Лоскутов Сергей Михайлович. Правовые аспекты борьбы с террором в России во второй половине ХIХ - начале ХХ вв.: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Лоскутов Сергей Михайлович;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)"].- Москва, 2014.- 157 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Правовое регулирование борьбы с террором в период правления Александра II (1878 – 1881 гг.) 18**

1. Военные суды и учреждение генерал-губернаторов 18

2. Деятельность Верховной Распорядительной Комиссии и создание Департамента полиции 36

**Глава 2. Совершенствование форм и методов деятельности правительства Александра III по противодействию террористической угрозе (1881 – 1894 гг.) 54**

1. Чрезвычайное законодательство по охранению государственного порядка и общественного спокойствия и последующее усиление борьбы с террором 54

2. Развитие нормативно-правовой базы по противодействию терроризму 72

**Глава 3. Правовая регламентация борьбы с террором в условиях развития революционной ситуации при Николае II (1894 – 1911 гг.) 89**

1. Совершенствование механизмов борьбы с террором в 1894 – 1905 годах 89

2. Военно-полевые суды, районные охранные отделения и другие мероприятия правительства П.А. Столыпина в 1905 – 1911 годах 115

Заключение 145

Список литературы 151

Нормативные правовые материалы 151

Архивные материалы 152

Монографии, учебники, учебные пособия и сборники 152

Статьи в периодических изданиях 156

Диссертации и авторефераты 157

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Во второй половине XIX века российское государство столкнулось с новой для себя тактикой антиправительственной борьбы – политическим терроризмом. Взятая на вооружение различными революционными организациями и кружками, эта тактика, начинавшаяся с отдельных, тщательно подготовленных покушений на жизнь видных государственных деятелей, в начале XX века развилась в поистине массовый террор, жертвами которого становились государственные служащие всех уровней и простые обыватели. При этом с каждой новой террористической атакой всё очевидней проявлялась беспомощность сыскных органов в борьбе со сплочённой, строго законспирированной партией. Это обстоятельство повлекло за собой закономерное реформирование не только органов политического розыска, но и всей правовой базы страны, которая пыталась адекватно реагировать на угрозы со стороны террористического подполья. В борьбе с постоянно нарастающей опасностью со стороны террористов правительство искало пути сдерживания террора, укрепляло и развивало систему правоохранительных органов, совершенствовало следственно-розыскную и судебную деятельность, ужесточало карательную политику.

В настоящее время Россия вновь столкнулась с террористической угрозой. Конец XX – начало XXI веков знаменовались чередой кровавых терактов, жертвами которых снова становятся чиновники, служащие полиции и специальных служб, а зачастую и обычные граждане. События наших дней заставляют нас ещё раз заглянуть в то универсальное зеркало, которым является история. Истоки современной постановки работы спецслужб следует искать в период борьбы политической полиции Российской империи с революционным движением во второй половине XIX – начале XX веков. Именно тогда, вслед за появлением новой угрозы, были заложены и разработаны основные установки и приёмы, которые, с поправкой на достижения научно-технического прогресса,

применяются специальными службами по сей день. С другой стороны, более глубокое изучение деятельности правительства Российской империи по противодействию терроризму, может позволить в нынешней ситуации избежать ошибок и недочётов, совершённых ранее.

Именно поэтому исследование правовых аспектов борьбы с террором в Российской империи не теряет своей актуальности и сейчас. Как не теряет своей актуальности и история в целом. «Historia est magistra vitae (История – наставница жизни)», – писал Цицерон.1

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе борьбы с террором в России во второй половине XIX – начале XX веков. **Предметом** исследования избраны правовые нормы, регулирующие деятельность правительства, органов политического сыска и других структур по борьбе с террором в правление Александра II, Александра III и Николая II.

**Хронологические рамки** диссертационного исследования – 1878–1911 года. Такой период выбран не случайно. Именно в 1878 году после покушения на товарища прокурора Киевского судебного округа М.М. Котляревского (23 февраля), покушения на адъютанта Киевского жандармского управления Г.Э. Гейкинга (24 мая), убийства шефа жандармов Н.В. Мезенцева (4 августа) власти пошли на первые решительные шаги, издав закон «О временном подчинении дел о государственных преступлениях и о некоторых преступлениях против должностных лиц ведению военного суда, установленного для военного времени». С этого правового акта начинается реформирование всей системы противодействия политическим преступлениям, которое вылилось в упразднение изжившего себя Третьего отделения собственной его императорского величества канцелярии и в создание Департамента полиции. Система сыска и его правовая база подверглись качественному и количественному обновлению, которое на первых порах дало положительный

1 Цицерон. Об ораторе. Книга II. 9. 36 // Марк Туллий Цицерон. Три трактата об ораторском искусстве. Под редакцией М.Л. Гаспарова. – М.: Издательство «Наука», 1972.

результат. Однако на рубеже XIX и XX веков началось постепенное снижение первоначального эффекта, и политической полиции становилось всё труднее противостоять волне террора. Странное и абсолютно нелогичное убийство П.А. Столыпина 1 сентября 1911 года, совершённое секретным агентом охранного отделения, стало ярким признаком падения Департамента полиции, который на закате своей деятельности повторил путь Третьего отделения.

**Степень научной разработанности проблемы.** Начало изучению борьбы с террором в России было положено ещё в дореволюционный период, однако материалы тех лет имеют весьма общий характер. Так видный публицист и общественный деятель В.Ф. Дерюжинский рассматривал «полицию безопасности» в своём труде по полицейскому праву. Отдельного упоминания заслуживают исторические очерки, подготовленные к различным юбилейным датам: трёхтомник к столетию Министерства внутренних дел и издание к 200-летнему юбилею Санкт-Петербургской столичной полиции. Несмотря на то, что в данных очерках часто отсутствуют точные ссылки на законы и другие материалы, именно в этих источниках впервые упоминаются различные архивные материалы, которые стали предметом исследования в дальнейшем.

После революции изучение антитеррористической деятельности правительства Российской империи было продолжено. Исследованием этого вопроса занимались такие историки, как М.К. Лемке и П.Е. Щеголев, был опубликован труд бывшего сотрудника «охранки» Л.П. Меньщикова «Охрана и революция», представлявший собой что-то среднее между мемуарными заметками и историческим исследованием. В целом, работы данного периода отличались разоблачительной риторикой и уделяли центральное внимание вопросу о секретных сотрудниках.

В 30-х – 50-х годах XX века в исследованиях данной тематики наступил длительный перерыв, вызванный недоступностью архивов «охранки». Новый этап начинается в 60-х – 70-х годах, когда появляются общие работы по истории государственных учреждений дореволюционной России. Такие историки как П.А. Зайончковский и Н.П. Ерошкин в своих трудах уделяют внимание и

органам политического сыска и суда. Тогда же к теме деятельности политической полиции стали обращаться юристы, что положило начало не только историографическому, но и правоведческому исследованию вопроса. Большой вклад в изучение темы внесли такие видные правоведы, как Д.И. Шинджикашвили и Р.С. Мулукаев.

80-е – 90-е годы стали поворотными в исследовании борьбы с террором в царской России. Намечается и постепенно происходит отход от анализа событий того времени с позиций строгих идеологических установок. Историография пополняется диссертационными исследованиями З.И. Перегудовой и Ю.Ф. Овченко. С этого момента появляется достаточно много общих работ по данной тематике, публикуются сборники различных воспоминаний и архивных материалов. При этом значительная часть вышедших изданий ориентирована на массового читателя, отличается достаточно свободным слогом и отсутствием ссылок. Что касается сборников, то они, не считая кратких вступительных статей, публиковались как есть, без какого-либо анализа приведённых в них документов и их привязки к происходящим в стране событиям.

Отдельного внимания заслуживает опубликованная в 2000-м году монография З.И. Перегудовой «Политический сыск России (1880-1917 гг.)», которая приобрела в историографии статус важнейшего ориентира. В данном труде автор подробно анализирует устройство органов политического сыска (делая основной упор на Департамент полиции), а также основные направления их деятельности.

Повышенный интерес обывателя к спецслужбам в последнее время привёл к появлению ряда крупных трудов, заключающих в себе огромный массив информации по данному вопросу. Речь идёт о таких изданиях, как «Спецслужбы России за 1000 лет» и «Спецслужбы Российской Империи. Уникальная Энциклопедия». Однако данные книги предназначены для массового читателя и зачастую грешат отсутствием ссылок на цитируемые материалы.

В последние годы интерес к политической полиции и отдельным её структурам растёт и в научной среде. Были подготовлены диссертационные

исследования (преимущественно историков, реже юристов), которые раскрывают те или иные грани означенной темы. Среди них можно выделить работы таких авторов, как М.А. Аракелян, А.А. Помигалов, В.В. Хутарев-Гарнишевский, А.Ю. Кеклис.

Тем не менее, правовые аспекты борьбы с террором в Российской империи по-прежнему представляют интерес для учёных в связи с отсутствием комплексного исследования, сочетающего в себе проблемно-хронологический метод изучения истории с конкретно-правовыми методами исследования права, а также необходимостью дальнейшего расширения хронологических рамок темы.

**Источники исследования.** При написании данной работы автор опирался на традиционные для темы источники: монографии, законодательные, делопроизводственные, мемуарные материалы и периодическую печать.

Основной упор был сделан на изучение нормативно-правовых актов, регулировавших борьбу с террором в России. Большинство источников приведено из «Полного собрания законов Российской империи» опубликованного в электронной библиотеке РНБ (Российской национальной библиотеки). Кроме того, использовались законодательные акты, изданные отдельно, как Свод Военных Постановлений 1869 года, Военно-судебный устав, Свод законов Российской Империи 1892 года и Уложение о наказаниях уголовных и исправительных.2

Важная роль в диссертации отведена делопроизводственным материалам, которые были опубликованы в различных сборниках документов, периодических изданиях или исследованиях в качестве приложения, а также хранится в 102-м фонде (фонд Департамента полиции) Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ). Данная группа источников содержит инструкции, циркуляры и другие документы ведомственного характера, которые позволяют проследить эволюцию борьбы с террором в России.

2 Свод Военных Постановлений 1869 года. Изд. 2-е. Книга III. – СПб, 1890; Военно-судебный устав (XXIV кн. Св. Воен. Постан. 1869 года) (издание 4-е) (сост. Н. Мартынов). – Варшава, 1879; Свод законов Российской Империи. Т. I. 1892; Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. – СПб., 1912.

В диссертации использовались монографии и труды таких уже упоминавшихся выше авторов, как В.Я. Богучарский, О.В. Будницкий, Б.Н. Григорьев, Н.П. Ерошкин, П.А. Зайончковский, В.С. Измозик, В.М. Клеандрова, Б.Г. Колоколов, В.М. Курицын, Ф.М. Лурье, Р.С. Мулукаев, З.И. Перегудова, Е.И. Щербакова, Л.С. Яковлев.

При написании диссертации также использовались воспоминания различных деятелей сыска и государственных деятелей, как опубликованные отдельно, так и размещённые в различных сборниках, а также личная переписка. Данные источники позволяют пролить свет на реальное положение дел в сфере противодействия терроризму и выявить практику применения законодательства.

Кроме того, в работе были использованы материалы периодической печати тех лет, включая такие издания, как официальные «Правительственный вестник» и «Московские ведомости», а также народнический «Набат».

**Цель диссертации** – хронологическое исследование эволюции правовых аспектов борьбы с террором в России во второй половине XIX – начале XX веков.

Исходя из указанной выше цели, были сформулированы следующие **задачи**:

– изучить правовые акты всех уровней, регламентирующие борьбу с террором в указанный период;

– определить причины, побуждавшие правительство проводить реформы и издавать новые законы в этой сфере;

– выявить зависимость между совершёнными терактами и нормативно-правовым регулированием борьбы с террористами;

– показать практику применения рассматриваемых в диссертации правовых актов и их влияние на революционно-террористическую среду.

**Методологическая основа исследования** характеризуется тем, что для решения конкретных задач исследования используются традиционные для изучения истории и права методы: проблемно-хронологический, сравнительно-исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, судебной

статистики. Основу исследования составляет последовательное изучение основных нормативно-правовых актов по теме в их взаимосвязи с конкретными историческими событиями. У каждого исторического события есть свои причины и последствия, поэтому важно выявить диалектическую связь между историческими событиями и фактами. Вследствие этого в основу исследования был положен проблемно-хронологический метод изучения истории, в рамках которого были применены различные специфические правовые методы.

**Научная новизна диссертации** состоит в сочетания собственно правовых методов исследования с проблемно-хронологическим методом изучения истории, что позволило отразить эволюцию правового регулирования борьбы с террором в её логической взаимосвязи с деятельностью различных террористических организаций, в особенности с наиболее «яркими» результатами этой деятельности, выразившимися в крупнейших террористических актах. В исследовании расширены традиционные для данной темы хронологические рамки, и подробно разобран институт генерал-губернаторов, а также деятельность Верховной распорядительной комиссии. В диссертации, наряду с детальным разбором крупных указов, положений и инструкций, впервые проанализирован ряд небольших нормативно-правовых актов, регулирующих отдельные стороны борьбы с терроризмом, включая оборот пороха и обеспечение безопасности на железных дорогах.

**Практическая значимость.** Представленные в диссертации материалы и выводы могут быть использованы в процессе преподавания, для подготовки специальных курсов, а также при написании учебников и разделов в обобщающих учебных пособиях. Кроме того, критический анализ уроков истории может позволить избежать допущенных ранее ошибок в будущем. Ведь не стоит забывать изречение выдающегося русского историка В.О. Ключевского, который, отрицая формулу немецкого философа Гегеля «История никого ничему не научила», писал: «Если это даже и правда, истории (это) нисколько не касается как науки: не цветы виноваты в том, что слепой их не видит. Но это и неправда: история учит даже тех, кто у неё не учится; она их

проучивает за невежество и пренебрежение. Кто действует помимо её или вопреки ей, тот всегда в конце жалеет о своём отношении к ней».3 Этот исключительно глубокий вывод нашего великого историка – важный урок истории, которым нельзя пренебрегать.

**Апробация работы.** Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры истории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Основные положения диссертации опубликованы в ряде научных статей.

**Структура диссертации.** Работа построена по проблемно-хронологическому принципу. Она состоит из введения, трёх разбитых на параграфы глав, заключения и библиографии.

**Положения, выносимые на защиту**, вытекают из результатов исследования и могут быть сформулированы следующим образом:

1. Правовое регулирование борьбы с террором в Российской империи имело запаздывающий характер и следовало за атаками со стороны террористов и изменением тактики их действий. Каждое ужесточение карательной политики государства становилось следствием усиления общественной опасности и «кровавости» действий террористов. Жёсткие меры вводились правительством после наиболее резонансных террористических актов или общего усиления террора.
2. «Положение о корпусе жандармов» 1867 года, вопреки бытующему мнению, не ставило основным назначением корпуса политический розыск и преследование революционного движения. Функции по борьбе с государственными преступлениями у чинов корпуса жандармов появились лишь 19 мая 1871 года, когда были утверждены «Правила о порядке действий чинов корпуса жандармов по исследованию преступлений».
3. Первым по-настоящему серьёзным шагом правительства, направленным на охранение общественного порядка и борьбу с террором, стало учреждение

3 Цит. по: Маслов Н.Н. Политические партии России: история и современность. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2000. – С.499.

генерал-губернаторов, в руках которых на начальном этапе сконцентрировались все полномочия по противодействию новой угрозе.

4. Деятельность Верховной распорядительной комиссии внесла огромный  
вклад в совершенствование органов политического сыска, позволив заложить  
фундамент для борьбы с террором во второй половине XIX – начале XX вв.  
Одним из главных её достижений стало последовательное продвижение идей  
единоначалия, которые были применены при создании Департамента полиции.

1. Наряду с совершенствованием нормативной базы и модернизацией органов полиции и политического сыска, правительство для борьбы с террором широко применяло акты чрезвычайного правотворчества. Примерами таких актов стали Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия и учреждение временных военно-полевых судов.
2. Параллельное существование жандармских учреждений и учреждений Департамента полиции, в совокупности с неразберихой вокруг должностей командира корпуса жандармов и товарища министра заведывающего полицией, негативно сказывалось на единстве органов политического сыска, подрывая эффективность их противодействия террористической угрозе.
3. Противодействие террору, несмотря на переменные успехи, позволило органам российского политического сыска не только отточить и усовершенствовать методы и приёмы борьбы с террористами, но и закрепить их нормативно, отразив в различных инструкциях, положениях и циркулярах. Юридическая техника подобных актов последовательно улучшалась в течение всего рассматриваемого периода.
4. Император Александр II, несмотря на учреждение генерал-губернаторов и Департамента государственной полиции, не смог создать систему, позволяющую эффективно противостоять террористической угрозе, что, в конечном счёте, привело к его смерти от рук террористов.

9. Первые реальные успехи в противостоянии с террористами были  
достигнуты правительством в годы правления императора Александра III.  
Появление специализированных органов и талантливых оперативников во главе

с С.В. Зубатовым позволило разгромить террористические организации. Однако нерешённость глубинных проблем социально-экономического и политического характера не позволила полностью искоренить террористические идеи.

10. Император Николай II сохранил систему органов, доставшуюся ему от отца, однако она оказалась неспособна эффективно противостоять всплеску массового террора в годы первой русской революции, что повлекло за собой ужесточение мер по борьбе с террористами и учреждение П.А. Столыпиным временных военно-полевых судов.

## Деятельность Верховной Распорядительной Комиссии и создание Департамента полиции

12 февраля 1880 года Александр II, «в твёрдом решении положить предел беспрерывно повторяющимся в последнее время покушениям дерзких злоумышленников поколебать в России государственный и общественный порядок», издал указ «Об учреждении в Санкт-Петербурге Верховной Распорядительной Комиссии по охранению государственного порядка и общественного спокойствия».3

Вышеозначенный указ упразднял созданную ранее должность временного генерал-губернатора в Санкт-Петербурге, вместо которой в столице учреждался особый чрезвычайный орган – Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного спокойствия, состоящая из главного начальника и назначаемых императором по представлению главного начальника членов. Во главе Комиссии был поставлен генерал от кавалерии, член Государственного Совета, генерал-адъютант, граф М.Т. Лорис-Меликов, переведённый на эту должность с поста временного харьковского генерал-губернатора. Кандидатура была подобрана не случайно: в Харькове, заняв пост генерал-губернатора после убийства князя Д.Н. Кропоткина, Лорис-Меликов, «сочетая жёсткие методы борьбы с революционерами и либеральные уступки общественности, быстро сумел навести порядок в этой неспокойной губернии, в которой свили гнездо террористы-народовольцы».1

Цель Комиссии состояла в «объединении действия всех властей по охранению государственного порядка и общественного спокойствия».2 Для достижения этой цели главный начальник Верховной распорядительной комиссии получил права «главноначальствующего» в Санкт-Петербурге и его окрестностях с подчинением ему столичного градоначальника. Кроме того, в его обязанности входило непосредственное ведение и направление следственных дел по государственным преступлениям в столице и в столичном военном округе, а также верховное направление подобных дел во всех остальных частях Российской империи.

Указ отдельно подчёркивал необходимость оказания главному начальнику Комиссии полного содействия со стороны всех ведомств, а его требования по делам, относящимся к его компетенции, были обязательны для исполнения руководителями всех уровней и всеми министерствами, включая военное. В случае возникновения необходимости, глава Комиссии получил возможность непосредственно обращаться к императору за «повелениями и указаниями».

Для выполнения возложенных на Верховную распорядительную комиссию задач главный начальник имел право издавать любые распоряжения и «принимать вообще все меры, которые он признает необходимыми». На его усмотрение отдавалось и определение мер взыскания за неисполнение или несоблюдение подобных распоряжений, а также порядок наложения этих взысканий. Таким образом, в руках руководителя Комиссии были сосредоточены огромные полномочия. Ему должны были подчиняться все без исключения органы власти и должностные лица, а отменить его распоряжения, согласно указу, мог только он сам или император.3 Чуть позже с целью «объединения предметов, подлежащих ведению Верховной распорядительной комиссии» во временное подчинение главного начальника было передано III Отделение собственной его императорского величества канцелярии,1 ведавшее политическими делами, а затем и Отдельный корпус жандармов, что предоставило главе Комиссии все права и полномочия, которые закон предусматривал для шефа жандармов.2 Как отмечает З.И. Перегудова, император пошёл на такой шаг даже несмотря на активное сопротивление бюрократических структур.3

Для дальнейшей интеграции Верховной распорядительной комиссии в действующую систему император 22 марта 1880 года отдельным повелением разъяснил новый порядок движения дел о государственных преступлениях. Все оконченные дознания по ним в столице и в столичном военном округе должны были от прокуроров Судебных Палат и губернских прокуроров поступать Министру юстиции без предварительного рассмотрения главного начальника Комиссии, если на то не будет особого его распоряжения, а в других местностях подлежали предварительному рассмотрению генерал-губернаторами. При этом Министр юстиции по всем делам, по которым ранее он имел сношения с главным начальником III отделения или с шефом жандармов, теперь должен был обращаться непосредственно к главному начальнику Верховной распорядительной комиссии. В связи с тем, что данное распоряжение представляло собой «лишь временное изменение распорядка в движении дел, для ускорения их производства», император пожелал, чтобы данное «повеление ни в коем виде не было опубликовано во всеобщее сведение».4

Спустя несколько дней после создания Верховной распорядительной комиссии было обнародовано обращение «К жителям столицы», в котором граф М.Т. Лорис-Меликов просил поддержки общества.5 Непосредственную активную деятельность Верховная распорядительная комиссия начала в марте 1880 года. На первом её заседании, которое состоялось 4 марта и продолжалось два часа, М.Т. Лорис-Меликов выделил четыре основные задачи Комиссии:

1. Объединение действий всех административных и судебных органов, занимающихся обнаружением и расследованием преступлений и преступных замыслов, а также выяснение способов установления такого объединения.

2. Выработка мер по ускорению производящихся дознаний по государственным преступлениям.

3. В связи с частым применением таких мер, как административная высылка и гласный и негласный полицейский надзор, необходимо найти способы разбора лиц поднадзорных и высланных.

4. Ввести деление на разряды лиц, подозреваемых в политической неблагонадёжности, в соответствии с их большей или меньшей «вредностью» в настоящее время.1

Для решения означенных выше задач Комиссия положила принять следующие меры:

1) собрать подробные сведения о личном составе и стоимости всех органов, занимающихся охранением порядка и обнаружением преступлений в столице и её окрестностях;

2) обозреть все списки заключённых по государственным делам, сверить их с наличным числом арестантов, определить в точности положение всех дел и составить заключения о мерах к скорейшему их окончанию;

## Чрезвычайное законодательство по охранению государственного порядка и общественного спокойствия и последующее усиление борьбы с террором

«Господу Богу угодно было в неисповедимых путях Своих поразить Россию роковым ударом и внезапно отозвать к Себе ея благодетеля Государя Императора Александра II-го. Он пал от святотатственной руки убийц, неоднократно покушавшихся на Его драгоценную жизнь. Они посягали на сию столь драгоценную жизнь, потому что в ней видели оплот и залог величия России и благоденствия Русского народа».1 Такими словами начинался манифест о восшествии на престол императора Александра III. Его правление знаменовало собой новый этап в развитии борьбы с террором в истории российского государства.

Александр III взошёл на престол в трудный период, когда первая волна терроризма в России достигла своего апогея. Исполнительный комитет «Народной воли» спустя несколько дней после убийства Александра II опубликовал письмо, в котором, наряду с констатацией «приведения в исполнение приговора» императору, содержался «ультиматум» Александру III: «Если политика правительства не изменится, революция будет неизбежна. Правительство должно выражать народную волю, а оно является узурпаторской шайкой».2 Один из идеологов народничества П.Н. Ткачёв на страницах «Набата» призывал своих сподвижников продолжать террор с целью дезорганизовать правительство и революционизировать общество. «Казнь палача, революционный терроризм в самое короткое время сделали то, чего, при других способах и приёмах революционной борьбы, мы не смогли бы добиться в течение десятков, сотен лет… – писал Ткачёв. – …Теперь, более чем когда-нибудь, необходимо, чтобы все честные люди, все искренние друзья народа организовались и тесно сплотились под кровавыми знамёнами революционного терроризма…»1

Александр III в этих условиях некоторое время размышлял о путях дальнейшего развития страны, однако в итоге склонился к позиции консерваторов. Вот что писал государь по этому поводу великому князю Владимиру Александровичу: «Я долго об этом думал. Министры все обещают мне своими мерами заменить манифест, но так как я не могу добиться никаких решительных действий от них, а между тем шатание умов продолжается, и многие ждут чего-то необыкновенного, то я решил обратиться к Константину Петровичу Победоносцеву и поручить ему составить мне проект манифеста, в котором бы выяснено было ясно, какое направление желаю я дать делам, и что никогда не допущу ограничения самодержавной власти, которую нахожу нужной и полезной России».2 Такой манифест был подготовлен и обнародован 29 апреля 1881 года. В нём Александр III назвал «низкое и злодейское убийство Русского Государя» делом «страшным, позорным и неслыханным в России» и призвал «всех верных подданных Наших служить Нам и Государству верой и правдой, к искоренению гнусной крамолы, позорящей землю Русскую…»3 Новый император принял брошенный ему вызов.

В связи с удачным покушением террористов на предыдущего государя повышенное внимание стало уделяться личной безопасности Александра III. В мае 1881 года «для обеспечения порядка и безопасности движения по железным дорогам на случай Высочайших путешествий» была учреждена должность полицейского инспектора железных дорог. Его распоряжения были обязательны ля исполнения как Правлениями железных дорог, так и, в случае необходимости, частными лицами.1 Чуть позже столица была выведена из зоны ответственности санкт-петербургского губернского жандармского управления, все дела которого по Санкт-Петербургу были переданы в специально учреждённое жандармское управление города Санкт-Петербурга, имевшее отдельный штат и финансирование.2 Изменения коснулись и столичной полиции. Указом от 12 августа 1881 года, с целью «освободить начальника столичной полиции от обязанностей по административному заведыванию городом», была упразднена должность петербургского градоначальника. Его административные дела перешли губернатору Санкт-Петербурга, а управление полицией сосредоточилось в руках назначаемого императором обер-полицмейстера, которому перешла бывшая канцелярия градоначальника.3 Отметим, что только штат непосредственно дворцовой полицейской команды к августу 1881 года насчитывал 100 человек.4 3 сентября 1881 года указом Правительствующего сената была образована «Собственная Его Величества охрана», и на должность её главного начальника 25 декабря того же года был назначен генерал-майор П.А. Черевин. В соответствии с указом в состав «Собственной Его Величества охраны» вошли гвардейский пехотный отряд почётного конвоя, дворцовая полицейская команда, секретная часть и железнодорожная инспекция. Таким образом, впервые в одной структуре и под одним руководством были сосредоточены два подразделения, призванные нести охрану как внутри царских резиденций, так и за их пределами, на путях царских выездов, в том числе и по железным дорогам. Более того, начальник «Собственной охраны» впервые подчинялся не министру императорского двора и уделов, а непосредственно царю, что придавало ему соответствующий вес в дворцовой иерархии и позволяло мобильно решать все возникающие в деле охраны проблемы.5

Однако для активного противодействия террористической угрозе были необходимы более существенные шаги. В сложившейся ситуации во главе Департамента государственной полиции встал В.К. Плеве, занимавший до этого должность прокурора Санкт-Петербургской судебной палаты. Вот какую характеристику дал Плеве министр внутренних дел: «служебные и нравственные качества г. Плеве служат достаточным ручательством, что и в новую сферу деятельности он внесет ту же энергию и разумное отношение к делу, каким постоянно отличалось его служение по ведомству судебному».1 «Ум, энергия и деловые качества Плеве, его лошадиная работоспособность весьма положительно расценивались современниками», – писал советский историк П.А. Зайончковский, отмечая, тем не менее, что «человек этот был крайнего честолюбия, типичный чиновник, лишённый твердых взглядов и убеждений».2 Получив назначение, В.К. Плеве со свойственной ему энергией углубился в работу. В мае 1881 года он был включён в особую Комиссию, призванную подготовить «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». Как отмечает З.И. Перегудова, опираясь на многочисленную переписку В.К. Плеве, глава Департамента государственной полиции, став членом Комиссии, более других проявлял активность и деятельность.3 Указанное положение было утверждено 14 августа 1881 года и предоставило властям на местах обширные полномочия. Положение состояло из пяти отделов, содержащих в себе 36 статей, к отдельным статьям имелись примечания.4 Первый отдел (общие правила) передавал высшее направление действий по охранению государственного порядка и общественного спокойствия министру внутренних дел. Он не только лично мог объявлять требования, подлежащие немедленному исполнению всеми местными начальствами, но и получил право на отмену распоряжений административных начальств, вплоть до распоряжений генерал-губернаторов и градоначальников, хотя для отмены указаний последних необходимо было испросить «высочайшего соизволения».1

## Совершенствование механизмов борьбы с террором в 1894 – 1905 годах

Взошедший на престол после смерти Александра III Николай II, вспоминая «заветы усопшего Родителя Нашего» и «проникшись ими», принял на себя «священный обет перед Лицом Всевышнего всегда иметь единою целью мирное преуспеяние, могущество и славу дорогой России и устроение счастья всех Наших верноподданных».1

Несмотря на отсутствие террористических актов в последние годы правления Александра III, идеи террора продолжали жить и развиваться. Как отмечает О.В. Будницкий, глубоко исследовавший русский террор, полтора десятилетия относительного «затишья», в которое погрузилась Россия после разгрома «Народной воли», «в идейном отношении явились, возможно, важнейшими для дальнейшего развития этого способа революционной борьбы».2 Провальные попытки возродить «Народную волю», критика идей и тактических приёмов этой организации, а также развитие социал-демократического учения потребовали коренным образом пересмотреть всё народовольческое «наследство». На страницах нелегальной – преимущественно эмигрантской – печати велись активные обсуждения, которые, в той или иной мере, способствовали «утверждению террористических идей в умах и душах немалого числа русских революционеров».3

Лично столкнуться с террористами Николаю II пришлось уже в самом начале своего правления. Согласно справке московского охранного отделения Департаменту полиции, осенью 1894 года в Москве образовался кружок Ивана Распутина, о котором сразу же стало известно отделению. С января 1895 года за его членами было установленное пристальное наблюдение, которое выявило факт подготовки кружка к покушению на жизнь государя. Проведённые в мае обыски обнаружили у членов кружка химическую лабораторию и большое количество взрывчатых веществ, а последующие допросы подтвердили факт подготовки группы к покушению на императора во время его приезда в Москву весной 1895 года.1 В итоге 14 февраля 1896 года дело о кружке Распутина было по Высочайшему соизволению разрешено административным порядком: члены кружка были подвергнуты одиночному тюремному заключению на срок от пяти лет до года с последующей высылкой их под гласный надзор полиции в отдалённые местности на срок от трёх до десяти лет.2 Всего же по данному делу к дознанию привлекалось до 35 человек.3

Таким образом, как верно отмечают Б.Н. Григорьев и Б.Г. Колоколов, Николай II «унаследовал от отца систему политического сыска, которой удалось обуздать волну народовольческого террора», что позволяло ей на первых порах успешно противодействовать террористам. Однако под конец XIX века «в условиях повального заболевания России марксизмом» она начала «сильно пробуксовывать».4 Это требовало не останавливаться на достигнутом и совершенствовать полицию.

Количественное увеличение полицейских чинов продолжилось с самого начала царствования Николая II. Так с 1 января 1896 года штат санкт-петербургского градоначальства и столичной полиции был увеличен на 33 человека: 3 младших помощника приставов, 4 околоточных надзирателя и 26 городовых. Причём содержание данного штата отводилось на расходные сметы министерства внутренних дел, за исключением квартирных денег городовым, которые обязан был выплачивать Санкт-Петербург.1 Увеличивались полицейские штаты и в других городах и местностях империи.2 В дальнейшем штаты полиции и жандармских управлений продолжали регулярно пополняться. Особенно это касалось Санкт-Петербурга, где такой рост был наиболее заметным. Так с января 1903 года штат столичной полиции вырос сразу на 560 человек (50 околоточных надзирателей и 510 городовых)3 – по сравнению с 1896 годом прирост просто грандиозный.

Одновременно проводились организационно-структурные перестановки. Так 23 мая 1896 года был утверждён указ, целью которого являлось установление «единства высшей власти по управлению отдельным корпусом жандармов». Согласно этому документу, министр внутренних дел (шеф жандармов) получал права, указанные в статьях 665, 666 и 667 книги III Свода Военных Постановлений 1869 года, а именно: лично или через подчинённых инспектировать части корпуса, назначать начальников жандармских управлений и команд, состоящих в них штаб и обер-офицеров, а также перемещать штаб и обер-офицеров и классных чиновников корпуса из одной должности в другую.4 При этом указ упразднял должность товарища министра внутренних дел, заведывающего полицией и командира корпуса жандармов. Вместо неё «для облегчения министра … в начальствовании … корпусом» учреждалась должность помощника шефа жандармов, получившего права главного начальника военного округа.5 Тогда же отдельным указом были определены суммы на содержание помощника, а также небольшие изменения в штате главного управления корпуса, которые стали результатом упразднения должности командира и учреждения должности помощника.6 Ещё почти через год к штату главного управления был добавлен секретарь помощника.7 В конце 1897 года помощник шефа жандармов получил права товарища министра по присутствию вместо министра внутренних дел в Государственном совете, Комитете министров и Правительствующем сенате при рассмотрении в них дел по корпусу жандармов.1

Однако загруженность министра внутренних дел требовала отказа от полумер и издания указа, который ясно и чётко распределял бы обязанности между шефом жандармов и его помощником. Такой указ появился 8 января 1898 года. Согласно этому документу министр внутренних дел в качестве шефа жандармов оставался главноначальствующим над отдельным корпусом жандармов. Он имел высший надзор за точным исполнением чинами корпуса своих обязанностей, заботился о благосостоянии частей, осуществлял высшее руководство по обнаружению и расследованию преступлений, а также испрашивал высочайших указаний по всем вопросам, требующим высочайшего разрешения. При этом ближайшее заведывание корпусом в строевом, инспекторском и военно-судебном отношении поручалось помощнику шефа жандармов, который, по сути, получал права, ранее принадлежавшие командиру корпуса. С этого момента именно помощник занимался инспекциями корпуса, а также назначением и перемещением по должностям офицеров и классных чиновников корпуса.2 Таким образом, идея «единства высшей власти по управлению отдельным корпусом жандармов», которая лежала в основе упразднения должности командира корпуса, себя не оправдала. В очередной раз перетасовка обязанностей привела, по сути, к восстановлению старой должности, но с новым названием. При этом подобная неразбериха приводила, зачастую, к любопытным казусам. Так 5 марта 1898 года был издан указ «Об отпуске прогонных денег Адъютанту, состоящему при Командире отдельного корпуса жандармов и Штаб-Офицерам для особых поручений при Главном Управлении того же корпуса»,3 хотя должность командира корпуса, как уже отмечалось выше, а равно его адъютанта, были формально упразднены ещё указом от 23 мая 1896 года. Окончательная точка в этой «реформе» была поставлена в апреле 1900 года, когда должность помощника шефа жандармов была упразднена, а вместо неё учреждена новая «должность товарища министра внутренних дел, с правами, присвоенными существующим подобным должностям товарищей министра».1 1 февраля следующего года особым указом товарищу министра внутренних дел были присвоены «звания и права Командира отдельного корпуса жандармов»,2 что вернуло управление корпусом к тому состоянию, с которого пять лет назад начиналось его реформирование.

## Военно-полевые суды, районные охранные отделения и другие мероприятия правительства П.А. Столыпина в 1905 – 1911 годах

Курс на политическую «весну», объявленный во второй половине 1904 года новым министром внутренних дел П.Д. Святополк-Мирским, позволил развиться в России широкому общественному противоправительственному движению, которое затем слилось с революционным. Образовались различные организации, вроде «Союза Освобождения» и «Собрания русских фабрично-заводских рабочих города Санкт-Петербурга» во главе с уже упоминавшимся Г.А. Гапоном, проводились различные собрания и съезды, которые, не стесняясь, выносили резолюции с политическими требованиями.1 При этом, несмотря на издание в декабре 1904 года декларативного указа об усовершенствовании государственного порядка, на деле продолжали действовать все прежние указы, что только вносило дополнительную сумятицу. «На местах всё было сбито с толку до представителей властей включительно, – вспоминал А.И. Спиридович. – Даже чины судебного ведомства, блюстители закона, отклонились от него и поддались веянию министерской “весны”… Кругом все бредили свободами, не отдавая себе ясного отчёта, чего хотят».2

Итогом этой неразберихи стала крупная забастовка «гапоновского» общества в начале 1905 года, вылившаяся в шествие 9 января в Санкт-Петербурге, целью которого была подача петиции царю. В этой ситуации власть вновь заняла нерешительную позицию в духе «весны» и не стала ни арестовывать главарей движения, дабы не допустить шествия, ни принимать у бастующих петицию. В результате шествие состоялось и было расстреляно солдатами.3 По официальным данным, всего за этот день было убито 96 и ранено 333 человека, а с учётом умерших от ран — 130 убитых и 299 раненых.4 В революционной печати эти жертвы были многократно завышены.5

Произошедшие события заставили правительство прибегнуть к исключительным мерам и «в видах охранения государственного порядка и общественной безопасности» в столице была учреждена должность генерал губернатора.1 Изначально его власть распространялась на сам город Санкт-Петербург и на Санкт-Петербургскую губернию, однако спустя пару дней ему были подчинены полиция и состоящие в ведении Министерства императорского двора учреждения в городах Царское Село, Петергоф, Гатчина и Павловск.2

Генерал-губернатор получил крайне широкие полномочия. Ему подчинялись губернатор, градоначальник, губернское жандармское управление и жандармские полицейские управления железных дорог. Все местные гражданские управления и учебные заведения также попали в подчинение, но только по вопросам охранения государственного порядка и общественного спокойствия. Кроме того, в полицейском отношении в подчинение попали и все казённые фабрики, заводы и мастерские. Генерал-губернатор получил право запрещать отдельным личностям пребывание в столице, а также издавать обязательные постановления в порядке правил о положении усиленной охраны, причём предмет таких постановлений был расширен по сравнению с Положением – в аналогичном порядке могли издаваться и постановления по вопросам благоустройства и благочиния. В случае необходимости, генерал-губернатор мог вызывать для содействия гражданским властям войска, лично определяя их род и количество, причём прибывшие войсковые части переходили под его непосредственное командование.3

При генерал-губернаторе указом от 24 января 1905 года была учреждена канцелярия.4 В соответствии со штатом в её состав входили 23 человека, однако генерал-губернатор получил право назначать не более десяти чиновников особых поручений сверх штата. Кроме того, генерал-губернатору отпускалась особая сумма «на экстраординарные расходы», размер и источники которой определялись по соглашению с министрами внутренних дел и финансов.5

На должность генерал-губернатора был назначен генерал Д.Ф. Трёпов. Спустя несколько дней П.Д. Святополк-Мирского на посту министра внутренних дел сменил А.Г. Булыгин.1 Однако новая должность существовала недолго. После опубликования Манифеста 17 октября и назначения министром внутренних дел П.Н. Дурново был издан указ, упразднивший должность санкт-петербургского генерал-губернатора и его канцелярию.2

Что касается террористов, то они на волне революции усилили свою активность. Как свидетельствовал А.И. Спиридович, после событий 9 января всю страну охватила настоящая революционная горячка, против представителей власти повсеместно совершались террористические акты.3 При этом террор стал носить децентрализованный характер, а его целями стали не только представители высшей власти, но и администрация среднего и даже низшего звена. Невиданных ранее масштабов достигли экспроприации казённых, а зачастую и частных средств: с начала 1905 года по июль 1906 года было совершено 1951 ограбление по политическим мотивам.4 Не обошлось и без громких терактов. 4 февраля 1905 года «от дерзновенной руки убийц», как гласил манифест,5 погиб дядя Николая II, бывший московский генерал-губернатор великий князь Сергей Александрович, в карету которого член боевой организации эсеров И.П. Каляев бросил бомбу.

Результатом этого убийства стало опубликование 18 февраля 1905 года манифеста, отмечавшего, что «внутренние настроения последнего времени и шатания мысли» способствовали «распространению крамолы и беспорядков». В связи с этим манифест призывал правительственные учреждения и власти всех ведомств «к усугублению бдительности по охране закона, порядка и безопасности», а всех остальных «благомыслящих людей всех сословий и состояний» – «соединиться … в искоренении в Земле нашей крамолы и в разумном противодействии смуте внутренней». При этом в манифесте отмечалось, что достигнуть успешного осуществления предначертаний указа от 12 декабря 1904 года и усовершенствования государственного порядка можно только «при спокойном и бодром состоянии духа всего населения страны».