



УДК 347.73(477)(09):351(477)(09)

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФІНАНСУВАННЯ МІЛІЦІЇ УНР (ДОБА ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ ТА ДИРЕКТОРІЇ) ТА ВАРТИ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (ДОБА ГЕТЬМАНАТУ)

Пацалюк О.В., ад'юнкт
кафедри економіко-правових дисциплін
Національна академія внутрішніх справ України

У статті розкрито організаційні та правові засади забезпечення фінансовими ресурсами міліції Української Народної Республіки (доба Центральної Ради і Директорії) та варті Української держави (доба Гетьманату) в період з жовтня 1917 року по листопад 1920 року. Також проведено порівняльний аналіз стану фінансування на сучасному етапі функціонування міліції.

Ключові слова: фінансування, народна міліція, Державна варта.

В статье раскрыты организационные и правовые основы обеспечения финансовыми ресурсами милиции Украинской Народной Республики (дни Центральной Рады и Директории) и охраны Украинского Государства (дни Гетманата) в период с октября 1917 по ноябрь 1920 года. Также проведен сравнительный анализ состояния финансирования на современном этапе функционирования милиции.

Ключевые слова: финансирование, народная милиция, Государственная охрана.

Patsalyuk O.V. ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS FINANCE POLICE UPR (TIMES OF CENTRAL AND DIRECTORY) AND WORTH UKRAINIAN STATE (HETMANAT TIMES)

This article deals organizational and legal basis providing financial resources militia of the Ukrainian Nation Republic (days of Central Advice and Directory), and guard of the Ukrainian State (days Hetmanate) in period from October 1917 to November 1920. Also, a comparative analysis of financial situation at present functioning of police.

Key words: funding, nation militia, State guard.

Постановка проблеми. У нинішній час в Україні триває напружена політична та економічна ситуація. Не останнє місце у цьому займає діяльність правоохоронних органів, зокрема й міліції, яка певним чином впливає на всі сфери суспільного життя. Зі зниженням кількості різного роду правопорушень, що є безпосереднім завданням міліції, буде поліпшуватись рівень життя населення та держави.

Для підвищення ефективності роботи міліції необхідне належне забезпечення фінансовими ресурсами, яке в наш час є недостатнім. Одним із рішень зазначеної проблеми є реформування фінансової системи держави, зокрема у частині фінансування органів внутрішніх справ.

У ході удосконалення потрібно обов'язково звертатись до міжнародного досвіду, використовуючи практику фінансування поліцейських підрозділів, а також враховувати історико-правовий аспект.

Врахування позитивних надбань спадщини минулих років у процесі розробки нормативно-правових актів сприятиме недопущенню помилок у майбутньому.

Неабияку роль у дослідженні цього питання відіграють процеси правотворчості в Українській Народній Республіці (доба Центральної Ради і Директорії) та Українській державі (доба Гетьманату П. Скоропадського). Ці періоди характеризуються

стрімкою зміною органів влади, яким необхідно було швидко сформувати підрозділи для забезпечення правопорядку та забезпечити їх фінансовими ресурсами.

Мета статті. Метою статті є розкриття організаційних та правових засад фінансового забезпечення міліції Української Народної Республіки (доба Центральної Ради та Директорії) та варті Української держави (доба Гетьманату) в період з жовтня 1917 року по листопад 1920 року. Також проведення порівняльного аналізу зі станом фінансування на сучасному етапі функціонування міліції.

Ступінь розробленості проблеми. Значний внесок у вивченні історико-правових проблем організації та діяльності органів внутрішніх справ зробили вчені: В.А. Довбня, Є.С. Дурнов, О.М. Калюк, Я.Ю. Кондратьєв, П.П. Михайленко, Я.І. Шинкарук та інші. Однак питання фінансового забезпечення міліції детально не досліджувалось.

Виклад основного матеріалу. 2 березня 1917 р. імператор Росії Микола II зрікся престолу, і в Петрограді був створений Тимчасовий уряд. В Україні, як і скрізь у колишній імперії, встановлювалося двовладдя. Поряд із органами Тимчасового уряду з початку березня були створені Українська Центральна Рада та ради робітничих, селянських і солдатських депутатів [1, с. 7].

Вже після жовтневого перевороту в Петрограді на території України радянська влада була встановлена лише в окремих місцях. Так, протягом жовтня 1917 р. – листопада 1920 р. значна територія України перебувала під владою Центральної Ради, Гетьманату, Директорії [1, с. 6].

З початком утворення УНР, яку було проголошено в III Універсалі Центральної Ради, ухваленому 7 (20 за н. ст.) листопада 1917 р., перед її керівництвом гостро постало питання щодо налагодження охорони правопорядку. У документі, зокрема, зазначалось, що «... вся власть творити лад на землях наших, давати закони й правити належить нам, Українській Центральній Раді, і нашому правительству – Генеральному Секретаріатові України» [2, с. 51].

11 січня 1918 р. Українська Центральна Рада прийняла VI Універсал, яким проголошується суверенітет України.

Вищий орган виконавчої влади – Генеральний секретаріат УНР – перейменовувався на Раду Народних Міністрів [3, с. 10]. Відповідно й Генеральні секретарства, у тому числі Генеральне секретарство внутрішніх справ, були перейменовані на міністерства.

У декларації уряду, яка була оголошена на засіданні Малої Ради 24 березня 1918 р., визначались такі першочергові завдання МВС:

- охорона порядку і здобутків революції – як головне завдання;
- організація адміністративних органів і міліції як державних інструментів для втілення цього головного завдання в життя [3, с. 11].

На території УНР залишилися функціонувати правоохоронні органи, зокрема міліція, створені після Лютневої революції в 1917 році Тимчасовим урядом замість зруйнованого охоронного апарату російського самодержавства [4, с. 30].

Організація і діяльність міліції базувалась на постанові Тимчасового уряду, ухваленій ще 17 (30) квітня 1917 р., якою було затверджене «Тимчасове положення про міліцію» (далі – Положення) [3, с. 11].

Положення складалося з шести розділів: 1. Про склад повітової та міської міліції; 2. Про порядок призначення та звільнення чинів повітової та міської поліції; 3. Про тимчасове заміщення посад; 4. Про предмети відання та ступені власності; 5. Про порядок підпорядкування чинів міліції; 6. Про порядок діяльності та діловодства чинів міліції. Документ поділявся на 52 окремі статті [4, с. 32].

Згідно зі статтею 1 Положення міліція визначалась як виконавчий орган державної влади на місцях, що перебуває у без-

посередньому віданні земських та міських громадських управлінь [4, с. 33].

У першому розділі цього документа відображалися питання щодо фінансування міліції:

«5. Определение состава числа окладов содержания чинов милиции и служащих канцелярий принадлежит уездным земским собраниям и городским думам, по принадлежности.

6. Расходы по содержанию уездной и городской милиции относятся как на средства, ассигнуемые из государственного казначейства по смете Министерства внутренних дел, так и на суммы, отпускаемые городскими думами и уездными земскими собраниями из местных источников.

Примечание 1: Определение по отдельным городам и уездам части расходов, подлежащих отнесению на государственное казначейство по смете Министерства внутренних дел, предоставляется министру внутренних дел по соглашению с министром финансов.

Примечание 2: Правила проверки расходов по содержанию уездной и городской милиции, производимых за счет государственного казначейства, устанавливаются министром внутренних дел по соглашению с министром финансов и государственным контролером» [4, с. 79].

Положення Тимчасового уряду діяло без змін на території УНР до 5 березня 1918 р., коли на засіданні Малої ради був ухвалений Закон «Про передачу міліції м. Київ у розпорядження Міністерства внутрішніх справ». Законом визначалось, що у розвиток та доповнення діючого законодавства про міліцію «... підлеглість міліції столиці Української Народної Республіки м. Київ Київському міському самоврядуванню касується, і вся міліція переходить у безпосередню підлеглість і розпорядження Міністерства внутрішніх справ». Відтепер начальник київської міліції повинен був призначатися наказом міністра внутрішніх справ УНР, а не обиратися, як це було раніше. Також цим законом Міністерству внутрішніх справ надавалось право призначати помічників начальника столичної міліції і начальників районів, визначати поділ Києва на міліційні райони, встановлювати штати та оклади грошового утримання міліціонерів. Видатки на утримання київської міліції по обрахункові Міністерства внутрішніх справ покладалися на кошти, які асигнувалися з Державної скарбниці в розмірі 50%, та на 50% забезпечувались коштами з бюджету Київської міської думи. У загальній частині діяльність столичної міліції визначалась нормами вище зазначеного Положення [2, с. 53].



Доба Української Центральної Ради закінчилась, коли внаслідок державного перевороту до влади прийшов гетьман Павло Скоропадський [2, с. 55].

29 квітня 1918 р. Всеукраїнський хліборобський з'їзд, на який із усієї України прибуло близько 6500 делегатів, проголосив П. Скоропадського гетьманом України. У цей же день гетьманські військові загопи за сприяння німецького військового командування зайняли усі найважливіші стратегічні об'єкти м. Києва [3, с. 18].

3 травня 1918 р. була утворена Рада Міністрів Української держави, бо минулий уряд був розформований. Одразу й почалося формування державного апарату, зокрема структурних підрозділів Міністерства внутрішніх справ.

В основу міжвідомчого розподілу урядових охоронних функцій Української держави було покладено ще російський «Свод законів по предупреджению и пресечению преступлений», виданий 1890 року [3, с. 19]. Уряд був вимушений запозичити низку правових норм Російської імперії. Це стало наслідком відсутності часу на розробку нових нормативно-правових актів.

У згаданому документі зазначалось, що вищі повноваження по охороні державного порядку і громадського порядку належить МВС.

Пізніше відповідно до ухвалені Радою Міністрів тимчасовою постановою «Про зміну існуючих законів про міліцію і утворення Державної варти» від 18 травня 1918 р. існуючу на підставі постанови Тимчасового уряду міську та повітову міліцію надалі, до створення відповідних законів, приписувалось іменувати Державною вартою, яка передавалась під владу та у розпорядження в адміністративному відношенні губернським та повітовим старостам.

Також у цій постанові зазначено, що утримання урядовців Державної варти з 1 червня 1918 р. відносились на кошт Державної скарбниці по кошторису міністерства внутрішніх справ [3, с. 20].

9 серпня 1918 р. гетьман затвердив «Закон про Статут Української Державної варти». Статут регламентував порядок керування вартою в губерніях та повітах, у містах і селах [1, с. 9]. Державна варта, по суті, становила собою поновлену дореволюційну поліцію.

Відновлення Української Народної Республіки відбулося наприкінці 1918 року. 14 грудня 1918 року військові частини Директорії вступили до Києва. Гетьман П. Скоропадський зрікся влади, передавши її Раді міністрів Української держави, яка наступного дня передала владу Директорії. Керівники відновленої УНР добре розуміли

важливість чіткого функціонування органів державної виконавчої служби, зокрема органів внутрішніх справ.

На час формування міліції, охорону правопорядку в Києві на себе взяли військові підрозділи, зокрема, дивізії Січових стрільців, які були основою Армії Української Народної Республіки [2, с. 55].

Правовою підставою організації та діяльності у складі МВС народної міліції, яка мала замінити Державну варту Гетьманату, став Закон УНР «Про скасування інституту державної варти й сформування народної міліції» від 4 січня 1919 р. Документом скасовувався інститут Державної варти, що існував на підставі Закону Української держави «Про статут Української державної варти» від 9 серпня 1918 р., а замість нього формувалась народна міліція. Керівництво справою створення народної міліції було покладено на новоутворений Адміністративний департамент МВС [2, с. 56].

Міліція УНР формувалась за штатами, передбаченими «Статутом про Державну варту» до липня 1919 року. Розуміючи, що існуючі штати не задовольняють потреб в умовах воєнного стану, МВС УНР розробило та подало на розгляд уряду законопроект про зміну штатів міліції. Новий Закон «Про тимчасові штати народної міліції» був ухвалений Радою Народних Міністрів УНР 25 липня 1919 року [2, с. 57].

У цьому нормативно-правовому акті зазначено: «4. Відпускати щомісячно в розпорядження міністерства внутрішніх справ із коштів Державної скарбниці на вдержання народної міліції по сорок п'ять мільонів чотириста сімдесят сім тисяч двісті дев'яносто (45 477 290) гривень» [1, с. 70].

Також у законі були чітко розподілені штати та річне утримання на кожную посаду, при цьому значно збільшувалась заробітна плата працівників української міліції (майже на 100%) і карно-розшукових відділів (приблизно на 50–60%) [2, с. 57].

Крім підвищення заробітної плати працівникам, уряд УНР шукав й інші можливості для заохочення населення до служби в міліції. Так, наприклад, 17 серпня 1919 р. уряд ухвалив постанову «Про асигнування в розпорядження міністра внутрішніх справ 5000 000 гривень» на видачу допомоги родинам забитих більшовиками чинів міліції, які особисто чи матеріально постраждали при виконанні чи з приводу виконання своїх службових обов'язків під час війни з більшовиками» [2, с. 57].

Керівництво МВС УНР приділяло значну увагу удосконаленню організаційно-правових засад розбудови української державності, зокрема питанням розбудови системи МВС та її складової частини –

української міліції. Свідченням значної уваги до цього питання служить розроблений Вінницькою комісією МВС УНР проект статуту «Корпус державної поліції» [2, с. 58].

У цьому проекті відомство державної поліції визначалося як «на військовий взірєць зорганізований Корпус, котрий являється виконавчим органом державної адміністративної влади і має завданням охороняти безпеченства, спокою й порядку публічно-го в Українській Республіці».

На утримання поліції органи місцевого самоврядування мали сплачувати четверту частину видатків, а три чверті сплачувалось за державний рахунок. Корпус державної поліції повинен був складатися з Головного управління державної поліції, губерніяльних управлінь, повітових управлінь, відділів на залізницях і водних шляхах, районів та варт.

Слід зазначити, що наприкінці доби Директорії було підготовлено низку й інших правових актів, які мали поліпшити організацію української міліції. Однак, ці проекти не були ухвалені [2, с. 59].

Висновки. Отже, аналізуючи статтю, можна зробити висновок, що всі органи влади, які функціонували на той час на території України, приділяли значну увагу забезпеченню правопорядку. Це виражалось у швидкому формуванні органів міліції, правових засад їх організації та діяльності, а також створенні умов для належного фінансування.

Кожен уряд визначав необхідні джерела забезпечення фінансовими ресурсами правоохоронних органів. Зокрема, в Українській державі (доба Гетьманату) та УНР (доба Директорії) виділення коштів проводилось із Державної скарбниці. У нинішній час також фінансування міліції проводиться з Державного бюджету відповідно до Закону України «Про міліцію».

На нашу думку, є доцільним використати історичний досвід фінансування міліції в УНР (доба Центральної Ради) та не втілений у життя МВС УНР (доба Директорії) проект статуту «Корпуса державної поліції». Зокрема, здійснювати фінансування органів внутрішніх справ у великих містах (наприклад: Київ, Харків, Дніпропетровськ та ін.) у пропорції: 50% надавати з Державного бюджету та 50% – з міського бюджету. Решту підрозділів міліції у інших адміністративно-територіальних одиницях забезпечувати – 75% з Державного бюджету і відповідно – 25% з місцевих бюджетів. Зрештою, це дасть змогу зменшити обсяги видатків Державного бюджету, і відповідно зменшити його дефіцит, який нині досяг значних розмірів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Історія міліції України у документах і матеріалах / П.П. Михайленко, Я.Ю. Кондратьєв; МВС України НАВСУ. – У 3-х т. – Т. 1: 1917–1925. – К.: Генеза, 1997. – 504 с.
2. Актуальні питання історії органів внутрішніх справ України. Проблеми правового забезпечення діяльності міліції України (історико-правовий аспект): зб. наук. праць [Текст] / ред. кол.: В.В. Коваленко (голова), О.М. Джужа, Є.М. Бодюл та ін. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2010. – 160 с.
3. Актуальні питання історії органів внутрішніх справ України. – Вип. 2. Проблеми правового забезпечення організації та діяльності МВС України (1917–1991 рр.): зб. наук. праць [текст] / ред. кол.: В.В. Коваленко (голова), О.М. Джужа, Є.М. Бодюл та ін. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2011. – 104 с.
4. Довбня В.А., Дурнов Є.С., Калюк О.М. Органи внутрішніх справ УНР часів Української Центральної Ради: організаційно-правові засади діяльності: Монографія / За заг. ред. проф. О.М. Джужи; Київський національний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ. – ІМА-прес, 2008. – 144 с.