

ВОЗНИКНОВЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЧАСТИ ДЕПАРТАМЕНТА ОБЩИХ ДЕЛ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

*Работа представлена кафедрой русской истории.
Научный руководитель – доктор исторических наук,
доцент кафедры русской истории А. Б. Николаев*

Статья посвящена национально-политической части Департамента общих дел (ДОД) МВД России. В статье раскрывается история возникновения национально-политической части ДОД, анализируется ее структура, компетентность, реконструируется персональный состав. К национально-политической части относились III, VI, VII и VIII отделения ДОД. В ведении отделений находились меры по укреплению русских начал на окраинах Империи, еврейский вопрос и другие вопросы национальной политики.

The article is dedicated to the National part of the Department of common affairs. The article contains the reconstruction of the history of occurrence of the National part, the analysis of the parts structure, competence and personal structure. The National part consisted from III, VI, VII and VIII departments, which had deal with the different problems of national policy, such as the measures of the strengthening Russian positions on the marginal lands of Russian empire, Jewish question.

Департамент общих дел (ДОД) начиная с 1880-х годов стал приобретать в структуре МВД особую роль. В 1881 г. к ДОД перешла часть полномочий Департамента полиции исполнительной. В ведении ДОД оказались дела об увольнении и принятии в русское подданство и заведение личным составом губернских управлений. В официальной внутриведомственной документации начала XX века, поднимавшей вопросы реорганизации структуры департамента, составления нового штатного расписания, в структуре ДОД выделяли две окончательно сформировавшиеся части: инспекторскую и финансово-хозяйственную.

Инспекторскую часть составляли I и II отделения. К ведению I отделения относились дела по личному составу министерства, назначению и увольнению, перемещению по службе лиц губернского управления, начиная с генерал-губернаторов¹. С 1868 г. в функции отделения вошел надзор за деятельностью губернаторов, градоначальников, вице-губернаторов и других лиц, привлечение их к ответственности, к суду². Ко II отделению относились наградные и пенсионные дела служащих МВД и губернского управления³.

К финансово-экономической части относятся IV и V отделения. IV отделение, созданное в 1865 г., осуществляло делопроиз-

водство по составлению смет, счетоводству, отчетности⁴. С 1896 г. существовало V отделение, ответственное за предоставление льгот чиновникам⁵.

Логика развития Российского государства как многонационального привела к необходимости сосредоточить решение национальных вопросов в одном центральном ведомстве. До 1900 г. эти дела рассматривались в различных учреждениях МВД, что затрудняло их своевременное и единообразное решение в рамках общегосударственной политики, приводило к бюрократическим проволочкам.

В 1900 г. придя на министерский пост, Д. С. Сипягин провел внутреннюю реорганизацию МВД, сосредоточив решение национальных дел в специально созданных с этой целью Особых отделениях⁶.

Суть реорганизации Сипягин изложил во всеподданнейшем докладе от 22 марта 1900 г.: «Я признаю необходимым все упомянутые особые дела ныне же изъять из ведения сих установлений и передать в заведывание одного из товарищей министра внутренних дел»⁷. Для производства дел Сипягин предлагал образовать Особые отделения, в число которых должно быть включено и III отделение ДОД, ведавшее делами о расколе и иностранцах. 22 марта Николай II утвердил эти предложения, 23 марта Сипягин уже просил министра финансов С. Ю. Витте «испросить Высочайшее Его Императорского Величества соизволение на отпуск в ведение МВД 37 500 рублей на содержание означенных Особых отделений»⁸. Таким образом, в составе МВД появилось три Особых отделения: два были созданы вновь, третье формировалось из существовавшего ранее III отделения ДОД.

В структуре ДОД III отделение было образовано 11 мая 1842 г. согласно Высочайше утвержденному 11 мая 1842 г. мнению Государственного совета (ПСЗ № 15634) для заведывания делами по расколу. Однако в 1854 г. оно было упразднено. В 1880 г. оно восстанавливалось, и в отделение по распоряжению Министра внутренних дел в

связи с упразднением III отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии были преданы дела по вопросу принятия и увольнения из русского подданства. В 1890 г. в отделение временно передавались дела Церковностроительной части МВД, а также дела по надзору за комиссионерскими и справочными конторами и другими коммерческими обществами и предприятиями.

Структура Особых отделений и предметы их ведения были разработаны еще в первой половине марта 1900 г. Подробным образом круг вопросов, подлежащий ведению Особых отделений, сформулирован только в черновом варианте «Предметов ведомства Особых отделений, подчиняемых непосредственно руководству товарища Министра внутренних дел»⁹. Черновик содержит пометки и исправления, сделанные непосредственно П. Н. Дурново, а также его резолюцию «Согласен», документ датирован 14 марта 1900 г.

Особое отделение Департамента духовных дел иностранных исповеданий (ДДДИИ) образовывалось вновь. К ведению отделения относились дела по землевладению, т. е. по применению ряда ограничительных законов, касающихся аренды недвижимого имущества в 9 западных губерниях, землевладения иностранных поселенцев в России и иностранцев, расширения и укрепления русского землевладения на национальных окраинах, допуска иностранцев к нефтяному промыслу на Кавказе и золотому промыслу в Приморской области и на острове Сахалин¹⁰.

Второй блок дел составляли дела об иноверцах. В первую очередь дела о местожительстве и передвижении евреев, о приобретении и аренде ими недвижимого имущества, об ограничении еврейской торговли, а также отделение вело переписку по вопросам политического характера, касавшихся армян, поляков, литовцев, мусульман и других иноверцев¹¹. Пункт о надзоре за пограничной чертой вычеркнут П. Н. Дурново с пометкой «В Департамент общих дел».

В окончательном варианте «Предметов ведомства ...» добавлен пункт, характеризующий Отделение, как центральный орган власти по делам, связанным с иностранцами и иноверцами. Отделению предписывалось давать заключения в заинтересованные учреждения по всем делам и законопроектам, имеющим отношение к вопросам об иностранцах и иноверцах¹².

При ДОД формировались 2-е и 3-е Особые отделения Департамента общих дел.

2-е Особое отделение ДОД создавалось на основе уже существовавшего III отделения Департамента. Сложившиеся направления деятельности III отделения были закреплены за Особым отделением «Предметами ведомства...». В ведении I Особого отделения ДОД находились, таким образом, дела об иностранцах: о принятии и увольнении из русского подданства, о дозволении русским подданным поступать на иностранную службу, а также дела о расколе и сектах (баптистах, духоборцах, молоканах, хлыстах и др.) и дела церковно-строительные¹³.

В черновом варианте «Предметов ведомства...», одобренных П. Н. Дурново, в ведении Отделения находились также дела о допущении иностранных обществ и товариществ к деятельности в Империи. Дурново планировал сосредоточить в Отделении и ведение дел, связанных с надзором за пограничной чертой¹⁴. Однако в окончательном варианте дела об иностранных обществах были убраны из ведения Особых отделений, а дела о пограничной черте, вследствие загруженности 2-го Особого отделения ДОД, сосредоточились во 3-м Особом отделении ДОД.

3-е Особое отделение ДОД образовывалось вновь. В его ведении состояли дела о типографиях и литографиях, о библиотеках, читальнях, о книжной торговле и охране прав литературной, художественной и музыкальной собственности, о разрешении публичных лекций, чтений, зрелищ, съездов, выставок. Отделение отвечало за сохранение памятников древности, разреша-

ло подписки на пожертвования, предназначенные на благотворительные, врачебно-санитарные, учебно-воспитательные, ученые цели. Отделение вело дела по рассмотрению, утверждению и изменению уставов различного рода обществ, товариществ, кружков, акционерных компаний¹⁵.

30 марта 1900 г. была утверждена Инструкция образуемых в ДОД и ДДДИИ Особых отделений. Отделения состояли непосредственно в ведении товарища министра внутренних дел, сенатора П. Н. Дурново. В ДОД и ДДДИИ состояли по одному чиновнику особых поручений на правах вице-директоров, им подчинялись Особые отделения. Так, в ДОД должность вице-директора по Особым отделениям занимал Бахтеяров Владимир Яковлевич¹⁶. Чиновники – делопроизводители Особых отделений ДОД по вопросам внутреннего распорядка подчинялись директорам департаментов на общих основаниях, а по вверенным им делам имели непосредственный доклад у товарища министра. Должность директора ДОД в этот период занимали: В. Ф. Трепов (18.11.1899–02.01.1901), А. П. Рогович (01.02.1902–10.08.1902); В. Б. Штюмер (10.08.1902–03.09.1904). Должность делопроизводителя 2-го и 3-го Особых отделений ДОД в момент формирования отделений в 1900 занимал Бликс Георгий Александрович¹⁷. С конца 1901 г. он возглавлял 2-е особое отделение ДОД вплоть до реорганизации отделений в 1902 г.

Годовое жалование делопроизводителя было равно жалованью начальника отделения и составляло 24 тыс. руб.¹⁸ В соответствии со штатным расписанием при делопроизводителях состояли два старших помощника и три младших. Должность старших помощников занимали: Субботкин Михаил Евгеньевич, фон-Безе Бернгард-Юлий-Александр Фридрихович. Младших: Граве Николай Николаевич, Хрущов Сергей Николаевич, Ширков Валериан Валерианович¹⁹. Содержание старшего помощника составляло 1200 руб., что соответствовало содержанию столоначаль-

ника ДОД, жалование младшего помощника – 720 руб., что равнялось жалованию помощника столоначальника.

В конце 1901 г. на должность делопроизводителя 3-го Особого отделения ДОД был назначен Петров Иннокентий Николаевич²⁰. Старшие помощники при нем: фон-Безе Беренгар Фридрихович (1901), Мартыновский Дмитрий Ипполитович (1902), Хрущов Сергей Николаевич (1903).

Инструкция и действие Особых отделений вступало в силу с 15 апреля 1900 г. с ассигнованием кредита на их содержание из 12-миллионного фонда, предназначенного для не предвиденных сметами МВД нужд. В 1900–1902 гг. выделялись дополнительные суммы на содержание Отделений из кредита, отпускаемого на содержание Департамента полиции.

В делопроизводственных материалах по составлению нового штатного расписания ДОД в 1915 г. отмечалось, что деятельность Особых отделений сразу приобрела напряженный характер вследствие недостатка личного состава. Поэтому уже в 1900 г. возник вопрос о преобразовании Отделений в Особый комитет по национальным вопросам²¹.

Таким образом, предполагалось, что произведенные изменения носят временный характер до учреждения нового Департамента по означенным делам. Особые отделения просуществовали 2 года. Недостаток финансов вынудил министра внутренних дел отказаться от образования отдельного департамента и найти другой выход. Так, в апреле 1902 г. В. К. Плеве освободил П. Н. Дурново от руководства Особыми отделениями, а сами отделения были переданы в ДОД. Во всеподданнейшем докладе от 16 мая 1902 г. В. К. Плеве предложил «не придавать какой-либо особой организации» Отделениям, а «временно сосредоточить ведение производящихся в них дел в ДОД, со включением в его состав Особых отделений»²². В дальнейшем Плеве надеялся расширить штаты ДОД и оставить национальные дела в его ведении. Предложе-

ния Плеве были одобрены Николаем II, и уже 21 мая 1902 г. делопроизводство бывших Особых отделений передавалось в ДОД. Инструкция 1900 г. отменялась. Так в составе ДОД появились VI, VII и было восстановлено III отделение.

С вхождением в структуру ДОД бывших Особых отделений никаких отдельных инструкций, которые очерчивали бы структуру и направление деятельности вновь образованных отделений ДОД, издано не было. Начальники отделений ДОД по вопросам внутреннего распорядка и ведению дел подчинялись директору департамента на общих основаниях.

В начале 1903 г. на объединенном заседании департаментов законов и государственной экономии Государственного совета был рассмотрен проект штата ДОД. По решению госсовета он был подан на высочайшее утверждение. Проект вводил новое штатное расписание, с учетом вновь появившихся отделений. Проект был утвержден 27 января 1903 г.²³

Все находившиеся на службе ДОД лица, не получавшие назначения по новым штатам, были оставлены за штатом на общем основании. На покрытие расходов ДОД была выделена сумма из фонда Государственного казначейства 192 200 руб. на 1903 г., а с 1904 г. – ежегодно по 194 100 руб. Недостающую сумму на 1903 г. – 1810 руб. – планировалось покрыть из общих остатков по смете МВД на 1903 г.²⁴

В соответствии с новым штатным расписанием 1903 г. на должности начальников отделений, в том числе отделений национально-политической части, назначались чиновники VI класса, их ежегодное содержание составляло: 1200 руб. жалование, 1200 руб. столовые, 600 руб. на съем квартиры. На должности столоначальников чиновники VII класса с ежегодным содержанием 800 руб. жалование, 800 руб. столовые, 400 руб. квартирные²⁵.

Структура III отделения в 1903 г. составляла 2 стола. Начальником III отделения состоял Дмитрий Георгиевич Явленский²⁶,

столоначальниками – М. К. Якимов (1903–1907)²⁷, Н. Б. Миллер (1903–1908).

Впервые подробно, т. е. с разделением на отделения и столы, компетенция ДОД была расписана в приложении к делу «О составлении для Комиссии о переустройстве центральных учреждений МВД исторической записки об организации и деятельности ДОД». Приложение датируется 1915 годом²⁸.

Официально компетенция III отделения ДОД определялась как решение «дел о евреях». «Дела о евреях» подразумевали следующее:

1. О праве жительствова и передвижения евреев. Выделялось 5 категорий дел: повсеместное жительство, в черте оседлости, вне черты оседлости, временное пребывание вне черты оседлости, ограничение, вытекающие из особых правил о местожительстве евреев.

2. О правах евреев по землевладению.

3. Аренда и иные виды пользования, а также управления недвижимым имуществом.

4. Права по торговли и промышленности.

5. О приписке евреев к обществам (купеческим и мещанским).

6. Разрешение торговли иностранным и среднеазиатским евреям.

7. Разрешение въезда и временного проживания иностранных и среднеазиатских евреев в Россию.

8. Рассмотрение прав евреев на поступление на государственную службу.

9. Рассмотрение прав евреев на поступление в учебные заведения и установление процентной нормы учащихся евреев.

10. Дела об эмиграции евреев и надзор за деятельностью Еврейского колониационного общества.

11. Законодательные вопросы относительно изменения действующего закона о евреях.

12. Применение Особых Высочайших указов и повелений в отношении жительствова евреев.

13. Рассмотрение проектов, определенных Правительствующего сената по жалобам на постановления губернских правлений по делам о жительствова евреев.

14. Заключение по делам, касающимся евреев, производившимся в других учреждениях МВД.

15. Применение процентной нормы для евреев в учебных заведениях ведомств МВД²⁹.

Структура VI отделения в 1903 г. включала в себя 2 стола. Начальником VI отделения с 1902 по 1915 г. являлся Н. Н. Граве. Должность столоначальников занимали: второго стола – А. Г. Клейст (1903–1917), первого стола – Н. Н. Граве (1902–1903), П. М. Евреинов (1905–1917).

К ведению 1-го стола VI отделения относились дела об утверждении и пересмотре уставов различных обществ, дела по надзору за лотереями, общественными собраниями и играми в клубах, дела о закрытии обществ, о разрешении съездов политического характера, о выдаче разрешений на постройки памятников, проведение празднований юбилеев городов, учреждений и отдельных лиц, а также дела по разрешению сбора пожертвований. Ко 2-му столу относились дела о разрешении публичных лекций и народных чтений, о торговле печатными изданиями, рассмотрение уставов различных обществ, дела, связанные с продажей спиртного³⁰.

VII отделение ДОД состояло из одного стола. Возглавлял отделение с 1902 по 1917 г. Константин Алексеевич Стрельман³¹.

К ведению VII отделения относились дела национальной политики – меры к усилению русского и сокращению нерусского землевладения на окраинах Российской Империи, вопросы об употреблении местных языков и вообще «русское дело» на окраинах, политические дела об иностранцах в России, дела об охранении и возобновлении границы и дела о пограничных сообщениях³².

Так, III, VI, VII отделения ДОД составили отдельную часть департамента – на-

ционально-политическую. Понятие «национально-политическая часть» в ведении ДОД упоминается в делопроизводственных материалах, посвященных составлению нового штатного расписания департамента на 1915 г. Впервые в печати этот термин приводится в законопроектах 1916 г., внесенных МВД на рассмотрение в Государственную думу. В исторической справке, приложенной к проекту штатного расписания новых должностей, указано: «Национально-политическая часть ведения ДОД... вошла в компетенцию департамента в хронологическом порядке после двух предыдущих – инспекторской и финансово-хозяйственной частей». Под национально-политической частью в исторической справке понимались вопросы о правах поляков, вопросы по землевладению в западном крае, еврейский вопрос, дела о подданстве и немецком землевладении, рассматриваемые в ДОД. Как особенно трудные и важные выделялись вопросы еврейского и немецкого землевладения. Под еврейским вопросом понималась разработка нового ограничительного законодательства о правах евреев, систематизация узаконений и

разъяснений, изданных Правительствующим сенатом, рассмотрение ходатайств и жалоб. Вопрос немецкого землевладения связывался с исполнением узаконений от 2 февраля и 13 декабря 1915 г. Он включал в себя разъяснения узаконений, их изменение и дополнение, рассмотрение ходатайств.

Таким образом, III, VI, VII отделения ДОД были образованы, как центральные учреждения, занимавшиеся вопросами национальной политики. Отделения ДОД контролировали землевладение в западных губерниях, проводили меры по укреплению русских начал на окраинах Империи, вели дела, связанные с проверкой и возобновлением государственных границ. В их ведение входило разрешение публичных собраний, выставок, лотерей, разрешение на открытие библиотек, типографий, утверждения уставов обществ, то есть контролировались различные вопросы общественной жизни. В этом ДОД дополнял деятельность Департамента полиции. Национально-политическую часть ДОД вполне можно назвать центром сосредоточения определенных направлений работы, проводимых в МВД в сфере национальной политики.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Российский Государственный Исторический Архив. Ф. 1284. Оп. 52. Д. 107. Приложение. ЛЛ. 1–2.
- ² Там же. ЛЛ. 1–2.
- ³ Там же. ЛЛ. 3–4.
- ⁴ Там же. Оп. 185. Д. 34. ЛЛ. 52–53.
- ⁵ Там же. ЛЛ. 54–55.
- ⁶ Там же. Оп. 183. Д. 34. Л. 32.
- ⁷ Там же.
- ⁸ Там же. Л. 35.
- ⁹ Там же. ЛЛ. 3–4.
- ¹⁰ Там же. Л. 3.
- ¹¹ Там же.
- ¹² Там же. Л. 21.
- ¹³ Там же.
- ¹⁴ Там же. ЛЛ. 3–4.
- ¹⁵ Там же. Л. 21.
- ¹⁶ В. Я. Бахтеяров окончил Императорское училище правоведения, 27 мая 1871 поступил на государственную службу, в ведомстве МВД на должности вице-директора по Особым отделениям ДОД с 15 апреля 1900 г. После слияния Особых отделений с ДОД в 1902 г. Бахтеяров был назначен членом Совета министра внутренних дел.

¹⁷ Г. А. Бликс окончил Императорский Александровский Лицей, поступил на государственную службу в МВД по Департаменту общих дел в 1886 г. В связи с образованием Особых отделений был назначен их делопроизводителем 15 апреля 1900 г. После слияния Особых отделений с ДОД в 1902 г. из 2-го Особого отделения было сформировано VI отделение ДОД. Г. А. Бликс возглавлял его около года до конца 1903 г.

¹⁸ Список чинов МВД 1900 г. исправленный по 20 мая. Ч. 1. СПб., 1900. С. 38.

¹⁹ Н. Н. Граве останется на службе в ДОД и в дальнейшем после ликвидации Особых отделений. Он окончил Императорский Санкт-Петербургский университет, в 1900 г. был избран гласным Санкт-Петербургского уездного земского собрания, состоял Почетным мировым судьей Санкт-Петербургского уезда. После окончания университета поступил на государственную службу в ДОД в августе 1896 г. После реорганизации ДОД в 1902 г.: ликвидации Особых отделений и формирования из них отделений департамента (III, VI, VII), Н. Н. Граве 7 апреля 1904 г. был назначен начальником VI отделения. В его ведении находились дела по утверждению, пересмотру уставов различных обществ, ликвидации обществ, разрешению съездов, открытию народных читален, библиотек и пр. Эту должность он занимал до 1914 г.

²⁰ И. Н. Петров состоял на службе в Особых отделениях ДОД до их ликвидации в 1902 г. Из 3-го особого отделения ДОД в 1902 г. было сформировано VII отделение ДОД. Во главе отделения находился И. Н. Петров. В 1903 г. отделение передавалось в ведение Хозяйственного департамента.

²¹ Законопроекты, внесенные в Государственную думу МВД 1916 г. № 5409 от 25.02.1916. Об учреждении некоторых дополнительных должностей по ДОД. СПб., 1916.

²² РГИА. Ф. 1284. Оп. 183. Д. 34. Л. 40.

²³ Об утверждении нового штата сообщалось в Правительственном вестнике 1903 г. № 66 от 22.03.1903 в разделе «Действия правительства». С.1.

²⁴ Правительственный вестник. 1903. № 66. С. 1.

²⁵ Там же.

²⁶ Д. Г. Явленский окончил Константиновское военное училище, на государственной службе состоял с 01.09.1884, в ДОД с 06.10.1892. С 31.07.1903 начальник III отделения ДОД. Явленский возглавлял отделение до 1906 г. В 1913 г. назначен управляющим канцелярии Степного генерал-губернатора. Явленский занимал должности: Акмолинского (01.09.1915–?), Псковского (22.12.1915–?), Могилевского (20.02.1916–?) губернаторов. С. П. Белецкий на допросах Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства упоминает Явленского как «хорошего знакомого Б. В. Штюрмера». По-видимому, Белецкий не преувеличивает, свидетельствуя, что А. Н. Хвостов не случайно назначил именно Явленского Могилевским губернатором во время нахождения там Ставки. Это назначение произошло в период расследования Б. В. Штюрмером дела Ржевского. Белецкий объясняет это назначение «желание Хвостова оказать внимание исключительно Б. В. Штюрмеру, ибо Хвостов в Ставку при обычных условиях, назначил бы своего близкого ему человека». Этим, видимо, объясняется и то, что по распоряжению А. Н. Хвостова Явленский как Могилевский губернатор получал денежные пособия в увеличенном размере (5 тыс. руб.) из секретного фонда. (Падение царского режима. Л., 1925. Т. IV. Показания С. П. Белецкого от 17 июля 1917 г. С. 454.)

²⁷ М. К. Якимов окончил Санкт-Петербургский Императорский университет, на государственной службе с 01.11.1899, в ДОД с 10.10.1900. После реорганизации Особых отделений с 4 июня 1903 г. он назначается столоначальником III отделения ДОД, а с 17 сентября 1906 по 1914 г. занимает должность начальника данного отделения.

²⁸ РГИА. Ф. 1284. Оп. 183. Д. 34. Л. 40.

²⁹ Там же. Л. 51.

³⁰ Там же. ЛЛ. 55–56.

³¹ К. А. Стрельман окончил Санкт-Петербургский государственный университет, на государственную службу в ДОД поступил 13 февраля 1891 г. После реорганизации Особых отделений 1 января 1903 г. чиновник особых поручений V класса при министре внутренних дел Стрельман был назначен организатором в ДОД нового отделения – VII. Он возглавлял отделение вплоть до 1917 г.

³² РГИА. Ф. 1284. Оп. 183. Д. 34. Л. 56.