

Проблемы и вопросы теории и истории государства и права

УДК 34(470) «18»

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОГРАНИЧНОЙ СТРАЖИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX века

С. Н. Жаров,

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

Статья посвящена истории правового регулирования деятельности Отдельного корпуса пограничной стражи Российской Империи от момента его создания в 1893 году до конца XIX века. За этот период было принято 62 закона о пограничной страже. Здесь особое внимание уделено пяти нормативно-правовым актам высшей юридической силы, регулировавшим общие обязанности чинов корпуса и порядок применения ими оружия. Как и при создании прочих спецслужб, сначала был издан акт о создании корпуса, и только позднее, через четыре года, созданы нормы, регулировавшие общие принципы пограничного надзора и выполнения своих обязанностей чинами корпуса. Правила применения оружия этими чинами на Кавказе и в Средней Азии существенно отличались от таковых на Европейской границе.

Ключевые слова: Российская Империя, Отдельный корпус пограничной стражи, правовое регулирование, пограничный надзор, применение оружия пограничниками.

Деятельность органов государства невозможна без достаточно подробного правового регулирования их компетенции, правомочий и обязанностей. В особенности это касается спецслужб, где недостаточный уровень правового регулирования создает опасность различных нарушений общественного порядка, а в иных случаях ставит под угрозу безопасность государства. Поэтому государство, создавая специальные службы, особое внимание уделяет тщательному урегулированию правовыми нормами всех видов деятельности этих служб. Не стало исключением из этого правила создание и развитие в Российской Империи Отдельного корпуса пограничной стражи.

Возникновение этого воинского соединения с особыми задачами и специальными средствами их выполнения связано с деятельностью министра финансов Российской Империи в 1892–1903 гг. С. Ю. Витте, который после вступления в должность обратил внимание на серьезную проблему во взаимоотношениях пограничной стражи, являвшейся к тому времени специальным полицейским формированием органов казенного управления, участвовавшим в боях в военное время, и

ее руководства – совершенно статских чиновников Департамента таможенных сборов министерства финансов. С. Ю. Витте в воспоминаниях отмечает свою исключительную роль в создании Отдельного корпуса пограничной стражи – воинского соединения с особыми задачами, подобного Отдельному корпусу жандармов, отдельному корпусу внутренней стражи и пр.: «...эту реорганизацию я совершил и совершил очень просто: взял и сам начал разрабатывать положение об организации отдельного корпуса пограничной стражи, причем этот корпус пограничной стражи был совсем отделен от таможенного департамента.

Таким образом, собственно надзор за контрабандой и вообще всюду, где необходимо было проявить силу и даже пускать в ход оружие, являлся делом пограничной стражи; таможенное же дело должно было ограничиться только всеми теми операциями, которые производятся в таможенных пограничной стражи»¹.

Как отмечает видный исследователь истории Отдельного корпуса пограничной стражи А. А. Плеханов, министр финансов сильно преувеличил свою роль, поскольку

еще при его предшественнике в 1887–1889 гг. была проведена весьма оживленная дискуссия между военным министерством и министерством финансов о реорганизации пограничной стражи на началах полного военного устройства с преобразованием ее в Отдельный корпус. Детали проработала особая комиссия из чинов таможни и пограничников. Подлинная заслуга С. Ю. Витте лишь в создании структуры корпуса (отряд – отдел – бригада – округ) и изменении взаимоотношений с таможенным ведомством².

Подготовленные и представленные императору Александру III законопроекты обрели законную силу в виде Указа от 15 октября 1893 г. «О преобразовании пограничной стражи в отдельный корпус и об утверждении временного штата Управления означенного корпуса»³. Тем же числом был утвержден доклад министра финансов «О преобразовании Управления пограничной стражи»⁴.

В указе была указана причина такого преобразования: развитие международного товарооборота и связанное с ним расширение сети таможенных учреждений, что в значительной мере осложнило деятельность высшего таможенного управления. Для облегчения его деятельности обязанности по пограничному надзору изымались и полностью передавались созданному корпусу, подчиненному министру финансов.

И Александр III, и его наследник на российском императорском престоле Николай II понимали важность тщательного правового регулирования деятельности новой российской спецслужбы: только в течение оставшихся семи лет XIX столетия было принято 62 высочайше утвержденных нормативно-правовых акта о пограничной страже. Среди них следует выделить основные, регулировавшие наиболее важные отношения в пограничной службе:

- Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 6 июня 1894 г. «Об устройстве пограничного надзора в Средней Азии»⁵;

- Высочайшее повеление от 2 декабря 1894 г. «Об употреблении оружия чинами пограничной стражи на Кавказских границах» с временными правилами, утвержденными министром финансов⁶;

- Высочайшее повеление от 28 июля 1895 г. «Об употреблении оружия чинами пограничной стражи на Средне-Азиатских гра-

ницах и об утверждении Временных на сей предмет Правил»⁷;

- Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 22 декабря 1897 г. «Об основных началах отправления чинами отдельного корпуса пограничной стражи служебных обязанностей и об употреблении ими оружия по пограничному надзору в пределах пограничной полосы вдоль Европейской границы»⁸;

- Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 4 июня 1899 г. «О правах и обязанностях Начальников округов отдельного корпуса пограничной стражи»⁹.

Отметим важную особенность правового регулирования: более четырех лет потребовалось законодателю с момента образования отдельного корпуса пограничной стражи, чтобы создать правовые нормы, регулировавшие общие принципы пограничного надзора и выполнения своих обязанностей чинами корпуса. Только в 1897 году были нормативно закреплены общие задачи корпуса: не допускать перемещения товаров и других предметов из-за границы недозволенными путями и способами; не допускать перехода границы недозволенными путями и способами; задерживать указанные товары, предметы и лиц и немедленно доставлять их в соответствующие таможенные учреждения.

Важное значение имело расширение прав чинов отдельного корпуса пограничной стражи по применению оружия. Сначала Временные правила, утвержденные министром финансов, а затем и высочайше утвержденные акты регулировали не только возможность обороняться от нападения или пресекать сопротивление нарушителей пограничного режима, но и преследовать убегающих нарушителей, в том числе (на Кавказе и в Средней Азии) и пересекших границу, т.е. находившихся на сопредельной территории. Нормы, регулировавшие применение оружия чинами корпуса, устанавливали также и различные уровни юридической ответственности за неправильное или необоснованное применение его. Все это было вызвано жизненной необходимостью, поскольку документы пограничных подразделений сообщают о многочисленных стычках с контрабандистами и вооруженными бандами. С 1894 по 1913 гг. войны границы участвовали в 3 595 вооруженных столкновениях, в которых было убито 1 302 и ранено 1 702 нарушителя, но и сами потеряли

177 погибших и 369 раненых объездчиков и стражников¹⁰.

Конечно, уровень правового регулирования в сфере пограничного надзора оставлял желать много лучшего, поскольку имел немало пробелов. Об одном таком пробеле вспоминал впоследствии Маршал Советского Союза Б. М. Шапошников, окончивший в 1903 году Московское пехотное юнкерское училище и получивший назначение в 1-й Туркестанский стрелковый батальон в Ташкенте: «Мне вспомнилось, как в Ташкенте разбиралось дело о пограничнике, который заснул на посту. Я тогда был дежурным по окружному военному суду. Защищавший пограничника молодой капитан, только что окончивший Военно-юридическую академию, просил суд разъяснить, когда же в течение суток часовой может отдохнуть. Он огласил инструкцию. В первом ее параграфе говорилось, что часовой обязан обходить границу денно и нощно, как можно чаще. В результате подсудимый был оправдан»¹¹.

Достижения и недостатки в правовом регулировании деятельности чинов Отдельного корпуса пограничной стражи в конце XIX века показывают настойчивое стремление законодателя к организации пограничного надзора на законных основаниях.

¹ Витте С. Ю. Избранные воспоминания, 1849–1911: в 2 т. М., 1997. Т. 1. С. 242.

² Плеханов А. М., Плеханов А. А. Отдельный корпус пограничной стражи на границе России (1893–1919). М., 2012. С. 55.

³ ПСЗ РИ – III. Т. 13. № 9975.

⁴ ПСЗ РИ – III. Т. 13. № 9980.

⁵ ПСЗ РИ – III. Т. 14. № 10779

⁶ ПСЗ РИ – III. Т. 14. № 11098.

⁷ ПСЗ РИ – III. Т. 15. № 11981.

⁸ ПСЗ РИ – III. Т. 17. № 14808.

⁹ ПСЗ РИ – III. Т. 19. № 17061.

¹⁰ См.: Плеханов А. М. Разведывательная служба Отдельного корпуса пограничной стражи // Исторические чтения на Лубянке. 1998 год. Российские спецслужбы на переломе эпох: конец XIX века – 1922 год. М.; В. Новгород, 1999. С. 13–18.

¹¹ Шапошников Б. М. Воспоминания. Военно-научные труды. М., 1974. С. 217.

Статья поступила в редакцию 6 мая 2013 г.