

С. В. Любичанковский
ПРАКТИКА РАССЛЕДОВАНИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
В ПОЗДНЕИМПЕРСКОЙ РОССИИ: РЕГИОНАЛЬНО-СРАВНИТЕЛЬНАЯ
РЕТРОСПЕКТИВА (Урал, Кавказ, Туркестан, Польша)*

УДК 94(470)«18/19»

ББК 63.3(2)53

В статье дан сравнительный анализ практики расследования должностных преступлений в разных регионах позднеимперской России — на Урале, в Бакинской губернии, Туркестанском крае и в Польше. Исследование основано как на массовых источниках (материалах первичного делопроизводства), так и на материалах сенаторских ревизий. На основании статистического изучения решений губернских правлений прослежены этапы развития коррупции в полиции Уральского региона. Сделан вывод о том, что принцип «административной гарантии», положенный в основу системы расследования должностных преступлений в Российской империи, привел к существенному росту коррупции в местных администрациях всех рассматриваемых регионов и к формированию системного коррупционного механизма корпоративной самоорганизации.

Ключевые слова: *Российская империя, регионы, коррупция, принцип «административной гарантии»*

*Принцип «административной гарантии»
в позднеимперской России*

В позднеимперской России (1892–1914), в соответствии с принципом «административной гарантии», не только предание суду должностного лица, но даже и возбуждение следствия по совершенному им преступлению не могло иметь место без разрешения его непосредственного руководства. Как отмечал крупный российский юрист В. Маклаков, «пусть поступок предусмотрен законом и считается преступлением, пусть есть и следственная власть, и прокурорский надзор, которым преступление официально известно; они бессильны, раз преступление — дело должностного лица. Они могут вступить в свою роль только в том случае, если это им дозволит начальство того, кто совершил преступление».¹ Система «административной гарантии» делала чинов-

ника ответственным лишь постольку, «поскольку этого хочет начальство». Как же оно распоряжалось своей властью? Без изучения этого важнейшего сюжета любые оценки качества работы и уровня корпоративности российской бюрократии будут неадекватными.

К сожалению, исследователи лишены возможности рассмотреть практику решения этого вопроса применительно ко всем категориям губернских служащих без исключения в связи с разной их подчиненностью и различной степенью сохранности соответствующих комплексов источников в региональных архивах.² Вплоть до последнего времени считалось, что в архивах сохранились лишь отдельные дела такого рода, которые не имеют какого-либо статистического потенциала, а могут выступать только в качестве иллюстративного материала. Однако это мнение не вполне верно. Дело в том, что во многих региональных архивах в достаточно полном объеме сохранились так называемые «журналы» общих присутствий губернских правлений — главных

¹ Маклаков В. Законность в русской жизни (Публичная лекция, прочитанная 17 марта 1909 года) // Вестн. Европы. 1909. Кн. 5. С. 247.

*Любичанковский Сергей Валентинович — д.и.н., профессор Оренбургского государственного педагогического университета (г. Оренбург)
E-mail: svlubich@yandex.ru*

* Исследование выполнено по гранту РГНФ № 12-31-01281 «Оренбургский край — трансграничный и поликультурный регион Российской империи»: научный (академический) сборник документов по истории Оренбургского края в до-революционный период»

² См.: Любичанковский С. В. Кризис системы местного управления в последнее десятилетие существования Российской империи // Отечественная история. 2003. № 1. С. 197–201; Он же. Законодательное обеспечение деятельности российских губернаторов в 1892–1913 гг. // Вестн. Оренбург. гос. ун-та. 2004. № 12. С. 16–21; Он же. Финансовая составляющая деятельности губернских типографий Южного Урала в позднеимперский период (1892–1914) // Третьи Большаковские чтения. Культура Оренбургского края: история и современность: науч.-образоват. и культ.-просвет. альманах. Оренбург, 2007. С. 191–203.

губернских коллегий, работавших непосредственно под председательством губернаторов. Статус этих учреждений был определен законодателем как «высшее в губернии место», а их власть — как «полицейская в высшем значении, то есть судебнополицейская».³ В их компетенции было рассмотрение вопросов о должностных преступлениях чинов местной уголовной полиции. Решение по этим делам оформлялось в «журналах» — мотивированных постановлениях общего присутствия. В каждом «журнале» излагалось существо дела и решение по нему. После утверждения «журнала» губернатором решение вступало в силу. До настоящего времени этот массовый источник привлекался лишь в качестве иллюстрации, хотя, по сути, он относится к разряду массовых исторических источников.⁴

Практика расследования должностных преступлений на Урале

Мы располагаем корпусом источников,⁵ позволяющим судить о практике административного расследования высшим уральским руководством должностных преступлений чинов полиции.⁶

³ Свод законов Российской империи. Т. 2. Общее учреждение губернского (издание 1892 г.). Ст. 467. Подробнее о номинальном и фактическом статусе губернского правления в поздней имперской России, и на Урале в частности, см.: Любичанковский С. В. Губернское правление в системе губернской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала). Екатеринбург, 2003.

⁴ Массовые исторические источники характеризуются ординарностью, будничностью обстоятельств происхождения; однородностью, аналогичностью содержания; однотипностью формы, тяготеющей к стандартизации. Об этом подробнее см.: Литвак Б. Г. Очерки источниковедения массовой документации XIX — начала XX в. М., 1979.

⁵ Анализу подверглось около девяти тысяч судебных и административных журналов общих присутствий Вятского, Оренбургского, Пермского и Уфимского губернских правлений за 1892–1914 гг.: ГАКО. Ф. 24. Оп. 19. Д. 57. Л. 137; Д. 73. Л. 41–43; Ф. 582. Оп. 149. Д. 45. Л. 468–468об.; Ф. 583. Оп. 170. Д. 202. Л. 2–5; Д. 216. Л. 3–4; Оп. 171. Д. 92. Л. 23–23об.; Д. 93. Л. 6–6об.; Оп. 172. Д. 11. Л. 96–101, 171; Д. 31. Л. 8; Д. 62. Л. 22–22об.; Д. 85. Л. 28–29об.; Д. 88. Л. 41–42об.; Оп. 173. Д. 31. Л. 36; Д. 45. Л. 13–13об.; Оп. 174. Д. 47. Л. 61; Д. 51. Л. 28–29; Оп. 175. Д. 6. Л. 24–38; Д. 15. Л. 2–3; Д. 22. Л. 19; Д. 23. Л. 7; Д. 55. Л. 22–23; Д. 83. Л. 10–11об.; Оп. 287. Д. 207. Л. 30–30об.; Оп. 290. Д. 10. Л. 2–3об.; Оп. 604. Д. 60. Л. 1–12; Д. 72. Л. 2–3об.; Оп. 605. Д. 1756–1850, 1990; ГАОО. Ф. 11. Оп. 3. Д. 4204–4242; ГАПО. Ф. 36. Оп. 2. Д. 59. Л. 11–11об.; Оп. 3. Д. 410–417; Оп. 4. Д. 413, 416; Оп. 5. Д. 100. Л. 9–11; Оп. 6. Д. 185. Л. 12–13; Д. 189. Л. 18–19об.; Д. 197. Л. 12–12об.; Оп. 10. Д. 475. Л. 2–6; ЦГИА РБ. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 770. Л. 34; Д. 821. Л. 20–23об.; Ф. И-463. Оп. 1. Д. 1. Л. 68–85.

⁶ С учетом того, что полиция представляла собой наиболее массовый сегмент бюрократического аппарата губернии, а также того, что губернатор осуществлял аналогичную деятельность и в отношении других местных чиновников, подчиненных иным губернским коллегиям ведомства МВД, данную практику можно оценить как доминирующую в регионе.

Основные характеристики этой практики изменялись, их количество увеличивалось в течение исследуемого периода. В своей совокупности они могут быть сведены к следующим особенностям.

Во-первых, на протяжении всего рассматриваемого периода имело место стабильное преимущественное недопущение до суда дел, заведенных на полицейское руководство. По нашим подсчетам, среднегодовое количество дел о служебных преступлениях чинов полиции, рассматриваемых уральскими губернскими правлениями в 1892–1917 гг., равнялось 120. При этом на долю чиновников в статусе становой пристава, в равном ему статусе или более высокопоставленных (вплоть до уездного исправника и городского полицмейстера) приходилось 15 дел, т. е. около 13 %.⁷ Однако в суд передавалось в среднем не более трех дел в год, т. е. 80 % такого рода следственных проверок административная власть до суда не доводила. Очевидно, здесь проявляли себя «домодерные» практики власти (клиентские связи), которые были характерны для поздней Российской империи.⁸ В результате руководство полицией нередко осуществляли лица с таким послужным списком, который в принципе не позволял состоять на службе в полиции. В качестве иллюстрации приведем лишь один, но весьма яркий пример. Так, за полицмейстером города Вятки М. А. Вернеевым числились обвинения в нецелевом расходовании средств, в несвоевременном представлении казенных сумм, в оформлении фиктивных счетов. Однако он не был отдан под суд и не был уволен из органов внутренних дел, а был лишь переведен в Сарапул на равнозначную должность уездного исправника. Уже на новом месте службы против него было возбуждено судебное преследование по обвинению в вымогательстве и коррупции. Только после этого обвиняемый уволился «по собственному прошению», причем получил из губернского правления отличный аттестат, где были отмечены все награды и благодарности, но не были

⁷ Такое соотношение, в целом, отражало реальный количественный состав губернской полиции. Так, по четырем губерниям Урала количество стражников и урядников к 1914 г. не превышало 7,5 тыс. человек, тогда как становой приставов было чуть более 150, а вышестоящих полицейских чиновников — еще меньше (ГАРФ. Ф. 102. Оп. 262. Д. 104. Л. 14–17; Д. 201. Л. 2–2об.; Ф. 110. Оп. 11. Д. 182. Л. 29, 35; Д. 183. Л. 9об.).

⁸ См.: Баберовски Й. Доверие через присутствие. Домодерные практики власти в поздней Российской империи // *Ab Imperio*. 2008. № 3. С. 71–95.

указаны его служебные проступки и проводимые в отношении него следствия.⁹

Что же касается практики передачи в суд дел на нижестоящих полицейских чиновников, то она в поздней имперский период существенно изменилась: если в 1890-х — 1906 гг. количество переданных в суд дел варьировалось от 52 % до 67 % от общего числа дел, то в 1907–1913 гг. — уменьшилось до 13–18 %. Иными словами, с течением времени нижние полицейские чины также стали «оберегаться» уральскими губернскими правлениями от судебного преследования. Достигалось это систематической интерпретацией фактов злоупотребления служебным положением в пользу обвиняемого чиновника.

Во-вторых, на протяжении всего рассматриваемого периода по отношению к полицейским чиновникам, вина которых была доказана, но которые при этом не были отданы под суд, имела место практика формализации наказания (она коснулась не менее 20 % полицейских чинов любого должностного уровня, кроме стражников и урядников). Ее основным механизмом являлось причисление избалованных в служебных преступлениях и проступках полицейских чиновников к штату губернских правлений — как бы в виде наказания. На это время чиновник лишался жалованья, однако у него продолжалась выслуга лет (были случаи, когда чиновники, прикрепленные к штату уральских губернских правлений за совершенные служебные преступления, производились в следующий чин, что было бы в принципе невозможно при ином юридическом оформлении наказания), а в формулярном списке появлялась запись о временном причислении в штат «высшего в губернии места» без уточнения причин данного перевода. Как правило, по истечении некоторого времени (срок мог варьироваться в среднем от 1 месяца до полутора лет) чиновник возвращался губернским правлением на прежнюю или аналогичную должность.

Можно со всей определенностью сказать, что данный вид наказания не был предусмотрен законом, более того, нарушал его. Дело в том, что, согласно ст. 461 «Общего учреждения губернского», при губернском правлении могли числиться лица, претендующие на поступление в полицию, и исключительно

«для испытания способностей и употребления по усмотрению кандидаты на полицейские места и желающие поступить к должностям по городской и уездной полиции», причем не более четырех месяцев. Иными словами, лица, уже служащие в полиции, тем более допустившие в период службы нарушение закона, под действие указанной статьи не попадали. О широком распространении данной практики не только на Урале, но и в России в целом свидетельствовало циркулярное письмо Департамента полиции губернаторам (1912), в котором выражалось возмущение такими действиями. В циркуляре, в частности, указывалось на то, что «губернское правление является “высшим в губернии местом”, а потому причисление к этому учреждению лиц, оказавшихся несоответственными требованиям службы, представляется совершенно неудобным».¹⁰ Показательно, что, получив этот циркуляр, Оренбургское губернское правление, продолжая опекать соответствующих лиц, предупредило их о необходимости подать в двухнедельный срок прошение об отставке,¹¹ хотя циркуляром предусматривалась немедленная «выписка» таких чиновников из штата губернского правления. Также важно отметить, что подобная практика полностью не прекратилась и после выхода в свет указанного циркуляра. В 1916 г., например, в штат Вятского губернского правления был зачислен котельнический уездный исправник, отстраненный от должности за истязания военнопленных.¹²

В-третьих, на протяжении всего рассматриваемого периода отношение губернских правлений к обвинениям против полицейских чиновников, как правило, зависело от органа, выдвинувшего обвинение. Заключение прокуратуры о виновности или невиновности того или иного служащего в абсолютном большинстве случаев дублировались правлениями в «журналах» без изменений. Исключения были чрезвычайно редки.¹³ Обстоятельно проверялись обвинения, выдвинутые на страницах периодической печати и получившие широкий общественный резонанс. Так, корреспонденции, напечатанные в газете «Вятская речь», послужили основой

⁹ ГАКО. Ф. 583. Оп. 103. Д. 197. Л. 30–32; Оп. 604. Д. 60. Л. 2–12; Оп. 605. Д. 1850. Л. 99–1110б.

¹⁰ ГАОО. Ф. 11. Оп. 2. Д. 3360. Л. 40–400б.

¹¹ Там же. Л. 41–410б.

¹² ГАКО. Ф. 583. Оп. 175. Д. 83. Л. 10–110б.

¹³ См., например: ЦГИА РБ. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 821. Л. 1, 230б., 330б.

для возбуждения многих следственных дел, в том числе по обвинению высших полицейских чинов губернии.¹⁴ Но, в отличие от следственных материалов, инициированных прокурорскими работниками, такие дела, как правило, завершались опровержением выдвинутых обвинений или сравнительно мягким наказанием виновных. По-другому вели себя общие присутствия, если дело поступало к ним от самих полицейских органов. В том случае, когда оно возбуждалось по жалобе частного лица, которую полиция обязана была передать в губернское правление, коллегия поручала выяснение обстоятельств дела непосредственному полицейскому начальнику обвиняемого. Результаты такого расследования в абсолютном большинстве случаев дублировались правлениями в «журналах». Чаще всего коллегия отказывала в передаче таких дел судебным властям. Нижние полицейские чины при этом оказывались в абсолютной зависимости от своего непосредственного начальства. Однако сами полицейские руководители в аналогичной ситуации находились в полной зависимости от губернского правления, которое проводило расследование уже собственными силами. Этот механизм обеспечивал значительную зависимость общей полиции от губернских правлений. Каждый чиновник на иерархической лестнице, являясь полновластным господином своего подчиненного, был одновременно бесправным слугой своего непосредственного начальника.

В-четвертых, начиная примерно с 1904 г. в практику административного процесса входит передача судебным властям абсолютного большинства дел, в которых полицейский служащий обвинялся в том или ином нарушении субординации. В 1892–1903 гг. в среднем доля преступлений такого рода за год составляла 20 % от зарегистрированных, в 1904–1913 гг. — 24 %, т. е. серьезного их роста не произошло (сам факт роста, видимо, должен быть связан с обострением социальной напряженности). Однако если до 1903 г. в суд передавалось от 26 % до 31 % такого рода дел, то в 1904 г. — 59 %, а в целом за 1904–1913 гг. — 92 %. При этом уже не имело значения, кто инициировал обвинение. Логика функционирования механизма взаи-

мозависимости между губернскими правлениями и полицейскими управлениями, о котором было сказано выше, требовала от чиновника беспрекословного подчинения руководству в качестве важнейшего условия самосохранения в рамках этой системы.

Таковы были основные черты, характеризующие практику административного расследования губернскими правлениями Урала служебных преступлений полицейских чиновников на протяжении исследуемого периода. Важно подчеркнуть, что *набор характеристик менялся с течением времени, причем в сторону расширения*. Исходной устойчивой практикой, корни которой, очевидно, уходили далеко за пределы позднеимперского периода, являлось систематическое «спасение» полицейского руководства от судебного преследования, смягчение административного наказания для лиц, совершивших должностное преступление, непоощрение жалоб на полицейских чиновников. «Новациями», дополнившими эту картину и характеризующими качественное развитие ситуации в данной сфере в начале 1900-х гг., стали такие тенденции, как передача судебным властям абсолютного большинства дел на должностных лиц, нарушивших в своей деятельности принцип иерархического подчинения вышестоящему начальству, а также складывание в межреволюционный период системы защиты от судебного преследования любого подведомственного должностного лица, вне зависимости от того, к высшему или нижнему рангу он относился.

Динамика процесса наглядно подтверждается данными о количестве дел дошедших до суда¹⁵ о служебных преступлениях полицейских чиновников региона. Наиболее яркая картина имела место в Вятской губернии. Так, если в 1892 г. Вятское губернское правление из 114 таких дел (100 %), рассматриваемых

¹⁴ Вятская речь. 1909. 22 апр. № 84. С. 2; 25 апр. № 86. С. 2–3; 26 апр. № 87. С. 2; 12 сент. № 76. С. 3; 1913. 9 марта. № 54. С. 3; ГАКО. Ф. 582. Оп. 149. Д. 45. Л. 83, 468 и др.; Оп. 151. Д. 34. Л. 53, 131, 155, 447 и др.; Ф. 583. Оп. 604. Д. 60. Л. 2; Оп. 172. Д. 88. Л. 25; Д. 94. Л. 1.

¹⁵ Речь идет в данном случае только о двух уральских губерниях — Вятской и Оренбургской (общее количество дел о должностных преступлениях полицейских чиновников, рассмотренных этими губернскими правлениями, в 1892 г. равнялось 231, в 1904 г. — 249, в 1913 г. — 258). Расчеты основаны на источниках: ГАКО. Ф. 583. Оп. 605. Д. 1759, 1816, 1848; ГАОО. Ф. 11. Оп. 3. Д. 4204–4206, 4232–4233, 4241–4242. Данные по Уфимской и Пермской губерниям не включены в подсчет среднерегionalных значений в связи с тем, что в архивах журналы общего присутствия Уфимского и Пермского губернских правлений за 1892, 1904 и 1913 гг. не сохранились или сохранились только частично (за часть календарного года). Наш анализ отдельных сохранившихся за эти годы дел о служебных преступлениях полицейских чиновников Уфимской и Пермской губерний позволяет предположить, что ситуация в этих губерниях не отличалась кардинально от ситуации в двух других уральских губерниях.

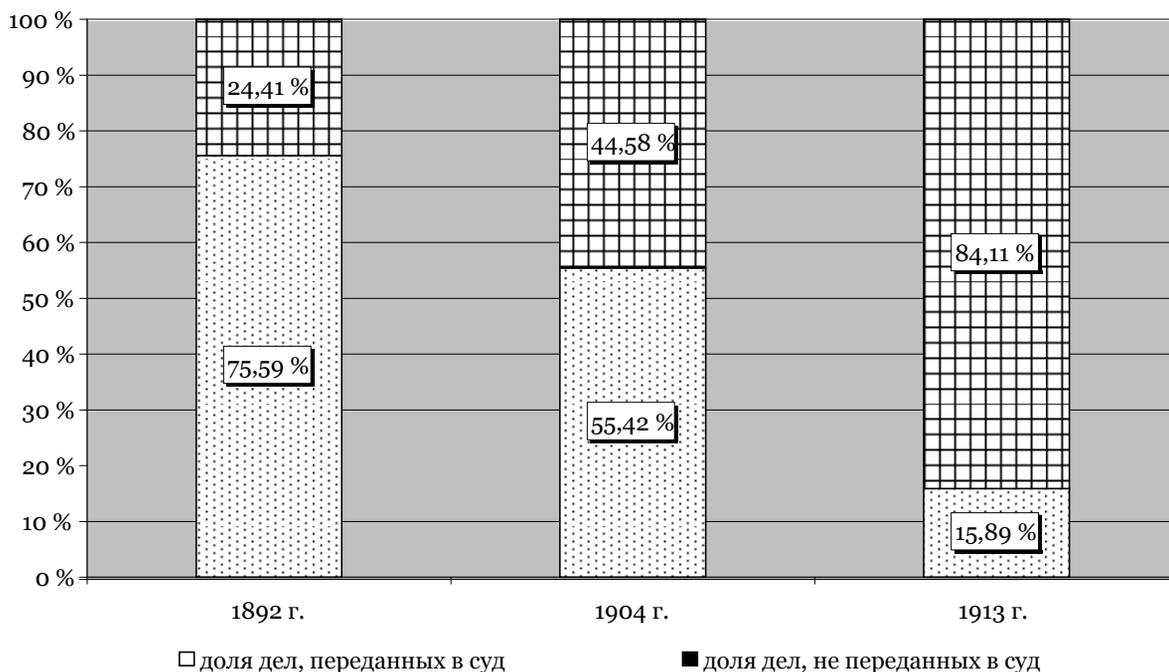


Рис. 1. Соотношение дел о должностных преступлениях полицейских чинов, переданных и не переданных в суд Вятским и Оренбургским губернскими правлениями в поздней имперский период

по 2-му столу, передало в суд 80 (70,18%), то в 1904 г. из 128 дел было отправлено в суд 67 (52,34%), а в 1913 г. из 121 дела — только 17 (14,05%).¹⁶

Все вышеизложенное, на наш взгляд, можно интерпретировать как последовательное формирование в исследуемый период устойчивого неформального объединения уральского чиновничества губернских правлений и общей полиции, основанного на коррупционном в своей основе механизме сокрытия должностных преступлений. Если применительно к концу XIX в. можно говорить о наличии лишь отдельных элементов неформального объединения губернского чиновничества, то применительно к концу периода — о становлении коррупционного неформального объединения как системы.

Реализация принципа «административной гарантии» в других регионах Российской империи (Кавказ, Туркестан, Польша)

Изучение ситуации на Урале заставляет поставить вопрос: являлась ли описанная выше картина уникальной особенностью этого региона или же она была характерна и для других территорий поздней имперской России? Точный ответ мог бы дать только проведенный по тем

же методикам сравнительный анализ, однако в условиях отсутствия аналогичных исследований по другим регионам империи реализовать его в настоящее время не представляется возможным. Однако есть и другие источники, которые могут помочь ответить на данный вопрос. При выяснении характерных черт реализации принципа «административной гарантии» в других регионах империи целесообразно опереться на материалы сенаторских ревизий¹⁷ — формы чрезвычайного надзора за местной властью.

В поздней имперский период в регионах было проведено не менее 14 сенаторских ревизий, в том числе и знаменитая ревизия Московского управления, проведенная Н. П. Гариным (1908), зафиксировавшая коррупционную в своей основе систему круговой поруки полицейских чиновников и высшего московского руководства — так называемую «рейнботовщину».¹⁸ Однако для «чистоты»

¹⁷ См.: Любичанковский С. В. Губернские администрации Российской империи в оценке сенаторских ревизий начала XX в. // Клио. Журнал для ученых. 2005. № 3. С. 125–131.

¹⁸ Сенатор Н. П. Гарин сформулировал основной свой вывод так: «...победное возвращение в Москву полицейской взятки произошло во времена генерала Рейнбота не от одного слабого его надзора за подчиненными, но и под развращающим влиянием его личного примера и вследствие вполне сознательного с его стороны попустительства указанному злу» (РГИА. Ф. 1393. Оп. 1. Д. 41. Л. 30б.). Иными словами, был сделан вывод о поощрении руководством градоначальства должностных преступлений. Об этом подробнее см.: Дело бывшего московского градоначальника Рейнбота и его помощника Короткого. СПб., 1911.

¹⁶ Расчеты основаны на источниках: ГАКО. Ф. 583. Оп. 605. Д. 1759, 1816, 1848.

экстраполяции мы должны сосредоточиться только на тех ревизиях, которые были направлены на изучение губернской власти (а не городской, судебной, военной и др.). Таких ревизий в исследуемый период было проведено три — Бакинской губернии (1905 г.; сенатор А. М. Кузьминский), Туркестанского края (Сыр-Дарьинская, Ферганская, Самаркандская, Семиреченская, Закаспийская области; 1908–1910 гг.; сенатор граф К. К. Пален), Привислинского края (Варшавская, Плоцкая, Люблинская губернии; 1909–1910 гг.; сенатор Б. Д. Нейдгарт). При этом только последняя ревизия была инициирована на основании информации о коррумпированности местного чиновничества; остальные две были проведены по иным основаниям — с целью выяснения причин армяно-азербайджанского конфликта 6–10 февраля 1905 г. и для передачи Туркестанского генерал-губернаторства из ведения Военного министерства в ведение МВД.¹⁹

Организация государственной власти на указанных территориях имела свою специфику: где-то большим влиянием пользовался магистрат, где-то — канцелярия генерал-губернатора, где-то — старшины аулов. Однако центральное звено системы административного управления было идентичным во всех ревизуемых районах: оно представляло собой цепочку «губернатор — губернское (областное) правление — городская и уездная полиция». Важно отметить, что такая же система действовала и в уральских губерниях. Все это создает поистине уникальную исследовательскую ситуацию, позволяющую без всяких «натяжек» сопоставить данные сенаторских ревизий с результатами изучения материалов первичного делопроизводства уральских губернских учреждений.

Какие же выводы были сделаны в сенаторских отчетах?

Изучение материалов ревизии Бакинской губернии показало, что сенатор А. М. Кузьминский счел нужным уделить проблеме качества расследования должностных преступлений особое внимание. Он констатировал, что местное губернское правление систематически брало под свою защиту полицейских чиновников, обвиняемых в совершении служебных преступлений. В своем отчете ревизор написал, что правление «не проявляет

интереса и стремления к разоблачению и искоренению злоупотреблений, совершаемых подведомственными ему лицами». В этом учреждении, отмечалось далее, «существует весьма заметное тяготение в пользу прекращения возникающих против полицейских чинов обвинений и невозбуждения против них преследования даже при наличности таких данных, которые делают вполне вероятным факт преступного деяния и виновность должностного лица в совершении оногo».²⁰ Например, по жалобе на вымогательство взятки околоточным надзирателем правление прекратило дело только потому, что истец не мог указать точное местожительство своих свидетелей. В других случаях, когда не представлялось возможным «замять» дело, правление всеми способами затягивало расследование. «Немало примеров, — писал сенатор, — когда губернское правление постановляет о возбуждении уголовного преследования против должностных лиц полиции 3–6 лет спустя после принесения жалобы на их действия». Кроме того, правление практиковало незаконное «прекращение многих дел по обвинению разных должностных лиц» под видом амнистии. Так, положения Манифеста от 11 августа 1904 г., которые могли «иметь применение лишь в смысле сокращения срока наказания», послужили для этих учреждений предлогом для закрытия целого ряда таких дел. Административные расследования по жалобам на действия чинов полиции отдавались правлением в руки их непосредственных начальников или сослуживцев, которые были «связаны с ними общностью интересов» и поэтому стремились «не к выяснению истины, а к сокрытию и извращению действительных обстоятельств события». Именно подобная позиция, по оценке А. М. Кузьминского, обусловила фактическую «безнаказанность чинов полиции за совершаемые ими преступные деяния, и главным образом за взяточничество, чем преимущественно и объясняется огромное распространение, которое оно получило в Бакинской губернии».²¹

Что же касается практики административного расследования должностных преступлений в самих местных полицейских структурах, то и здесь полиция губернии любыми способами тормозила производство дел «по жалобам

¹⁹ РГИА. Ф. 1334. Оп. 1. Д. 1. Л. 3; Ф. 1535. Оп. 1. Д. 1. Л. 1–5; Ф. 1276. Оп. 20. Д. 48. Л. 72–73.

²⁰ Там же. Ф. 1535. Оп. 1. Д. 1. Л. 315об.–316.

²¹ Там же. Л. 317об.

на неправильные или преступные по службе действия» своих сотрудников. «Переписки эти, — отмечал А. М. Кузьминский, — даже в тех случаях, когда они возникают по предписаниям губернатора или губернского правления, большею частью не получают немедленного исполнения и остаются продолжительное время — иногда в течение нескольких месяцев, одного года и даже больше — без движения».²²

Ревизия графом К. К. Паленом областей Туркестанского края позволила сенатору сделать вывод о том, что «наиболее слабою стороною деятельности губернаторов оказалось совершенное почти отсутствие контроля над подчиненными». Оно выражалось, в первую очередь, в «снисходительном, иногда до крайности, отношении областной власти к должностным преступлениям и недочетам ее служащих».²³ Именно в этих условиях становилось возможным то, например, что дело по обвинению одного из участковых приставов в избиении волостного управителя «пролежало... без всякого движения в течение полутора лет», после чего оно было просто прекращено властью сыр-дарьинского губернатора.²⁴

Оценивая деятельность местных областных правлений в качестве органов административной юстиции, сенатор отметил, что в их работе имело место «очень снисходительное» отношение к должностным преступлениям. Вопреки требованиям закона, большинство подобных дел, несмотря на доказанную вину чиновника, решалось не в судебном, а в административном порядке, что и позволяло правлениям принимать самое активное участие в их рассмотрении. Возбужденные по жалобам на действия чиновников дела «настолько затягивались, что многие из них, за смертью обвиняемых, пришлось направить на прекращение». Если же дело о служебном преступлении доходило до этапа назначения наказания, то последнее отличалось неоправданной мягкостью. Чаще всего это были «замечания» и «строгие замечания», вынесение которых не было сопряжено с материальной ответственностью или понижением в должности.²⁵ Более того, одного пристава, который в 1907–1908 гг. «за целый ряд проступков и преступлений по службе» был восемь раз привлечен к ответственности, Самаркандское об-

ластное правление через одиннадцать дней после очередного предания суду повысило в должности.²⁶

Местная полиция также не принимала «своевременно мер к расследованию» должностных преступлений среди своих служащих, в результате чего выяснить истину становилось, как дипломатично высказался сенатор, «затруднительно».²⁷

Б. Д. Нейдгарт, ревизующий Привислинский край, отметил следующие характерные черты административного расследования губернскими властями должностных преступлений своих подчиненных.

Губернаторы, по оценке сенатора, имели «поразительно снисходительное отношение... к нарушителям служебного долга».²⁸ Так, например, люблинский губернатор сделал официальный выговор местным жандармским чинам за то, что они попытались «производить расследование о деятельности администрации».²⁹ Эти и другие выявленные ревизией факты заставили Б. Д. Нейдгарта признать перед императором, что «за весьма редкими исключениями служебные преступления остаются безнаказанными».³⁰

Анализируя положение местных губернских правлений, ревизор отметил одну общую тенденцию в их деятельности, непосредственно относящуюся к проблеме «административной гарантии». Она заключалась в том, что «многие дела о неправильных по службе действиях... должностных лиц по году и более оставались без движения, а учинившие неблагоприятные и даже преступные действия продолжали исполнять свои должностные обязанности. В некоторых случаях очевидно преднамеренное затягивание дел бесполезной перепиской имело следствием невозможность привлечения виновных к уголовной ответственности за истечением [срока] давности».³¹

Особенностью ревизии Привислинского края было то, что у нее по отношению к полиции изначально была установка, сформулированная самим Б. Д. Нейдгартом так: «Очевидная недостаточность получаемого ими (полицейскими чиновниками — С. Л.) содержания, не дающая возможности существовать,

²² Там же. Л. 265.

²³ Там же. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 438. Л. 15.

²⁴ Там же. Д. 415. Л. 8.

²⁵ Там же. Л. 61–62.

²⁶ Там же. Л. 410б.

²⁷ Там же. Д. 46. Л. 25–250б.; Д. 64. Л. 200б.; Д. 438. Л. 15 и др.

²⁸ Там же. Ф. 1334. Оп. 1. Д. 17. Л. 3.

²⁹ Там же. Л. 70б.

³⁰ Там же. Д. 3. Л. 150б.

³¹ Там же. Д. 1. Л. 68.

побуждала не останавливать внимания сенаторской ревизии на мелких, с корыстными целями, нарушениях обязанностей полицейской службы, и посему ревизирующий сенатор вначале предполагал вовсе не затрагивать ревизией действий этих чинов». ³² Тем не менее, приступив к конкретной работе на месте, ревизоры были вынуждены пересмотреть свои позиции. В частности, Б. Д. Нейдгарт прямо указал на то, что местной полиции было присуще «покрывательство» должностных преступлений своих сотрудников. Суд и наказание следовали за служебными преступлениями лишь «в виде исключения». Ревизия связала возможность существования такой порочной системы с несовершенством действовавшего законодательства, согласно которому возбуждение уголовного преследования по должностным преступлениям целиком зависело от начальства обвиняемых. ³³

Таким образом, в сенаторских ревизиях начала XX в. было уделено значительное внимание практике административного расследования должностных преступлений чиновников. ³⁴ Все три ревизии оценили эту практику крайне негативно. Тот факт, что данный вопрос систематически поднимался на самом высоком уровне (отчет сенатора императору), говорит о значимости этой проблемы в общегосударственном масштабе. Действительно, наличие стойкого неформального объединения чиновничества, которое любыми способами старалось не допустить наказания своих участников за должностные преступления, обесценивало принцип ответственности чиновника за незаконные действия. Он заменялся принципом преданности начальству и, более широко, своей корпорации. Это не могло не вести к потере обратной связи с населением. Согласно данным ревизий, названная проблема была характерна и для высших звеньев губернских администраций, подвергнутых проверке. При этом ситуация в регионах была настолько однотипной, что сенаторы даже описывали ее в сходных выражениях (ср., например: «поразительно снисходительное отношение... к нарушителям служебного

долга» (из отчета Б. Д. Нейдгарта), ³⁵ «снисходительное, иногда до крайности, отношение... к должностным преступлениям» (из отчета К. К. Палена)). ³⁶

Важно подчеркнуть, что изученные Сенатом территории были весьма различны по уровню своего социально-экономического, политического и культурного развития. С одной стороны, это сильные в индустриальном отношении, с развитой частной собственностью, католические по духу польские земли, являющиеся к тому же одним из крупнейших в Российской империи и Восточной Европе университетских центров. С другой стороны, это аграрные, по преимуществу мусульманские районы Азербайджана и Средней Азии, с присутствием им в то время феодальными пережитками, патриархальными особенностями общественной организации. Эти регионы даже в географическом плане были весьма отдалены друг от друга, между ними отсутствовали общие границы. Ревизовали их также абсолютно разные по составу комиссии. Тем не менее, выявленные сенаторами негативные характеристики, черты присущие практике административного расследования должностных преступлений чиновников, носили однотипный характер.

* * *

К сожалению, материалы сенаторских ревизий не позволяют оценить динамику выявленного ими явления сокрытия служебных преступлений от суда (это не входило в задачи соответствующих комиссий), но зафиксированный ими качественный уровень этого явления был крайне высоким. ³⁷ Он соответствовал именно той стадии развития процесса сокрытия должностных преступлений полиции руководством губернских правлений, которую мы, исходя из анализа уральского материала, хронологически привязали к периоду после Первой русской революции и обозначили как уже сложившийся системный коррупционный механизм корпоративной самоорганизации.

³⁵ РГИА. Ф. 1334. Оп. 1. Д. 17. Л. 3.

³⁶ Там же. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 438. Л. 15.

³⁷ Эту оценку сделали сами ревизоры. Так, например, сенатор А. М. Кузьминский написал в своем отчете Николаю II: «Если даже считать приведенные примеры лишь частными случаями, не определяющими самую систему... то все же система, допускающая одну возможность такого рода отклонений от правильного порядка, должна быть признана совершенно несостоятельной и заслуживает полного осуждения» (РГИА. Ф. 1535. Оп. 1. Д. 1. Л. 312об.).

³² Там же. Л. 72.

³³ Там же. Д. 3. Л. 150б.; Д. 17. Л. 9–90б., 150б.

³⁴ Можно по-разному интерпретировать причины такого пристального внимания сенаторских ревизий к этому вопросу, но все же даже самые крайние скептики должны будут признать, что одним из возможных объяснений является крайняя острота самой проблемы, тем более что именно так ее оценивали и сами сенаторы.

Все вышеизложенное, на наш взгляд, позволяет обоснованно предположить, что коррупционный механизм развития корпоративной самоорганизации в среде регионального чиновничества, основанный на порочной ре-

ализации принципа «административной гарантии», не являлся специфической особенностью Уральского региона, а был характерен и для других территорий Российской империи в исследуемый период.

Sergey V. Lyubichankovskiy

Doctor of Historical Sciences, Orenburg State Pedagogical University (Russia, Orenburg)

E-mail: *svlubich@yandex.ru*

PRACTICE OF OFFICIAL CRIME INVESTIGATIONS
IN THE LATE IMPERIAL RUSSIA: REGIONAL-COMPARATIVE RETROSPECTIVE
ANALYSIS (URAL, CAUCASUS, TURKESTAN, POLAND)

The article presents a comparative analysis of investigation practices of officials' criminal offenses in various regions of the late imperial period in Russia — in the Ural, in Baku province, in Turkestan region, and in Poland. The research was based both on primary sources (the initial case investigation materials) and the Senate review documents. On the basis of statistical study of the Provinces administrations' decisions the evolution of corruption processes in the Ural region's police has been traced. The author made a conclusion that the principle of “administrative guarantee” on which the system of official crime investigation in the Russian Empire was based resulted in a significant growth of corruption within the local administrations of all the studied regions and the formation of a systemic corruption mechanism of corporate self-organization.

Key words: *Russian Empire, regions, corruption, principle of “an administrative guarantee”*

REFERENCES

- Baberovski Y. *Ab Imperio* (Ab Imperio), 2008, № 3, pp. 71–95. (in Russ.).
- Litvak B. G. *Ocherki istochnikovedeniya massovoy dokumentatsii XIX — nachala XX v.* [Sketches of source media documentation of XIX — early XX century]. Moscow: Nauka Publ., 1979, 294 p. (in Russ.).
- Lyubichankovskiy S. V. *Gubernskoe pravlenie v sisteme gubernatorskoy vlasti v poslednee desyatiletie sushchestvovaniya Rossiyskoy imperii (na materialakh Urala)* [Provincial office in the governor's power in the last decade of the Russian Empire (on the materials of the Urals)]. Ekaterinburg: UrGU Publ., 2003, 275 p. (in Russ.).
- Lyubichankovskiy S. V. *Klio* (Klio), 2005, № 3, pp 125–131. (in Russ.).
- Lyubichankovskiy S. V. *Otechestvennaya istoriya* (National History), 2003, № 1, pp. 197–201. (in Russ.).
- Lyubichankovskiy S. V. *Treti Bolshakovskie chteniya* [Bolshakovskie third reading]. *Kultura Orenburgskogo kraja: istoriya i sovremennost* [Culture Orenburg region: history and modernity]. Orenburg: Pechatnyy dom “Dimur”, 2007, pp. 191–203. (in Russ.).
- Lyubichankovskiy S. V. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta* (Vestnik of OSU), 2004, № 12, pp. 16–21. (in Russ.).