

Дорохов В. Г.

**РЕОРГАНИЗАЦИЯ ОРГАНОВ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОЛИЦИИ В НАЧАЛЕ XX В. (НА ПРИМЕРЕ ТОМСКОГО ОХРАННОГО ОТДЕЛЕНИЯ)**

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/1/2007/7-2/20.html](http://www.gramota.net/materials/1/2007/7-2/20.html)

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

**Альманах современной науки и образования**

Тамбов: Грамота, 2007. № 7 (7): в 2-х ч. Ч. II. С. 53-55. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/1.html](http://www.gramota.net/editions/1.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/1/2007/7-2/](http://www.gramota.net/materials/1/2007/7-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [almanac@gramota.net](mailto:almanac@gramota.net)

ством; восполнением пробелов в праве посредством установления норм в соглашениях и коллективных договорах; первичным правовым регулированием, осуществляемым коллективно-договорными актами по вопросам, не урегулированными централизованным трудовым законодательством.

Коллективно-договорные акты занимают особое место среди источников трудового права. Являясь продуктом творчества сторон трудовых правоотношений и их представительных органов, они выполняют, прежде всего, защитную функцию. Законодательством установлен минимум правовых гарантий работников. Другие социальные вопросы в трудовом праве регулируются коллективно-договорными актами. Возникнув в результате борьбы работников за свои права и осознания работодателями необходимости вступать в диалог с профсоюзами, коллективно-договорные акты являются одним из ярчайших проявлений самостоятельности сторон трудовых отношений.

По мнению А.Ф. Нуртдиновой, роль коллективно-договорного акта в механизме правового регулирования трудовых отношений обусловлена его характеристикой вспомогательного регулятора. Это проявляется, во-первых, в том, что коллективно-договорные акты не могут применяться независимо от государственных регуляторов, они не обеспечивают полноты регулирования трудовых отношений. Во-вторых, содержание договорных актов тесно связано с нормами статутного права, они дополняют, конкретизируют, развивают положения нормативно-правовых актов. В механизме правового регулирования коллективно-договорный акт выполняет несколько функций. Это конкретизация правовых норм, содержащихся в нормативно-правовых актах; повышение гарантий трудовых прав работников; восполнение пробелов в праве; первичное правовое регулирование; воздействие на формирование правосознания и содержание государственного регулирования.

Коллективно-договорное регулирование является важным методом регулирования трудовых отношений, в силу его значимости в современный период, думается, что коллективно-договорные акты должны выступать как равный с трудовым законодательством источник.

Локальные акты и коллективно-договорные акты – не идентичные понятия. Локальные акты принимаются непосредственно на предприятиях и делятся на коллективные договоры и акты работодателя. Коллективно-договорные акты принимаются на федеральном, региональном, отраслевом, территориальном и локальном уровнях и делятся на нормативные соглашения и коллективные договоры. Локальные акты являются полноправными источниками права. Их отличие от других источников права в том, что локальные акты создаются при участии субъектов регулируемых отношений и действуют только на работников конкретной организации.

Для определения правовой природы коллективно-договорных актов рассмотрим соотношение коллективно-договорных актов с иными локальными актами.

Проблемам локального правового регулирования труда уделялось большое внимание учеными, ими разработан понятийный аппарат локального правового регулирования.

Н.Г. Александров указывал, что локальное регулирование трудовых отношений не составляет противоположности централизованному регулированию, а дополняет последнее, сочетается с ним...одно и то же общественное отношение может регулироваться одновременно и методом централизованного регулирования и методом децентрализованного регулирования [Александров 1948: 161].

В настоящее время законодательство регулирует только необходимый минимум гарантий прав работников. Остальное по принципу *in favorem* должно регулироваться коллективно-договорными актами.

Должен существовать действенный правовой механизм исполнения положений, заключенных в соглашениях и коллективных договорах. Такой подход не подорвет основы коллективно-договорного регулирования трудовых отношений. Усилит доверие к коллективно-договорному регулированию трудовых отношений со стороны работников, усилит ответственность работодателей, сделает коллективно-договорное регулирование эффективным социально-правовым процессом.

Основным механизмом решения вопросов, связанных с сохранением и развитием трудовых ресурсов, является коллективно-договорное регулирование трудовых отношений на основе коллективно-договорных актов.

#### Список литературы

Александров Н. Г. Трудовое правоотношение. – М., 1948. – 334 с.

Нуртдинова А. Ф. Коллективный договор по действующему законодательству // Право и экономика. 1998. - № 11. - С. 3.

## РЕОРГАНИЗАЦИЯ ОРГАНОВ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОЛИЦИИ В НАЧАЛЕ XX В. (НА ПРИМЕРЕ ТОМСКОГО ОХРАННОГО ОТДЕЛЕНИЯ)

Дорохов В. Г.

ГОУ ВПО «Кемеровский государственный университет»

Вся вторая половина XIX века прошла для политической полиции Российской империи под знаком перманентной реорганизации. 1860-х гг. знаменовались появлением губернских жандармских управлений по

всей территории России, а в 1881 году была изменена структура высших органов политической полиции. XX век в этом отношении также не обошелся без дальнейших изменений в структуре тайной полиции Царской России. Это напрямую было связано с резким ростом политического экстремизма который дестабилизировал социально-политическую ситуацию в стране.

Было предложено очень много планов и записок по реорганизации тайной полиции. Среди них стоит выделить записку заведующего заграничной агентурой Петра Ивановича Рачковского «Об условиях деятельности политической полиции» от 27 мая 1902 г. В ней он очень хорошо показал, к чему приведет изменение структуры органов политического сыска на той основе, что предлагалась правительством.

«Записка...» была написана по свежим следам. В частности, в декабре 1901 - январе 1902 года было созвано совещание начальников 18 губернских жандармских управлений Российской империи. В работе участвовали ведущие чины Министерства внутренних дел: директор Департамента полиции С. Э. Зволянский, вице-директор А. С. Поярков, заведующий Особым отделом Л. А. Ратаев, заведующий заграничной агентурой П. И. Рачковский и др. Со стороны Томского ГЖУ принимал участие его начальник полковник Н. Е. Новицкий.

На совещании взамен проектировавшихся Охранных Отделений, предлагалось учредить «...14 Жандармских Охранных пунктов, а Московскому Охранному Отделению было поручено выработать проект инструкции заведующим названными пунктами» [1: 5].

Соответствующая инструкция была выработана. Однако вопросы служебной субординации были расплывчаты не до конца, что создавало опасный прецедент обострения противостояния новых органов политической полиции с губернскими жандармскими управлениями и общей полицией. § 1 «Инструкции...» показал это со всей очевидностью. В нем говорилось о том, что заведующие Охранными пунктами являются самостоятельными руководителями розыскного дела и участвуют в расследовании по делам в порядке «Положения о государственной охране...» «при условии заинтересованности» [2: 21]. Между тем И.П. Рачковский правильно подчеркивал проблемность это пункта. Он отмечал, что «на основании 658 ст. кн. 11 Свода Военных Постановлений, все жандармские части в губернии..., подчиняются губернским Начальникам Жандармских Управлений, имеющим над ними в строевом, военно-судебном отношении власть командира полка» [1: 6]. Получалось, что должностная инструкция была выше закона, поскольку согласно § 3 Заведующие Охранными пунктами ставились в непосредственное подчинение Директору Департамента Полиции, подчиняясь, между тем в строевом и хозяйственном отношении к Томскому губернскому жандармскому управлению (ТГЖУ).

Согласно «Инструкции...», заведующий Томским охранным отделением (ТОО) получал право контроля над действиями и распоряжениями Начальника ТГЖУ и Прокурорского надзора, так как, в § 14, исполнение следственных действий запланированных Прокурорским надзором и ТГЖУ нельзя было совершать без согласования с начальником Охранного отделения. П.И. Рачковский очень точно подметил, что такое ненормальное положение вещей приведет к столкновениям и обострению отношений между младшими офицерами новых сыскных органов с прокурорской и жандармской властью, которые все же в течение предыдущих десятилетий сработались друг с другом. Правда их отношения строились скорее на личной, нежели деловой основе. Авторитет же нового начальства в глазах прокуратуры был не особо велик. На практике такое положение вещей вылилось в открытые словесные перепалки между органами прокуратуры и охранных отделений, как, например, между прокурором Томской Окружного суда Беляевым и начальником ТОО Долговым.

В архиве отложилась достаточно нелицеприятная характеристика на В.М. Долгова, как на руководителя Томского охранного отделения: «В качестве начальника ротмистр Долгов не сумел приобрести себе среди подчиненных должного авторитетного положения, и это выразилось, между прочим, в том, что в декабре минувшего года четыре агента наружного наблюдения предъявили упомянутому обер-офицеру в категорической форме требования об увеличении им содержания. Равным образом Ротмистр Долгов, вообще не отличающийся служебным тактом, не сумел сохранить надлежащих отношений с чинами судебного ведомства, что привело его 6 марта 1905 года к острому столкновению с Прокурором Томского Окружного Суда Коллежским Ассессором Беляевым...» [3: 31].

Позиция Департамента Полиции вполне понятна в свете его сложных отношений с Отдельным Корпусом жандармов (ОКЖ), которые подчинялся министру МВД, а не Директору ДП. Реорганизацию скорее следовало бы начинать с изменения структуры работы ОКЖ и ГЖУ, а не через очередное появление новых органов занимающихся политическим сыском. Тогда не возникло бы проблем с субординацией младших офицеров Охранных отделений, которые были поставлены выше по положению своих старших коллег из ГЖУ.

Вместе с тем невозможно полностью согласиться с И.П. Рачковским, который предлагал заведующих пунктами прикомандировывать в распоряжение губернаторов. С формальной точки зрения этот шаг мог бы предотвратить служебные дрязги между органами общей и политической полиции, так как главным представителем власти в этой ситуации выступал губернатор. Но ему, что в этом случае, что в контексте того, как была осуществлена реорганизация, некогда было заниматься делами политического свойства. В данном случае разумнее было бы в качестве соответствующего отдела включить вновь образовываемые Охранные отделения в состав ГЖУ. Но сам штаб ОКЖ нужно было бы подчинить непосредственно Департаменту полиции. Однако на столь масштабные изменения руководство МВД не пошло.

Дело кончилось банально: функции ТГЖУ и ТОО были в ходе совместной деятельности разделены. ТГЖУ стало заниматься процессом сыска и дознания в сельской местности Томской губернии, а ТОО осу-

ществляло свою деятельность на территории Томска и ряда крупных населенных пунктах губернии, где было замечено усиление революционной активности. Но если вчитаться в текст Инструкции, то официально прописанного разделения полномочий там нет. Согласно § 11 роль Начальника ТГЖУ сводилась лишь к одобрению распоряжений Начальника ТОО: «По обнаружении посредством розыска достаточных данных, заведующие пунктами... приступают к ликвидации. Последние производятся под непосредственным руководством заведующими пунктами, но от имени Начальников Управлений...» [2: 22]. Если соотносить этот пункт с тем, что Охранное отделение было секретными учреждениями, то еще можно понять подробную конспирацию. Однако когда даже в телефонном справочнике можно было найти информацию по ОО, то стоит задуматься над противоречивостью Инструкции. Например, известно, что ТОО располагалось на Ефремовской улице в доме купца Богаткина. Служебный телефон Отделения был 265. Причем это были не секретные сведения, а вполне официальные, занесенные в справочник по г. Томску за 1912 год.

Создание запутанных условий работы между руководством ОО и ГЖУ открыло большое поле для разных пререканий, доносов и взаимных провалов. Все время существования Томского охранного отделения периодически возникали различные служебные разногласия, по поводу которых начиналась вести активная переписка с губернатором. Периодически томский полицмейстер просил оградить томскую полицию от «хамского» отношения чинов ТОО. Или рапорт томского полицмейстера от 30 мая 1908 г. на имя губернатора, где сообщалось, что 26-го мая пристав 5-го участка г. Томска получил поручение от начальника ТОО произвести три обыска, один из которых у протоиерея Томского кафедрального собора - члена Духовной Консistorии отца Симеона Титова. Как выяснилось на следующий день, производство обыска было отложено, поскольку ордера на обыск не было. Если бы полицейские произвели обыск и вскрылся факт незаконного вторжения в жилище, то начальник ТОО мог спокойно сказать, что он ничего не подписывал и никаких распоряжений не давал, что могло привести к большим проблемам для томского полицмейстера.

Особенность отношений между охранным отделением и томской полицией была еще в том, что, согласно нормативной базе, общая полиция обязана была помогать ТОО при арестах, но она не была ей подчинена. Формально томский полицмейстер был в равных правах с начальником Томского ОО. Это положение было актуально для чинов ТОО и полиции, поскольку из-за данной формалистики страдали оперативные розыскные мероприятия, проводимые органами политической полиции губернии.

В целом видно, что проведенная реорганизация органов политического сыска в начале XX века не способствовала полному и органичному включению органов политической и общей полиции в совместную борьбу с оппозиционным и революционным движением. Во многом этому препятствовал не до конца продуманный статус новых образованных структур и их должностных обязанностей, так как Правительство из рассматриваемых вариантов реорганизации политического сыска выбрало не самый удачный.

#### *Список литературы*

1. ГАРФ. Ф. 102. Оп. 316. Д.1. Ч.1. Д. 1898.
2. ГАРФ. Ф. 102. ОО. 1902. Д. 825.
3. ГАРФ. Ф. 102. ДП ОО. 1902. Д. 829. Ч. 20.

## БЮРОКРАТИЯ КАК ЧАСТЬ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ

*Дьяченко М. Е.*

*Магнитогорский государственный технический университет*

Проблема бюрократической власти сегодня представляет значительный интерес для исследователей разных областей науки, в том числе политологии. Это связано с растущей дифференциацией общества, требующей дополнительных возможностей государственного регулирования.

Введение понятия «бюрократия» (от фр. *bureau* – бюро, канцелярия, и греч *kratos* –власть) обычно приписывается физиократу и экономисту В. де Гурне, который в 1745 году обозначил так исполнительную власть, придав этому термину уничижительное значение. В научный оборот термин вошел благодаря М. Веберу. Сегодня этим термином обозначают как институционализированную общность людей, функционирующую в рамках специально созданных организаций и соответствующего нормативного порядка, так и саму систему таких организаций.

Бюрократия долгое время находилась на периферии политического знания, в лучшем случае ее рассматривали как посредническое звено между государством и массами, призванное проводить в жизнь линию политически правящего класса и, соответственно, лишенное самостоятельности.

Теории государственной бюрократии обязаны своим появлением двум важным методологическим принципам, сформулированным практически одновременно американской школой государственного управления (В. Вильсон) и немецким социологом М. Вебером в начале XX века. В. Вильсон заявил о необходимости разделения государственной деятельности на политическую и административную, что в дальнейшем способствовало признанию государственного управления в качестве особого вида деятельности, требующего