

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

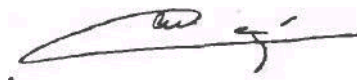
На правах рукописи

ЖАРОВ

Сергей Николаевич

**НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОЛИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

Специальность 12.00.01 — теория права и государства; история права и
государства: история политических и правовых учений



АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Екатеринбург – 2000

Работа выполнена на кафедре истории государства и права
Уральской государственной юридической академии

Научный руководитель:

Доктор исторических наук. профессор И. Н. Ансимов.

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук. профессор
Р. С. Мулукаев,

кандидат юридических наук, доцент
С.В. Кодам.

Ведущая организация: Тюменский государственный университет.

Защита состоится 19 мая 2000г. в 17 ч 00 м на заседании
диссертационного совета Д– 063.96.01 при Уральской государственной
юридической академии по адресу:

620066, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, зал заседаний совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке
Уральской государственной юридической академии.

Автореферат разослан « 18 » апреля 2000г

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор В И Леушин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. История государственного аппарата Российской империи, в системе которого было немало работоспособных институтов, вызывает сегодня повышенное внимание у исследователей. В первую очередь исследуются механизм и особенности функционирования охранительных органов, в том числе и органов политического сыска.

Система политического сыска империи, получившая в оппозиционной среде, да и в значительной части научных и литературных произведений, название «охранка», известна в нашей стране. Употребление этого термина сопровождается, как правило, отрицательной эмоциональной окраской. Не следует забывать, что популярные произведения и научные исследования об охранке написаны победителями. Но, разрушив структуру царского политического сыска, советское государство немедленно приступило к организации собственной. А чтобы не возникало ненужных аналогий, ко всем сохранившимся архивным материалам доступ был существенно ограничен.

Формы и методы политического сыска, приемы обнаружения готовящихся преступлений против государственного строя и правопорядка, отыскания доказательств виновности сложились в большинстве европейских государств в XIX – начале XX века. Однако каждое государство искало свои пути введения этих методов в законные рамки, сознавая, что бесконтрольность и вседозволенность органов политического сыска даже более опасны, чем их полное бездействие. Проблема нормативного регулирования деятельности охранительных структур и, в частности, органов государственной безопасности, была актуальна всегда. Знание исторических корней и традиций нормативного регулирования деятельности системы политического сыска может быть использовано в становлении современной системы политического контроля и позволит избежать ошибок, допущенных в прошлом.

Необходимо исследовать способы, с помощью которых Российское государство стремилось узаконить деятельность охранки, изучить не только нормативные акты, но и их эффективность, а также причины, вызвавшие применение того или иного метода сыска. Научный интерес представляет и методика правового регулирования.

Цель и задачи исследования. Целью работы является всестороннее исследование нормативной базы и жизнедеятельности политической полиции Российской империи, в первую очередь ее тайных охранительных структур.

Постановка данной цели обусловила необходимость решения следующих конкретных исследовательских задач: 1) анализ нормативных актов, регулировавших организацию и деятельность органов политического сыска, методы приобретения, подготовки и работы внутренней агентуры царской охраны; 2) исследование документов и материалов Министерства внутренних дел, Департамента полиции и местных учреждений политического сыска, правовых актов, регулировавших правила набора, подготовки и использования наблюдательных агентов, а также формы и методы наружного наблюдения; 3) рассмотрение нормативного регулирования иных способов сыска, не связанных с применением агентуры; 4) определение эффективности нормативного регулирования деятельности охраны; 5) создание научной периодизации развития нормативного регулирования политического сыска; 6) оценка нормативной базы, исходя из общетеоретических положений правовой науки России начала и конца XX века.

Степень научной разработанности проблемы. Нормативное творчество государственных структур в отношении деятельности охраны до сих пор не стало предметом глубокого научного историко–правового исследования. Тем не менее, сам политический сыск, его методы работы нашли довольно полное отражение в научной, популярной и мемуарной литературе.

Большинство публикации дореволюционного периода имеют строго прикладной характер и четко классифицируется в три группы. Первая представляет собой литературу для служебного пользования в вида официальных сводок и статей, предназначенных для обучения офицеров Отдельного корпуса жандармов, борьбе с противоправительственными проявлениями, обобщения опыта этой борьбы К ним можно отнести произведения А. А. Лопухина, А. И. Спиридовича, П. Д. Святополк–Мирского. Другая группа представлена работами оппозиционных правительству авторов, либо революционеров и имела целью изучение форм и методов политического сыска для противодействия охране и борьбы с ее сотрудниками. Это статьи и книги партийных лидеров В.И. Ленина, Ю.О. Мартова, Г.В. Плеханова, Л.Д. Троцкого, видных революционеров Н.Э. Баумана, П.А. Красикова, В.П. Махновца.

Третью группу дореволюционной литературы представляют публикации видных российских юристов И. С. Урысона, В. Н. Новикова, В. Д. Набокова, П.Н. Малянтовича, Н. К. Муравьева, Н. А. Гредескула и других. Серьезный анализ юридической и

политической стороны деятельности охраны предприняли члены РСДРП М.С. Ольминский и А. А. Бекзаян.

В течение марта–августа 1917г. А. Волковым, П. Пильским, В.Я. Ирецким, Е. А. Звягинцевым, А. Красным, М. Осоргиным, С. Б. Членовым опубликован ряд популярных брошюр, где рассказывалось о структуре политического сыска в рухнувшей империи, о формах использования секретной агентуры в революционных партиях.

Период с октября 1917г. и до начала тридцатых годов дал целый ряд серьезных публикаций о системе политического сыска, но изменился характер изложения материала: не столько об охране как таковой, сколько о борьбе ее с революционными партиями и организациями, причем в научно–популярном изложении. В. К. Агафонов, С. Г. Сватиков, С. Б. Членов, М. К. Лемке, П. Е. Щеголев и другие стремились опубликовать как можно больше новых фактов о деятельности системы политического сыска, но не заботились о выработке новых исторических идей. Их трудами был введен в научный оборот огромный массив важных документов, которые часто существовали в единственных экземплярах и были труднодоступны.

Появлению на свет этой литературы в немалой степени способствовало опубликование такого важного источника, как стенографические отчеты заседаний Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства.

В 30–х годах архивы были переданы в ведение ОГПУ–НКВД и практически закрыты для исследователей. Книги и брошюры переводились на специальное хранение библиотек, появление новых исследований стало невозможным. Исключением является защищенная в 1951г. диссертация М. Л. Раппопорта, однако она полностью была написана на опубликованном ранее материале.

В 60–70–е годы расширился допуск исследователей к жандармским архивам, появился ряд работ, некоторым образом затрагивающих проблемы нормативного регулирования деятельности охраны. Таковы в первую очередь труды С. В. Юшкова, Р. С. Мулукаева и Н. П. Ерошкина. Авторами создана концепция роли и места политической полиции в системе государственного механизма Российской империи.

Снятие идеологических и политических запретов, свободный доступ к архивным документам в 80–90–х годах способствовали появлению диссертаций Л. И. Тютюнник, З. И. Перегудовой и А. А. Миролюбова, которые сложились в своеобразную трилогию, исследующую деятельность Департамента полиции в трех периодах наибольшего развития политического сыска в России. Диссертация Ю. Ф. Овченко исследует одно, наиболее

активное и действенное розыскное учреждение – Московское охранное отделение. В диссертации Н. Н. Ансимова рассмотрены формы и методы противодействия революционеров охранке. Диссертация В.С. Измозика посвящена применению форм и методов политического сыска и контроля, разработанных охранкой, в первые годы советской власти. Опубликованы монографические исследования В. М. Жухрая, В. В. Кавторина, Ф. М. Лурье, Ч. А. Рууда и С. А. Степанова, в которых, наряду с рассмотрением особенностей деятельности жандармов и их сотрудников, исследованы морально–этические аспекты политической борьбы. Весьма интересна опубликованная в 1986г. в Оксфорде монография израильской исследовательницы Nurit Schleifmann, использовавшей материалы революционной прессы и зарубежных архивов.

Объект исследования. Объектом диссертационного исследования являются общие закономерности, отдельные особенности и единичные подробности правового регулирования политического сыска в Российской империи. Нормативная база, узаконившая те или иные методы деятельности охранки и регулировавшая порядок их применения, явилась естественным следствием разрастания революционной борьбы, вовлечения в нее все более широких слоев населения и приобретения опыта борьбы профессиональными революционерами. Государство, избрав репрессивный путь борьбы с внутренней нестабильностью, неизбежно должно было законодательно закрепить пределы полномочий созданных им репрессивных органов и создать эффективную систему контроля за ними. Историческая практика показала порочность этого пути, но г. продемонстрировала высокую эффективность органов политического сыска. Представляется, что исследование законодательных и ведомственных норм, регулировавших деятельность политической полиции, будет способствовать переосмыслению отрицательной точки зрения на роль и место этого государственного института.

Источниковая база и методология исследования. Выбор темы диссертации и ее объекта predetermined специфику источниковой базы исследования, ее составили различные группы источников официального и неофициального характера

Основными источниками исследования стали опубликованные законодательные акты Российской империи, в том числе Устав уголовного судопроизводства 1864г. с продолжениями, Устав о предупреждении и пресечении преступлений 1890г., Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881г., Уголовное уложение 1903г и другие. Непосредственными объектами исследования выступают ранее не публиковавшиеся и впервые введенные в научный оборот Положение о

начальниках розыскных отделений от 12 августа 1902г., созданное в Министерстве внутренних дел, Свод правил, выработанных в развитие этого положения в Департаменте полиции, и инструкция по организации охраны лиц, на жизнь которых готовится покушение, изложенная в циркуляре Департамента полиции №117860 от 2 июня 1911г. Также объектами изучения являются опубликованные, но не подвергавшиеся до сих пор историко–правовому анализу Инструкция по организации и ведению внутренней агентуры и две Инструкции по организации наружного наблюдения.

Официальных документов и материалов для достижения цели исследования оказалось не вполне достаточно. При проведении диахронического сравнения привлечены архивные документы и материалы, позволившие оценить эффективность нормативного регулирования Дабы с максимально возможной полнотой выполнить это сравнение, автор исследует хранящиеся в Государственном архиве Российской Федерации документы и материалы Департамента полиции (фонд 102), Особого отдела этого Департамента (фонд 102,00), местных органов политического сыска, а именно: Московского губернского жандармского управления (фонд 58). Московского охранного отделения (фонд 63). При этом надо отметить, что подавляющее большинство исследователей подробно изучали фонд Московского охранного отделения, в то время как в фонде Московского губернского жандармского управления сохранилось достаточно много не введенных в научный оборот материалов. Для анализа деятельности периферийных органов охраны, в именно Пермского районного охранного отделения, канцелярий помощника начальника Оренбургского губернского жандармского управления в Челябинском уезде и начальника Челябинского отделения жандармско–полицейского управления Сибирской железной дороги, привлечены документы Государственного архива Челябинской области (фонды И–54 и И–57).

Еще одна группа источников представлена воспоминаниями видных деятелей российского правительства, политической полиции и близких ко двору людей. В первую очередь здесь рассмотрены мемуары бывших руководителей политического сыска: директора Департамента полиции А.А. Лопухина товарищей министра внутренних дел П.Г. Курлова и В.Ф. Джунковского, генерала Отдельного корпуса жандармов А.И. Спиридовича. Важные факты и оценки почерпнуты из воспоминаний председателя Комитета министров С.Ю. Витте, дневниковых записей французского посла в России М. Палеолога. Их авторы преследовали цель выявить и показать истину так, как они ее себе

представляли, либо какая была им выгодна, поэтому критическое отношение к этим источникам обязательно.

Особым источником являются материалы допросов бывших министров и других должностных лиц Чрезвычайной следственной комиссией Временного правительства. Стенограммы допросов товарищей министров внутренних дел В.Ф. Джунковского, П.Г. Курлова. С.П. Белецкого, директоров Департамента полиции Е.К. Климовича, М.И. Трусевича, А.Т. Васильева, генералов и офицеров охраны А.И. Спиридовича, А.В. Герасимова и других дают ценные факты и оценки происходившему, а попытка комиссии осудить провокацию позволила оценить правовые средства, с помощью которых эта попытка была предпринята. Несомненно, что и здесь нельзя отнестись к показаниям бывших чиновников с полным доверием, поскольку в большинстве своем они пытались скрыть или исказить многие стороны борьбы с противниками режима В определенной степени использованы в диссертации и исследования предшественников, содержащие огромное количество фактов применения и нарушения норм, регулировавших действия агентов охраны.

Для анализа правовой составляющей ведомственных норм охраны привлечены теоретические труды юристов, как современные рассматриваемым нормам (Н.С. Таганцева. Н.И. Лазаревского, И.С. Урысона, В.Н. Новикова. В.Д. Набокова), так и трактующие сегодняшний уровень развития теории права (В.М. Корельского, В.Д. Перевалова, В. В. Лазарева).

Обширный спектр используемых источников predetermined методологию исследования. Ее составил комплексный системный анализ нормативной базы политического сыска на основе историко–генетического, сравнительно–исторического, сравнительно–правового, сравнительно–психологического и формально–юридического методов.

Хронологические рамки работы обусловлены наличием и состоянием предмета исследования – нормативных актов Министерства внутренних дел, Департамента полиции и документов других учреждений, регулирующих политический сыск. Первые из них появились в 1902 г., создание продолжалось вплоть до конца 1916г. Но структура сыска, являвшаяся предметом регулирования. складывается в России с 1880–х годов, поэтому хронология исследования обнимает период 1880–1916гг.

Исследование проводится на территории всей Российской империи. Необходимость изучения форм и методов политического сыска потребовала привлечения материалов как из

центральных районов страны, так и провинции. Внимание сконцентрировано на деятельности охраны в столицах – Петербурге и Москве, и на периферии – на Урале и в Западной Сибири.

Научная новизна диссертации определяется выбором ее объекта. Работа представляет собой первую в российской историко–правовой литературе попытку комплексного исследования правовой основы деятельности системы политического сыска Российской империи конца XIX – начала XX веков. Результаты исследования позволили сформулировать следующие положения, выносимые на защиту:

1. Деятельность охраны имела к началу первой мировой войны прочную и всесторонне разработанную нормативную основу, включенную в систему права империи. Создание законодательных и ведомственных норм стимулировалось рядом причин, а именно: расширение революционного и оппозиционного движения, вовлечение в него все более широких масс населения требовало реакции правительства, и оно избрало репрессивный путь борьбы, который необходимо было узаконить: создание разветвленной системы политического сыска было невозможно без высококвалифицированных розыскных офицеров, необходимым количеством которых правительство не располагало. Нормативные акты обобщали накопленный охранкой опыт борьбы с противоправительственными партиями и организациями и использовались в качестве инструкций по применению методов сыска для руководителей и непосредственных исполнителей; вводя в действие запретительные нормы. Департамент полиции пытался бороться с наиболее серьезными нарушениями закона со стороны своих работников.

2. Далеко не все стороны деятельности охраны могли быть урегулированы нормами. Непосредственные способы действий каждого секретного сотрудника и вспомогательного агента в конкретных случаях изобретались либо им самостоятельно, либо офицером, заведующим розыском, и не подлежали не только регулированию, но и огласке, составляя профессиональную тайну каждого жандармского офицера. Зато подробнейшим образом урегулированы способы прикрытия, защиты сотрудников от провала, хотя эти нормы часто нарушались, порой грубейшим образом. Но даже полное соблюдение норм прикрытия не гарантировало секретных сотрудников от провала по причине постоянного развития и совершенствования контрразведывательной работы в революционных партиях, а кроме того – из–за невозможности сохранить секретность норм. Офицеры Корпуса жандармов постоянно изыскивали новые формы работы, в том числе и секретных сотрудников, и сами сотрудники нередко проявляли инициативу, поскольку для них это

было жизненно необходимо. А это, в свою очередь, побуждало революционеров вырабатывать все новые и новые приемы обнаружения агентов охранки в своих рядах.

3. Революционные партии не выработали соответствующих норм для своих секретных агентов в правительственных органах. Возможно, это объясняется немногочисленностью таких агентов. К тому же разработанные охранкой методы и приемы сыска, в том числе и регулирующие тайную агентурную деятельность, были настолько универсальны, что оказались вполне применимы и ее политическими противниками. Уровень сознательности и образованности их был намного выше, чем даже у лучших из сотрудников охранки. Гораздо больший урон охранке наносили ее бывшие сотрудники, в том числе и руководители, по тем или иным соображениям выдававшие ее секреты революционерам (Л. П. Меншиков, М. Е. Бакай, А. А. Лопухин и другие), или разрушавшие систему сыска, используя властные полномочия (В. Ф. Джунковский).

4. Нормативное регулирование наружного (филерского) наблюдения преследовало несколько иные цели, чем регулирование внутреннего наблюдения. Направлено оно было прежде всего на обобщение опыта филеров, а не руководителей розыска, служило сводом правил и приемов, которых следовало придерживаться для успешного осуществления слежки. Нормативные акты обобщили огромный опыт, накопленный асами наружного наблюдения, который до сих пор не потерял своей актуальности. Однако цели, ради которых принимались нормативные акты, в первую очередь повышение интеллектуальности филеров, не были достигнуты, и в основном потому, что составители актов весьма слабо представляли себе средства достижения этого. Голословные призывы «уметь найтись во всякой обстановке» не дали сколько-нибудь серьезных результатов. Несмотря на видимую диспозитивность норм, в целом инструкции оставались жестко императивными и не давали возможности развивать инициативность наблюдательных агентов. Попытки придать службе филеров большую самостоятельность, развить у них творческий подход к порученному делу прекратились с приходом на пост товарища министра внутренних дел, заведующего полицией В.Ф. Джунковского, который своими указаниями окончательно низвел филеров до уровня простых исполнителей.

5. Исследование нормативного регулирования политического сыска в России дает возможность предложить следующую периодизацию этой деятельности:

1 период – 1650 – 1881 гг. С создания царем Алексеем Михайловичем Приказа тайных дел и появления в Соборном уложении 1649г. составов государственных преступлений начинается история существования в России органов тайного политического

сыска, вся деятельность которых осуществляется либо инициативой их руководителей и сотрудников, либо устными указаниями монархов. Нормативное регулирование сыска отсутствует. Наиболее показателен в этом плане эпизод с носовым платком Николая I в качестве инструкции III отделению Собственной Е. И. В. канцелярии.

2 период – 1660 – 1902 гг. Революционная деятельность народовольцев привела к убийству императора Александра II. В крупнейших центрах империи появляются специальные учреждения тайного политического сыска — охранные отделения. Правительство создает первые нормативные акты, регулирующие политический контроль, сыск, следствие и судопроизводство по политическим делам, перлюстрацию корреспонденции. Объединение в одних руках функций политического контроля, сыска и предварительного следствия по делам о государственных преступлениях способствует применению политической провокации, Агентура применяется сообразно собственным представлениям начальников розыскных учреждений, накапливается опыт ее использования. Основным средством тайного сыска является использование наружного наблюдения. Появляются первые крупные внутренние агенты, которых используют главным образом центральные органы охраны.

3 период – 1902 – 1906 гг. С расширением революционной деятельности противоправительственных партий и организаций правительство расширяет охранные мероприятия, в том числе связанные с применением агентуры. Возникает необходимость обобщения опыта действий агентов и нормативного регулирования их конкретных действий, которая реализуется в нормативных актах Министерства внутренних дел и Департамента полиции, записках руководителей охраны. Департамент полиции стремится если не руководить, то во всяком случае контролировать всю агентурную работу в империи. Формируется концепция преобладающего значения внутреннего наблюдения, поскольку именно секретные сотрудники способны применять политическую провокацию – самое действенное средство в борьбе с революционерами. Наружное наблюдение, оставаясь одним из важнейших элементов политического сыска постепенно утрачивает первостепенную роль

4 период – 1906 – 1912 гг. Время наивысшего уровня эффективности политического сыска. Впечатляющий разгром революционных партий, победа правительства над революционными массами населения. Территория страны разбита на охранные районы во главе с районными охранными отделениями, координирующими розыскную работу местных органов. Создана сеть охранных отделений в большинстве промышленных и

административных центров. Во всех охранных отделениях создаются библиотеки нелегальной литературы. В систему политического сыска с применением секретных сотрудников включаются жандармско–полицейские управления железных дорог. С назначением на пост директора Департамента полиции М.И. Трусевича быстро завершается работа по созданию подробных нормативных актов, регулирующих все аспекты деятельности внутренней и наружной агентуры, офицеров, заведующих розыском, и начальников розыскных учреждений. Секретной внутренней агентуре отводится ведущая роль в борьбе с революционным движением, наружному наблюдению окончательно закрепляется вспомогательное значение. И в это же время – наиболее громкие и впечатляющие разоблачения секретных сотрудников, вскрываются вопиющие факты попустительства охраны опаснейшим государственным преступлениям.

5 период – 1913 г. – февраль 1917г. Начало этого периода связано с назначением 25 января 1913г. на должность командира Отдельного корпуса жандармов и товарища министра внутренних дел, заведующего полицией, генерал–майора В. Ф. Джунковского, деятельность которого на этом посту была поистине разрушительна для созданной с такими трудами системы политического сыска. Полностью упразднены районные охранные отделения. Разрушена сеть охранных отделений, которые упразднены практически во всех крупных городах, кроме столиц. Запрещена деятельность внутренней агентуры в войсках, военных и средних учебных заведениях. Прекращено секретное сотрудничество ряда наиболее ценных агентов, занимавших высокое положение в революционных партиях. Наблюдательным агентам запрещено проявлять малейшую инициативу. В открытых документах рекомендовано раскрывать источники поступления секретных агентурных сведений. Нанесенный охране ущерб был настолько велик, что даже занявший пост товарища министра внутренних дел после Джунковского опытный полицейский руководитель С. П. Белецкий не сумел ликвидировать его последствий. Тем не менее, охранка продолжает оставаться наиболее информированной и действенной структурой в системе институтов государственной власти. Прекращение ее деятельности происходит насильственно в первые дни Февральской революции.

Периодизация наглядно показывает отсутствие устойчивых традиций и, как следствие, преемственности в организации политического сыска и его нормативном регулировании, направленность которых зависела от собственных представлений руководителей охраны и изменялась с их сменой.

6. Методы и формы политического сыска, применявшиеся политической полицией Российской империи в конце XIX – начале XX века, основывались на букве и духе российских законов и по этой причине являлись вполне законными. Направленность их на сохранение существующего государственного строя и поддержание «государственного порядка и общественного спокойствия» также выражена достаточно ярко и убедительно. Неправовой характер методов политического сыска заключался в антинародной сущности бюрократизированной государственной власти, стремящейся сохранить себя любой ценой, и этот характер методы сыска приобретали, лишь будучи применяемы охранкой, в действиях же революционеров они были преступными с точки зрения закона, но правовыми, так как деятельность оппозиции объективно отвечала интересам нации.

Исходя из изложенного, представляется возможным сделать вывод о недопустимости оценивать методы и формы политического сыска с точки зрения морали. Инструмент не может быть аморальным, он оценивается лишь в связи с его эффективностью. Эффективность же методов сыска, применявшихся царской охранкой, была настолько велика, что ее опыт использовался и используется системой государственной безопасности до сих пор. Организованный на правовой нормативной основе, в сочетании с системой политического контроля, политический сыск (розыск) должен занять достойное место в государственном механизме правового государства. Причина поражения охраны в борьбе с революцией не в методах сыска, а в том, что бороться с оппозицией репрессивными методами государство может лишь в условиях поддержки его действий народом или, в крайнем случае, при политической индифферентности и пассивности населения страны. Одним из важнейших условий эффективности нормативного регулирования была его секретность, которую охранка не сумела полностью обеспечить.

Теоретическая значимость работы обусловлена выбором темы исследования и заключается в предложенных познавательных выводах, способствующих расширению представлений о законодательном обеспечении политического сыска, его роли и месте в обеспечении внутренней стабильности государства. Представляется, что сформулированные выводы позволят внести определенный вклад и в решение дискуссионного вопроса о законности применявшихся охранкой методов сыска.

Практическое значение исследования состоит в том, что историко–правовой опыт, с учетом современных реалий, может быть использован в законотворческой деятельности при формировании системы политического контроля, а собранный фактический материал –

в научных работах и практике преподавания общих и специальных курсов по истории и теории права и государства

Структура исследования обусловлена характером используемых источников и отвечает поставленным целям и задачам. Оно состоит, помимо библиографического раздела и приложений, из введения, трех глав, подразделенных на одиннадцать параграфов, и заключения.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена, прорецензирована и обсуждена на кафедре истории государства и права Уральской государственной юридической академии. Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в опубликованных работах автора, а также в выступлениях на региональной научно–практической конференции «Интеллигент в провинции» (Екатеринбург, 1997), международной научной конференции «Россия и Восток: проблемы взаимодействия» (Омск, 1997), Всероссийской научной конференции «Россия в истории мировых цивилизаций» (Челябинск, 1997), Всероссийской научно–практической конференции «Гуманитарные проблемы Российского общества» (Челябинск, 1999). Фактический материал исследования использовался автором при чтении лекций и проведении практических занятий по истории отечественного государства и права и истории политических и правовых, учений в Южно–Уральском государственном университете.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** содержится обоснование актуальности темы исследования, дается характеристика его объекта, хронологических и территориальных рамок, оценка степени научной разработанности проблемы, раскрываются источниковедческие и методологические основы диссертации, ее научная новизна и практическая значимость.

Первая глава «Внутреннее (агентурное) наблюдение» полностью посвящена анализу правового регулирования всех аспектов главного и наиболее эффективного метода политического сыска – внутреннего наблюдения с помощью секретных агентов. В **первом параграфе** «Организация системы внутреннего наблюдения» освещается становление системы политического сыска. Если в XIX веке приобретение и использование внутренней агентуры зависело от инициативы начальников розыскных органов, то в XX веке, и особенно с началом первой русской революции, это вменяется им в обязанность. Рассматривается полицейская классификация внутренних агентов на секретных сотрудников и вспомогательных агентов, а по их использованию – на постоянно действующих и «штучников», и отмечается нежелательность использования последних.

Во **втором параграфе** «Приобретение и подготовка секретных сотрудников» анализируется правовое регулирование приемов и способов вербовки внутренней агентуры. Нормативные акты охраны регламентировали процесс подбора кандидатов для агентуры, рекомендуя обращать внимание на моральную неустойчивость и пороки революционеров, лопавших в поле зрения охраны, как на обстоятельства, способствовавшие успеху вербовки. Инструкции обобщили опыт лучших жандармских офицеров, подробно описав этапы совращения арестованных людей и стимулы, с помощью которых они вынуждались к сотрудничеству с охранкой.

Среди российских подданных находились люди, добровольно ставшие секретными сотрудниками. Убежденных сторонников режима, желавших посвятить себя борьбе с революцией, среди них были единицы. В основном на сотрудничество с охранкой шли либо авантюристы, искавшие острых ощущений и мечтавшие возвыситься над толпой, либо подонки, рассматривавшие агентурную работу как способ получения легкого заработка.

Офицеры охраны, карьера которых прямо зависела от количества приобретенных и работающих агентов, не гнушались переманиванием секретных сотрудников друг у друга или из других государственных служб.

Руководство политическим сыском, в том числе внутренней агентурой, требовало высокой квалификации розыскных офицеров– Нормативные акты требовали постоянной подготовки офицеров, которая осуществлялась в три этапа: при переводе в Отдельный корпус жандармов на курсах при штабе корпуса, самообразованием во время службы и изданием в Департаменте полиции обзорных исследований по истории революционного движения. Подготовка внутренней агентуры сводилась к тщательному и поэтапному обучению конспирации и выработке направлений розыска. При этом конспиративные приемы были едины и регламентировались нормативными актами, а способы руководства сотрудниками вырабатывались каждым офицером и составляли его личную тайну.

Точное количество секретных сотрудников охраны до сих пор неизвестно. До революции и после нее исследователи называли различные цифры. до 30 – 40 тысяч. Подсчеты ОГПУ дали более скромное число – около 10 тысяч. Поименно же удалось выявить 5472 агента. В целом охранка успешно решала проблему приобретения внутренних агентов, черпая кадры во всех слоях населения России.

В третьем параграфе «Провокация в работе внутренней агентуры» рассматривается наиболее действенный метод работы секретных сотрудников – политическая провокация. Уточняется историческое и терминологическое содержание понятия, применение его революционерами и жандармами. Анализ этого содержания, представленного разными авторами, в том числе выдающимися российскими юристами, позволил выявить подмену понятия: активный способ выявления политических преступлений подменялся подстрекательством. недопустимым и с точки зрения руководства Департамента полиции. Нормативные акты и другие документы охраны категорически запрещают подстрекательство под страхом привлечения к предусмотренной законом ответственности. Политическая провокация, применявшаяся в рамках, установленных правовыми нормами, оказалась единственным надежным способом получения надежных доказательств преступной деятельности революционеров для судебного преследования и применения к ним возможно более строгих санкций. Кроме того, применение провокации позволяло не только сохранить ценных секретных сотрудников от провала, но и повысить их статус путем продвижения в партийной иерархии.

Защищаясь от обвинений в применении провокации, руководители политического сыска выдвинули в свое оправдание мотив крайней необходимости. Революционеры в политической борьбе провокацию практически не использовали. достигая тех же целей убийством своих противников.

В четвертом параграфе «Методы прикрытия внутренней агентуры» анализируются нормы, регламентировавшие конспиративность агентурной деятельности, которые отчетливо подразделялись на общие требования к обеспечению секретности и конкретные, созданные предшествующим опытом мероприятия по предотвращению провалов агентуры. Нормы имели ярко выраженную направленность: одни регламентировали действия агентов, другие –руководителей сыска.

Главным в конспирации было обеспечение тайны самого факта сотрудничества, который скрывался не только от посторонних, но и от других сотрудников охраны. Наиболее подробно регламентировались безопасные способы контактов между сотрудниками и розыскными офицерами. Анализ материалов, отложившихся в жандармских архивах, показал, что эти требования неоднократно нарушались, следствием чего были многочисленные провалы. Причинами нарушений, кроме низкого профессионализма, были высокомерное и презрительное отношение некоторых офицеров к агентам, опасение покушений. Агенты, в свою очередь, пренебрегали конспиративными приемами из-за жадности и тщеславия.

Следовало оберегать агентов и от опознания их другими сотрудниками. Опасаясь разоблачения, секретные сотрудники стремились возлагать вину за провалы в своих организациях на других лиц, в том числе и на таких же агентов. часто с ведома руководителей сыска. Значительную роль в разоблачении многих секретных сотрудников охраны сыграла настойчивая контрагентурная работа революционных партий и деятельность «Шерлока Холмса русской революции» В. Л. Бурцева.

Параграф пятый «Прекращение деятельности секретных сотрудников» содержит анализ причин и способов прекращения деятельности внутренней агентуры. Основными причинами были: провал агента, то есть выявление революционной организацией связи и сотрудничества одного из ее членов с охранкой; утрата доверия к сотруднику вследствие некачественной информации или неверного его поведения; в связи с изменениями в руководстве охраны и, соответственно, стратегии политического сыска. В любом случае, расставаясь с агентом, охранка стремилась поставить его в такие условия, чтобы он не мог предъявлять какие-либо требования руководству сыском, или стать инициатором скандала.

Анализ нормативной базы, регулировавшей внутреннее наблюдение, позволил автору занять определенную позицию в данном вопросе. Детальность и подробность регулирования позволяют сделать вывод о массовости явления и всемерном использовании предыдущего опыта. Напротив, отсутствие совершенствования и обновления норм на

протяжении длительного периода (1907 – 1916гг.) свидетельствуют о косности руководства внутренним наблюдением и сыском в целом.

В **главе второй** «Наружное (филерское) наблюдение» дается характеристика второй по значению форме политического сыска и ее правовому регулированию. В **параграфе первом** «Организация службы наружного наблюдения» рассматривается создание системы наружного наблюдения. Анализ нормативных актов показывает, что этот способ сыска в XIX и начале XX века рассматривался как главный и лишь с началом первой русской революции уступил первенство внутреннему наблюдению. Далеко не все руководители охраны верно оценивали значение филерского наблюдения в сыске, в связи с чем этот метод, а с ним и сама система, переживали периоды расцвета и пренебрежения. Тем не менее к 1907 г. в охране утвердилось мнение о второстепенности, но необходимости и важности наружного наблюдения, что отразилось и в нормативных актах.

В **параграфе втором** «Подбор и подготовка филеров» рассматривается развитие нормативного регулирования процесса приема на службу и обучения наблюдательных агентов. Попытка перейти от местной самодеятельности к централизованному разрешению этого вопроса в 1902г. не увенчалась успехом, и акты 1907г. формально закрепили обязанности подбора и подготовки филеров за начальниками розыскных учреждений. Инструкции, созданные под руководством директора Департамента полиции М.И. Трусевича, подробно регламентировали все этапы обучения филеров их сложным обязанностям. С началом первой русской революции кадровая проблема обострилась, и Департамент полиции решил ее за счет кадровых жандармских унтер-офицеров и повышения статуса штатских филеров, о чем свидетельствует ряд циркуляров.

В **параграфе третьем** «Регламентация службы филеров» детально анализируется регулирование действий филеров при выполнении ими обязанностей по наблюдению. Подробная до мелочей регламентация являлась мощным средством распространения передового опыта ведения слежки, но в то же время сковывала инициативу филеров. Кажущаяся диспозитивность норм реально оказывалась императивом. Попытки руководителей сыска при таком жестком регулировании практически каждого шага филера получить умелых и инициативных, «умеющих найтись во всякой обстановке» агентов были обречены на провал. Циркуляр товарища министра внутренних дел В. Ф. Джунковского, запретивший знакомить филеров с ходом розыска, окончательно закрепил их в положении простых исполнителей.

В параграфе четвертом «Охранная служба филеров» рассматриваются нормы, регулировавшие охрану лиц, в отношении которых подготовлялся террористический акт. Охранка не имела специальных подразделений телохранителей. И эта роль была возложена на филеров. Анализ актов и материалов об организации личной охраны свидетельствует о попытке комплексного решения проблемы с применением целого набора методов: наружного наблюдения, регистрации, непосредственного сопровождения. При этом обнаруживается та же тенденция, что и в предыдущем параграфе: требуя от филеров разносторонних способностей и ожидая от них проявления инициативы, инструкции до мельчайших подробностей регламентируют каждую возможную ситуацию, оставляя реальную возможность инициативы лишь руководителям розыска.

В третьей главе «Безагентурные методы и формы политического сыска» рассматриваются законодательные основы деятельности охранки, выполнявшейся штатными чиновниками Министерства внутренних дел и Департамента полиции. Параграф первый «Перлюстрация» содержит анализ правовой базы одного из основных источников секретных сведений, получаемых путем ознакомления с частной корреспонденцией. В исследовательской и популярной литературе по этому вопросу доминирует мнение о незаконности перлюстрации. Изучение и сравнение законодательных актов Российской империи дает возможность критики этого мнения. В работе доказывается, что перлюстрация была законодательно урегулирована. Секретность этого метода сыска вызывалась противоречием его общественной морали и международным нормам, при этом забота власти о конспиративности перлюстрации не шла ни в какое сравнение с конспиративностью других методов сыска. Охранка не останавливалась даже перед уничтожением перлюстрационных пунктов, если существовал риск огласки их работы.

В параграфе втором «Иные средства получения информации» рассматривается правовая база таких методов сыска, как регистрация населения, создание и использование библиотек революционных изданий, заявления, в том числе анонимные доносы и откровенные показания, и народная молва, то есть слухи. Нормативные акты рекомендовали всем чинам охранки не пренебрегать никакими источниками, способными дать информацию для розыска, но тщательно проверять ее. Анализ нормативных актов, документов охранки и ее противников в сопоставлении с воспоминаниями участников политической борьбы показывает применение тех же методов обеими противостоящими сторонами.

В заключении сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Интеллигенция и жандармы: взаимные отношения (по материалам Челябинского уезда) / Тезисы к научно–практической конференции «Интеллигент в провинции». — Екатеринбург Изд–во УрГУ, 1997. — С. 67–69. –0.17 п.л.
2. Жандармы и национальное татаро–башкирское движение / Тезисы к международной конференции «Россия и Восток: проблемы взаимодействия». —Омск: Изд–во Омского филиала ОИИФФ, 1997.—С. 129–130.–0,14 п.л.
3. Национальная политика Российской империи и политическая полиция в начале XX века // Тезисы к Всероссийской научной конференции «Россия в истории мировых цивилизаций». — Челябинск: Изд–во ЧГПУ. 1997. С. 59–61. – Ч. 111. 0.18 п.л.
4. Интеллект на государственной службе: проблемы начала и конца XX века // Вузовская наука в условиях реформирования российского образования. — Кострома: Изд–во КГПУ. 1998. С. 102–104. – 0.18 п.л.
5. Секретные сотрудники охраны // Межвузовский сборник научных трудов. Серия: Гуманитарные и социальные науки. — Вып. 1. — Магнитогорск: Изд–во МГТУ. 1998. — С. 43–51. – 0.5 п.л.
6. Методы прикрытия внутренней агентуры корпуса жандармов Российской империи // Проблемы человека в историческом процессе: Ученые записки. — Челябинск Изд–во ЮУрГУ. 1999. — С. 133–144. – 0.75 п.л.
7. Политический сыск и политический контроль в Правовом государстве // Гуманитарные проблемы Российского общества: Тезисы докладов Всероссийской научно–практической конференции. — Челябинск: Изд–во ЮУрГУ, 1999. — С. 33–35.–0.17 п.л.
8. О побудительных мотивах действий интеллигента (В. Ф. Джунковский) //Интеллигенция России в XX веке и проблема выбора. — Екатеринбург: Изд–во УрГУ. Исследовательский центр «XX век в судьбах интеллигенции России», 1999. — С. 47–48. – 0.1 п.л.

ЖАРОВ
Сергей Николаевич

**НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОЛИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

Специальность 12 00.01 – теория права и государства;
история права и государства: история политических
и правовых учений

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Издательство Южно–Уральского государственного
университета

ИД №00200 от 28.09.1999 Подписано в печать 10.04.2000. Формат
60x84 1/16. Печать офсетная. Усл. печ. л. 1,16–Уч.–изд. л. 1. Тираж
100 экз. Заказ 166/167.

УОП Издательства. 454080. г. Челябинск, пр. им. В. И. Ленина. 76.