

Политическая административная ссылка в Российской империи в 1870е годы: вызовы времени и попытки реформирования

Историография ссылки как вида наказания крайне обширна и привлекала внимание как отечественных¹, так и зарубежных ученых². Институт административной ссылки как мера наказания, связанная с ограничением свободы личности, нашел отражение в научных трудах и учебных курсах по полицейскому (административному) и государственному праву еще в XIX веке. Дореволюционные правоведы разработали как общие вопросы теории ссылки, так и ее классификацию³. В своей работе о ссылке на Западе И.Я. Фойницкий писал: «В системе наших наказаний, ссылка занимает видное место. Ей подвергается ежегодно весьма большое число лиц, направляемых на постоянное жительство в сибирские и иные отдаленные местности. Кроме того, помимо своего значения карательного, ссылка имеет у нас весьма крупное значение меры административной»⁴.

При этом, как это часто бывает с глубоко разработанными вопросами, до сих пор не было дано цельного объяснения того, что из себя эта мера

¹ Рощевская, Л.П. Революционеры-разночинцы в западносибирском изгнании. Л.: Изд-во ЛГУ, 1983; Овечкина С. Ю. Женская политическая ссылка в Архангельской губернии (вторая половина XIX - начало XX в.). Архангельск: Поморский университет, 2004; Макаров, И.Г. Уголовная, религиозная и политическая ссылка в Якутии: вторая половина XIX в. Новосибирск: Наука, 2005; Пяткова С. Г. Польская политическая ссылка в Западную Сибирь пореформенного периода. Сургут: СурГПУ, 2008; Литвинов В. П. Административная ссылка в царской России: туркестанский вариант: (по архивным, правовым и иным материалам). Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2010; Тюрьма и ссылка в дореволюционной России: сборник статей // ред. Н. Катцер, и С.В. Кудряшов. М.: ИстЛит, 2016; Милевский О. А. Политическая ссылка 1860-1890-х годов на Тобольский Север: социокультурный контекст: книга для учителей. Тюмень: Аксиома, 2017; Иванов, А.А. «Далеко в стране Иркутской...»: очерки истории политической и уголовной ссылки XVI - начала XX века. Иркутск: Изд-во ИГУ, 2021; Пашков, А.М. Политическая ссылка и развитие исторического краеведения Карелии в XIX - начале XX века. СПб: Дмитрий Буланин, 2022.

² Wood A. «Administrative Exile and the Criminals' Commune in Siberia» // Land Commune and Peasant Community in Russia: Communal Forms in Imperial and Early Soviet, 395–414. New York, 1990; Gentes A. Exile to Siberia, 1590–1822: Corporeal Commodification and Administrative Systematization in Russia. New York: Palgrave Mcmillan, 2008; Gentes A. Exile, Murder and Madness in Siberia. New York: Palgrave Mcmillan, 2010; Beer, D. The house of the dead: Siberian exile under the tsars. London: Penguin books, 2017.

³ Фойницкий И. Я. Учение о наказании в связи с тюремоведением. СПб: тип. М-ва пут. сообщ. (А. Бенке), 1889; Фельдштейн Г.С. Ссылка: Очерки ее генезиса, значения, истории и соврем. состояния. М.: т-во скоропеч. А.А. Левенсон, 1893; Дриль Д.А. Ссылка во Франции и России: (Из личн. наблюдений во время поездки в Новую Каледонию, на о. Сахалин, в Приамур. край и Сибирь). СПб: Изд. Л.Ф. Пантелеева, 1899; Саломон А.П. Ссылка в Сибирь: Очерк ее истории и соврем. положения: Для... Комис. о мероприятиях по отмене ссылки. СПб: тип. С.-Петербур. тюрьмы, 1900.

⁴ Фойницкий И.Я. Ссылка на Западе в ее историческом развитии и современном состоянии. СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1881. С. V.

представляла, как в ряде случаев регулировалось ее применение и в чем заключались ее особенности. Это вызвано тем, что административная ссылка была скорее «дополнением» к закону, регулировалась в процессе правоприменительной практики и оказывалась очень гибким инструментом наказания. Поэтому дать общую характеристику этой меры крайне сложно в силу того, что нередко в зависимости от ситуации могли меняться подходы к назначению ссылки.

Правовое регулирование ссылки производилось на основании закона и административного усмотрения. Последнее играло определяющую роль, так как действовало при рассмотрении дела по существу. В отличие от закона практика назначения административной ссылки могла динамичнее меняться и в силу этого оказывалась более эффективным инструментом для обеспечения мер общественной безопасности в империи. В докладе будет рассмотрено какие изменения происходили в процедуре назначения административной ссылки в 1870-е годы.

Первое указание на ссылку, как на последствие не судебного приговора, а неодобрительного отношения к правонарушителю общества, находится в новоуказных статья о татевных, разбойных и убийственных делах, 22 января 1669 г. Преступников, обвиненных на повальном обыске, но не сознавших на двух пытках, приказано было отдавать на поруки тем людям, за кем прежде жили, а если те люди от них прямо отступятся, то тех пытаных людей ссылать в Сибирь. Это постановление, вместе с совершенно аналогичным указом 10 февраля 1763 г. (И. С. З. №11750), о порядке производства уголовных дел по воровству, разбою и пристанодержательству, послужило впоследствии основанием ссылки в Сибирь лиц, оставленных судом в подозрении по тяжким преступлениям, но непринятых обществами, - ссылки, просуществовавшей без всяких существенных изменений вплоть до

судебной реформы, уничтожившей приговоры об оставлении в подозрении, а стало быть и административную ссылку⁵.

Начать историю изменений в порядке назначения административной ссылки 1870-х годов стоит с описания последствий стачки, случившейся в Петербурге в самом начале десятилетия. 26 мая 1870 г. петербургский обер-полицеймейстер докладывал министру внутренних дел, что на Невской бумагопрядильной фабрике 63 человека с 22 мая отказываются работать в связи с тем, что контора фабрики отклонила требование повысить задельную плату. Обер-полицеймейстер отмечал, что мастера не произвели никакого беспорядка, но что тем не менее «в виду стачки между ними прекратить работы с той целью, чтобы принудить контору фабрики возвысить получаемую ими плату», поступок их подпадает под ст. 1358 Уложения о наказаниях издания 1866 г. и поэтому дело передано в ведение судебного следователя⁶.

За стачкой последовал циркуляр МВД от 6 июля 1870 г.⁷ В нем отмечалась уникальность возникшего возмущения рабочих. В циркуляре от губернаторов требовалось докладывать о происходящих в их областях стачках, а также давалось исключительно право высылать зачинщиков административным порядком, назначая над ними полицейский надзор. Содержание циркуляра носило чрезвычайный характер, так как право высылать зачинщиков возлагалось на губернаторов в обход принятого порядка. Охранение общественного порядка порой требовало исключительных и быстрых средств, однако расширение границ применения административных мер создавало напряжение внутри нового правового порядка пореформенного времени.

В Европейских странах (например, Франции и Германии) полицейских надзор за преступниками в XIX веке учреждался на основании судебных

⁵ Саломон А.П. Ссылка в Сибирь: Очерк ее истории и соврем. положения: Для Комис. о мероприятиях по отмене ссылки. СПб.: тип. С.-Петерб. тюрьмы, 1900. С. 45.

⁶ Отношение С.-Петербургского обер-полицеймейстера министру внутренних дел 26 мая 1870 г. // РГИА. Ф. 1286. Оп. 31. Д. 1361. Л. 57-58.

⁷ Циркуляр МВД № 1906 о высылке зачинщиков стачек. 6 июля 1870 г. // РГИА. Ф. 1286. Оп. 34. Д. 1021. Л.5.

приговоров и в большинстве случаев был дополнительной к основному наказанию мерой. Надзор мог назначаться, например, после отбытия заключенным срока содержания в тюрьме или на каторге. Таким образом, полицейский надзор мог представлять «переходную степень от полного лишения свободы к совершенному возвращению преступнику общих прав гражданства»⁸. В Российской империи сложилась иная практика, когда полицейский надзор мог назначаться как самостоятельная карательная мера органами административной власти.

Судебная реформа 1864 года привела к пересмотру ряда положений действовавшего Уложения о наказаниях. Административные меры наказания должны были быть убраны из уголовного кодекса. Однако после покушения Каракозова в 1866 году были усилены меры охраны государственной безопасности, в правительственных кругах возникло стремление к усилению полицейских мер. В связи с чем была образована в ноябре 1867 года Комиссия (первое заседание 11 ноября) по вопросу об административных мерах взыскания. В составе Комиссии были Министр внутренних дел, Шеф жандармов, Главноуправляющий II отделением и управляющий Министерством юстиции.

По результатам этого совещания упоминание об административных мерах действительно были убраны из уголовного кодекса. Так, из Уложения о наказаниях было убрано примечание, которое теперь помещалось под 1 статьей XIVт. Свода законов Устава о предупреждении и пресечении преступлений: «Примечание 1. К мерам предупреждения и пресечения преступлений относятся: отдача под надзор полиции, воспрещение жить в столицах и иных местах, а также высылка иностранцев за границу. Меры сии могут быть определяемы, в некоторых особенных случаях, порядком, для сего установленным, без формального производства

⁸ О полицейском надзоре по законодательствам русскому и некоторых иностранных государств (составлено Н.Д. Рычковым) // РГИА. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 232. Материалы комиссии об административной высылке и полицейском надзоре. Л. 60б.

суда»⁹. Однако, это была «косметическая» мера, призванная привести в соответствие с требованиями судебной реформы статьи Уложения о наказаниях. Практика назначения ссылки как полицейской меры, назначаемой в обход суда административными органами власти, в 1870-е годы будет постоянно расширяться.

В 1870-е годы в связи с ростом числа политических дел в правительственной среде не прекращалось обсуждение административных мер наказания и предотвращения преступлений. Летом 1873 года была сформирована Комиссия по пересмотру правил об административной высылке и надзоре. Первое заседание Комиссии состоялось 20 июня 1873 года. Председателем был назначен действительный статский советник П.П. Косаговский, а членами Комиссии стали: тайный советник П.Т. Кितिцын, действительный статский советник Н.В. Компанейщиков, надворные советники Рычков и Г. Филиппеус, делопроизводителем был статский советник Мавроди.

Для членов Комиссии были составлен сборник узаконений, касавшихся административной ссылки и полицейского надзора. Кितिцын при открытии первого заседания предложил в этот сборник добавить примечание к 1 ст. т. XIV Уст. о пред. и прес. преступлений по продолжению 1868 г., которое прежде относилось к ст. 62 Уложения о наказ., изд. 1857 г. Также было признано необходимым внести в текст доклада Комиссии изложение правил о полицейском надзоре, установленных в 1867 г. в Царстве Польском. Брошюры этих правил представил Г. Филиппеус. Статью доклада о высылке на основании статьи 168 принято было дополнить Высочайше утвержденным положением Комитета министров от 11 мая 1873 года¹⁰.

Расширение применения инструмента административной ссылки неизбежно приводило к необходимости внесения изменений в порядок его

⁹ Записка тайного советника Кितिцына // РГИА. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 232. Материалы комиссии об административной высылке и полицейском надзоре. Л. 6.

¹⁰ РГИА. Ф. 1286. Оп. 53. Д. 232. Материалы комиссии об административной высылке и полицейском надзоре. Л. 3.

использования. В 1875 году по высочайшему повелению была создана комиссия под председательством министра государственных имуществ П. А. Валуева для рассмотрения вопроса *«об устранении тех вредных последствий, которые обнаруживаются в настоящее время вследствие высылки политически-неблагонадежных лиц во внутренние губернии России»*¹¹.

Никаких общих правил к распределению высылаемых установлено к этому моменту не было, поэтому каждый раз вопрос о месте высылки решался по взаимной договорённости Министерства внутренних дел и III отделения. Важность обсуждаемого вопроса обосновывалась следующим образом: *«... по заявлению Министров Внутренних Дел и Юстиции и Шефа Жандармов, предусматривается значительное увеличение числа высылаемых лиц, совещание не могло не остановиться на значительном различии общих условий административной высылки в прежнее и в настоящее время. Строгая разборчивость при выборе места высылки была менее необходима пока большинство политических ссыльных состояло из поляков, потому что в отношении них имело преобладающую важность одно условие — удаление от родины. Теперь же главный контингент высылаемых составляют лица почти исключительно русского происхождения, участвующие в том противоправительственном движении, которое стремится к систематической революционной пропаганде в народных массах, и влияние которого начинает отражаться не только в средних слоях населения, но и в народной среде. Очевидно, что при размещении этих лиц — вредное влияние которых на окружающую среду и вызывает необходимость их ссылки, — на Правительстве должна лежать особая забота выбирать такие местности, которые по свойству населения своего представляют почву наименее восприимчивую для вредных учений и стремлений высылаемых лиц»*¹².

¹¹ Отношение Господину Министру Государственных Имуществ, 26 апреля 1875 г. // РГИА. Ф. 1405. Оп. 73. Д. 6488. Л. 1–1 об.

¹² Доклад совещания по вопросу о размещении лиц, высылаемых из мест жительства под надзор полиции по политической неблагонадежности // Ф.1405. Оп.73. Д. 6488. Л. 15 – 17об.

В комиссию был представлен доклад с разработкой этого вопроса. Автор начинал доклад с критики существующего порядка организации в России полицейской власти, который не позволял в должной мере соблюдать существующие о поднадзорных правила. Указывалось, что надзор может быть осуществлен только в городах, где есть «хоть какая-нибудь полиция», поэтому местами высылки должны стать только губернские города. При этом автор предлагал регионом ссылки оставить северо-восточную полосу России (губернии Вятская, Пермская, Вологодская, Олонецкая и Архангельская). Предлагаемые в качестве мест ссылки северные губернии уже прежде принимали политических ссыльных. Однако, это ссылки были уголовными, т.е. назначались по суду или как самостоятельное наказание, или как дополнительное, после отбытия тюремного срока. Так в г. Сольвычегодск Вологодской губернии ссылались участники «ишутинского» процесса¹³.

В записке приводились и иные аргументы в пользу того, что именно вышеуказанные губернии должны назначаться местом ссылки политически неблагонадежных: *«Местности эти наиболее удобны для политических поднадзорных в особенности потому, что характер их населения, по преимуществу инородческий и совершенно неразвитый, исключает всякую возможность преступной в среде его агитации со стороны этих лиц, и таким образом составляет физическую преграду их деятельности, хотя бы они, пользуясь слабостью надзора и выказали к тому стремление»*¹⁴. Концентрация рабочего населения в городах «внутренних» губерний за счет развитой промышленности, развитая сеть железных дорог — все это, по мнению чиновников, создавало благоприятные условия для революционной пропаганды. И, следовательно, «внутренние» губернии оказывались неблагоприятны для поселения в них поднадзорных.

¹³ Филатов, А.А. Политическая ссылка в Сольвычегодске: середина XIX - начало XX вв. Архангельск: КИРА, 2019. С. 22.

¹⁴ Доклад совещания по вопросу о размещении лиц, высылаемых из мест жительства под надзор полиции по политической неблагонадежности // Ф.1405. Оп.73. Д. 6488. Л. 2–6.

Предлагался ряд мер, связанных с усилением надзора, разрешением чинам полиции проводить обыски в любое время, обязательством поднадзорных ежедневно являться в местные полицейские управления и т. д. Однако одна из предлагаемых мер была не ограничительной, а касалась создания возможностей материального обеспечения поднадзорных, чтобы дать им возможность безбедного существования и создать условия, когда они из-за опасения потерять заработок будут избегать совершение очередного «противоправного поступка». Таким образом в записке автор заявлял о том, что *«... представляется необходимым уничтожить некоторые из ограничений в праве на труд лиц поднадзорных, оставив в своей силе воспрещения педагогической, литературной и типографской деятельности»*¹⁵.

Деятельность комиссии была направлена и на усиление полицейской власти в ущерб судебной: *«В видах охранения общественной безопасности, начальнику местной полиции принадлежит право воспрещать поднадзорным выход из квартир, как в ночные часы, так равно и при ожидаемых сборищах народа, а также производить у них обыски помимо судебной власти»*¹⁶.

Комиссия, таким образом, обсуждала как меры, направленные на усиления контроля за ссыльными, так и меры, которые способствовали бы их интеграции в местное сообщество. Желание расширить право на труд для поднадзорных тоже было частью комплекса мер контроля. Ведь они должны были создать условия для того, чтобы поднадзорные не стали продолжать в месте ссылки заниматься «политически-неблагонадежной» деятельностью. Однако рост количества привлеченных по политическим преступлениям и, как следствие, числа поднадзорных заставляли власти соизмерять возможности полицейского надзора и заявленные цели. Признание проблем в обеспечении полицейско-административного надзора приводило к поиску иных средств контроля за теми подданными, которых классифицировали как

¹⁵ Там же. Л. 2–6.

¹⁶ Там же. Л. 8 об.

«политически-неблагонадёжных». 1870-е годы становятся началом нового этапа в развитии административной ссылки.