

О СОЗДАНИИ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО И УГОЛОВНОГО СЫСКА РОССИИ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКОВ

С. Н. Жаров,

доктор юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Южно-Уральский государственный университет

Н. С. Спришевский,

сотрудник Управления уголовного розыска ГУ МВД России по Челябинской области

В статье рассмотрены процесс систематизации оперативно-розыскных норм, объективные и субъективные факторы, повлиявшие на него, показано место структуры этих норм в системе права Российской Империи.

Ключевые слова: *система права, правовое регулирование, оперативно-розыскная деятельность, политический розыск, уголовный сыск, Российская Империя.*

Первая половина XIX столетия – период общей систематизации и кодификации как действующего законодательства, так и законодательного процесса. Именно в эти годы «сложилась система законодательной деятельности, встроенная в достаточно согласованные, организационно и процедурно обеспеченные стадии издания узаконений...: 1) законодательная инициатива, 2) обсуждение законопроектов в законосовещательных учреждениях, 3) санкционирование императором законопроекта, который становился законом, 4) обнародование законодательных актов, которое выступало особой, связующей властью и подданных стадией законотворчества»¹.

Однако для нормативных актов, регулировавших деятельность розыскных и разведывательных органов, эта система имела свои особенности. Причин тому было несколько. Первая из них заключалась в том, что нормативная база оперативно-розыскной деятельности в рассматриваемый период только формировалась, единичные акты и пакеты документов регулировали лишь отдельные стороны оперативно-розыскной практики. Вторая причина вытекала из самой сути оперативно-розыскной деятельности – ее секретности, которая не допускала обнародования нормативных актов во всеобщее сведение. Секретными были не только методы розыска, но подчас и само существование розыскных органов. К примеру, в Инструкции Начальнику Главного Штаба по управлению высшей воинской полиции» 1812 года было записано

требование к военной разведке: «Система высшей полиции тогда полезна и хороша, когда она так сокрыта, что неприятель думает, что ее нет и что противная ему армия не может получить никаких благоустроенных известий»². К третьей причине следует отнести субъективный фактор отношения монархов к регулированию этой деятельности. Если Александр I собственноручно утвердил весь пакет документов об организации и деятельности военной разведки и контрразведки в 1812 году, то уже его преемник Николай I, создав законодательным порядком III отделение собственной канцелярии, отказал ее первому руководителю А. Х. Бенкендорфу в инструкции, заменив ее платком для утирания слез обиженным. Так была создана традиция, согласно которой высочайшего утверждения удостоивались лишь нормативные акты о создании либо изменении руководящих оперативно-розыскных органов империи. Акты, регулировавшие формы и методы оперативно-розыскной деятельности, подлежали утверждению либо соответствующих министров, либо подчиненных им лиц.

Таким образом, к началу XX века стала складываться система нормативного регулирования политического розыска, в которой первый уровень был представлен законодательными актами: Уставом уголовного судопроизводства 1864 года с продолжениями³, Уставом о предупреждении и пресечении преступлений 1890 года⁴, Положением о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа

1881 г.⁵, Уголовным уложением 1903 года⁶, содержащими наиболее общие нормы о понятии политического преступления, видах таковых преступлений и их составах, а также санкциях, предусмотренных за их совершение, и особенностях организации розыска политических преступников. Эти правовые акты были приняты в общем законодательном порядке и прошли процедуру обнародования.

Второй уровень названной системы включил утвержденные императором правовые акты о создании центральных органов политического розыска – Департамента полиции и Отделений по охране общественного спокойствия и порядка в Санкт-Петербурге, Москве и Варшаве. Сюда же следует отнести также высочайше утвержденные Положение об устройстве секретной полиции в Империи 1882 года и секретный доклад о перлюстрации 1895 года⁷. Причем доклад о перлюстрации отнесен сюда по формальному признаку: одобрению императором, что в соответствии со ст. 53 Основных законов Российской Империи придавало ему законодательный характер.

К третьему уровню следует отнести нормативные акты, утвержденные министрами внутренних дел и их товарищами – командирами Отдельного корпуса жандармов: Положение о негласном полицейском надзоре 1882 года, Инструкцию инспектору секретной полиции 1883 года, Положение о начальниках розыскных отделений 1902 года, Положение о районных охранных отделениях 1906 года, Положение об охранных отделениях 1907 года, Инструкция чинам отряда секретной охраны по охране ИХ ИМПЕРАТОРСКИХ ВЕЛИЧЕСТВ во время ВЫСОЧАЙШИХ путешествий и пребываний вне мест постоянных резиденций 1913 года и некоторые другие. Сюда же относятся и утвержденные министрами внутренних дел акты о создании охранных и районных охранных отделений.

Четвертый уровень системы нормативного регулирования политического розыска составляли документы инструктивно-го характера, составленные в Департаменте полиции и утвержденные его директором – различного характера своды правил, положения, инструкции, циркулярные распоряжения, содержавшие нормы, непосредственно регулировавшие формы и методы оперативно-розыскной деятельности как штатных чинов

охранных отделений, так и нештатных секретных сотрудников.

Созданная система была вполне стройной и логичной, но не вполне работоспособной, поскольку свободно ориентироваться в ней могли единицы из чинов Отдельного корпуса жандармов. Розыскные офицеры в провинции далеко не всегда имели в своем распоряжении даже основополагающие нормативные акты по ведению политического розыска. В других направлениях деятельности своих подразделений жандармы нашли выход в систематизации нормативных актов и издании тематических сборников⁸. Но систематизацию актов, регулировавших оперативно-розыскную деятельность, до определенного времени сдерживали соображения секретности.

Однако наступил момент, когда отсутствие систематизации в этой отрасли жандармской деятельности стало серьезным препятствием не только к дальнейшему совершенствованию политического розыска, но и к его эффективности в целом. Это наглядно продемонстрировали результаты ревизии розыскных органов, проведенной в октябре 1911 года под руководством вице-директора Департамента полиции действительного статского советника С. Е. Виссарионова⁹. Его доклад, озаглавленный «Об упадке агентуры и о способах к поднятию политического сыска», представленный министру внутренних дел А. А. Макарову, повлек за собой принятие мер по совершенствованию политического розыска, хотя и весьма неспешное. Однако никаких реальных шагов по подготовке новых руководящих документов сделано не было.

Возглавивший с января 1913 года руководство политическим розыском в стране генерал-адъютант В. Ф. Джунковский провел целый ряд реорганизаций как в системе розыскных органов, так и в практике розыска, в первую очередь в осуществлении внутреннего и наружного наблюдения. Выявив ряд серьезных недостатков и упущений, в особенности в системе охраны высочайших особ, он добился создания ряда инструкций и положений, в которых подробнейшим образом урегулированы были обязанности всех должностных лиц и тщательно определена была ответственность каждого. Рядом подписанных новым командиром Отдельного корпуса жандармов циркуляров были внесены серьезные изменения и в действующие акты. Потребность в пересмотре нормативной основы политического розыска

стала насущной, и в течение года сотрудник Особого отдела подполковник В. Э. Энгбрехт трудился над систематизацией актов политического розыска, создавая цельный и непротиворечивый свод норм, позволявших любому жандармскому офицеру быть в полной мере вооруженным опытом своих предшественников, положенным на правовую основу. К декабрю 1914 года работа по составлению проекта, получившего название «Наказ по ведению политического розыска», была завершена. Однако законченный проект этого акта увидел свет лишь в октябре 1916 года, подписанный П. К. Поповым, опытным жандармским офицером, который почти весь 1914 год (с февраля по декабрь) возглавлял Петербургское охранное отделение, после чего переведен штаб-офицером для поручений в распоряжение министра внутренних дел, а в 1916 году произведен в генерал-майоры.

Лишь начавшаяся революция не позволила новому систематизированному документу стать основополагающим руководством для всех розыскных офицеров империи¹⁰.

Система правового регулирования форм и методов уголовного сыска складывалась несколько иным путем. Коренное отличие заключалось в том, что уже с начала XVIII столетия в издаваемых императорской властью законодательных актах предусматривались методы тайного сыска, в том числе привлечение к секретному сотрудничеству населения за плату. Например, Инструкция полевых и гарнизонных команд офицерам, отправляемым для сыску беглых драгун, солдат, матросов и рекрут и для искоренения воров, разбойников и пристанодержателей их от 24 декабря 1719 г. требовала «сыскивать таких людей, через которых можно б их (разбойников и пристанодержателей) изымать и посылать для проведения о их воровских пристанищах, сыскав из тамошних жителей угодных людей, которым за то обещать и давать вознаграждения»¹¹. Аналогичная норма содержалась и в Инструкции определенному для сыску и искоренения воров и разбойников Главному Сыщику 1756 года Удивительно, но эти нормы не подвергались изменениям более ста лет. Новых же правовых норм, регулировавших негласные методы уголовного сыска, в законодательстве не появилось, хотя сыскные органы применяли их в массовых масштабах. Подлинным асом применения таких методов был штатный сыщик Московского Сыска приказав Иван Осипов – Ванька Каин, который

за два неполных года – с 28 декабря 1741 г. по ноябрь 1743 года – поймал и представил 298 преступников и беглых¹².

Но и законодательство, и ведомственное нормотворчество обходили молчанием применяемые на практике формы и методы оперативно-розыскной деятельности. Тем не менее она подразумевалась. Параграф 10 Инструкции полицейским урядникам 1878 года гласил, что «при производстве дознаний полицейские урядники... собирают необходимые сведения негласно, пользуясь близким знанием жителей своего участка и местности, стараясь не возбудить никакого подозрения или недоверия»¹³. Инструкция околоточным надзирателям 1867 года, включив аналогичную норму, содержала также требование «собирать негласным образом самые подробные сведения об образе жизни и поведении проживающих в околотке лиц, состоящих под надзором Полиции...»¹⁴.

Наконец, Общее учреждение губерний в редакции 1892 года предоставило полиции возможность в борьбе с уголовной преступностью использовать наряду с известными методами сыска и любые иные, введя единственный критерий – эффективность сыска: «Исправник и подчиненные ему Становые Приставы стараются узнать с достоверностью, где скрываются или имеют пристань появившиеся разбойники или воры, употребляя для сего как разведывание чрез служителей уездной полиции и достойных доверия обывателей, так и допросы, хотя не формальные, людей подозрительных, или неприметное за ними наблюдение, и вообще все те средства, кои по обстоятельствам будут признаны действительнейшими и удобнейшими»¹⁵. Это отнюдь не означало узаконенной вседозволенности полиции, напротив, речь шла о широчайшей возможности чинов полиции, на которых возлагались обязанности уголовного сыска, проявлять инициативу в борьбе с преступностью, раскрытии уголовных преступлений. Успехи первых столичных сыскных отделений прямо связаны с выдающимися качествами их начальников – И. Д. Путилина, В. Г. Филиппова, А. Ф. Кошко. В первую очередь сами они лично применяли лучшее из сыскаго опыта отечественных и зарубежных предшественников, изобретали новые формы и методы сыска, обучали своих сотрудников. К примеру, анализ мемуаров А. Ф. Кошко показывает, что этот выдающийся руководитель сыска в своей дея-

тельности применял практически все предусмотренные ныне Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ оперативно-розыскные мероприятия – естественно, принимая во внимание уровень технического прогресса¹⁶.

Создание в 1908 году системы имперского уголовного сыска на основании Закона об организации сыскной части неизбежно потребовало систематизации существовавших к тому времени норм регулирования оперативно-розыскной деятельности и фиксации в нормативном акте еще не закрепленных форм и методов сыска. Это было сделано при подготовке основополагающего нормативного акта уголовного сыска – Инструкции чинам сыскных отделений, утвержденной министром внутренних дел П. А. Столыпиным 9 августа 1910 г. В сущности, сама инструкция лишь обязала чинов сыскных отделений производить «систематический надзор за преступными и порочными элементами путем негласной агентуры и наружного наблюдения» (§ 2), а также перечислила негласные источники сведений: «а) слухи, доносы, безымянные (анонимные) сообщения и письма, б) сведения и справки, доставляемые лицами всевозможных профессий как за вознаграждение, так и в силу их постоянного общения с чинами сыскной полиции, в) сообщения секретных агентов из разных классов населения, в особенности же из преступной среды и г) заявления находящихся на свободе и в местах заключения преступников» (§ 59). Подробно же методика работы с секретными агентами была урегулирована Совершенно секретным приложением к Инструкции чинам сыскных отделений и циркулярами Департамента полиции № 26314 от 9 февраля 1910 г. и № 37469 от 4 октября 1911 г.

Как видим, в систематизации норм, регулировавших оперативно-розыскную деятельность сыскной полиции, прослеживается та же тенденция к многоуровневой структуре, что и в нормативных актах политического розыска.

Система сыскных отделений не была обособлена от прочих оперативно-розыскных органов. Параграф 11 Инструкции чинам сыскных отделений предусмотрел, что «все сведения, касающиеся дел политического

характера, начальники сыскных отделений обязаны беззамедлительно сообщать начальникам губернских жандармских управлений или охранных отделений, где таковые имеются и отнюдь не принимать каких-либо мер по означенным делам».

Таким образом, анализ нормативно-правовой базы оперативно-розыскной деятельности в России XIX – начала XX вв. указывает не только на высокий уровень ее развития, но и на наличие определенной систематизации норм, регулировавших эту деятельность. Логичная и непротиворечивая структура законодательных и ведомственных актов, соединившая в единый комплекс различные по своему составу и решаемым задачам оперативно-розыскные органы, формы и методы их деятельности, доказывает наличие высокой культуры нормотворчества в Российской Империи, опытом которой не пренебрегают и современные законодатели.

¹ Кодан С. В. Юридическая политика Российского государства в 1800–1850 гг. Ч. 2. Екатеринбург, 2004. С. 5.

² Жаров С. Н. История правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в России (XI – начало XX вв.). Документы и материалы. Челябинск, 2007. С. 228.

³ Озерецковский Н. Е. Судебные уставы императора Александра II. СПб., 1914.

⁴ Свод законов Российской Империи. Т. XIV. СПб, 1890.

⁵ Там же. Приложение 1 к ст.1 примечания 2.

⁶ Российское законодательство X–XX веков. Т. 9. М., 1994. С. 271–320.

⁷ Эти и прочие нижепоименованные акты см.: Жаров С. Н. Указ. соч.

⁸ См., например: Систематический сборник Циркуляров Департамента Полиции и Штаба Отдельного корпуса Жандармов, относящихся к обязанностям чинов Корпуса по производству дознаний. СПб., 1908.

⁹ См.: Перегудова З. И. Политический сыск России (1880–1917 гг.). М., 2000. С. 210.

¹⁰ Подробнее о создании и судьбе Наказа, а также его содержание см.: Жаров С. Н. Последняя попытка реформы политического розыска в Российской империи: монография. Челябинск, 2007.

¹¹ ПСЗ. Собр. I. Т. 5. № 3477.

¹² Есипов Г. Ванька Каин. Оснадацый век: исторический сборник. Кн. III. М., 1869. С. 308.

¹³ Жаров С. Н. Указ. соч. С. 182.

¹⁴ Там же. С. 187.

¹⁵ СЗ РИ. 1892. Т. 2. Ч. 1. Ст. 728.

¹⁶ Подробнее см.: Жаров С. Н. Оперативно-розыскная деятельность уголовного сыска Российской Империи // Юристы-Правоведы. 2007. № 4. С. 56–61.