

ИДЕИ ЗА ПРОМЕНИ В ОРГАНИЗАЦИЯТА И УПРАВЛЕНИЕТО НА БЪЛГАРСКАТА ПОЛИЦИЯ ПРЕЗ 1919 г.

Николай Проданов

IDEAS FOR CHANGES IN THE ORGANIZATION AND MANAGEMENT OF THE BULGARIAN POLICE FORCES IN 1919

Nikolay Prodanov

Abstract:

The paper dwells on the project which was outlined in the Headquarters of the army in the spring of 1919 and was meant to improve the organization and functioning of the Bulgarian police forces. The most significant change proposed in the document was the creation of a Bulgarian military police, like the Italian carabinieri. Evidence shows that high-ranking army officials considered the creation of a military organization as part of the police forces three months before the text of the draft peace treaty was handed to the Bulgarian delegation to the Paris Peace Conference. It is concluded that the competent military authorities in Bulgaria realized soon after the First World War that there were going to be drastic changes in the number and mode of recruitment of the Bulgarian army. The idea to form a paramilitary police unit aimed specifically to preserve more effectively the Bulgarian Armed Forces.

Key words: *First World War, Bulgarian police, Bulgarian Army, Staff of the Army*

1. Въведение. В периода 1889–1890 г., по време на управлението на Стефан Стамболов, в България са приети два закона, които задават основните характеристики на Министерството на вътрешните работи (МВР)¹ и на българската полиция в следващите три десетилетия – *Законът за полицията*² и *Законът за полицията на*

*железните пътища*³. Съставени прецизно и адекватно за времето си, те твърде скоро остаряват и се появява обективната нужда от законодателни промени в сферата на вътрешните работи.

От края на XIX в. започва дълъг процес по усъвършенстване и реформиране устройството и организацията на българските полицейски органи. Този процес е детерминиран както от стремежа за придаване на европейски облик на българската полиция, така и от съвсем прагматичната задача за повишаване ефективността на полицейските дейности в борбата с престъпността. Още през 1898 г. е обнародван *Закон за полицията на крайбрежията и пристанищата*⁴. Няколко години по-късно се налага приемането на специфичен полицейски закон относно селските райони на страната – *Закон за полицията в селските общини* (1905 г.)⁵. Създаден е първият български нормативен акт, който урежда съществуването на контраразузнаване в системата на МВР. Това е *Законът за столичната полиция* (1907 г.), приет от XIII Обикновено Народно събрание⁶. Законът регламентира създаването на полицейска структура, наречена “Обществена безопасност”, която с течение на годините ще се развие по посока на формирането на контраразузнаване и политическа полиция. Споменатите нови закони са сполучливо допълнени от многобройни подзаконови нормативни документи, регламентиращи различни аспекти от полицейската работа⁷. Осъществени са някои несъществени изменения и допълнения на съществуващите полицейски закони.

Убийството на министър-председателя Димитър Петков на 11 март 1907 г. показва действителната слабост на българската полиция. Бързо е приет специален наказателен закон – *Закон за анархистите и престъпниците против държавната и обществената сигурност*⁸ – който предвижда утежнени санкции за някои престъпления срещу държавата. Независимо от това, видно е, че само наказателната репресия не е достатъчна; полицейските структури се нуждаят от сериозни реформи. В следващите години на няколко пъти се обсъждат възможностите за определени промени в организацията и управлението на българската полиция.

На 18 август 1908 г. министърът на вътрешните работи Михаил Такев отправя до своя колега министъра на правосъдието Годор

Кръстев писмо, в което го запознава със своето мнение, че работата на полицията по разкриването на престъпленията е крайно незадоволителна. Такев предлага да се създаде съвместна комисия между двете министерства, която да разработи проект за реформиране на българската полиция⁹. На 10 септември с. г. министър Такев отново пише на министър Кръстев, от което става ясно, че проект за съществени преобразувания в полицията вече е изработен и се създава комисия, която да го разгледа. От страна на Министерството на правосъдието в тази комисия са включени началникът на отделение в министерството А. Сакъзов и заместникът на прокурора при Софийския апелативен съд М. Станишев¹⁰. Повече информация за този опит за реформа в българската полиция не е запазена¹¹.

През 1915 г. също е създадена комисия за реорганизация на полицията и МВРНЗ. Опитът остава неуспешен поради влизането на България в Първата световна война¹².

През 1918 г., когато Михаил Такев е отново за кратко време вътрешен министър в кабинетите на Александър Малинов, за пореден път е формирана комисия за реформи в дейността на полицията. Тя се събира два пъти, но междувременно Такев е сменен на министерското кресло от Никола Мушанов и комисията е разформирована.

2. Проектът на Щаба на армията за реорганизация на полицията от 1919 г. След края на Първата световна война в еволюцията на организацията и управлението на българската полиция съжителстват две главни тенденции, като и двете са концентрирани върху необходимостта от сериозни промени. Едната се явява продължител на предишните опити за реформи. Втората тенденция е следствие от новите условия в актуалния контекст на националната сигурност след 1918 г. Имам предвид както новата криминогенна обстановка и острите социално-класови сблъсъци, така и крайно негативния отпечатък върху сигурността на българското общество и държава, наложен от следвоенното статукво.

През пролетта на 1919 г. Оперативната секция на Щаба на армията изработва проект за усъвършенстване организацията и функционирането на българската полиция. Документът носи дата 26 май 1919 г. и неговият същински автор засега не може да се персонализира¹³.

Проектът започва с подробен и силно критичен анализ на актуалната организация, подготовка и функциониране на българската полиция към 1919 г. Според документа към посочената година в страната има около 6000 полицейски служители (градоначалници, околийски началници, пристави и стражари). Паричната сума за тяхната издръжка е 14 246 270 лв. годишно. Констатирани са следните слабости в организацията и управлението на полицейските сили:

1) Обърнато е специално внимание на факта, че решаващо обстоятелство при назначаването на стражари е принадлежността на кандидата към управляващата партия, т. е. при попълването на редиците на полицията се подхожда *партизански*. Констатирани са сериозни недостатъци при набирането на полицейските кадри, като стражарите са с *недостатъчно образование* – обикновено II–III отделение, рядко IV отделение, като има и служители само с I отделение. Една част от приставите са с незавършено средно образование, по-голямата част от тях са повишени старши стражари със завършено едва II–III отделение. Съществуващите временни курсове за обучение на полицейските чинове са „повечето на книга”. Авторът на документа смята, че е необходимо да се създадат полицейски школи по образец на съществуващите подофицерски школи. Също така като разумна мярка се предлага наборът на стражари да се извършва предимно от групата на изслужилите редовната си служба желаещи подофицери, по препоръка на техните преки началници. Привежда се примерът, даден от помощник-началника на Полицейско-административното отделение на Вътрешното министерство, че комплектуването по този начин полицейски служители в Струмишко са изпълнявали много добре задълженията си. Изобщо, полицаят следва да бъде „здрав, износлив, съобразителен, грамотен и крайно морален”.

2) Отбелязва се *неблагоприятното съотношение* между отделните категории полицейски служители и на същите спрямо цялото население – 1 стражар на 675 човека население, 1 пристав на 36 стражари. Авторът на документа счита, че е необходимо първото съотношение да се доведе поне до 1 стражар на 400 души население, което означава общо повишение на числеността на полицейските чинове до 10 000. Приведено е статистическото сведение, че в Париж един стражар се пада на 251 човека, при наличието във френската

столица и на други специализирани полицейски органи. От друга страна се отбелязва, че съотношението пристави/стражари в България е необосновано максимализирано по отношение на приставите. Отново се прави сравнение с парижката полиция – там 1 пристав отговаря за 261 стражари.

3) Констатирана е **лошата организация** на полицейските сили, осъществявана от полицейско-административното отделение при МВРНЗ чрез окръжните управители. Характерът на преобладаващата работа на окръжните управители е такъв, че прави много трудно управлението и на полицейската служба. Предлага се да се въведат постове на главни полицаи и инспектори, които ще се занимават изключително с полицейската служба. Начело на полицията в окръга се предвижда да има главен пристав (или пристав I степен), като на това лице се осигури служебен статус, който да го прави максимално независим от смяната на партийните управления в страната.

В документа се предлага да се въведе армейско структуриране на стражарите. Най-голяма полицейска единица следва да бъде полицейската рота, каквато ще има по една в окръг. Съответно, в околията ще има полицейски взвод, в общината – полицейско отделение. Начело на взвода ще има пристав II степен, начело на отделенията – пристав III степен.

Развита е идеята за създаването на специализирани полицейски служби – Служба за движението по обикновените пътища и улиците на градовете, Служба по питейните и увеселителни заведения, Служба по поддържане на обществената нравственост, Служба по халите, седмичните пазари и панаирите, Железопътна полиция и др.

4) Категоричен е изводът, че полицаите са **зле платени**. Това обстоятелство следва да се промени, като „полицаят трябва да се плати щедро”. Според авторът на документа, повишението на полицейските заплати ще доведе и до промяна в отношението на обществото към полицейските органи, като актуалното равнодушие се смени с уважение.

Най-съществената промяна, предлагана в разглеждания документ, е създаването в България на военна полиция, подобна на италианските карабинери¹⁴. Авторът на документа изразява своята убеденост, че със създаването на такава полицейска организация ще се

приключи с партизанщината при назначенията на полицейските служители. Смята се, че този вид полиция ще упражни благотворно влияние върху общественото възпитание, поради предполагащите добро познаване на законите и високи морални качества на бъдещите военни полицаи. Военната полиция ще замени армията в упражняването от нея на функции по поддръжката на вътрешната сигурност на страната. Във военно време тази полиция ще охранява фронтовия тил.

В документа се предлагат два конкретни варианта за организация на военната полиция. Идеята е да се пристъпи към реализация на първия при положение, че в България се запази системата на наборната армия. Тогава военната полиция ще бъде в състав от един пехотен полк от 3000 души, разпределени в три дружини, които ще бъдат разположени в трите военноинспекционни области. Едновременно се предвижда и създаването на един конен ескадрон от 120 души, разпределени в три взвода. Във военно време дружините ще се развърщат в полкове, а конните взводове – в ескадрони. Попълването на военната полиция ще става по общия наборен принцип, като ще се предпочитат младежи с високо образователно ниво и съответни морални качества. Попълването, организацията, издръжката, назначаването на началнически състав ще бъдат съсредоточени във Военното министерство, а използването на военната полиция в мирно време ще бъде от страна на министъра на вътрешните работи. Изчислено е, че тази полиция ще струва на страната около 42 273 600 лв. годишно

В случай че в България се възприеме милиционният способ на военна организация¹⁵, се предвижда създаването на военна полиция в състав от три военно-полицейски полка (по 3000 души в полк) и отделно 3 военно-полицейски ескадрона. При този вариант издръжката ще бъде около 72 841 000 лв. Изрично е отбелязано, че бюджетът на бъдещата военна полиция ще надхвърля с около 18 млн. целия редовен бюджет на Военното министерство за 1915 г. Авторът на документа счита обаче, че тези немалки разходи са належащи най-вече поради „засилващите се крайни и дори утопични течения”.

Проектът на Щаба на армията за реформиране на българската полиция от 1919 г. става възможен благодарение на няколко обстоятелства. Ще ги посоча, без да имам амбиция за подреждането им по

важност. На първо място, дългите военни години са създали особено самочувствие у българското офицерство – то смята, че практически всички въпроси около държавната сигурност и опазването на обществения ред са негова запазена територия. Българският офицерски корпус възприема себе си като най-сериозния гарант за оцеляването и благоденствието на българската държава. Това убеждение се запазва и в следващите години. То е пряка причина за събитията от 1923 и 1934 г. и в значително по-малка степен – за случилото се на 9 септември 1944 г. Въпросното убеждение кара българските офицери да формулират и предлагат свои мнения и съвети (в случая най-вероятно непоискани) по отношение организацията на невоенните служби за сигурност и обществен ред.

Разбира се, визираното самочувствие на българското офицерство неизбежно го вкарва в къде ясен, къде не дотолкова видим конфликт с ръководителите на полицейските структури. В разглеждания документ ясно прозира лошото отношение на българските висши военни към полицията и изобщо спрямо МВРНЗ. Тук не бива да се пренебрегва обективното наличие на тенденция за обтегнати отношения между двете институции за сигурност, каквато съществува във всички географски региони и във всички исторически епохи. Към 1919 г. в България ситуацията е влошена и от току-що приключилата „Голяма война”. В условията на военно положение една значителна част от поддържането на обществения ред преминава от ръцете на полицията в ръцете на армията. Съществуват безспорни свидетелства, че по време на Първата световна война определени армейски командири са склонни да превишават своите права в полицейско отношение. Стига се до арести, отстраняване от работа, обиски и завеждане на дела от военните власти спрямо отделни полицейски чиновници. Понякога не се спазва нормата, че за арест на полицейски чиновник е необходимо изрично разрешение от Вътрешното министерство. В доклад на инспектора на полицията Свинаров до министър-председателя и вътрешен министър д-р Васил Радославов от 9 февруари 1916 г. се обръща внимание на обстоятелството, че военните власти масово не се съобразяват с разпоредбите на „Временния правилник за службата през време на военно положение”. Според инспектора престъпленията, заради които най-често поли-

цейски чиновци са подвеждани под наказателна отговорност пред военните съдилища, са престъпления по служба, а разглеждането на съдебните дела по тях не е иззето чрез посочения правилник от компетентността на гражданските съдилища¹⁶.

И, разбира се, трябва да се отбележи стремежът на българските военни да намерят начини за съхраняване при новите обстоятелства на най-важния силов ресурс на една държава тогава – офицерския и подофицерски кадър. В съществена степен това може да се реализира чрез насищане (по един или друг начин) на полицейските органи с бивши военнослужещи, така че те да запазят военните си умения. Въпреки че това никъде не е споменато изрично, идеята за създаване на военна полиция по образец на италианските карабинери има за цел най-вече колкото се може по-ефективно да се съхрани българската войска (или по-точно част от нея).

3. Заключение. От разгледания документ става ясно, че сред военните среди в България има наличие на идеи за създаване на жандармерия три месеца преди текста на проектодоговора за мир да бъде връчен на българската делегация в Париж и по този начин неговото съдържание да стане обществено известно. Следователно за компетентните военни органи в България много скоро след края на Първата световна война е било повече от ясно, че предстоят резки промени в числеността и начина на рекрутиране на българската армия. И действително, в България през следващата 1920 г. се създава жандармерия¹⁷. През 1925 г. българският парламент гласува нов *Закон за жандармерията*¹⁸, за да задоволи някои претенции на победителите във войната.

Трябва да се отбележи, че новосъздадената в България жандармерия неправилно е разглеждана от някои политици¹⁹ и от някои изследователи²⁰ като задължително регламентирана от Ньойския договор. Всъщност, споменаването на *жандармерия* в чл. 71 от Ньойския договор няма характера на задължение за българската държава, а представлява само елемент от *примерно изброяване* на видовете възможни организационни форми по отношение въоръжените сили на България. Изричното споменаване на *жандармерия* в това примерно изброяване е съвсем естествено, като се има предвид, че текстът на договора е писан основно от французи. Бързото въз-

приемане на идеята за създаване в България на жандармерия вероятно се дължи както на обстоятелството, че в страната вече е имало (в друго историческо време) жандармерия, така също и на волното или неволно подражание на практиките в сферата на обществения ред и националната сигурност на основната европейска победителка в Първата световна война – Франция.

Създадената през 1920 г. жандармерия значително се различава от проектираната година по-рано. Докато в проекта от 1919 г. жандармерията следва да изпълнява изцяло полицейски функции и дори донякъде (или дори напълно) да замени обичайната полиция, то реалните ѝ създатели и началници не я разглеждат като нова форма на полицейски сили, а като прикритие за съхраняване на войскови части и подразделения, като част от сухопътните въоръжени сили на страната²¹. Между проектираната през 1919 г. и реално създадената нова силова структура съществуват и много устройствени различия.

Дългогодишните опити за реформиране на българската полиция се реализират чак през 1925 г. Тогава е приет специален *Закон за администрацията и полицията*²². Най-същественото нововъведение е създаването на отделна Дирекция на полицията, която се ръководи от директор, непосредствено подчинен на министъра на вътрешните работи и народното здраве. Новата полицейска структура определя облика на българските служби за защита на обществения ред дълги години, включително и след 9 септември 1944 г.

БЕЛЕЖКИ

¹ От 1911 г. – Министерство на вътрешните работи и народното здраве (МВРHZ).

² Държавен вестник, бр. 133, 12 декември 1889 г.

³ Държавен вестник, бр. 50, 5 март 1890 г.

⁴ Държавен вестник, бр. 11, 16 януари 1899 г.

⁵ Държавен вестник, бр. 65, 24 март 1905 г.

⁶ Държавен вестник, бр. 3, 4 януари 1907 г.

⁷ Това са: Правилник за антропометричната служба при Столичното градоначалство (Държавен вестник, бр. 154, 19 юли 1907 г.), Правилник за подготовителния курс на полицейските стражари при Столичното градоначалство.

чалство (Държавен вестник, бр. 156, 21 юли 1907 г.), Правилник за полицейския затвор при Столичното градоначалство (Държавен вестник, бр. 159, 25 юли 1907 г.), Правилник за службата на адресното бюро при Столичното градоначалство (Държавен вестник, бр. 169, 8 август 1907 г.), нов Правилник за подготвителния курс на полицейските стражари при Столичното градоначалство (Държавен вестник, бр. 76, 5 април 1912 г.), Правилник за службата на полицейските инспектори и помощниците им при МВРНЗ (Държавен вестник, бр. 199, 3 септември 1915 г.), Правилник за полицейската инспекция при МВРНЗ (Държавен вестник, бр. 112, 21 май 1918 г.).

⁸ Държавен вестник, бр. 60, 19 март 1907 г.

⁹ ЦДА, ф. 242К (Министерство на правосъдието), оп. 2, а. е. 316, л. 1.

¹⁰ Пак там, л. 2–7.

¹¹ За тази липса на информация, ние трябва преди всичко да сме „благодарни” на необмислените унищожавания на полицейски документи, които се реализират на няколко пъти още преди 9 септември 1944 г. Напр. през март 1942 г. е формирана комисия начело с инспектора при Централното управление на МВНРЗ Ив. Танев, която трябва да прегледа подлежащите на унищожение документи, създадени до края на 1932 г. вкл. Въпреки, че в своята работа комисията се ръководи от съответна инструкция от 1935 г., явно тя гледа много тясно на формулата “документи с отчетно и историческо значение”, съдържаща се във визираната инструкция. Вж. ЦДА, ф. 264К (Министерство на вътрешните работи и народното здраве), оп. 1, а. е. 212, л. 74.

¹² **Симеонов, Ст.** Полицията в България (1879–1944). Политически, правни и управленски аспекти. С., 2003, с. 23–31.

¹³ ДВИА, ф. 22 (Щаб на армията), оп. 3, а.е. 234, л. 127–142.

¹⁴ Корпусът на италианските карабинери е създаден по образец на френската жандармерия от краля на Сардиния Виктор Емануил I на 13 юли 1814 г. На корпуса са възложени две основни задачи – контрол на реда и дисциплината в армията и полицейски функции спрямо цивилното население. Вж. **Мечков, Ив.** Пресечна точка на закон и дълг. – *Български воин*, 2006, № 1, с. 5. Що се отнася до френската жандармерия, съществуват сигурни доказателства, че френски жандармерийски формирования са участвали още в Стогодишната война през първата половина на XIV в. Названието „национална жандармерия” се появява в закон от 16 февруари 1791 г. Вж. **Славчева, Ив.** Френската жандармерия до XIX в. – *Военно-исторически сборник*, 2004, кн. 4, л. 64–65.

¹⁵ След края на Първата световна война в България се обсъжда възможността армията да се организира на милиционен принцип, т.е. на основа-

та на въоръжения народ. Един от привържениците на подобно начинание е о. з. полк. Йордан Венедиков, а един от противниците – о. з. полк. Александър Ганчев. Вж. **Ганчев, Ал.** Не е за нас тази дреха (отговор на полк. Йордан Венедиков). – *Народна отбрана*, бр. 7, 31 март 1919 г.; **Ганчев, Ал.** Милиционната система. – *Народна отбрана*, бр. 20, 16 април 1919 г.; бр. 21, 17 април 1919 г.; бр. 23, 22 април 1919 г.; бр. 29, 29 април 1919 г.; бр. 36, 9 май 1919 г.; бр. 40, 14 май 1919 г.; бр. 43, 4 юни 1919 г.

¹⁶ ЦДА, ф. 313К (Васил Радославов), оп. 1, а. е. 2478, л. 1–3.

¹⁷ Държавен вестник, бр. 185, 16 ноември 1920 г.

¹⁸ Държавен вестник, бр. 24, 1 май 1925 г.

¹⁹ При дискусиата в Народното събрание, когато се разглежда проекта за *Закон за жандармерията* на първо четене, Александър Стамболийски и Стоян Костурков твърдят, че Ньойският договор задължава България да има жандармерия. Никола Мушанов определя това мнение като „съвършено невярно”. Вж. Стенографски дневници на XIX ОНС, I ИС, кн. 3 (55 заседание, 13 септември 1920), С., 1921, с. 1746–1754.

²⁰ **Йонов, М.** Българската армия като държавна институция след Първата световна война 1919–1929 г. С., 1995, с. 41. Вж. също **Йонов, М.** Междусъюзническият военен контрол и затрудненията за попълването на българската армия, пограничната стража и жандармерията след Ньойския мирен договор от 1919 г. – *Известия*. Национален център по военна история. Военноисторическо научно дружество. Т. 55, С., 1933, с. 134.

²¹ **Йонов, М.** Българската армия... с. 74, 195.

²² Държавен вестник, бр. 25, 4 май 1925 г.

ЛИТЕРАТУРА

Архивни източници

Централен държавен архив (ЦДА), ф. 242К ; 264К ; 313К

Държавен военноисторически архив (ДВИА), ф. 22

Публикации

Ганчев, Ал. Не е за нас тази дреха (отговор на полк. Йордан Венедиков). – *Народна отбрана*, бр. 7, 31 март 1919 г.

Ганчев, Ал. Милиционната система. – *Народна отбрана*, бр. 20, 16 април 1919 г.; бр. 21, 17 април 1919 г.; бр. 23, 22 април 1919 г.; бр. 29, 29 април 1919 г.; бр. 36, 9 май 1919 г.; бр. 40, 14 май 1919 г.; бр. 43, 4 юни 1919 г.
Държавен вестник, бр. 133, 12 декември 1889 г.

Държавен вестник, бр. 50, 5 март 1890 г.
Държавен вестник, бр. 11, 16 януари 1899 г.
Държавен вестник, бр. 65, 24 март 1905 г.
Държавен вестник, бр. 3, 4 януари 1907 г.
Държавен вестник, бр. 185, 16 ноември 1920 г.
Държавен вестник, бр. 25, 4 май 1925 г.

Йонов, М. Българската армия като държавна институция след Първата световна война 1919–1929 г. С., 1995.

Йонов, М. Междусъюзническият военен контрол и затрудненията за попълването на българската армия, пограничната стража и жандармерията след Ньойския мирен договор от 1919 г. – *Известия*. Национален център по военна история. Военноисторическо научно дружество. Т. 55, С., 1933.

Симеонов, Ст. Полицията в България (1879–1944). Политически, правни и управленски аспекти. С., 2003.

Славчева, Ив. Френската жандармерия до XIX в. – *Военноисторически сборник*, 2004, кн. 4.

Стенографски дневници на XIX Обикновено народно събрание (ОНС), I Извънредна сесия (ИС), кн. 3, С., 1921.