

О.В. Філонов

кандидат юридичних наук, доцент
(Донецький юридичний інститут МВС України)

УДК 321.28(477) "18/19" (045)

ПРОБЛЕМИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ, ЩО ЗДІЙСНЮВАЛИ БОРОТЬБУ З ТЕРОРИЗМОМ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ ст.

Розглянуто питання організації кадрового забезпечення, підготовки, навчання та тестування професійних якостей співробітників поліції та жандармерії Російської імперії як установ, що вели боротьбу з тероризмом, у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.

Ключові слова: поліція, жандармерія, екстремізм, тероризм, боротьба.

Постановка проблеми. У другій половині ХІХ – на початку ХХ століття кадрова справа була важливою ланкою організаційно-правової діяльності, яка стосувалася поліції та жандармерії Російської імперії. Вона була спрямована на комплектування зазначених органів персоналом, який відповідав би потребам часу та вимогам протидії антидержавницькій активності, вчиненню терористичних актів. Це передбачало створення певної системи підбору кандидатів, їх професійної підготовки, навчання у процесі виконання службових завдань. Таким чином, здійснення протидії тероризму у Російській імперії вимагало створення якісної кадрової роботи у поліції та жандармерії.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Вивченню діяльності поліції, жандармерії та спеціальних служб Російської імперії в кінці ХІХ – на початку ХХ ст., спрямованої на боротьбу з тероризмом, присвячена порівняно велика кількість наукових фахових публікацій, публікацій мемуарного та автобіографічного характеру. Серед них роботи таких науковців: З.І. Перегудова, О.Н. Ярмиш, Л.П. Меншиков, В.М. Морозов, С.І. Посохов, Р.С. Мулукаєв, М.І. Сизиков, І.А. Ісаєв, працівників правоохоронних органів Російської імперії О.І. Спиридовича, Л. Тимофєєва, В.Ф. Джунковського, О.В. Герасімова та ін. На нашу думку, дослідження в цій сфері ґрунтуються на історичному зв'язку основних заходів з виявлення, попередження і припинення терористичних актів у Російській імперії в кінці ХІХ – на початку ХХ ст. з безпосередньою генезою цих явищ у конкретних історичних умовах існування держави.

Мета статті – охарактеризувати заходи, за допомогою яких у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. здійснювалося кадрове забезпечення поліції та жандармерії. Завданнями є проаналізувати критерії відбору персоналу, методи його підготовки та тестування професійних якостей, переваги та недоліки у зазначених сферах діяльності.

Для досягнення зазначеної мети застосовувалися метод історичного аналізу, статистичний метод, метод порівняння.

Виклад основного матеріалу. Певні передумови для створення сис-

теми кадрової роботи в поліції Російської імперії сформувалися із заснуванням у 1802 р. Міністерства внутрішніх справ, яке об'єднало керівництво поліцією в державному масштабі.

Імператорськими указами від 1803 і 1808 рр. до порядку комплектування поліції було внесено важливі новели. Цими нормативними актами дозволялося призначати кандидатів на посади поліцмейстерів і городничих «по єдиній пошані здібностей», а не на основі привласнених їм класних чинів. По суті, з того часу можна вести мову про відбір кадрів у поліцію як з урахуванням їх бажання працювати в цій сфері, так і наявності для цього необхідних якостей.

Водночас на стабілізацію кадрів поліції, їх зміцнення і підвищення авторитету було спрямовано низку іменних царських указів. До них належали указ від 26 березня 1813 р. про дозвіл, що вийшов у відставку військовим і поступив на службу в поліцію, одержувати не тільки посадові оклади, але і пенсії, «які вони заслужили кров'ю»; указ від 5 травня 1816 р. про заміщення посад в поліції пораненими офіцерами; від 17 лютого 1819 р. про збереження таким офіцерам військових чинів тощо.

Як показала практика, масове направлення в поліцію відставних офіцерів і нижніх військових чинів не розв'язав проблему кадрів. Однією з основних причин такого стану речей була мізерність фінансів, які виділялися на утримання поліції та забезпечення її діяльності, що не дозволяло залучити до її лав достатнє число осіб, які б відповідали певним діловим та моральним вимогам.

Скасування кріпацтва, розвиток промисловості і зростання міст стали факторами, що спричинили реформи всього поліцейського апарату Російської імперії. Так, масштабну реформу поліції було проведено в 60-х – 80-х рр. XIX ст. В її результаті 1880 р. Міністерство внутрішніх справ об'єднало під своїм керівництвом загальну і політичну поліцію. Ця реорганізація певною мірою відповідала потребам держави в централізованій і дієздатній поліції, створювала передумови для формування засад єдиної кадрової політики, висування єдиних вимог до кадрів поліції, нормативно-правового закріплення порядку проходження служби поліцейським персоналом.

Законодавчо закріплений порядок комплектування поліції відповідав становій структурі суспільства, який зберігався протягом досліджуваного періоду.

За походженням право поступати на службу в поліцію мали: потомствени дворяни, а також сини осіб, яким було пожалуване особисте громадянство (так звані обер-офіцерські діти) і сини потомствених почесних громадян; діти чоловічої статі державних службовців, священників, купців, працівників освіти, осіб вільного фаху за умови одержання батьками особистого почесного громадянства.

До кандидатів на певну поліцейську посаду пред'являлася низка вимог правового, морального характеру, а також таких, що стосувалися стану здоров'я. Отже, кандидат був повинен мати російське підданство; вік не молодше 25 років. Щодо фізичного стану висувалися такі вимоги: бути кріпкої статури, мати гарний зір і слух, дотримуватися тверезого способу

життя. Крім того, необхідно було мати свідоцтво про проходження у минулому військової або державної служби. Існували певні обмеження з точки зору віросповідання: до служби у поліції не приймалися особи, які сповідали іудаїзм, існували також обмеження для католиків, які походили з Царства Польського, західних і південно-західних губерній Росії. Заборонялося приймати на службу осіб, які самі або члени їх родин займалися комерційною діяльністю, а також особи, підозрювані у підприємстві, яке заборонялося законом. Категорично заборонялося приймати на службу у поліції осіб, які вважалися порочними, перебували під слідством або судом, у минулому відбули кримінальне покарання, звільнених зі служби за рішенням суду. Застосовувалися критерії, які враховували соціальне та матеріальне становище: не розглядалися заяви осіб, які втратили станова приналежність за вироком суду, неспроможних боржників, нижніх військових чинів, які мали дисциплінарні стягнення. Кандидати подавали ряд документів: метрику про народження та хрещення або випуску з метричної книги, запасно-відпускний квиток, свідоцтво про освіту, паспорт, а від осіб, що належали до козачих станів – спеціальне звільнене на вступ до поліції свідоцтво від старшого отамана. Кожний кандидат піддавався випробуванню (іспитувався), і якщо витримував його, приймав присягу.

У період реформ 60-х – 80-х рр. XIX ст. у Російській імперії була створена та застосовувалася на практиці детально регламентована система присвоєння службовцям поліції класних чинів, звань, їхнього стимулювання за допомогою премій та винагород, вживання заходів дисциплінарного покарання тощо. В той же час Міністерство внутрішніх справ, губернатори часто відводили від відповідальності підвідомчих їм начальників міських і сільських поліцій або обмежувалися мінімальними покараннями, тоді як нижні чини строго каралися, а нерідко навіть звільнялися з посади на підставі неперевіраних скарг і доносів або навіть за підозрою.

Для зарахування до Корпусу жандармів кандидат мав відповідати підвищеним, порівняно з кандидатами до служби у загальній поліції, вимогам. Це було, на наш погляд, зумовлено особливими завданнями, які уряд покладав на підрозділи політичної поліції. Головні принципи комплектування Корпусу жандармів визначалися спеціальним положенням, затвердженим у 1867 р., «Правилами прийому до Корпусу жандармів осіб, які поступають знов» від 17 травня 1871 р., «Правилами» від 23 липня 1903 р., «Положенням про прийом офіцерів у Окремий корпус жандармів», затвердженим шефом жандармів М.О. Маклаковим 24 грудня 1913 р., тощо.

Так, офіцерами жандармерії могли стати тільки такі особи, які отримали середню або вищу освіту та перебували на воєнній службі терміном не менше 5 років. Не допускалися до переведення у Корпус жандармів офіцери, які мали борги або сплачували штрафи за вироком суду. Кандидати у жандарми попередньо склали при штабі Корпусу іспити, які передбачали перевірку ділових та моральних якостей [1, с. 46–47].

Існувала досить поширена практика комплектування штатів жандармерії кадровими службовцями збройних сил. Військові офіцери, які виявляли бажання переведення у Корпус жандармів, повинні були мати вік не

менше 24 і не більше 33 років, чин – не вище капітана чи ротмістра армії (мінімальний строк служби у стройових військах знижувався до 3-х років). Подібно до поліції, для зарахування на службу до Корпусу жандармів існував релігійний ценз. За існуючими правилами до жандармерії приймалися тільки особи православного віросповідання [2, с. 63].

Програми випробувань для офіцерів, які бажали перевестися у Корпус жандармів, передбачали перевірку знань кандидата з правознавства. Перелік питань, знання з яких підлягали перевірці, мав досить значний обсяг, до якого входила інформація найважливіших галузей російського та тогочасного міжнародного права, історії, географії, економіки, літератури [3].

На кожного офіцера-кандидата до штабу Корпусу заводилося своєрідне досьє, до якого заносилися відомості про моральні якості і здібності, завзяття у службі, репутацію у начальства і серед товаришів, про борги, знання місцевих та іноземних мов. Але часто документи склалися суто формально та не давали уявлення про моральні якості та службові характеристики певної особи [4].

Осіб, які витримали випробування, зараховували у кандидатський список, після чого, за умови відкриття вакансій, вони мали пройти п'ятимісячні курси при штабі Корпусу. Програма зазначених курсів передбачала вивчення організації та структури Корпусу жандармів, прав та обов'язків працівників Корпусу жандармів, історії революційного руху; кримінального права та керівних документів Міністерства внутрішніх справ Російської імперії. Після успішного складання випускних іспитів офіцер переводився наказом імператора у Корпус жандармів і направлявся на вакантну посаду ад'ютанта жандармського управління [2, с. 98].

Отже, протягом досліджуваного періоду в Російській імперії склалася система професійної підготовки кадрів, що дозволяла готувати достатньо кваліфікованих співробітників поліції середньої ланки. При цьому основний упор робився на офіцерські кадри і на запасних (відставних) нижніх чинів армії і флоту.

Під час проходження служби передбачалося вдосконалення підготовки кадрів. З цією метою проводилися два рази на тиждень заняття з околочними наглядачами, з городовими та поліцейськими служителями. Проте, у випадках, якщо на вакантну посаду ніхто не претендував, поліцейське керівництво або губернатор здійснювали призначення за власним розсудом. Отже, якщо службовці не проходили первинної підготовки, з метою їх ознайомлення з чинними законоположеннями, порядком ведення діловодства, правилами взаємодії відносин різних адміністративних установ та посадових осіб, до кожного повітового поліцейського управління прикомандировувалося по одному вартовому на період, достатній для досягнення навчання таких службовців [5, с. 219–221].

Зміст занять полягав у роз'ясненні певних параграфів інструкцій, розпоряджень, обов'язкових постанов МВС, інших нормативних документів. При цьому головна увага приділялася тлумаченню норм «Статуту кримінального судочинства», правил порядку провадження дізнань та складання протоколів з різного роду порушень, інструкціям прокурора судової палати

чинам поліції, «Статуту про попередження та припинення злочинів», «Статуту про покарання, що накладаються мировими суддями» тощо. За умови поєднання успішної служби та засвоєння матеріалу занять було можливо кар'єрне просування поліцейських чинів [6, с. 159].

Водночас єдиний підхід до первинної підготовки був відсутнім, термін навчання у різних школах підготовки поліцейських кадрів розрізнявся, фінансування на утримання шкіл поліцейського резерву виділялося не повною мірою. Все це призводило до певного контрасту підготовки поліцейських кадрів різного рівня. У віддалених місцевостях, і особливо в поліціях повітів, рівень професійної підготовки впродовж всього досліджуваного періоду залишався досить низьким.

Зауважимо, що до служби в органах поліції могли прийматися й особи, які мали вищу або середню юридичну освіту, одержану на юридичних факультетах університетів, у ліцеях та цивільних училищах.

Комісія по перетворенню поліції в Імперії в листопаді 1910 р. одночасно зі встановленням освітнього цензу для осіб, що поступали на поліцейську службу, запропонувала організувати поліцейські школи і курси в 50 губерніях, відкривши на їх утримання щорічний кредит у розмірі 5 тис. крб. Планувалося, що при цих школах і курсах надалі проводитимуться відповідні випробування кандидатів. Проте ці пропозиції не були прийняті.

Якісний склад міської і повітової поліції не повною мірою відповідав вимогам, що існували на той час. Так, рівень писемності і професійної підготовки в цілому залишався дуже низьким. Школи і курси поліції, які існували на той час, не змогли повною мірою заповнити кваліфікованими кадрами вакансії у поліції. Відсутність централізованого керівництва підготовкою і навчанням кадрів зводила нанівець той позитивний досвід, який був накопичений на місцях. Отже, зазначені проблеми створювали умови для значної плінності кадрів загальної поліції [7].

Висновки. Основними напрямками розвитку апарату загальної поліції Російської імперії були послідовне розширення штатів уже існуючих поліцейських органів і створення нових ланок поліцейського механізму.

У другій половині XIX – на початку XX ст. урядом були вжиті певні заходи щодо удосконалення структури апарату загальної поліції, збільшення його штатної чисельності, поліпшення матеріального забезпечення поліцейських чинів, але ці всі заходи були недостатніми і не усували притаманних поліції принципових недоліків. Покладення на поліцейські органи невластивих їм функцій, що призводило до втручання поліції у всі сфери громадянського життя, внаслідок чого уява про поліцію в суспільній свідомості асоціювалася лише з примусовою діяльністю держави по забезпеченню безпеки суспільства і держави, негативним чином впливало на ефективність діяльності поліцейського апарату і не давало можливості поліції та жандармерії повною мірою протидіяти актам екстремізму та тероризму.

Однак у подальшому дослідження кадрової складової діяльності органів МВС Російської імперії можуть бути спрямовані на з'ясування впливу кадрової роботи на результативність попередження та припинення терористичної діяльності поліцією та жандармерією Російської імперії.

Бібліографічні посилання

1. Белявский Н.Н. Полицейское право : конспект лекций. – Юрьев, 1904.
2. Ярмиш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. : монографія. – Х., 2001.
3. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (далі – ЦДАК). – Ф. 274 (Київське губернське жандармське управління). – Оп. 2. – Спр. 425. – Арк. 1-7.
4. ЦДАК. – Ф. 1335 (Волинське губернське жандармське управління). – Оп. 2. – Спр. 74, ч. 2. – Арк. 160 зв.
5. Сборник новых законов и циркуляров. Справочная книга для чинов полиции и полицейских управлений / сост. Букуновский А.Н. – Х., 1912.
6. Подробные правила поступления (лиц всех сословий), программы испытаний, инструкции и другие сведения для самоподготовки на все городские и уездные должности / сост. Н.Т. Волков. – СПб., 1912.
7. ЦДАК. – Ф. 442 (канцелярія київського, подільського та волинського генерал-губернатора). – Оп. 855. – Спр. 530. – Арк. 138.

Филонов А.В. Проблемы кадрового обеспечения органов, осуществлявших борьбу с терроризмом в Российской империи во второй половине XIX – вначале XX в. Рассмотрены вопросы организации кадрового обеспечения, подготовки, обучения и тестирования профессиональных качеств сотрудников полиции и жандармерии Российской империи как учреждений, ведших борьбу с терроризмом, во второй половине XIX – начале XX в.

Ключевые слова: *полиция, жандармерия, экстремизм, терроризм, борьба.*

Filonov O.V. Problems of staffing agencies that fought against terrorism in the Russian Empire in the second half of XIX - early XX century. There is the description of means by which in the second half of XIX - early XX century the staffing of the police and gendarmerie was made. The author analyzed personnel selection criteria, methods of training and testing of professional skills, advantages and shortcomings in these areas.

Legally fixed order of recruitment of police corresponded the caste structure of society, which persisted throughout the analyzed period. The Russian Empire had a system of vocational training, which allowed to prepare enough qualified police middle managers. The main emphasis was put on the officer corps and the reserve (retired) of the lower ranks of the army and navy. Prior to service in the police could be taken as those who had higher or law degree obtained at the faculties of universities, high schools and civilian colleges.

The service was supposed to improve training. However, there was no common approach to initial training, the period of study in different schools differed police training personnel, funding for the maintenance of school police reserve is not fully allocated. All this led to a certain contrast training police personnel at various levels. In remote areas, especially in the police districts, the level of training throughout the analyzed period remained quite low.

The main areas of general staff of the police of the Russian Empire were consistent expansion of existing state police agencies and the creation of new units of police mechanism. In the second half of XIX - early XX century Government has taken several measures to improve the structure of general staff of the police, to increase its staff number, improve financial security police ranks, but these measures were not sufficient and does not eliminate the fundamental flaws inherent to the police . Requiring police authorities of non-core functions , which led to police intervention in all spheres of public life, so that the imagination of the police in the public consciousness associated only with compulsory activities of the state to ensure the safety of society and the state, adversely affect the effectiveness of the police apparatus and not made it impossible to police and gendarmerie fully counteracts extremism and terrorism.

Keywords: *the police, the gendarmerie, extremism, terrorism, struggle.*

Надійшла до редакції 15.02.2013