

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРОТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

О. ФІЛОНОВ,

декан факультету права Донецького юридичного інституту МВС України

SUMMARY

The article is devoted to the scientific analysis of activity of police, gendarmery and special organs of the Russian empire, carrying out a fight against terrorist parties and forces.

Стаття посвящена научному аналізу діяльності поліції, жандармерії та спеціальних органів Російської імперії, що здійснювали боротьбу проти терористических партій та сил.

Тероризм – одне з найскладніших і найнебезпечніших явищ політичного життя як минулого, так і сьогодення. Він належить до числа найбільш небезпечних і важко прогнозованих явищ сучасності, приймає різноманітні форми, набуває загрозливих масштабів, тягне катастрофічні наслідки.

Певні елементи тероризму можна прослідити у діяльності багатьох організацій та сил минулого. Проте послідовно та систематично вдаватися до нього стали ліво-радикальні політичні угруповання, починаючи з останньої третини XIX ст. Це викликало створення спеціалізованих державних органів, на які покладалися завдання протидії антидержавницькому тероризму; боротьба з екстремізмом входила до кола завдань й решти правоохоронних органів.

Значних масштабів діяльність екстремістів набула у другій половині XIX – на початку XX ст. у Російській імперії. Через це у Російській державі був накопичений певний позитивний досвід протитерористичної діяльності, яка проводилася поліцією, жандармерією та спеціальними органами.

Мета цього дослідження полягає в тому, щоб проаналізувати цілеспрямовану діяльність поліції, жандармерії та спеціальних органів Російської імперії з боротьби проти політичних партій та сил, які застосовували терористичні методи досягнення цілей.

Вивченню проблем тероризму та боротьби з ним присвячена величезна кількість публікацій як наукового, так і публіцистичного характеру. Формування та розвиток системи загальних та спеціалізованих правоохоронних

органів Російської імперії розглядалося у працях кількох дослідників: О. Ярмиша, З. Перегудової, Ф. Лур'є, І. Омельченка, О. Будницького, К. Гусева, К. Морозова, Л. Пронякіна, О. Овсієнка, М. Щербака, та ін. На нашу думку, серед сучасних досліджень тероризму найперспективніші базуються на концепції причинності, що забезпечує з'ясування глибинної суті цього деструктивного соціально-правового явища як загалом, так і окремих його складових та характерних ознак.

Виникнення тероризму у Російській імперії було тісно пов'язано з особливостями соціального, політичного і економічного розвитку держави. У імперії зберігався становий суспільний лад, привілейовані позиції дворянства і духовенства в громадському житті і в апараті управління. Крім того, уряд не розумів

повною мірою суті національних процесів, що відбувалися в країні. Незадоволення політичних і культурних потреб населення обумовлювало радикалізацію певної його частини.

Також слід мати на увазі, що розвиток індустріальних стосунків протікав в Росії дуже складно, що привело до появи конфлікту між власниками підприємств і найманими робітниками. Значна частина лівих сил, що відстоювали інтереси останніх прибігала до терористических методів досягнення своїх завдань.

Формування системи органів, головним завданням яких був захист державного ладу імперії, почалося ще за часів царювання імператора Олександра I (1801 – 1825). У 1802 р. було створено Міністерство внутрішніх справ. В ході подальшого реформування 1810-1811 рр. було створено Міністерство поліції. [1; 13, 14].

На Міністерство поліції, крім забезпечення громадського порядку і боротьби зі злочинністю, покладалося проведення рекрутського набору, охорона державних запасів продовольства, митний контроль, утримання засуджених у місцях ув'язнення, розшук кріпаків-утікачів. Міністерство поліції повинно було також здійснювати нагляд за іноземцями, які проживали в Росії, і виконувати цензурні функції. [2; 88].



Крім власне охорони внутрішньої безпеки, Міністерство поліції наділялося правом наглядати за остаточним виконанням законів всіма міністерствами.

Основним підрозділом міністерства був Департамент поліції виконавчої, який складався із трьох відділень. Перше відало кадрами поліцейських чиновників. Спільно з представниками місцевої адміністрації, як правило губернаторами, це відділення готувало проекти штатної чисельності поліції губернських та повітових міст, які потім затверджувалися міністром. У цьому ж відділенні узагальнювалися статистичні матеріали, які надходили із губерній, у тому числі про стан злочинності, нещасні випадки, пожежі, епідемії і т. ін.

Друге відділення здійснювало контроль за правильністю провадження чиновниками поліції слідства у кримінальних справах, а також виконання поліцією судових вироків.

Третью відділенню Департаменту поліції виконавчої доручалося сприяти Сенату у проведенні контролю за місцевими органами управління [3; 8-9].

В 1819 році Міністерство поліції було злито з Міністерством внутрішніх справ. У цій установі були створені Департамент поліції, Особлива канцелярія міністра та Цензурний комітет.

Процес створення системи правоохоронних органів було продовжено за часів правління Миколи I (1825 – 1855). Згідно з Указом імператора Миколи I від 3 (за старим стилем) липня 1826 р. було створено Третє відділення власної його імператорської величності канцелярії. У 1826 р. Особливу канцелярію Міністерства внутрішніх справ, яка займалась питаннями політичної та державної безпеки, було включено до структури цього органу. [4; 110]. За проектом О.Х. Бенкендорфа, який очолив Третє

відділення, головними методами діяльності цього державного органу були збір інформації від таємних агентів та перлюстрація приватної кореспонденції.

Збройним підрозділом та виконавчим органом Третього відділення, який проводив арешти та інші оперативні й процесуальні дії, був Корпус жандармів. Він був створений Миколою I указом від 28 квітня 1827 року. Його командир мав практично такі ж самі права, що й командуючий армією. Фактично Корпус жандармів виконував функції політичної поліції Російської імперії. В 1867 році були створені місцеві підрозділи жандармерії – губернські жандармські управління.

Указом від 6 серпня 1880 року Третє відділення було ліквідовано, а його функції були передані в Особливий відділ Департаменту поліції Міністерства внутрішніх справ.

З 1880 року губернські жандармські управління, що підпорядковувалися раніше штабу корпусу жандармів, перейшли в підпорядкування Департаменту поліції Міністерства внутрішніх справ. Це відомство стало центральним органом політичного нагляду та розшуку, воно завідувало й загальною поліцією. З зазначеного часу Міністерство внутрішніх справ функціонально виконувало роль головної організації для всіх правоохоронних органів Російської імперії, що здійснювали захист державного режиму.

З 1866 р. почалося створення охоронних відділень – структурних підрозділів поліції, до компетенції яких входило здійснення політичного розшуку. До лютого 1903 року вони носили назву розшукових відділень. Під час революційних подій 1905 – 1907 рр. процес створення охоронних відділень активізувався та практично на всій території

імперії сформувалася їх розгалужена мережа. Кожне з відділень знаходилося у безпосередньому підпорядкуванні Департаменту поліції Міністерства внутрішніх справ. [1; 27]

При цьому у керівництва правоохоронних органів склалася певна концепція щодо оцінки причин розгортання та рушійних сил екстремістського та революційного руху в Російській імперії. Так, начальник розшукової частини III відділення Г.Г. Кирилов в 1876 році зазначав, що протиправні дії, спрямовані проти державного ладу, який існував у імперії, вчиняють лише окремі особи, котрі захопилися закордонними ідеями і на цьому ґрунті відкололися від суспільства, свідомо поставили себе у опозицію йому [5].

14 серпня 1881 року було затверджено «Положення про заходи до охорони державного порядку і суспільного спокою», що спрощувало процедуру введення в губерніях надзвичайного, положення або посиленої охорони. Міністр внутрішніх справ в умовах, коли «суспільний спокій в якій-небудь місцевості буде порушений злочинними посяганнями проти існуючого державного ладу, або безпеки приватних осіб і їх майна або підготовкою таких» отримував право оголосити в губернії так званий «стан посиленої охорони». При цьому права адміністративно-поліцейських органів значно розширювалися. Норми цього документу спочатку стосувалися території лише десяти губерній повністю і двох губерній частково. Але з часом дія зазначеного Положення поступово розширювалася, воно у кінцевому рахунку стосувалося найбільш населених губерній, де мешкала практично третина населення імперії.

Антитерористичний характер, на наш погляд, мало прийняття та реалізація у Російській



імперії у 1880-х роках цілої низки нормативно-правових актів, які регламентували різні сторони суспільного життя країни. Серед них Закон про політичний нагляд від 12 травня 1882 року, що визначив положення засланих у адміністративному порядку; активізація діяльності цензури (прикладом якої може служити припинення на вісім місяців видання газети «Голос»); створення Верховної комісії у справах друку і «Тимчасових правил про друк», затверджених 27 серпня 1882 року; створення в 1882 році за ініціативою міністра внутрішніх справ М.П. Ігнат'єва міжвідомчої комісії під головуванням І.Д. Делянова для розробки заходів щодо посилення нагляду за молоддю, перш за все студентською.

Також проводилися заходи, які мали на меті вдосконалення діяльності міністерства внутрішніх справ Російської імперії з точки зору поліпшення саме антитерористичної складової його діяльності. Так, Указом від 25 червня 1882 року була введена посада товариша міністра внутрішніх справ, на якого було покладено завідування поліцією. Його обов'язки були закріплені 16 липня 1882 року в «Інструкції товаришеві міністра внутрішніх справ, завідувачеві державною поліцією», згідно до якої в підпорядкування йому перейшла не лише жандармерія, але і всі чини загальної поліції. Товариш міністра внутрішніх справ отримав звання командира Окремого корпусу жандармів, а посада шефа жандармів залишалася за міністром.

Проте основні функції політичного розшуку в імперії залишалися за губернськими жандармськими управліннями. Діяльність органів політичного розшуку визначалася секретним «Положенням про негласний поліцейський нагляд» від 1 березня

1882 року і «Положенням про поліцейський нагляд» (що мав нетаємний характер) від 12 березня 1882 року. Явний нагляд покладалася на загальну поліцію, яка мала право входити в квартири піднаглядної особи у будь-який час доби та здійснювати обшуки. Також органи загальної поліції надавали особі, яка знаходилася під наглядом, дозвіл на виїзд у іншу місцевість. Негласний нагляд здійснювався одночасно жандармерією і органами загальної поліції. Циркуляр МВС від 9 квітня 1882 року встановлював коло осіб, що підпадають під обов'язковий негласний поліцейський нагляд, він же ставив поліції в обов'язок «сповіщати начальників ГЖУ про прибуття в район осіб, повернених з адміністративного заслання і звільнених від явного поліцейського нагляду».

20 грудня 1883 року набуло чинності «Положення про охоронну агентуру», яке передбачало «забезпечення безпеки Їх Імператорської Величності і спадкоємця цесаревича проїздів в столиці». Дані інструкції визначали основні напрями діяльності Департаменту поліції і ГЖУ у сфері політичного розшуку в Російській імперії, а також питання боротьби з державними злочинами, насамперед, замахами на главу держави, на найближче десятиліття.

Того ж року при Департаменті поліції було створено структурний підрозділ, який отримав назву «Закордонна агентура». Його формування було обумовлено гострою необхідністю в здобутті оперативної інформації про політичну еміграцію і прагненням присікти діяльність російських терористичних організацій, лідери яких переховувалися за кордоном. Крім того, необхідно було здійснювати контроль за революційно налаштованими російськими студентами, які

отримували освіту в західноєвропейських університетах.

Спільна діяльність Департаменту поліції і губернських жандармських управлінь у сфері політичного розшуку в другій половині XIX століття координувалася МВС і регламентувалася циркулярами Департаменту поліції і іншими відомчими актами. У 1895 році було прийнято «Повчання нижнім чинам додаткового штату Московського губернського жандармського управління», яке конкретизувало діяльність ГЖУ в роботі, яка була направлена на профілактику злочинів антидержавного характеру.

У 1897 році була видана «Інструкція для поліцейських наглядачів при відділенні з охорони суспільної безпеки і порядку в Москві», особлива увага в якій зверталася на забезпечення безпеки приїздів до Москви імператорської сім'ї.

З метою координації дій губернських жандармських управлінь і органів загальної поліції в 1898 році був утворений особливий відділ Департаменту поліції, що узяв на себе всі функції політичного розшуку в Російській імперії.

До початку революції 1905-1907 рр. політична поліція вела боротьбу з усіма нелегальними організаціями, не залежно від того, намагаються ці політичні сили до насильницької зміни існуючого ладу або обмежуються лише пропагандою революційних теорій. З 1905 року поліція повинна була боротися лише з тими організаціями, які готували певні екстремістські заходи. У результаті Департамент поліції з 1905 р. здійснював тільки розшук окремих політичних злочинців. Певним чином загострювалася конкуренція між загальною поліцією, жандармерією та розшуковими відділеннями.

Отже, на рубежі XIX – XX



століть Росія мала ефективну систему органів захисту державної безпеки. Завдяки використанню таємної агентури у країні та за кордоном, добровільних помічників спеціалізовані органи могли отримувати вірогідну інформацію про наміри терористичних організацій. Вони вводили своїх агентів у потенційно небезпечні кола, намагалися діяти на випередження, проводили вивчення ідеології та методів дії можливих супротивників. Спецслужби накопичували досвід підготовки доказів для великих політичних судових процесів, взаємодії із пресою (що допомагало в дискредитації радикальних угруповань та їх членів). Співробітники жандармерії уважно вивчали нелегальну друковану літературу (з цього приводу існував досвід взаємодії із цензурними органами), використовували доноси й чутки (виходили з того, що й там також може бути правдива інформація). Поточні завдання допомагала вирішувати перлюстрація кореспонденції та зовнішнє спостереження за підозрюваними особами. При цьому постійно вдосконалювалися методи вербування таємної агентури, активно проводилися арешти, обшуки, допити, виїмки зброї, нелегальної літератури, вибухівки, документів. Перелічені заходи допомогли спецслужбам Російської імперії зменшити терористичну діяльність у роки революції 1905-1907 рр.

У той самий час наявність внутрівідомчої конкуренції значною мірою знижувала ефективність дій жандармів і охоронних відділень. З моменту організації охоронних відділень між їхніми начальниками та керівництвом місцевих жандармських управлінь почалося бюрократичне суперництво за керівництво політичним розшуком. Однак в умовах активізації екстремістської активності, обидві структури сприяли відкриттю на місцях нових охо-

ронних відділень. До того ж керівництву губернської жандармерії було відносно вигідно те, що таємний розшук був зосереджений у руках охоронних відділень, а жандармські органи вели лише формальне дізнання у справах, що відкривалися за агентурним даними охоронних відділень.

Організаційно-правові перетворення у сфері політичного розшуку були в основному обумовлені змінами в соціально-політичному житті, участю держави у військових конфліктах та розгортанням революційного руху й активізацією діяльності ліворадикальних терористичних організацій. Суспільна роль спеціальних органів поступово стала зростати. Перед ними стояло завдання забезпечення умов для нормального функціонування державного механізму.

Особливістю системи органів, які були повноважні здійснювати заходи проти тероризму, була їх різна підлеглисть в рамках Міністерства внутрішніх справ, наявність подвійної підлеглисті і підвідомчості іншим органам держави, що викликало певні труднощі в узгодженості заходів у плануванні спільних дій, але водночас, створювало унікальну ситуацію, коли одну й ту ж справу відстежували за своїми напрямками декілька органів, що, в свою чергу, підвищувало результативність діяльності.

На відміну від нині існуючої системи правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з терористичною діяльністю, система правоохоронних органів кінця XIX – початку XX ст. характеризувалась більшою автономністю складових частин, що дозволяло, з одного боку, оперативно вживати необхідних, адекватних обставинам, заходів протидії тероризму, а з другого боку, в умовах дублювання, породжувало спокусу до перевищення своєї компетенції, міжвідомчу конкуренцію,

можливість неінформування центральних органів щодо реальної обстановки на ввіреній ділянці, що, на наш погляд, було однією з причин переродження індивідуального терору в масовий, який надалі перетворився на прояви загальнокримінальної злочинності, яку утримати правоохоронні органи були вже не в змозі.

Зазначена автономність певних правоохоронних органів, за умов відповідного фінансування, дозволяла б з максимальною ефективністю організувати агентурну роботу, як основу попередження терористичних актів, але водночас, на наш погляд, всю роботу на цьому напрямку ставила в залежність від індивідуальних власних і ділових якостей керівників цих органів і безпосередніх виконавців, що, в свою чергу, вимагало підвищеної уваги з боку держави до добору і розстановки кадрів, чого, на жаль, в повній мірі досягнуто у період кінця XIX – початку XX століття досягнуто не було.

Список використаних джерел:

1. Меняйло Д.В. История органов внутренних дел в схемах. Учебно-методическое пособие // Д.В. Меняйло. Белгород: БЮИ МВД России, 2009.
2. Холод Ю.А. Загальна поліція Російської імперії в Україні в 1862-1905 рр. // Дис. на здобуття наукового ступеня к.ю.н. – Харків – 2002.
3. Сизиков М.И., Борисов А.В., Скрипилев А.Е. История полиции в России (1718-1917). Вып. 2. // М.И. Сизиков, А.В. Борисов, А.Е. Скрипилев. М.: А.П.О., 1992.
4. Исаев И.А. История государства и права России: Полный курс лекций. // И.А. Исаев. М.: Юрист, 1996.
5. Троицкий Н. Царизм и революционное движение 1866-1878 гг. / Н. Троицкий // Скепсис. Электронный журнал. – электронный ресурс – http://scepsis.ru/library/id_1610.html