генерал-губернаторе Э.Т. Баранове. За модель при

разработке полицейского устройства взяли преобразования, проведенные в полиции Санкт-Петербурга. Однако как только проект был подготовлен, его подвергли критике за несоответствие текущему законодательству и финансовым возможностям государственного и городского бюджета. В итоге за основу были приняты предложения виленского полицеймейстера М.И. Федорова, поддержанные генерал-губернатором А.Л. Потаповым. Интересно, что проект был отправлен на экспертизу начальнику столичной полиции обер-полицеймейстеру Ф.Ф. Трепову. Последний заметил, что при предлагаемом жаловании эта реформа обречена на неудачу, поскольку «столь скудные оклады ... не приведут без сомнения ни к улучшению состава должностных лиц, ни к исправлению самого способа отправления полицейской службы»¹⁴. Эти скептические замечания остались без последствий, и 12 июля 1868 г. новый штат в составе 20 полицейских чиновников и полицейской стражи из 39 околоточных надзирателей и 132 нижних чинов получил утверждение.

В конце правления Александра II в Вильно проживало уже чуть более 88000 горожан, а в штате полиции числилось 24 полицейских чиновника, 39 околоточных надзирателя и 132 нижних чина, т.е. 2,2 полицейских на 1000 жителей. Этот состав при условии, что полиция по-прежнему не только обеспечивала правопорядок, но и являлась исполнительным органом местной администрации, был недостаточным. По мнению виленского губернатора Е.П. Стеблин-Каменского, объем полицейской работы поставил «настоящий штат полиции в невозможность относиться с должною исполнительностью к делу, хотя бы при самом искренне честном направлении, при самой усердной и настойчивой деятельности каждого из них». В городском полицейском управлении чиновники с трудом исполняли 50 % всех видов обязанностей. Положение усугублялось низким размером жалования классных чиновников и городских так, что оказалось «невозможно иметь сколько-нибудь соответствующих своему назначению ни участковых приставов и их помощников, ни околоточных и городских». Виленский губернатор Е.П. Стеблин-Каменский был вынужден констатировать, что «во всей губернии между полицейскими чинами не только нет ни одного с высшим образованием, но даже почти ни одного получившего среднее образование». Полицейские чиновники «очень мало дорожат службой и заботятся только о том, чтобы приискать место, более обеспечивающее их существование, отчего состав постоянно меняется и должности замещаются лицами из разных других ведомств и нередко такими, умственное развитие и нравственное направление которых далеко не соответствует цели учреждения государственной полиции»¹⁵. Все это роняло престиж представителей российской власти в глазах местного населения края и не позволяло эффективно обеспечивать управление и охрану общественного порядка.

Таким образом, в правление Александра II полиция существовала в условиях временных преобразований в преддверии будущей реформы. Неслучайно в законодательных актах того времени часто встречалась оговорка о временном характере вводимых штатов или изменений. В белорусских губерниях Северо-Западного края, где в силу политических последствий польского восстания 1863–1864 гг., казалось бы, следовало ожидать мер по усилению состава и численности полиции, российские власти не пошли по пути создания разветвленного аппарата общей полиции. В деле преобразования полиции виленский генерал-губернатор М.Н. Муравьев выступил не столько как реформатор, сколько последовательный и профессиональный администратор, улучшивший работу и отчасти организацию местной полиции. При этом в ряде начинаний он оказался продолжателем инициатив, предложенных во время руководства его предшественника В.И. Назимова. Единственным существенным моментом стало замещение подавляющего большинства штатных должностей чиновниками православного вероисповедания. После отмены военного положения и снижения контрибуционных сборов были отменены дополнительные выплаты для чинов полиции, переводившихся на службу из внутренних губерний. Низкий престиж и материальная обеспеченность

полицейской службы, сравнительная малочисленность полицейских чиновников затрудняли повседневное управление и ослабляли контроль государства над бывшей мятежной окраиной империи. В советской историографии Александра II любили критиковать за непоследовательность и компромиссный характер проводимых им реформ из-за присущих императору опасений подорвать основы своей самодержавной власти. На примере же преобразований общей полиции в белорусских губерниях можно скорее сказать, что правительство царя-освободителя гораздо больше интересовалось и занималось реформами, чем укреплением своей «властной вертикали» на местах.

¹ Революционный подъем в Литве и Белоруссии в 1861–1862 гг. М. 1964. С. 77.

² Восстание в Литве и Белоруссии 1863–1864 гг.: материалы и документы. М. 1965. С. 104.

³ Гісторыя Беларусі ў дакументах і матэрыялах. Т. 2: Мн. 1940. С. 490–491, 516, 527, 483.

⁴ Архивные материалы Муравьевского музея, относящиеся к Польскому восстанию 1863–1864 гг. в пределах Северо-Западного края. Ч. 1: Переписка по политическим делам гражданского управления с 1 января 1862 по май 1863 г.: с двумя хромолитографическими снимками и шестью цинкографическими факсимиле в тексте. Вильна. 1913. С. 297.

⁵ ЛГИА. Ф. 378. Оп. 1863. Д. 172. Л. 24.

⁶ ЛГИА. Ф. 378. Оп. 1863. Д. 18. Л. 20.

⁷ ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т. XII. № 40655.

⁸ ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т. XLIV. № 47700.

⁹ ЛГИА. Ф. 378. Оп. 1863. Д. 18. Л. 315–320.

¹⁰ РГИА. Ф. 1316. Оп. 1. Д. 23. Л. 24.

¹¹ Там же. Л. 522.

¹² Там же. Л. 150.

¹³ Отдел рукописей РНБ. Ф. 16. Д. 51. Л. 98.

¹⁴ ЛГИА. Ф. 378. Д. 24. Л. 182.

¹⁵ РГИА. Ф. 1316. Оп. 1. Д. 132. Л. 11, 7, 6, 12.