

## РЕОРГАНІЗАЦІЯ МІСЬКОЇ ПОЛІЦІЇ У ВЕЛИКИХ МІСТАХ УКРАЇНИ В 70-рр. ХІХ ст.

Наукові дослідження та аналіз процесів створення держав і шляхів їх просування до побудови намісного стереотипу суспільного устрою або досягнення інших загальнодержавних цілей свідчать, що обов'язковою умовою досягнення будь-якої поставленої державотворницької мети є дотримання і виконання фізичними та юридичними особами країни вимог чинного законодавства. Функції контролю за виконанням означеними суб'єктами законодавчих актів покладаються на правоохоронні органи, серед яких провідне місце посідає поліція. До її компетенції, як правило, відносять обов'язки з охорони громадського порядку, профілактики, попередження, припинення та розкриття кримінальних злочинів, розшуку та затримання злочинців, провадження попереднього слідства з певних категорій злочинів, накладання адміністративних стягнень з ряду визначених законодавством правопорушень тощо.

Беззастережна реалізація поліцією означених функцій була і є визначальною запорукою збереження і підтримання в країні внутрішньої безпеки, яка є обов'язковим фактором забезпечення вирішення поставлених завдань політичного, економічного та соціального спрямувань.

Тому втілення завдань побудови і розбудови держави будь-якого типу в значній мірі знаходиться в прямій залежності від ефективності діяльності державного правоохоронного органу — поліції. Вона, в свою чергу, у вирішальній мірі залежить від рівня уваги, підтримки і допомоги з боку відповідних законодавчих, плануючих, фінансуючих та інших державних структур щодо надання можливості необхідного правового, матеріально-технічного забезпечення поліції, здійснення в її органах та підрозділах реорганізаційних заходів, проведення наукового обґрунтованої кадрової політики.

Стан кадрового потенціалу сил державних органів з охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю в першу чергу залежить від їх кількісного та якісного складу, умов функціонування тощо. З цієї причини з часів заснування поліції в Росії і, зокрема, в Україні, постійно здійснювались певні заходи щодо організаційно-штатного удосконалення її служб, забезпечення їх кадрами необхідного кваліфікаційного рівня, які б відповідали специфічним підвищеним вимогам професій спеціальностей і посад проведення

добору, розстановки, навчання і організації умов праці особового складу.

Одним з найбільш характерних і типових періодів подібного пошуку оптимальних варіантів кадрового забезпечення активізації правоохоронної діяльності фахівцями-правниками визнається друга половина XIX ст.

Створення, реорганізація, укрупнення і скорочення правоохоронних органів, в тому числі — поліції, як свідчать дослідники, завжди було вимушеним заходом держави щодо реагування на зміни криміногенної ситуації в країні, її політичного та соціально-економічного стану. Росію початку 60-х р. минулого століття характеризували подальший розвиток капіталізму і поширення урбанізації, збільшення міграції населення, що створювало сприятливі умови для зростання і поширення злочинності. В результаті проведення селянської реформи право вотчинної поліції поміщиків перестало існувати і державна поліція позбавилась значного резерву правоохоронного і репресивного апарату. Крім того, необхідність збільшення чисельності й удосконалення структури поліції обумовлювалось стрімким зростанням в країні робітничого руху. Поряд з цим тогочасна поліція була малочисельною недостатньо фінансовою, комплектувалась малоосвіченими низькокваліфікованими кадрами.

За даних умов царське самодержавство було не в змозі не тільки впливати на викоренення причин злочинності в країні, а й навіть вести з нею досить ефективну боротьбу. З цього приводу міністр фінансів Росії граф А. Капрін висловлював припущення, що коли в інших країнах революції відбуваються від недоліків в галузі економіки та фінансів, то в Росії це може відбутися від недоліків в організації та діяльності поліції.

Дані несприятливі передумови спонукали самодержавство і уряд Росії видати ряд законодавчих та підзаконних актів щодо започаткування низки загальнодержавних реформ, в тому числі і поліцейської.

Поліцейська реформа 1862 р. отримала своє законодавче оформлення в двох основних актах: Указі Олександра II і «Тимчасових правилах про устрій поліції в містах та повітах губерній, щодо загальної установи керування» [2]. Вона була досить логічно продумана і обґрунтована та спрямована на поліпшення боротьби зі злочинністю, а також на підвищення ефективності діяльності поліції. Даними документами передбачалось певне збільшення чисельності поліції, зміцнення її кадрів, проведення окремих організаційно-штатних змін тощо. Одним із завдань поліцейської реформи також було звуження компетенції поліції і звільнення її від цілого ряду функцій.

Проте, передбачувані організаційні заходи реформи не були достатньо фінансово підкріплені асигнуваннями з державної казни. Основний упор в фінансуванні робився на залучення коштів органів місцевого самоврядування, які, в свою чергу, були спроможні вишукати необхідну їх кількість. З цієї причини поліцейська реформа відбувалась неодноразово по всій країні, проходила із значними труднощами і розтягнулася на десятиліття.

Яскравим прикладом проведення на початку 70 рр. XIX ст. такої реорганізації були поліції великих губернських міст України: Києва, Одеси, Харкова.

Ці поліцейські управління, з означених причин, вимушені були працювати значний час за незмінними штатами: Одеське — 27 років (з 1844 по 1871) [3, оп. 55, л. 54], Київське — 21 рік (з 1854 по 1875) [4, оп. 55, п. 213], Харківське — 5 років (після невдалої спроби реорганізації в 1868 р.) [5, оп. 519, с. 107]. Ще в 1861 р. й багато разів потому, київським губернським начальством у листах до Департаменту поліції Міністерства внутрішніх справ визнавалась невідповідність штатів і окладів міської поліції як постійному населенню м. Києва (на той час — 67 тис.), так і особливим умовам міста, яке займало все більшу територію і було центром управління промисловим Південно-західним краєм, промисловості та торгівлі [6, оп. 55, л. 213]. Вносились конкретні пропозиції щодо упорядкування штатної чисельності та реорганізації структури. Аналогічні ініціативні кроки неодноразово здійснювались з боку губернських апаратів Харкова, Одеси та інших великих міст України. Проте, у переважній більшості результатом розгляду в МВС були поради протилежного змісту — скоротити пропонувану штатну чисельність поліцейських управлінь і зменшити їх фінансування.

Разом з тим, регламентуючі поліцейську реформу документи не передбачали можливість здійснювати реорганізацію поліцейських апаратів певної категорії міст одночасно і однаково. Відомий юрист Є. Карнович, аналізуючи вади і недоліки ходу поліцейської реформи, в 1873 р. звертав увагу на недосконалість «Тимчасових правил». «Таким чином виявляється, що, в даний час, організація нашої поліції взагалі знаходиться у перехідному положенні, діючи на підставі тимчасових правил, і що, крім того, вона не являє повсюдної одноманітності» [7, с. 36].

Із зазначених причин організаційно-штатні зміни в поліцейських підрозділах великих міст України фактично відбулись в різний час. Хоча вони переслідували одні й ті ж цілі (збільшення штатної чисельності особового складу, підвищення грошового утримання працівників, поліпшення умов праці тощо), реалізовувались по-різному в залежності від місцевих умов. Так, фінансове утримання

особового складу поліції повсюдно відбувалось на різних засадах. Питома вага коштів, з державного бюджету, що виділялися на ці цілі в м. Києві, складала 46,2% і з місцевого бюджету, — 53,8%. У Харкові, відповідно, 64,4% і 35,6%. А грошове утримання поліції м. Одеси здійснювалось цілком за рахунок коштів міського бюджету [8, оп. 55, л. 54].

Загальнопозитивною рисою проведеної реорганізації слід визнати значне зміцнення штатної чисельності особового складу поліції усіх реформованих міст. У Києві завдяки цим заходам вона зросла на 26,3: (з 312 до 394), Харкові — на 62,1% (з 153 до 248), Одесі — в 2,5 рази (з 105 до 363). Дане збільшення штатів, здійснене в різних містах у різний час, привело до приблизно однакових результатів у розподілі чисельності поліцейських у розрахунку на кількість населення. Якщо до реорганізації штатів у м. Києві в середньому приходилось 2,7 поліцейських на тисячу населення, Харкові — 1,5, Одесі — 0,8, то з новими штатами цей показник зріс до, відповідно, 3,4; 2,5; 2,7.

Заслугує на увагу досить вдала спроба звести до спільного знаменника кількість поліцейських дільниць в означених містах. У м. Києві налічувалось шість таких поліцейських дільниць, що було залишено без змін. У м. Одесі відповідно до пункту 12 «Тимчасових правил» до шести функціонуючих поліцейських дільниць було приєднано ще одну — приміську. В м. Харкові шляхом укрупнення 12 дільниць реорганізували в шість.

Результатом даного заходу стала низка позитивних зрушень. По-перше, кількість населення, що проживало на території обслуговування дільниць аналізованих міст, наблизилась до приблизно однакових показників (в Києві — 19545, Одесі — 19166, Харкові — 13760). По-друге, в м. Харкові, найменшому за кількістю населення серед даних міст, за рахунок скорочення вдвічі кількості поліцейських дільниць значно збільшувалась штатна чисельність функціонуючих, штатні посади керівників скасованих дільниць були перетарифіковані на користь посад практичних працівників. По-третє, укрупнення штатної чисельності дільниць надавало додаткові можливості маневрування особовим складом, особливо під час проведення масових заходів. У м. Києві кількість поліцейських на одній дільниці збільшилась на 26,9% (з 52 до 66), Харкові — у 2,2 рази (з 13 до 42), Одесі — у 1,5 рази (з 21 до 52).

Означені та ряд інших заходів поліцейської реформи не були остаточно регламентовані Указом Олександра II і «Тимчасовими правилами». Тому, їх початок та зміст залежали від умов, що склалися на місцях, можливостей місцевих бюджетів, зацікавленості, авторитетності та наполегливості губернаторів.

За свідченнями сучасників серед міст України до 1861 р. лише

Одеса мала понад 100 тисяч жителів. Її швидкому зростанню і економічному розвитку сприяло розширення промисловості, зовнішньої торгівлі, оголошення міста порто-франко (1819 – 1859 рр.), будівництво залізниць до Балги і Кисва, розбудова морського порту (в кінці XIX ст., порт Одеси товарообігом займав друге місце після Петербурга) [9, с. 255]. З цих причин Департаментом поліції Міністерства внутрішніх справ у 1871 р. було дозволено здійснити реорганізаційні заходи поліцейської реформи у запропонованому місцевими органами варіанті. В 1873 році такого права домогся Харків, у 1875 — Київ.

Відповідно до обсягів території означених міст, кількості населення, показників промислово-економічного потенціалу розподілялися штатна чисельність в реорганізованих поліцейських управліннях особового складу та фінансові суми на їх утримання. Різницю становили окремі конкретні структурно-посадові зміни. Наприклад, на відміну від інших одеський поліцмейстер мав замість одного двох помічників. У Харкові та Києві на кожній дільниці працювали по два помічники приставів, в той час як в Одесі — по одному.

Таким чином, штатна чисельність поліції вказаних міст при проведенні реформи визначалась на місцях і затверджувалась урядом з урахуванням соціально-економічних, демографічних та інших особливостей регіонів. Але заходи, передбачувані безпосередньо поліцейською реформою, в більшості міст були пущені на самоплив, часом вони мали хаотичний, затяжний, перманентний характер, а тому виявлялися запізнилими. Крім того, кошти на утримання пореформеної поліції, як і раніше, були недостатніми, через що якісний склад кадрів не відповідав поставленим завданням. Київський губернатор у своєму звіті про стан губернії за 1875 р. зазначав, що «найважливішою перепоною в діяльності поліції є нестача підготовлених і освічених осіб. Тому, з причин поганого фінансування та важких умов праці не тільки люди з вищою, але й з середньою освітою рідко обирають для своєї служби поліцію, а віддають перевагу службі в інших відомствах, де утримання більше й заняття не такі обтяжливі» [10, оп. 55, л.30].

Тим часом з подальшим розвитком капіталізму в Росії створювались все більше сприятливі умови для росту злочинності. Збільшення чисельності поліції та проведені організаційно-штатні реформування не привели до відчутних змін в діяльності органів поліції. А відтак — у її впливі на пом'якшення криміногенної ситуації в країні. Уряд пішов традиційним і вже випробуваним шляхом замість перегляду існуючого законодавства, що визначало б нові умови служби і порядок діяльності чинів поліції, відпрацювання необхідного проекту перетворення поліції тощо.

Відомий російський статистик С. Тарновський наводив такі дані про зростання кримінальної злочинності в Росії у пореформений період: «Загальне число справ, що виникли, як в загальний так і у світовій юстиції з 1876 по 1889 рр., зростає на 57%, по 4% щорічно, тоді, як населення за цей час збільшувалося на 1,5% щорічно, або в три рази повільніше [11, с. 66]. В подальшому, темпи зростання злочинності стали ще більше випереджати приріст народонаселення. Органи поліції, не отримавши конкретних, беззаперечних комплексних законодавчих та нормативних актів щодо докорінного реформування системи, продовжували працювати, виходячи з місцевих можливостей. Передбачуваної загальнодержавної поліцейської реформи в Росії у повному обсязі не відбулось, а «Тимчасові правила» залишалися основоположним документом понад 50 років до скасування самої поліції.

#### Література

1. Полиция и милиция России: страницы истории. — М., 1995. — 39 с.
2. ПСЗ. — Соб. 2, — т. XXXVII, 1862, — №38622 – 39116.
3. ЦГИА України. — Ф. №442, оп. №55, д. №463, л. 54.
4. ЦГИА України. — Ф. №442, оп. №55, д. №463, л. 213.
5. ЦГИА України. — Ф. №442, оп. №519, д. №215. — С. 107.
6. ЦГИА України. — Ф. №442, оп. №55, д. №463, л. 213.
7. Карнович Е. П. Очерки наших порядков административных, судебных и общественных. — С.-Петербург, 1873, — 36 с.
8. ЦГИА України. — Ф. №442, оп. №55, д. №463, л. 54.
9. Большая советская энциклопедия: Изд. 3. — М., 1974. — т. 18. — 255 с.
10. ЦГИА України. — Ф. №442, оп. №55, д. №447, л. 30 (об.).
11. Ярмыш А. Н. Наблюдать неотступно. Административно-полицейский аппарат царизма и органы полицейского сыска в Украине в конце XIX — начале XX веков. — 66 с.

*Д. Б. Лабоженко*  
(Університет внутрішніх справ)

### ОРГАНІЗАЦІЯ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЗА ЧАСИ ВЕЛИКОЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ ВІЙНИ

Організація міліції на початку Другої світової війни в порівнянні з довоєшніми часами практично не змінилася. Правова база, на якій будувалась організація та діяльність міліції була доповнена загальними нормативними актами, що торкалися всієї