

УДК 351.745(477)

В.А. ОРЛОВ, Донецький юридичний інститут МВС України

ОСНОВНІ ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОМУНАЛІЗАЦІЇ МІЛІЦІЇ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, комуналізація, правоохоронна функція, муніципальна міліція, охорона громадського порядку, історичний досвід

Конституційна асамблея вибудовує зміни до Основного Закону України на засадах повної децентралізації й деконцентрації влади, забезпечення ефективності та автономії органів місцевого самоврядування. Пропоновані трансформування положень Конституції України призведуть до затвердження сильної та самодостатньої територіальної громади, яка нарешті буде здатна вирішувати всі місцеві справи, серед яких визначне місце займають питання забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Дослідженню історичного аспекту реалізації правоохоронної функції органів місцевого самоврядування присвячені праці вітчизняних правознавців М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.М. Бесчастного, Ю.О. Волошина, Ю.М. Коломієць, А.М. Подоляки, О.С. Проневича, А.В. Сергєєва, В.Ю. Холявкіної та інших, які розглядали загальні теоретичні питання досліджуваної тематики. Історичному досвіду організації та діяльності муніципальної міліції присвячені окремі розділи дисертаційних досліджень Т.І. Гудзь, В.Б. Дубовика, А.І. Камінського, Я.М. Когут, А.С. Поклонського. Водночас, при розгляді у згаданих роботах набутого історичного досвіду місцевим самоврядуванням по реалізації правоохоронної функції, не було розкрито окремих сторін та особливостей забезпечення муніципального правопорядку територіальною громадою на протязі української історії.

Звідси, метою статті є комплексне вивчення вже набутого історичного досвіду територіальної громади із забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, та визначення ефективних механізмів діяльності громади у цій сфері.

Для позначення процесу набуття громадою (комуною) в окремі історичні періоди можливості, якщо не на напряму керувати станом громадського порядку на території мешкання комуні, то дієво впливати на локальну правоохорону, будемо використовувати термін «комуналізація» як похідне від слова «комуна» (самоврядна громада).

В ході дослідження розглянемо, які ж саме форми приймав цей процес за весь історичний період розвитку місцевого самоврядування в Україні до сьогоднішнього дня. У кожному з цих періодів територіальна громада та створювані нею представницькі органи, відігравали певну роль у забезпеченні муніципальної правоохоронної функції, проте мали різні форми та прояви. Як з цього приводу наголошує А.М. Кононов: «функція охорони громадського порядку іманентно властива місцевому самоврядуванню: повнокровне самоврядування немислиме без можливості задоволення потреби населення в належному громадському порядку» [1, с.36].

Правоохоронну функцію задовго до створення органів місцевої влади ефективно виконувала комуна. Починаючи з прадавніх часів кожна територіальна родова, згодом сусідська громада, самостійно, на власний розсуд і під власну відповідальність, у межах наявних можливостей, вирішувала справи місцевого значення, серед яких вагоме місце займали питання правопорядку. Яскраво це описується в працях М. Грушевського: «...люди сходилися на певні місця де правила суд над провинниками, вишукували злодіїв...» [2, с.15]. За відсутності владних інституцій правопорядок в ті часи підтримувався за допомогою копних судів. Ф.І. Леонтович вивчаючи генезу походження копних судів стверджує: «...при сла-

бкому розвитку загальної об'єднаної влади, яка б проводила власними силами й засобами функції правоохорони людності від «лихих» людей, сама людноість...одправувала ці функції в формі гуртової солідарності й заснованої на круговій поруці й заступництва з метою боротьби із злочинством і лихими людноями задля суду й покарання. Сусіди або околичні людної повинні були після першого покликку скривдженого допомогти йому шукати в купі з ним кривдника, судити його й карати. Коли сусіди не з'являлись на поклик скривдженого, не йшли на копну сходку... кінець-кінцем, їх звинувачено й карано було як справжніх («істих») кривдників» [3, с.89, 94–95].

Як функція місцевого самоврядування, правоохоронна функція з'явилася за часів Київської Русі. Тоді ж було створено комунальний орган громадського порядку – «нічну варту», яка була «відома в Україні повсюдно від тих часів, коли необхідно було забезпечити оборону громади від зовнішнього нападу» [4, с.33]. Не менш важливу роль у забезпеченні правопорядку в той період відігравали зборові суди або віча, у компетенцію яких входила передусім оборона приватної та громадської власності, вирішення майнових справ, сплата повинностей, ведення попереднього слідства та інші справи [5, с.91].

Отримала своє закріплення ця функція у першій пам'ятці права – «Руській Правді» (виданої у 1015 році), де було регламентовано діяльність верву – органу місцевого, селянського самоврядування, сільської територіальної общини, виконавчим органом якої були збори громадян. Що цікаво, що члени верву були пов'язані між собою системою кругової поруки, тобто вони «ручили за своїх членів і відповідали за переступ, вчинений на території верву» [2, с.78]. Проте, у багатьох статтях «Руської Правди» матеріальна відповідальність за злочин, вчинений на території верву, покладалася на конкретну особу – злочинця, а верв відповідав лише тоді, коли того не знайдено. В ці роки «Руська Правда» встановлює сувору відповідальність за бійки, погрози

оголеними мечами, захоплення чужих коней та їзду на них містом, бешкетництво на банкетках, виривання борід і вусів [6, с.404, 436].

У період феодальної роздробленості Київської Русі посилюється роль вічевих сходів, на яких вирішувались питання законодавства, сплати податків, охорони громадського порядку, та інші важливі питання для общини.

Цікаво зазначити, що з прийняттям християнства в Київській Русі збільшився вплив церкви на всі сторони життя в державі. Завдяки цьому церковні особи сповідуючи норми моралі та християнські заповіді, забезпечували дотримання віруючими правил громадського порядку.

За часів польсько-литовської доби в містах України (середина XIV століття) набуло поширення Магдебурзьке право, що зумовило стрімкий розвиток самоврядування у всіх сферах міського життя. Так, міщани складали свою громаду з власним судом і управою. На чолі управи ставали виборні бургомістри й ратмани, на чолі суду – вїйт і лавники. У містах магдебурзького права поліцейські функції виконував вїйт – голова лави (судового органу магістрату), який був головною посадовою особою у забезпеченні правоохоронної діяльності в місті, та «нічний» бурмістр – начальник міської варти, який слідкував за дотриманням громадського порядку, вимог протипожежної безпеки та правил торгівлі. Визначально, що у місті Львові нічна варта, що охороняла місто в нічний час, почала діяти ще у 1507 році [7, с.16].

Як відомо, демократичні засади Запорізької Січі передбачали і гарантували широке місцеве самоврядування, це було закріплене у першій українській Конституції – «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького» (Конституція Пилипа Орлика). У Запорізькій Січі склалася розвинута система охорони громадського порядку, яка фактично була комунальною. Вона складалася з вартових патрулів, особливих козацьких команд для охорони байраків від знищення їх російськими військовими та річкової охорони на запорозьких човнах – дубах.

Треба відзначити, що у вищерозглянутий період, на інших українських територіях поліцейський апарат взагалі був відсутній. У феодальних маєтках українських та польських магнатів виконання функцій охорони громадського порядку було покладено на багаточисленних управителів та наглядачів, а рішення про покарання приймав сам пан.

Автономність, з ознаками комуналізації, правоохоронної функції на українській території зберігалася до 1783 року, поки повсюдно не була розповсюджена дія законодавства Російської Імперії.

Поліцейський апарат імперської держави був достатньо централізованим, його регламентація була викладена у «Пунктах, даних С-Петербурзькому Генерал-Полицмейстеру» (1718 року). У цьому документі визначалися завдання міської поліції, серед них було й спостереження за будівлями, які зводилися в місті, й чистота вулиць, й охорона порядку. Але деякі ознаки комуналізації все ж таки були присутні. Так мешканці міст обирали караульних, які ночами ходили вулицями з пристроями – тріскачками, та спостерігали за громадським порядком й протипожежною безпекою слідкуючи за вогнем нічних світильників. Що характерно, за ухилення від цієї повинності на караульних накладався штраф. Сільська поліція, яка була організована в 1787 році, також мала ознаки комуналізації, так як в ній були присутні виборні посадові особи – старшини, старости, соцькі і десятники. Згодом староста зробився представником громадського селянського управління, а соцький (його обирали чи призначали із розрахунку ста селянських дворів) одержав чисто поліцейське значення. Згодом деякі десятники повинні були сприяти губним старостам у відправленні суду, а воеводам – при ловах злодіїв і розбійників. У «Положенні про земську поліцію» від 03.06.1837 р. підтверджено існування десятицьких у поселеннях казенних, удільних, ямщицьких і вільних хліборобів, при чому про десятицьких установлено, що вони, як і соцькі, обираються в поселеннях для виконання на-

казів станового пристава і безпосереднього нагляду за благочинням [8, с.13].

Система поліцейських формувань з ознаками комуналізації існувала на території Російської Імперії до 60-их років XIX сторіччя, а після прийняття «Тимчасових правил про устрій поліції в містах і повітах» у 1862 році у кожному повіті створювалися єдині поліцейські органи – поліцейські управління на чолі з повітовими справниками. Розширення і зміцнення поліцейського апарату продовжувалося до початку Лютневої революції.

Перші кроки до створення комунальної міліції були зроблені у березні 1917 року коли Тимчасовий уряд проголосив про заміну поліції народною міліцією з виборним керівництвом, яке підпорядковувалось органам місцевого самоврядування [9, с.73].

В Українській Народній Республіці (далі – УНР) народна міліція підпорядковувалась Центральній Раді, але проти боротьби зі злочинністю вона виявилась малоефективною. Саме тому в деяких великих містах для допомоги народній міліції створювалися формування з офіцерів, козаків і студентів. У Києві для охорони міста, з метою сприяння очищенню міста від злочинних елементів і підтримання порядку, було організовано військову міліцію та «поліцейську сторожу», що складалася з числа студентів Київського університету які взяли на себе охорону Либідської дільниці [10, с.22].

Вже у листопаді 1917 року за резолюцією Генерального Секретаріату УНР від 03.11.1917 р., у зв'язку з тим, що необхідність у надзвичайній військовій охороні міста Києва (столиці УНР) відпала, наголошувалося, що до міського самоуправління знову повинні перейти всі права стосовно народної міліції. Резолюція доручала керівникам зацікавлених відомств розробити систему заходів щодо охорони порядку в Києві та краї за допомогою військової сили, а також патрулів, служб інспектування [11, с. 44].

За часи правління гетьмана П. Скоропадського міліцію іменували «державна варта»,

яка була створена 09.08.1918 р. згідно «Закону про Статут Української Державної варти» [12, с.75]. Проте знов створений правоохоронний орган, за умов воєнного часу не зміг самостійно подолати розгул злочинності, тому, як і в попередні рази, коли влада не могла впоратися зі злочинністю на містах, вона зверталася по допомогу до народних дружин. За для цього, 17 жовтня 1918 року гетьманом П. Скоропадським були створені добровільні дружини, які займалися підтриманням громадського порядку й формувалися спільно з органами місцевого самоврядування.

Після 02.12.1918 р., коли гетьман П. Скоропадський зрікся влади, перестала існувати й «державна варта». На зміну йому прийшов Гетьманський уряд, потім Директорія, які намагалися створити народну міліцію на зразок європейської поліції, але недовгий час існування української влади в цей історичний період унеможливив проведення обґрунтованих реформ у правоохоронній сфері.

В ці ж часи, на території Східної Галичини, де було створено Західноукраїнську Народну Республіку (далі – ЗУНР), охороною громадського порядку займалася «народна міліція». Народна міліція була формою місцевого самоврядування, формувалась на добровільних началах на зборах або вічах. Згодом був створений державний правоохоронний орган «Корпус Української державної жандармерії», який діяв паралельно з народною міліцією.

У часи насадження радянської влади на українських землях (починаючи з 12.12.1917 р.) для охорони громадського порядку була створена робітничка міліція до складу якої входили спеціальні загони охорони, загони порядку й охорони, робітничі і селянські дружини, охоронні дружини. Безпосередньо, робітничо-селянську міліцію було створено декретом Ради народних комісарів (далі – РНК) Української Радянської соціалістичної республіки (далі – УРСР) від 09.02.1919 р., де роз'яснювалося, що основним її завданням є «охорона революційного порядку та особистої безпеки громадян», боротьба «з криміна-

льними злочинними елементами, які є наслідком капіталістичного ладу» [13, с.58].

Попри те, що за радянських часів міліція була централізованим державним органом правопорядку основна функція якого зосереджувалася на підтримці тоталітарного режиму, були і деякі корисні моменти, з огляду на досліджувану проблематику. Так, необхідно звернути увагу на здійснення охорони громадського порядку сільською міліцією та безпосередньо на діяльність інституту «сільських виконавців». Зрозуміло, що специфіка охорони громадського порядку на селі завжди обумовлювалася значною відстанню до центру, малою чисельністю жителів, а також недостатнім фінансуванням, у порівнянні з містами. Сільські виконавці в сільській місцевості були запроваджені постановою РНК УРСР «Про сільських виконавців» від 09.07.1924 р. з метою «успішного і своєчасного виконання сільськими радами завдань по охороні громадського порядку, особистої й майнової безпеки громадян, по благоустрою й по розвитку суспільної самодіяльності». Сільських виконавців призначала сільська рада з числа постійно проживаючих на відповідній території громадян, не позбавлених виборчих прав. Сільські виконавці знаходилися в безпосередньому підпорядкуванні й розпорядженні голови своєї сільської ради, та несли відповідальність перед сільською радою. [14, с.141].

Також необхідно пригадати наявний досвід територіального розподілу фінансування міліції (15 % міліціонерів фінансувалися з місцевих бюджетів), який дозволяв місцевому виконавчому комітету, шляхом відповідного фінансування впливати на стан громадського порядку та забезпечення благоустрою адміністративної одиниці.

Після розпаду Радянського Союзу та проголошення незалежності України, була зроблена спроба наслідувати радянській досвід у фінансування міліції з місцевого бюджету. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. закріпив за місцевим самоврядуванням право створення, відповідно

до закону, міліції, яка утримувалася за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. У площині «місцевобюджетної» міліції видає указ Президента України від 22.01.2001 р. № 29/2001 «Про утворення місцевої міліції», та фактично було дозволено фінансування міліції з місцевого бюджету. Але реальних важелів впливу місцевого самоврядування на діяльність місцевої міліції так надано й не було, тому що ініціатива створення місцевої міліції надавалася виключно місцевим державним адміністраціям, а усі акти органів місцевого самоврядування у цій сфері підлягали узгодженню з МВС України.

Законодавчим затвердженням місцевої міліції було прийняття 04.03.2004 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції», який вніс відповідні зміни у Бюджетний кодекс України, Закони України «Про міліцію» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно вказаних змін Закон України «Про міліцію» був доповнений статтею 7-1 «Місцева міліція», де зазначалося: «місцева міліція утворюється за рішенням органів місцевого самоврядування на підставі подання місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад, погодженого з Міністерством внутрішніх справ України. Завданням місцевої міліції є забезпечення захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян та охорони громадського порядку на відповідній території».

З аналізу вище перелічених нормативно-правових актів можливо стверджувати, що метою їх було не реальне надання органам місцевого самоврядування можливості забезпечувати та охороняти громадський порядок на відповідній території, а фактичне перекидання фінансового тягаря утримання територіального підрозділу міліцію на місцевий бюджет.

Проте запровадження місцевої міліції так і не відбулося, у зв'язку з економічною та політичною ситуацією в країні, дію цього Закону було призупинено у період 2005–2008 років законами про Державний бюджет України.

Після чого цей закон був остаточно скасований законом України від 03.06.2008 р. за № 309–VI у числі інших законодавчих актів, фінансування яких після рішення Конституційного Суду України за № 10-рп/2008 ускладнилося за умов реальних бюджетно-фінансових механізмів.

Після скасування законодавчої норми про місцеву міліцію, у зв'язку з відсутністю політичної волі до створення фінансової основи становлення муніципальної міліції, також було виключено із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» норму про «створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету», згідно Закону України від 08.07.2010 р. № 2457–VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України».

Однак відсутність законодавчих норм не зупиняла самодостатні органи місцевого самоврядування, виходячи з потреб громади, створювати структури правоохоронної спрямованості. Так, у місті Тернополі згідно рішення Тернопільської міської ради від 05.01.2011 р. була створена «муніципальна поліція»; у місті Дніпропетровську згідно рішення Дніпропетровської міської ради від 02.02.2011 р. було створено комунальне підприємство «Муніципальна гвардія»; в місті Сокиряни Чернівецької області «муніципальна міліція» почала працювати 01.03.2011 р.. Раніш створені підрозділи муніципальної міліції продовжили функціонувати на основі локальних нормативних актів. Яскравими прикладами є місто Львів, де тривалий час існує Управління муніципальної дружини Львівської міської ради, та місто Ужгород, де з 21.03.2008 р. виконує локальні правоохоронні функції відділ муніципальної поліції та правопорядку.

Наведений історичний екскурс підтверджує, що місцева громада має багатий досвід самостійної охорони громадського порядку на своїй території. Тривалий час історії правоохоронна функція на українських землях мала ознаки самоврядування: поєднання колегі-

альності і єдиноначальності в керуванні підрозділів правопорядку, наявність вибірних посад, участь населення у виконанні правоохоронних функцій і контролі громади над підрозділами правопорядку. Наприклад, правоохоронну функцію у давні часи виконували самі члени общини, за часи Київської Русі та Магдебурзького права – виборні місцевими жителями посадові особи (війт-голова лави та «нічний» бургомістр); у добу Запорізької Січі – самоорганізовані козацькі команди, патрулі, варті; в часи Російської Імперії – виборні караульні в містах, в селах – головні соцькі (десяцькі), старости, воєводи; у роки Тимчасового уряду керівництво народної міліції також було виборним; у Радянські часи «сільські виконавці» обиралися з числа місцевих жителів. Необхідно також врахувати й негативний досвід функціонування розрізнених сил правопорядку, які не змогли в певні періоди історії подолати злочинність, тому вибір моделі муніципальної міліції повинен бути науково виваженим з урахуванням всіх історичних аспектів.

Розробка законодавчих актів, що створюють правову та економічну основу діяльності муніципальної міліції в Україні, є перспективним напрямком наукових досліджень у даній сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кононов А. М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка. / А. М. Кононов // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 33–36.
2. Грушевський М. Історія України-Руси: в 11 т., 12 кн. – К. : Наук. Думка, 1991. – Т. 1. – 732 с.
3. Леонтович Ф. И. Областные суды в Великом княжестве Литовском / Леонтович Ф. И. // Журнал Министерства юстиции. – 1910. – С. 89–95.
4. Місцеве самоврядування : монографія. – Кн. 1. Організація роботи сільського, селищ-
- ного голови / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Л., 1999. – 320 с.
5. Коломієць Ю. М. І. Правоохоронна функція в історії місцевого самоврядування / Ю. М. Коломієць, Т. І. Гудзь // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2012. – № 3. – С. 18.
6. Правда Русская. – М.-Л. : Изд-во АН СССР, 1940. – Т. 1. – 506 с.
7. Соціальна боротьба в м. Львові в XVI–XVIII ст. : зб. док. / під ред. Я. П. Кіся. – Львів : Вид-во Львівськ. ун-ту, 1961. – 442 с.
8. Поклонський А. С. Адміністративно-правові основи утворення місцевої міліції в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Поклонський Андрій Сергійович. – Київ, 2008. – 211 с.
9. Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов в 1917 году. Т.1: 27 февр. – 31 марта 1917 г. : протоколы, стенограммы и отчеты, резолюции, постановления общего собрания, собраний секций, заседаний исполкома и фракций / П. В. Волобуев, Б. Д. Гальперина, В. И. Старцев, Ю. С. Токарев ; Ин-т истории СССР ЛО АН СССР. – Ленинград : Наука, ЛО, 1991. – 662 с.
10. Селянський рух на Україні 1569–1647 рр. : зб. док. і матеріалів / [Г. В. Боряк, К. А. Віслобоков, Т. Ю. Гирич та ін.]. – Київ : Наук. думка, 1993. – 534 с.
11. Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України / відп. ред. Ю. Д. Прилюк. – Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с.
12. Камінський А. І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Камінський Андрій Іванович. – Київ, 2008. – 232 с.
13. Советская милиция : история и современность (1917–1987) / Биленко С. В., Желудкова Т. И., Искрина Н. А., Косицын А. П., и др. ; под ред. : Власов А. В. ; редкол. : Гладышев В. И., Кудрявцев А. Я., Осипов И. С., Трушин В. П. – М. : Юрид. лит., 1987. – 336 с.

14. Севастьянов С. С. Институт сельских исполнителей как организационная форма участия трудящегося крестьянства в охране общественного порядка (1924–1932 гг.) / С. С. Севастьянов // Участие трудящихся в охране общественного порядка : Труды Академии МВД СССР. – М. : Изд-во Акад. МВД СССР, 1986. – С. 141.

Орлов В. А. Основні історико-правові засади комуналізації міліції на території України / В. А. Орлов // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 339–345 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_60.pdf

Аналізується історичний досвід територіальної громади у сфері локальної правоохорони. Підкреслюється, що у кожному з історичних періодів територіальна громада відіграла визначну роль у забезпеченні муніципальної правоохоронної функції. Робиться висновок про необхідність розробки правової бази функціонування муніципальної міліції в Україні з урахуванням історичних надбань.

Орлов В.А. Основные историко-правовые основы коммунализации милиции на территории Украины

Анализируется исторический опыт территориальной громады в сфере локальной правоохранительной деятельности. Подчеркивается, что в каждом из исторических периодов территориальная община играла значительную роль в обеспечении муниципальной правоохранительной функции. Делается вывод о необходимости разработки правовой базы функционирования муниципальной милиции в Украине с учетом исторических достижений.

Orlov V.A. Of Major Historical and Legal Bases Communalization Police in Ukraine

In the article the historical experience of the territorial community in the sphere of local policing has been analyzed. The great importance of territorial community in providing municipal law enforcement function in any historical period has been pointed out. Conclusions have been drawn about the necessity of the development of legal basis functioning of the municipal police in Ukraine with account to historical experience.

Форум права