

Філонов О. В.
Донецький юридичний інститут МВС України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПО БОРОТБІ З ТЕРОРИЗМОМ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ У КІНЦІ ХІХ НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Стаття присвячена визначенню та науковому аналізу основних нормативно-правових актів, які регламентували порядок утворення, організацію, завдання і функції поліції, жандармерії та спеціальних служб Російської імперії у кінці ХІХ на початку ХХ ст. у боротьбі з тероризмом та ефективності впливу цих актів на якість цієї боротьби з метою окреслення основних проблем і шляхів їх подолання.

Ключові слова: поліція, жандармерія, охоронне відділення, філер, агент, екстремізм, тероризм, боротьба, закон, положення, нормативно-правовий акт.

Зважаючи на специфіку державного устрою і форму правління Російської імперії у кінці ХІХ на початку ХХ ст. представляє певний науковий інтерес і має практичне значення визначення форм правового регулювання діяльності органів по боротьбі з тероризмом у Російській імперії цього періоду.

Питання правового регулювання діяльності органів по боротьбі з тероризмом у Російській імперії в кінці ХІХ на початку ХХ ст., знаходили своє відображення в значній кількості наукових, фахових публікацій, виданнях мемуарного та автобіографічного характеру. Серед них праці таких науковців, як З. Перегудова, О. Ярмиш, В. Жухрай, В. Жилинський, С. Савицький, Л. Тютюнник, Ю. Овченко, В. Русиан, Н. Ансимов, Ф. Лурье та ін. На нашу думку, дослідження в цій сфері ґрунтуються на зв'язку нормативно-правових актів із завданнями і функціями поліції, жандармерії та спеціальних службах Російської імперії в боротьбі з екстремізмом і з конкретною соціально-політичною обстановкою в Російській імперії у кінці ХІХ – початку ХХ ст.

Метою цієї статті є визначення основних нормативно-правових актів, що визначали організацію і функції вказаних органів і ступінь ефективності їх впливу на практичну діяльність цих установ у боротьбі з проявами екстремізму в Російській імперії у кінці ХІХ на початку ХХ ст. Зауважимо, що серед нормативно-правових актів, що регулювали організацію і діяльність органів і спеціальних підрозділів, які здійснювали боротьбу з тероризмом, можна виділити акти, які встановлювали і визначали функції цих органів і акти, що регулювали їх безпосередню діяльність.

Для досягнення зазначеної мети застосовувалися метод історичного аналізу, статистичний метод, метод порівняння.

Визначаючи основні джерела права Російської імперії стаття 53 Основних законів видань з 1832 по 1892 р. визначала: “Закони видаються у вигляді укладень, статутів, установ, грамот, положень, наказів (інструкцій), маніфестів, указів, думок Державної Ради і доповідей, удостоєних Найвищого твердження)” [1]. При цьому “байдуже, в якій формі було дано Найвище твердження, чи у формі підпису, чи у формі власноручного напису, або навіть усно; в останньому випадку потрібно лише, щоб це усне Найвище твердження було посвідчено однією з тих осіб, які за законом

визнавалися такими, що заслуговують довіри” [1, с. 410]. Список цих осіб, де в числі перших був і міністр внутрішніх справ, наведено у примітці 1 до ст. 55 Основних законів видання 1892 р.

Враховуючи часові межі дослідження, вважаємо доцільним почати аналіз з правового регулювання організації та діяльності Третього відділення власної його імператорської величності канцелярії.

Серед нормативно-правових актів, які регламентували організацію і функції органів Російської імперії, що безпосередньо вели боротьбу з тероризмом, необхідно визначити наступні документи.

Найвищим указом від 3 липня 1826 р. Особлива канцелярія міністра внутрішніх справ була перетворена в самостійну установу, під назвою Третього відділення власної його імператорської величності канцелярії.

ІІІ відділення охоплювало своєю юрисдикцією злочини, які носили характер терористичних, і підпорядковувалося безпосередньо імператорові. Одночасно існувало Міністерство внутрішніх справ (МВС) і всередині цього міністерства - департамент поліції виконавчої. Не було чіткого розмежування повноважень у справі керівництва поліцією на місцях. Таке положення призводило до суперництва між МВС і ІІІ відділенням, що не могло не позначитися на ефективності і авторитеті поліцейських служб [2].

Для підвищення ефективності протидії протиурядовим, антидержавним злочинам, узгодження дій різних органів і служб, які тим чи іншим чином були причетні до цього, Олександр II 9 лютого 1880 р. видає указ про створення Верховної розпорядчої комісії (ВРК) [3], функцією якої була організація боротьби з революційним рухом. Керівник ВРК мав право “робити всі розпорядження і вживати всіх заходів для охорони державного порядку і громадського спокою як в С.-Петербурзі, так і в інших місцевостях імперії...” [3, 4].

Указом 3 березня 1880 р. ІІІ Відділення власної його імператорської величності канцелярії було офіційно “тимчасово” підпорядковано ВРК [5].

На наступний день і Окремий корпус жандармів також був “тимчасово” підпорядкований ВРК [6].

Указами від 3 та 4 березня 1880 р. керівництво всіма цими установами перейшло в руки голови ВРК.

6 серпня 1880 р. був підписаний указ про ліквідацію Верховної розпорядчої комісії. У зв'язку з цим указом ІІІ відділення скасовувалася, а його функції переходили до нової установи, створюваної цим указом - Департаменту державної поліції у складі Міністерства внутрішніх справ. [6 - № 61279].

6 серпня 1880 р. у Росії утворилася нова установа - Департамент державної поліції, який став вищим органом політичної поліції в Російській імперії [4, с. 28].

З часу підписання імператором 15 листопада 1880 р. указу про приєднання Департаменту поліції виконавчої до Департаменту державної поліції почалося формування Департаменту поліції. На Департамент державної поліції було покладено керівництво як політичною, так і загальною поліцією.

Згідно ст. 362 “Заснування Міністерства”, Департамент повинен був займатися питаннями: 1) попередження і припинення злочинів і охорони громадської безпеки і порядку; 2) ведення справ про державні злочини; 3) організації та нагляду за

діяльністю поліцейських установ; 4) охорони державних кордонів і прикордонних сполучень; видачі паспортів російським підданам, видів на проживання в країні іноземцям, висилки іноземців з Росії; спостереження за всіма видами культурно-просвітницької діяльності та затвердження статутів різних товариств [7].

14 серпня 1881 р. було затверджено, а 8 вересня опубліковано “Положення про заходи до охорони державного порядку і громадського спокою” [8], яке передбачало можливість введення у деяких губерніях Росії виключного положення. Ці положення розширювали повноваження МВС, і повноваження місцевої влади на випадок активних революційних виступів.

Місцевими органами, за допомогою яких Департамент поліції здійснював свою охоронно-розшукову роботу, були губернські жандармські управління та обласні жандармські управління (далі ГЖУ, ОЖУ), жандармсько-поліцейські управління залізниць (далі ЖПУ залізниці), розшукові пункти, охоронні відділення, районні охоронні відділення (далі РОВ, 1907–1917 рр.) [4 - С. 39].

Перші ГЖУ були створені на основі Положення про Корпус жандармів від 16 вересня 1867 р. [9] Їх призначенням було здійснення політичного розшуку, провадження дізнань у державних злочинах.

Організація обласних жандармських управлінь здійснювалася на підставі наказів [10].

У 1902 р. Департамент поліції видає циркуляр про організацію при жандармських управліннях агентурно-спостережних пунктів [11].

Згідно інструкції 1904 р. [12] в обов'язки ГЖУ входили функції, які в тому числі охоплювали питання боротьби з тероризмом. Ті ж обов'язки виконували і обласні жандармські управління.

Положення про перші жандармсько-поліцейські управління на залізницях було затверджено 27 липня 1861 р. [13]. Згідно з цим положенням, на ЖПУ залізниці покладалися функції спостереження за точним виконанням працівниками та підрядниками їх взаємних обов'язків, забезпечення схоронності і порядку на залізничних станціях, охорону зовнішнього порядку, “благочиння і громадської безпеки” в районі дії ЖПУ залізниці.

Законом від 19 травня 1871 р. був закріплений порядок дії чинів ЖПУ залізниці з розслідування “злочинів” і “проступків загального характеру”.

Головною ланкою політичного розшуку Росії з початку ХХ ст. стають охоронні відділення та спеціальні розшукові пункти [14].

Перше охоронне відділення було створено у 1866 р. при канцелярії петербурзького градоначальника, воно називалося “Відділення по охороні порядку і спокою в столиці”.

3 грудня 1882 р. Олександр III затвердив положення “Про устрій секретної поліції в Імперії” [15], яке передбачало створення у великих містах Росії охоронних відділень.

У січні 1883 р. була розроблена інструкція інспектору секретної поліції, затверджена товаришем міністра внутрішніх справ П. В. Оржевським [16].

У серпні 1902 р. в районах найбільшого розвитку революційного руху створюються розшукові відділення (пункти): у Вільно, Катеринославі, Казані, Києві, Одесі, Саратові, Тифлісі, Харькові [17].

На ці установи покладался обов'язок здійснення політичного розшуку на ввіреній їм території, ведення зовнішнього спостереження і керівництва секретною агентурою.

У Положенні про начальників розшукових відділень, затвердженому 12 серпня 1902 р. міністром внутрішніх справ зазначалося: “на обов'язки начальників відділень лежить придбання секретних агентів, керівництво їх діяльністю, а також вибір та навчання наглядових агентів” [17 – Арк. 9 зв.].

У тому ж році циркулярно розсилається “Звід правил” для начальників охоронних відділень, який визначав, що завданням цих відділень є розшук з політичних справ, який проводиться через секретну агентуру і філерське спостереження. В обов'язок начальників розшукових відділень ставилося вербування внутрішньої агентури. [17 – Спр. 259. Арк. 2-5.]

У 1904 р. було розроблено “Тимчасове положення про охоронні відділення” [17 - Арк. 12 зв.]

9 лютого 1907 р. затверджується “Положення про охоронні відділення” [18].

У Положенні докладно розписувалися підпорядкованість охоронних відділень, порядок призначення керівного складу [4, с. 122].

14 грудня 1906 р. затверджується спеціальне положення про районні охоронні відділення [18 – Спр. 16. Арк. 1-8.], які створювалися з “метою успішної боротьби з революційним рухом, який виражається в цілому ряді терористичних актів що постійно тривають, аграрних заворушень, посиленої пропаганди серед селян, у військах і у флоті” [18 - Ф. 102, 00, 1907. Спр. 114. Арк. 18.].

У період 1908-1910 рр. низкою циркулярів проводився перерозподіл повітів і окремих місцевостей, що входили в РОО [19].

У 1913 р. постає питання про доцільність існування як охоронних відділень, так і РОВ і 15 травня 1913 р. був виданий циркуляр, яким ліквідовувалися охоронні відділення у ряді губерній [4, с. 129], а 22 лютого 1914 р. всі РОВ були скасовані, залишилися лише: Туркестанське, Кавказьке, Східносибірське [4, с. 130].

Серед нормативно-правових актів, які регулювали діяльність органів і служб по боротьбі з тероризмом звертають на себе увагу наступні.

З 1905 р. Департамент поліції видає ряд циркулярів, наполегливо залучаючи начальників жандармсько-поліцейських управлінь (НЖПУ) залізниць до секретної розшукової діяльності [20].

У своєму циркулярі № 126034 від 2 березня 1908 р. Департамент поліції, відзначаючи як недолік відсутність секретних працівників у сільській місцевості, вимагав у зв'язку з посиленням революційних виступів селян, покласти основне навантаження збору агентурної інформації на спішно завербованих “місцевих крамарів, волосних і сільських писарів...” [21].

Як видно із зазначеного, придбання нової внутрішньої агентури з розвитком революційного руху ставало все більш важливим завданням.

Якщо Положення про начальників розшукових відділень 1902 р. про це взагалі не згадували, а Звід правил лише відзначав, що придбання внутрішньої агентури було безпосереднім обов'язком начальників розшукових відділень, то Інструкція щодо організації та ведення внутрішньої агентури 1907 р. (далі - Інструкція) [22] присвятила цій задачі цілий розділ II.

Проблеми боротьби з “провокаторством” намагалися вирішити в циркулярі

№125449 від 10 травня 1907 р. [23].

У практичній боротьбі з тероризмом виникали проблеми з доведенням терористичних злочинів, розкритих винятково оперативно-розшуковим шляхом з використанням агентів, у суді. У зв'язку з цим був виданий циркуляр Департаменту поліції № 126034 від 2 березня 1908 р. [24].

У 1913 р. своїм циркуляром Департамент поліції зажадав вивчити і наполегливо боротися з проблемою випадків зрадництва філерів [25].

Коригуючи практичну діяльність органів і спеціальних служб в боротьбі з тероризмом, циркуляр Департаменту поліції від 31 січня 1912 р. № 112125 відзначав порушення в дотриманні режиму секретності і конспірації; в 1904 р. циркуляром № 10270 Департамент поліції категорично заборонив видавати секретним співробітникам на руки будь-які посвідчення та рекомендації; у циркулярі № 142421 від 29 листопада 1908 р. Департамент поліції вживає заходів до недопущення “переманювання агентів” серед офіцерів органів та спеціальних служб з боротьби з тероризмом [26].

Датою народження системи зовнішнього (філерського) спостереження на думку багатьох авторів вважається 1888 р.

Під час революції 1905–1907рр. філерська служба була зруйнована. Діяльність філерів і організаторів зовнішнього спостереження регламентувалася Інструкцією начальника охоронних відділень по організації зовнішнього спостереження [27] і Інструкцією № 27 по організації зовнішнього (філерського) спостереження [28] та низкою циркулярів Департаменту поліції. Так, циркуляр Департаменту поліції від 2 червня 1911 р. № 117860 ретельно розробляв порядок з охорони осіб, відносно яких готується терористичний акт [29], циркуляр Департаменту поліції від 19 жовтня 1907 р. № 137983 визначав добір філерів [30], циркуляр Департаменту поліції від 8 травня 1913 р. № 99168 заборонив використовувати філерів інакше, як для виконання негласного стеження і охорони [31].

Щодо такого методу боротьби з тероризмом як перлюстрація, слід зауважити, що нормативне регулювання його відбувалося на різних рівнях нормативно-правових актів як за юридичною силою, так і за колом осіб.

Зокрема, ст. 1104 Укладення про покарання кримінальні і виправні 1912 р. встановлювала відповідальність поштового чиновника або служителя за розкриття листів, а ст. 1102 – за передачу листів іншим особам [32]. У зв'язку з цим система перлюстрації приватної кореспонденції завжди була найбільш секретною складовою в комплексі методів отримання відомостей.

Законом 30 жовтня 1878 р. перлюстрація кореспонденції дозволялася за рішенням окружних судів, слідчих, за рішенням міністра внутрішніх справ і юстиції при провадженні дізнання чинами Окремого корпусу жандармів про державні злочини відносно осіб, проти яких порушено кримінальну справу [4, с. 30.]

Перші відомчі норми, які регулюють перлюстрацію, були викладені в циркулярі міністра внутрішніх справ від 5 січня 1883 р. [33] Встановлювався порядок отримання інформації з листування осіб, які перебувають під гласним наглядом поліції [34]. У 1884, 1885 і 1897 роках, як повідомляє Л. Тютюнник, були видані циркуляри, які містили норми організації технічної сторони перлюстрації [20, с. 106].

Одним із способів отримання інформації в охоронних відділеннях була

реєстрація населення.

Спеціальних нормативних актів, що регламентують діяльність реєстраційних бюро, в імперії не було створено. Норми, що регулювали цю роботу були розпорощені по різних циркулярах Міністерства внутрішніх справ, Департаменту поліції і його Особливого відділу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень у даному напрямку.

Таким чином, основними нормативно-правовими актами, які регулювали різні сфери діяльності держави, були закони, укладення, статuti, установи, грамоти, положення, накази, інструкції, циркуляри.

Основними відомчими нормативно-правовими актами, які регулювали діяльність органів по боротьбі з тероризмом, як показує аналіз, були циркуляри, накази керівників різного рівня Міністерства внутрішніх справ і підлеглих йому підрозділів.

Про ефективність і якість нормативно-правової основи діяльності вказаних органів свідчить їх зміст і фактичний стан речей у боротьбі з тероризмом того періоду. Вчасне видання необхідних нормативно-правових актів надало змогу у короткий термін адекватно зреагувати на посилення екстремізму і в подальшому вжити відповідних заходів на придушення сплеску тероризму і навіть зведення його окремих течій ("Народна воля") нанівець. Однак, виходячи зі змісту нормативно-правових актів, які видавалися в порядку регулювання конкретної практичної роботи із боротьби з тероризмом, проблема існувала на стадії виконання цих нормативно-правових актів і матеріально-технічного забезпечення. Подальша порівняльна характеристика дослідження правового регулювання діяльності органів по боротьбі з тероризмом в Російській імперії у кінці XIX на початку XX ст. з правовим регулюванням діяльності органів по боротьбі з тероризмом в Україні надасть можливості врахувати виявлені недоліки і здобутки в ході її подальшого вдосконалення.

Використані джерела:

1. *Лазаревский Н. И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб., 1910. С. 35.
2. Третьє відділення Власної Його Імператорської Величності канцелярії //: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ru.wikipedia.org/wiki/%D1%E1%F1%F2%E2%E5%ED%ED%E0%FF_%C5%E3%EE_%C8%EC%EF%E5%F0%E0%F2%EE%F0%F1%EA%EE%E3%EE_%C2%E5%EB%E8%F7%E5%F1%F2%E2%E0_%EA%E0%ED%F6%E5%EB%FF%F0%E8%FF#.D0.A2.D1.80.D0.B5.D1.82.D1.8C.D0.B5_.D0.BE.D1.82.D0.B4.D0.B5.D0.BB.D0.B5.D0.BD.D0.B8.D0.B5
3. Полное собрание законов Российской империи (далі ПСЗ), 2-е собрание. Т. LV. № 60492.
4. *Перебудова З. И.* Политический сыск России (1880-1917 гг.) Москва: РОССПЭН, 2000. С. 20.
5. ПСЗ. Т. LV. № 60609.
6. ПСЗ. 2-е собр. Т. LV. № 60617. 4 марта.
7. Свод законов Российской Империи. 1892. Т. I. Ч. 2. Раздел. VI. Ст. 362.
8. ПСЗ 3-е. Т. 1. № 350.
9. ПСЗ. Т. 42. № 44956.
10. ДАРФ, ф. 110, оп. 3, спр. 6743.
11. ДАРФ, ф. 76, оп. 1, спр. 8, арк. 201.
12. ПСЗ, 2-е собр. СПб., 1868. Т. 41. Отд. 2. № 44071.

13. ПСЗ, 2-е собр. СПб., 1863. Т. 36. Отд. 2. № 37289.
14. *Жилинский В.* Организация и жизнь охранного отделения во времена царской власти // Голос минувшего. 1917. № 9-10, сентябрь – октябрь; *Овченко Ю. Ф.* Московская охранка на рубеже веков // Отечественная история. 1993. № 3; *Руссиан В.Н.* Работа охранных отделений в России. Hoover Institution Archives. Collection V. Moravskii. Box 3. Folder: 35. Папка № 317; *Ансимов Н. Н.* Борьба большевиков против политической тайной полиции самодержавия (1903–1917 гг.). Свердловск, 1989. С. 16-32.
15. ДАРФ, 3 д-во, 1883, спр. 977, арк. 212.
16. ДАРФ, ф. 76, оп. 1, спр. 2, арк. 170.
17. ДАРФ, ф. 102, оп. 260, спр. 7, арк. 434-435.
18. ДАРФ, ф. 102, оп. 262, спр. 23, арк. 1-12.
19. ДАРФ, ф. 102, оп. 260, спр. 208, арк. 16.
20. *Тютюнник Л. И.* Департамент полиции в борьбе с революцией 1905-1907 гг. // Самодержавие и крупный капитал в России в конце XIX - начале XX в. М., 1982. - С. 98-112.
21. ДАРФ, ф.58, оп. 5, спр. 4, арк. 133-134.
22. Инструкция по организации и ведению внутренней агентуры, 1907 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regiment.ru/Doc/B/I/62.htm>
23. ДАРФ, ф. 58, оп. 5, спр. 4, арк. 74.
24. ДАРФ, ф. 58, оп. 5, спр. 4, арк. 134.
25. ДАРФ, ф. 58, оп. 5, спр. 4, арк. 281.
26. ДАРФ, ф. 58, оп. 5, спр. 5, арк. 6.
27. Служба наружного наблюдения в русской полиции (публ. З. И. Перегудовой) // Река времен (Книга истории и культуры). Кн. 1. М., “Река Времен” - “Эллис Лак”, 1995. С. 259-262.
28. Служба наружного наблюдения в русской полиции (публ. З. И. Перегудовой) // Река времен (Книга истории и культуры). Кн. 1. М., “Река Времен” - “Эллис Лак”, 1995. С. 262-274.
29. ДАРФ, ф. 58, оп. 5, спр. 4, арк. 274-275.
30. ДАРФ, ф. 58, оп. 5, спр. 4, арк. 108.
31. *Лурье Ф.* Политический сыск в истории России, 1649-1917 гг. М.: Центрполиграф, 2006. – 291 с.
32. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1912. С. 701.
33. ДАРФ, ф. 1467, оп. 1, спр. 100; ф. 58, оп. 8., 1883 р., спр. 10, арк. 2-3.
34. Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т.2. №730.

Филонов О. В. Правовая регуляция деятельности органов по борьбе с терроризмом в Российской империи в конце XIX в начале XX в.

Статья посвящена определению и научному анализу основных нормативно-правовых актов, которые регламентировали порядок образования, организацию, задачи и функции полиции, жандармерии и специальных служб Российской империи в конце XIX – начале XX в. в борьбе с терроризмом и эффективности влияния этих актов на качество этой борьбы с целью определения основных проблем и путей их преодоления.

Ключевые слова: полиция, жандармерия, охранное отделение, филер, агент, экстремизм, терроризм, борьба, закон, положение, нормативно-правовой акт.

Filonov O. V. Legal adjusting of activity of organs on a fight with terorizmom in the Russian Empire in the end of XIX – beginning of the XX century.

The article is devoted to definition and scientific analysis of main normative-legal acts, which regulate the procedure for the formation, organisation, tasks and functions of the police, the gendarmerie and the special services of the Russian Empire in the end of XIX - beginning of the XX century in the fight against terrorism and the effectiveness of the impact of these instruments on the quality of this struggle with a view to identifying key challenges and ways of overcoming them.

Keywords: the police, the gendarmerie, the security Department, extremism, terrorism, struggle, law, regulation, regulatory legal act.