

**КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ В УКРАЇНСЬКИХ
ГУБЕРНІЯХ У КІНЦІ XVIII – ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ XIX СТ.**

Складний характер завдань, що вирішуються правоохоронними органами в умовах трансформації українського суспільства у напрямку побудови демократичної політичної системи та ринкової економіки, висувають виключно високі вимоги до професійних якостей працівників органів внутрішніх справ. Для належного правового забезпечення роботи з персоналом в системі МВС України, створення її наукових засад важливим є узагальнення історичного досвіду кадрового забезпечення поліції Російської імперії на українських землях у кінці XVIII – першій половині XIX ст.

У 1775 р. в Російській імперії було розпочато губернську реформу, одним з напрямків якої була реорганізація поліції та зміна порядку її комплектування. Згідно з «Установами для управління губерній» 1775 р. провадився новий адміністративно-територіальний поділ імперії [1]. Провінції ліквідовувалися, а кількість губерній зростала до 50. Передбачалося створення губерній та повітів за кількістю податного населення, яке мешкало на відповідних територіях. Дві-три губернії об'єднувалися в намісництво. Намісництва, а також окремі губернії очолювали намісники (генерал-губернатори, головнокомандуючі). Ці посадові особи керували всією адміністрацією в губернії, курирували суди, їм підпорядковувалися війська, що перебували на території намісництва.

Намісник був головою намісницького (губернського) правління, до якого входив губернатор та 2 радники. Намісники та губернатори призначалися на посади імператором, радники – Сенатом.

На намісницькі (губернські) правління покладалося керівництво місцевою поліцією. Намісницьке (губернське) правління було органом управління загальної компетенції, а намісник проголошувався «господарем губернії».

Згідно з «Установами для управління губерній» у повітах управління поділялося на міське і власне повітове. Здійснення поліцейських функцій у повіті покладалося на колегіальний орган – нижній земський суд, що підпорядковувався безпосередньо намісницькому правлінню [1, ст. 225]. Нижній земський суд був головним органом повітового управління в усіх губерніях, крім Таврійської, де всі функції місцевого управління здійснювалися безпосередньо губернаторами, казенною і виконавчою палатами, а також палатами кримінального і цивільного суду [2, с.70].

Нижній земський суд складався із земського справника або капітана (голова), який обирався дворянством, і двох або трьох засідателів від дворянства та двох – від поселян. Повітовий поліцейський орган обирався на 3 роки і його склад затверджувався губернатором. Однак ні нижній земський суд, ні земського справника не можна було у повній мірі назвати органами влади (управління) загальної компетенції. Їх функції визначалися таким

чином: «1) земська поліція або благочиння; 2) виконання законів; 3) виконання наказів правління» [1, ст. 224]. Таким чином, нижній земський суд розглядався (виходячи із широкого розуміння поліції у той час) як виконавчий орган широкою компетенції з переважно поліцейськими функціями.

За способом заміщення посад повітової поліції нижній земський суд в Україні мав одну істотну особливість: виборність членів суду від сільських обивателів була характерна лише тільки для Слобідсько-Української губернії і незначної частини інших земель. В інших українських губерніях, на відміну від великоросійських, земський справник і засідателі вибиралися з дворян, чи найчастіше призначалися «від корони», тобто спочатку намісником і намісницьким правлінням, а потім, у першій половині XIX ст., Сенатом за поданням губернаторів і з узгодженням у Міністерстві внутрішніх справ. Основною причиною такої відмінності була недовіра до українського населення з боку царського уряду.

Безпосереднє виконання поліцейських обов'язків, чи так званих поліцейських повинностей, покладалося на нижніх чинів земської поліції – десяцьких і соцьких. Перебуваючи у прямому підпорядкуванні повітового справника, десяцькі і соцькі, обрані на посади від селян зобов'язувалися постійно знаходитися у розташуванні їхньої ділянки і безвідлучно спостерігати за спокоєм і порядком серед жителів селищ. Відповідно до закону у виборі соцьких і десяцьких земської поліції брали участь: «сільські обивателі усіх узагалі звань, крім селян поміщицьких». Вибори цих нижніх чинів земської поліції проводилися наприкінці року з числа «достатніх і непідозрілих селян» [3].

Земський справник або капітан називався у законі лише першим із засідателів та підкреслювалося, що його службові повноваження визначаються функціями нижнього земського суду.

Згідно зі ст.ст. 25, 251 «Установ для управління губерній» в містах, де не було комендантів (начальників військових гарнізонів, які мали і поліцейські повноваження), здійснення поліцейських функцій покладалося на городничих. Закон не передбачав створення при них контор або колегій (за прикладом земського суду). Городничий на відміну від земського справника не обирався, а призначався за поданням намісника Сенатом. Він одержував указівки не тільки від намісника, правителя намісництва і губернського правління, але і від усіх губернських установ, за винятком словесного суду і «наказу громадського піклування». Таке положення посади городничого ставило його у залежність від багатьох губернських органів, що не могло не позначитися на результатах діяльності, у першу чергу поліцейської.

Функції городничого були аналогічними функціям земського справника. Статті глави XIX «Установ для управління губерній», що регулювали компетенцію городничих, майже повторювали статті глав XVII та XVIII, що закріплювали правомочність нижнього земського суду та земського справника. Різниця між ними визначалася особливостями підвладних їм територій. Городничому заборонялося (під загрозою звільнення з посади) залишати місто. На відміну від нижнього земського суду несудовий харак-

тер функцій городничого не тільки декларувався, але й проводився у законі достатньо послідовно.

Згідно з главою II «Установ для управління губерній» всі посади місцевого управління розподілялися за класами у відповідності до «Табелі про ранги», тим самим встановлювався правовий режим кожної посадової особи.

Намісники, губернатори та радники за час перебування їх на посаді розглядалися чиновниками відповідно 4, 5, 6 класів, якщо вони не мали більш вищих чинів. Посади городничого, земського справника, дворянських засідателів належали відповідно до 8, 9, 10 класів [1, ст.ст. 47–53].

«Установами для управління губерній» 1775 р. була накреслена і реорганізація регулярної поліції у містах. Однак тільки з виданням у 1782 р. «Статуту благочиння або поліцейського» почалася реформа міської поліції [4].

Згідно зі ст. 1 цього Статуту у всіх містах створювалися єдині загальнономіські установи – управи благочиння або поліцейські, як колегіальні органи адміністративно-поліцейського управління у межах міст. Присутствие управи благочиння складалося із 3-х чиновників: городничого (голови), двох приставів (з кримінальних та цивільних справ та двох ратманів), які обиралися на 3-и роки жителями міста.

Пристав з кримінальних справ видав охороною громадського порядку та загально-кримінальним розшуком, пристав з цивільних справ здійснював наглядово-регулятивні функції у містах. Вони юридично та фактично підпорядковувалися городничому і не випадково цих приставів називали помічниками городничого. Висловлювалася також думка, що метою «Статуту благочиння» було намагання полегшити городничому управління і для того йому надавалися помічники [5, с. 222].

З введенням ратманів до складу управ благочиння посилювався громадський контроль за поліцією у містах, при чому контроль внутрішній (на відміну від зовнішнього контролю з боку намісницьких та губернських правлінь, прокурорського нагляду, що був встановлений за поліцією). Хоча ратмани при розгляді справ прирівнювалися до інших членів присутствія, але з їх думкою городничий міг не рахуватися, оскільки всі питання в управі вирішувалися за більшістю голосів, тобто могли бути вирішеними трьома чиновниками з п'яти членів присутствія. Городничий, таким чином, залишався фактичним начальником міської поліції, який підтримував диктатуру дворянства у містах, при зовнішньому наділenni мешканців міст правами в адміністративно-поліцейському управлінні [6, с. 58].

Згідно зі ст. 5 «Статуту благочиння» міста у залежності від розмірів і топографічних особливостей, поділялися на частини. У кожную частину призначався пристав часті, який повинен був вирішувати адміністративно-поліцейські питання одноособово. При частинах передбачалося також утворення словесного суду, що обирався жителями міста і повинен був розглядати тільки цивільні справи, пов'язані з майновими та шлюбно-сімейними відносинами. Частини поділялися на квартали, в яких поліцейські функції здійснювали квартальні наглядачі та їх помічники – квартальні поручики [4, ст.ст. 9–12].

Якщо «Установами для управління губерній» передбачалася штатна команда при городничих тільки у повітових містах, то ст.ст. 79, 80 «Статуту благочиння» передбачалося створення поліцейських команд у частинах столичних та губернських міст. «Статут благочиння» не регламентував склад та чисельність команди. Це було зроблено в указах про створення управ благочиння у конкретних містах. До структури міських поліцейських органів входили також маклери, пожежники, сторожа та інші посадові особи.

У «Статуті благочиння» визначалося місце посад поліцейського відомства за «Табелю про ранги»: пристави з кримінальних і цивільних справ – 9 класу, поліцейські пристави – 10, квартальні наглядачі – 11, поручики – 12 класу. Класні чини зберігалися за поліцейськими чиновниками тільки на час перебування на службі [4, ст.ст. 16–20]. У зв'язку з цим звертає на себе увагу та обставина, що клас поліцейських посад визначався не за військовими чинами, як було раніше. Це свідчило про подальше відокремлювання поліцейських органів та ліквідацію подвійного підпорядкування їх керівного складу – поліцейські чиновники мали раніше, як правило, військові звання, значилися на військовій службі та отримували від військового відомства плату. Таким чином, поліція у містах реформувалася на цивільній основі.

Статтями 23, 24, 26, 27 «Статуту благочиння» визначався порядок призначення на поліцейські посади. У периферійних містах пристави з кримінальних та цивільних справ призначалися губернським управлінням із старших поліцейських приставів, яких городничі атестували з доброго боку. Так само призначалися поліцейські пристави з числа квартальних наглядачів. Квартальні наглядачі призначалися управами благочиння з числа квартальних поручиків за атестатами поліцейських приставів та жителів кварталів. Квартальні поручики обиралися жителями кварталів, чим встановлювалася певним чином форма контролю за поліцією з боку населення, яке було безпосередньо зацікавлено в її добропорядній діяльності. Обрання квартальних поручиків підтверджувалося городничими.

Функції та компетенція управ благочиння були аналогічні функціям нижнього земського суду.

Таким чином, наприкінці XVIII століття чітко виявилася тенденція до посилення і зміцнення державного апарату, при чому основна увага була звернена на централізацію управління місцевими органами і встановлення суворого поліцейського режиму.

У першій чверті XIX ст. уряд Російської імперії основну увагу приділяв розвитку органів центрального управління поліцією і організаційно-штатному укріпленню міської поліції.

У 1802 р. було створено Міністерство внутрішніх справ, у віданні якого, поряд з адміністративно-господарчими питаннями, було й управління поліцейськими установами. Подальший розвиток органів центрального управління поліцією був пов'язаний з реорганізацією системи державних установ у 1810–1811 рр., у ході якої було створено Міністерство поліції. Нормативною основою його організації та діяльності було «Установлення і наказ міністру поліції» [7].

На Міністерство поліції, крім забезпечення громадського порядку і боротьби зі злочинністю, покладалося проведення рекрутського набору, охорона державних запасів продовольства, митний контроль, утримання в'язнів, піймання кріпаків – утікачів. Міністерство поліції повинно було також здійснювати нагляд за іноземцями, які проживали в Росії, і виконувати цензурні функції.

Крім власне охорони внутрішньої безпеки, Міністерство поліції наділялося правом наглядати за остаточним виконанням законів всіма міністерствами. Міністр поліції мав право вимагати відомості від усіх місцевих органів, обминаючи міністерства, котрим вони були підпорядковані. Укази, циркуляри, що мали відношення до діяльності місцевих органів різних міністерств, направлялися до губернаторів (чиновників Міністерства поліції), які за допомогою поліцейських органів наглядали за їх виконанням. Тим самим поліція відокремлювалася від адміністративного апарату, стояла над ним та контролювала його діяльність. Міністерство поліції також контролювало використання коштів, що виділялися для місцевих губернських органів.

Основним підрозділом міністерства був Департамент поліції виконавчої, що складався із трьох відділень. Перше відало кадрами поліцейських чиновників. Спільно з представниками місцевої адміністрації, як правило губернаторами, це відділення готувало проекти штатної чисельності поліції губернських та повітових міст, які потім затверджувалися міністром. У цьому ж відділенні узагальнювалися статистичні матеріали, що надходили із губерній, у тому числі про стан злочинності, нещасні випадки, пожежі, епідемії і т.д. Друге відділення здійснювало контроль за правильністю провадження чиновниками поліції слідства за кримінальними справами, а також – виконання поліцією судових вироків. Третьому відділенню Департаменту поліції виконавчої доручалося сприяти Сенату у проведенні ревізії місцевих органів управління [8, с. 8–9].

Практика функціонування Міністерства поліції не дала очікуваного результату, навпаки ускладнила та заплутала взаємодію місцевих органів. У 1819 р. Міністерство поліції було скасовано і його функції перейшли до Міністерства внутрішніх справ.

У 1803 р. Олександром I був затверджений указ «Про засоби до виправлення поліції у містах» [9]. Поряд зі «Статутом благочиння» він став основним нормативним актом, який визначав устрій, функції та компетенцію міських поліцейських установ.

Прийняття цього указу переслідувало за мету упорядкувати, уніфікувати устрій та управління міської поліції. Такі посадові особи, як військові та морські коменданти, що перебували у багатьох містах та керували поліцією, позбавлялися цього права. Управління поліцією у всіх губернських та інших великих містах передавалося поліцмейстерам, які призначалися Міністерством внутрішніх справ, а потім Міністерством поліції. Передбачалося створення посади поліцмейстера у невеликих містах, де керівництво всією адміністрацією та поліцією було зосереджено у городничих. Однак цей процес затягнувся через те, що затягнулася реформа міського управління.

У ряді міст України вся влада належала градоначальникам. Так, з 1803 р. в Одесі, Херсоні та Феодосії існували спеціальні градоначальства, що керували поліцією, митницями та громадськими установами. У віданні градоначальника була військова канцелярія і морські чиновники, з підлеглими їм матросами, що розташовувалися на території цих міст. Під наглядом градоначальника перебувало і судочинство цих міст. Градоначальники не підпорядковувалися губернаторам або військовим губернаторам і одержували розпорядження та вказівки безпосередньо від царя і міністра внутрішніх справ [2, с.76].

Міністерство внутрішніх справ, потім Міністерство поліції багато уваги приділяло діяльності поліції у великих містах. Причому це робилося без видання єдиного нормативного акту, що регламентував би діяльність міської поліції, а шляхом утворення комісій з організації поліції у кожному окремому губерньському або великому місті. Комісії, члени яких за поданням міністра внутрішніх справ затверджувалися царем, розробляли проекти нових штатів міської поліції, інструкції для її керівників, при цьому намагалися враховувати соціально-економічні, демографічні особливості та фінансові можливості кожного міста.

Утворення центрального органу управління поліцією – Міністерства внутрішніх справ – не могло не вплинути на організацію та діяльність органів сільської поліції. Слабким боком організації сільської поліції було те, що дворяни, які проживали у повіті, намагалися ухилитися від виконання клопітливої служби у складі нижнього земського суду. У зв'язку з цим у 1804 р. видається указ, який надавав право МВС у повітах деяких губерній призначати членів нижнього земського суду без проведення виборів на повітових дворянських зборах [10].

Для посилення контролю за діяльністю сільської поліції МВС зобов'язало земського справника мати спеціальний журнал, в якому він повинен був фіксувати усі випадки, що трапилися у повіті, та результати діяльності поліції. Цей журнал справник мав регулярно подавати до губерньського правління. Важливим для підвищення оперативності у діяльності нижнього земського суду було надання йому права здійснювати взаємодію не тільки з поліцейськими, але і з установами інших повітів та губерній, обминаючи губерньське правління [11].

За час царювання Миколи I, який намагався використати державний апарат для консервації існуючих феодальних порядків, головна увага приділялася розвитку політичної поліції. Разом з тим, царський уряд здійснив певні заходи щодо зміцнення органів загальної поліції.

У червні 1837 р. були видані «Положення про земську поліцію» і «Наказ чинам та служителям земської поліції». У кодифікаційному порядку ці нормативно-правові акти були введені з деякими змінами до «Загального губерньського установлення» [12].

Запровадження «Положення про земську поліцію» збільшувало кількість поліцейських чиновників у повіті, оскільки він поділявся на кілька дільниць-станів, у кожному із яких поліцію очолював дільничний засідатель (становий пристав). Він призначався на посаду губернатором з місцевих

дворян за поданням губернських дворянських зборів. Становий пристав повинен був постійно проживати на своїй ділянці, для чого йому надавалися кошти для придбання хати. При становому приставі був розсылний, який також виконував поліцейські функції. Становому приставу підпорядковувалися соцькі та десяцькі, які обиралися на цю посаду відповідно від кожних 100–200 та 10–20 селянських дворів [12, ст.ст. 2513, 2516, 2529].

До складу нижнього земського суду (з 1857 р. він називався земським судом), крім земського справника і засідателів від дворян, входили два представники від державних селян, які іменувалися сільськими засідателями. Посиленню повітової поліції сприяло створення постійної канцелярії нижнього земського суду як апарату управління сільською поліцією. Канцелярія земського суду складалася із двох відділів. У першому розглядалися судово-поліцейські справи, другий – контролював виконання сільською поліцією доручень губернської адміністрації. Кожний відділ очолював особливий повитник, якому допомагали канцелярські чиновники. При канцелярії земського суду перебував регістратор, а також перекладач, якщо це передбачалося штатами [12, ст.ст. 2510, 2519, 2521]. Підпорядкованість канцелярії земського суду безпосередньо земському справнику значно підвищувало його роль, приводило до фактичної єдиноначальності у керівництві сільської поліції, зберігаючи колегіальність у виконанні нею судових функцій.

Земські справники та старші засідателі обиралися на повітових зборах. Однак у Київський, Волинський та Подільський губерніях земські справники призначалися на посаду губернаторами, а старші засідателі – губернськими правліннями [12, п.п. 1, 2 додатка до ст. 2526].

У другій половині 20–50-х рр. XIX ст. штатна чисельність міської поліції була стабільною. Не змінилися також принципи її організації, функції, компетенція, що були визначені ще в «Статуті благочиння» 1782 р. і пройшли перевірку часом. Перегляд штатів поліції, що періодично проводився у містах, як правило, закінчувався затвердженням чисельності поліцейських чиновників, яка була встановлена раніше. Це викликалося тим, що при первісному затвердженні поліцейських штатів для кожного міста, що було проведено на початку XIX ст., враховувалися всі його соціально-економічні та демографічні характеристики, які мало змінилися до середини століття. Повільне зростання промисловості, незначна чисельність міського населення визначали достатньо стабільний та невеликий рівень злочинності у містах [13, с.8–24].

У 1853 р. для посилення патрульно-постової служби поліції в містах були сформовані з «нижніх військових чинів» поліцейські команди. Їх чисельність визначалася із розрахунку 5 поліцейських на 2 тис. жителів і 10 поліцейських на чолі з унтер-офіцером на 5 тис. жителів. Підпорядковувалися ці команди поліцмейстеру [14].

У середині XIX ст. була вжита низка заходів щодо удосконалення системи проходження служби у поліцейських органах. Рядові поліцейські отримали можливість дослужитися до унтер-офіцера, що давало значну надбавку до платні.

Унтер-офіцер поліції після складання відповідного іспиту міг отримати нижній (14-й) класний чин згідно з «Табелем про ранги», що звільнювало його від тілесних покарань та надавало право на підвищення платні у два рази. Цей чин зберігався за ним і у випадку звільнення з поліції. Позбавлення класного чину могло бути здійсненим тільки за судовим рішенням. Право на складання іспиту надавалося, природно, за умов бездоганної служби поліцейського, а якщо він був квартальним наглядачем, то враховувався і стан справ у кварталі.

На іспиті унтер-офіцер повинен був показати знання «короткого катехізису», вміння швидко та грамотно читати і писати, виконувати арифметичні дії. Він повинен був знати інструкції для квартального наглядача, правила ведення службового листування та статичного обліку правопорушень, а також «правила первісних слідчих дій» [15].

Таким чином, розвиток поліцейських органів у другій чверті XIX ст. характеризувався удосконаленням організаційної структури, перш за все сільської поліції, що зумовлювалося гостротою соціальної ситуації, що склалася у селі напередодні скасування кріпосного права.

Список літератури: 1. Учреждение для управления губерний 7 ноября 1775 г. // Российское законодательство X – XX веков. В 9 т. М., 1987. Т.5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. 2. Дубровіна А.Б. Суспільний лад, механізм управління та право України в період розкладу феодально-кріпосницької системи і зростання капіталістичних відносин (перша половина XIX ст.) К., 1966. 3. Полное собрание законов Российской империи, собр. 1-е, Т. XX, №14231, 14252, 14354, 14392. 4. Устав благочиния или полицейский 8 апреля 1782 г. // Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. М., 1987. Т.5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. 5. Анучин Е.Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени. СПб., 1872. 6. Мулукаев Р.С. Полиция в России (IX – нач. XX в.) Нижний Новгород, 1993. 7. Полное собрание законов Российской империи, собр.1-е, Т. XXI, отд.1-е, № 24687. 8. Сизиков М.И., Борисов А.В., Скрипилев А.Е. История полиции в России (1718–1917 гг.). Вып. 2. М., 1992. 9. Полное собрание законов Российской империи, собр. 1-е, Т. XXVII, отд.1-е, № 21008. 10. Полное собрание законов Российской империи, собр. 1-е, Т. XXXVIII, отд. 1-е, № 21884. 11. Полное собрание законов Российской империи, собр. 1-е, Т. XXXVII, отд. 1-е, № 28851. 12. Общее губернское учреждение // Свод законов Российской империи. 3-е изд. СПб., 1857. Т. II. Ч. 1. 13. Остроумов С.С. Преступность и ее причины в дореволюционной России. М., 1960. 14. Полное собрание законов Российской империи, собр. 1-е, Т. XXVIII, отд. 2-е, № 27372. 15. Полное собрание законов Российской империи, собр. 2-е, Т. XIII, отд. 2-е, № 12785.

Надійшла до редколегії 18.06.04

В.А. Греченко, О.Н. Ярмиш

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ В ДОСЛІДЖЕННЯХ ІСТОРІЇ РАДЯНСЬКОГО ТОТАЛІТАРНОГО РЕЖИМУ 20–50-х РОКІВ ХХ СТ.

Пік досліджень про радянський тоталітаризм припав на кінець 80-х рр. ХХ ст., але історики, публіцисти, політики, чимало пересічних людей знову