

та відродження нації. Луцьк, 1997. 3. Комзюк Л. Конституційно-правова доктрина М. Драгоманова. Луцьк, 1997. 4. Лисяк-Рудницький І. Драгоманов як політичний теоретик// Лисяк-Рудницький І. Історичні есе: В 2 т. К., 1994. Т. I. 5. Українські політичні партії кінця XIX – початку XX ст.: Програмові і довідкові матеріали. К., 1993. 6. Франко І. Зібр.тв.: У 50 т. К., 1986. 7. Бачинський Юліан. Україна sregredenta (по поводу еміграції) // Політологія. Кінець XIX – перша половина XX ст. Львів, 1996. 8. Грицак Я. Іван Франко в еволюції української політичної думки// Сучасність. 1994. № 9. 9. Франко І. Огляд української літератури у 1906 р.// Рада. 1907. № 12. 10. Драгоманов М.П. Автобіографическая заметка// Літературно-публіцистичні праці: В 2 т. К., 1970. Т. 1. 11. Павлик М. Передмова// Драгоманов М. Пропаший час. К., 1918. 12. Павлик М. Михайло Драгоманів як політик. Львів, 1911. 13. Історія України. Львів, 1996.

Надійшла до редколегії 06.01.98

О.М.Головко, канд.іст.наук

ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ МІСЦЕВОЇ (МУНІЦИПАЛЬНОЇ) ПОЛІЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ПОЧАТКУ XX СТ.

Сучасному етапові вітчизняної історії притаманні глибокі зміни устрою держави та її інститутів. Особливу вагу й актуальність має реформа місцевого самоврядування. Однією з її складових частин є розробка теоретичних і практичних основ створення муніципальної міліції. Перші її підрозділи були сформовані останнім часом у Харкові і своєю сьогоднішньою практичною роботою накопичують необхідний для наукового аналізу й узагальнення досвід.

Характерно, що Харків не вперше в своїй історії є першопроходцем у справі започаткування муніципальної (тобто, по суті, громадської) міліції, однак, ці факти зараз є практично не відомими ні широкому загалу, ані фахівцям.

Стосунки органів дореволюційного міського самоврядування в Україні, як і усій Російській імперії, з органами загальної поліції завжди були непростими і суперечливими. Причини цього коренилися у недосконалоості і недостатній юридичній дефініційованості тогочасного законодавства.

Починаючи з актів часів царювання Катерини II, на поліцію покладалась величезна кількість різноманітних обов'язків, котрі у багатьох випадках співпадали з компетенцією органів міського самоврядування, визначеною Міським положенням 1785 р. В часи дії в Україні станового міського самоврядування поліція виконувала загальні виконавчі функції у різних галузях, спільно з різноманітними бюрократичними установами, утворюваними центральною і губернською владою, відтісняючи малокомпетентні і пасивні міські думи на периферію суспільного життя.

Ненормальність такого становища усвідомлювалась уже творцями «великих реформ» 60-70-х років минулого століття. Ще у 1865 р., під час розгляду законопроекту про організацію всестанового міського самоврядування в Російській імперії, порушувалось питання про утворення особливої міської поліції, підпорядкованої органам муніципальної влади. У 70-80-х роках до цієї проблеми неодноразово зверталися органи виконавчої влади та спеціальні комісії з підготовки законопроектів. Зокрема, Державна Рада Російської імперії наголошувала на тому, що дотримання місцевого порядку має здійснюватись безпосередньо самим населенням. Відома т.зв. «Кахановська» (за прізвищем керівника) комісія у 80-х рр. висловлювалась за покладення на громадські установи первісних заходів щодо охорони безпеки та порядку [12, с. 100-103]. Втім, на практиці сподіваних реформ так і не відбулось. Міська поліція, підпорядкована губернаторам, тобто агентам державної влади, і органи міського самоврядування нерідко ставали антагоністами. Необхідної правової ясності не внесли і нові муніципальні закони – ні Міське положення 1870 р., ні реакційне Міське положення 1892 р.

Особливої гостроти стосунки міських дум та управ з поліцією набували у великих містах, центрах губерній чи градоначальств.

Виникнення конфліктних ситуацій, котрі, як правило, розв'язувались на користь поліції, мало своїм підґрунтям адміністративне втручання органів поліції у муніципальні господарські справи, використання міських земель та нерухомості. Досить характерний приклад мав місце у Харкові у 1892-1893 рр., коли поліцмейстер фон Вількен виказав самоуправство щодо міської думи і повне ігнорування її інтересів і ухвал [6, с. 543-559 та ін.].

Протиріччя були закладені і у недостатньо законодавчо визначеній взаємодії щодо видання й виконання обов'язкових постанов для населення. Згідно зі ст. 108 Міського положення 1892 р. міські думи мали розробляти обов'язкові постанови щодо заходів пожежної безпеки, дотримання санітарних вимог на вулицях, у помешканнях, на фабриках та заводах, ремісничих закладах тощо, охорони підвідомчих установ та інших об'єктів, загального порядку на транспорті, що не входив до відомства Міністерства шляхів сполучення, та інші постанови, що не суперечили законодавству [1, стб. 957-958].

Готуючи тексти обов'язкових постанов і подаючи їх після того на затвердження губернаторові, міські думи натомість не отримували важелів для їх практичної реалізації. Нагляд за виконанням постанов покладался на поліцію. Водночас, міські думи отримували право призначати незалежних від поліції дільничих попечителів, котрі, як і міські управи, могли притягати порушників до суду. Це ж право надавалось і поліції [1, стб. 959]. На практиці питання дотримання чи не дотримання вимог обов'язкових постанов майже завжди розв'язувалось чинами поліції.

Не маючи істотного впливу на міську поліцію, муніципальні органи розглядали визначену законодавством статтю міських видатків на її утримання як обтяжливу повинність, накладену державою. На 1913 р. Київська міська дума асигнувала на утримання міської поліції і в'язниць 310938 крб., або 6,6% свого бюджету, Катеринославська – 173007 крб. (близько 7%), Харківська – 217004 крб. (3,6%) [10, с. 184-195]. Відносно низька частка витрат на міську поліцію у Харкові пояснюється порівняно високими темпами зростання його бюджету в 1910-1913 рр., коли доходи міста зросли на 62%, у той час, як для Києва цей показник склав 28%, для Катеринослава – 22% [9, с. 79-93; 10, с. 184-185].

На початку ХХ ст. зростання великих міст України, ускладнення їхньої соціальної структури на тлі пореформеного розвитку капіталізму і поширення, особливо серед промислового пролетаріату, соціалістичних ідей привело правлячу в імперії еліту до розуміння необхідності посилення не лише політичної, а й загальної поліції. Збільшення витрат на її утримання, особливо на започатковані у цей час розшукові відділення лягало відчутним тягарем на муніципальні бюджети і викликало приховану, але вперту опозицію міських діячів. Погоджуючись з усіма

аргументами губернаторів щодо доцільності посилення поліції й створення розшукових відділень, міські думи просили лише про одне – віднести ці витрати на рахунок коштів казни, а якраз це і не влаштовувало «хазяїв губерній» і їхнє петербурзьке начальство. Ситуація іноді набувала трагікомічного характеру. Сім років тривала боротьба гласних Харківської міської думи трьох скликань (!) з приводу фінансування роботи місцевого розшукового відділення. Лише в 1909 р. дума, використавши усі бюрократичні засоби відмов і зволікань, погодилась асигнувати кошти на утримання відділення, одночасно звернувшись зі скаргою до Правительствующого Сенату. Той узяв бік губернатора і поліцеймейстера, але лише ... у 1911 р. [11, ф. 45. оп.1, т.3, спр. 2869, арк.1, 82, 103]. Без сумніву, ця боротьба була лише на шкоду населенню великого міста, котре страждало від кримінальних елементів.

Втім, діячам дореволюційного місцевого самоврядування в Україні добре були відомі вади тогочасних правоохоронних органів, що теж не додавало бажання їх фінансувати. Особливо зналися на цій проблемі земці, котрим доводилось часто-густо стикатися з поліцейською владою на селі, уособленою повітовими справниками. Вже під час Першої світової війни на початку 1916 р. Катеринославське губернське земство відмовлялось продовжити фінансування місцевого розшукового відділення, на утримання якого йшло до 40 тис.крб. на рік. Мотивом відмови слугували низька ефективність роботи відділення, непрофесіоналізм та зловживання його працівників [7, 1916, 16 февр.].

У цих умовах у середовищі ліберальної інтелігенції, осередком якої були органи самоврядування великих міст, знову відродилася ідея створення підрозділів поліції, підпорядкованих безпосередньо міському громадському управлінню і утримуваних на його кошт. Не лише в Україні, а й усій Російській імперії найбільш активно працювало у цьому напрямку Харківське міське самоврядування.

Кардинальним поштовхом щодо генерування ідей створення муніципальної поліції стали події революції 1905-1907 рр. У великих містах стихійно, під керівництвом революційних організацій почали утворюватись загони міліції: робітничої та селянської самооборони, покликані у першу чергу до захисту від агресивності чорносотенних сил, особливо під час погромів. У багатьох випадках соціал-демократи та есери під ви-

глядом загонів самооборони створювали збройні формування для повстання проти існуючого ладу [див.: 13 та ін.]. У дні жовтневого страйку 1905 р. до питання про створення міліції звертались і у інших містах, але саме Харківська міська дума поставилась до нього найбільш компетентно. В той час, як створення міліції вважалось екстраординарним заходом, викликаним потребами соціально-політичної нестабільності, харківські гласні-ліберали, окрім цього, заявляли про необхідність організації міської поліції, підпорядкованої думі, «...для постійної охорони спокою і безпеки у місті» [7, 1905, 5 нояб.]. На користь задуму про створення постійної муніципальної поліції свідчили і події страйку харківських поліцейських, які однією зі своїх вимог поставили підпорядкування їх міській думі [5, с. 77-78]. Харківське міське самоврядування не було поодиноким у прагненні організувати муніципальну громадську міліцію у жовтневі дні 1905 р. 15 жовтня подібну ухвалу прийняла Одеська міська дума, однак начальник Херсонської губернії заборонив створення міліції для охорони особи і майна мешканців Одеси [4, с.415]. Сил самооборони в місті було недостатньо, на вулицях точилися справжні бої між її бійцями та погромниками [7, 1905, 23 окт.]. 21 жовтня загони самооборони Одеси, що склалися переважно з студентів, були роззброєні владою. Наслідком стала крупномасштабна різанина, жертвами якої стали євреї [7, 1905, 25 окт.]. 19 жовтня екстренне засідання Севастопольської міської думи ухвалило створення у місті міліції, що викликало різко негативну реакцію адміністрації [4, с. 421]. Питання про формування муніципальної міліції обговорювалось і в інших містах України – Житомирі, Єлисаветграді, Ромнах та ін. [7, 1905, 24, 31 окт.; 1 нояб.]

Тенденція до створення збройних формувань, підпорядкованих органам громадського управління, мала місце і в інших містах Російської імперії. Доходило до трагічних випадків. У Казані, Томську, Твері міліція була фактично розстріляна військами [7, 1905, 30 окт.]. Цей негативний досвід вплинув на гласних столичних міських дум. У Петербурзі переважно реакційно настроєні «батьки міста» до питання створення міської міліції не звертались. У Москві проект формування муніципальної міліції з виборними посадовими особами був внесений на розгляд думи гласним кадетом С.О.Муромцевим. Його обговорення було вельми бурхливим. 60 голосами проти 9 міська дума відмовилась від ство-

рення міської міліції [7, 1905, 30 окт.]. Таке рішення Московського міського самоврядування мало негативний відбиток і на настрої гласних українських міських дум – на початку століття Москва була визнаним лідером у питаннях міського громадського управління в імперії.

Спад політичної активності в Російській імперії, що настав у добу реакції після поразки революції 1905-1907 рр., не викоренив у середовищі діячів міського самоврядування в Україні ідеї утворення муніципальної поліції (міліції). Та невдалий досвід 1905 р., здавалося б, назавжди відучив муніципальних діячів звертатися в умовах самодержавної імперії до цього. Поодиноким речником цієї справи знову стала Харківська міська дума.

Харківським міським головою у цей час був професор О.К.Погорілко, людина вельми обізнана у питаннях муніципального розвитку, організації міського господарства, поміркований ліберал і особистість, відома у місті та за його межами не лише високими діловими якостями, а й моральними чеснотами [див.: 15]. На нього справили велике враження як події 1905-1907 рр., так і побачене під час відрядження до Німеччини.

О.К.Погорілко здійснив велику і копітку роботу з узагальнення існуючого законодавства та накопиченого досвіду, підсумком якої стала ґрунтовна доповідь «До питання про реформу міської поліції», проголошена ним у міській думі на початку 1911 р. [див.: 14, с. 1-37]. Харківський міський голова досить яскраво охарактеризував стосунки поліції та міського громадського управління, що панували в Російській імперії: «...міським справам поліція приділяє небагато часу, в результаті чого багато сторін міського життя і благоустрою сильно страждають» [14, с. 1].

Не оминув він і найбільш наболіле: «...утримання міської поліції, в значній своїй частині, покладено на міську касу, а не на державне казначейство, як би було слід і за суттю справи, і за справедливістю» [14, с. 1]. Відлунням затяжного конфлікту між великими містами та повітовими земствами, до складу яких входили ці міста, була згадка О.К. Погорілка про те, що повітова поліція утримується казною.

Далі автор опинився перед необхідністю розв'язання старої і складної проблеми – як відокремити загальнодержавні інтереси і проблеми

від місцевих. О.К. Погорілко наголосив, що необхідно «...виділення ... тих функцій, котрі цілком торкаються господарського управління міст, з переданням цих функцій до ведення особливої громадської поліції» [14, с. 35]. Ця поліція мала підпорядковуватись органам міського самоврядування і утримуватись на його кошт.

Акценти дещо змінювались – міське самоврядування дбало вже не стільки про охорону громадського порядку, як у 1905 р., скільки про власні економічні і господарські інтереси. Автор доповіді обмежував функції пропонованої ним муніципальної поліції двома основними напрямками діяльності:

- заходи з дотримання лікарняно-санітарних умов, вимог щодо будівництва, пожежної безпеки;
- виконавчі дії щодо примусового збору міських прибутків (податки, збори, орендні платежі тощо).

Втім, у цих запропонованих функціональних обмеженнях діяльності майбутньої муніципальної поліції О.К. Погорілко дещо лукавив. Він мав на увазі і таку неприйнятну для самодержавної влади проблему, як підпорядкування справи охорони порядку в містах громадським управлінням: «У більш широкій перспективі можливо ... віднести до відання громадської поліції усі справи місцевого управління...» [14, с. 35]. Аргументуючи необхідність такого кроку, Харківський міський голова наголошував: «Громадське управління ... стурбоване охороною своїх установ, кас, колії трамваю, водогону, порядку на ринках тощо.» [14, с. 37].

Наприкінці своєї доповіді О.К.Погорілко не обійшов і поширеної в цей час у Російській імперії дискусії про реформу поліції, зокрема, її поділу на т.зв. поліцію добробуту і безпеки. «Назріло питання про організацію в міських установах особливої поліції, котру можна охарактеризувати як поліцію добробуту» [14, с. 37].

Доповідь О.К.Погорілка, звісно, важко віднести до здобутків правової думки, однак, вона стала помітним явищем в муніципальному житті усієї Російської імперії. Питання створення підпорядкованої міському самоврядуванню поліції, хоч і не було детально і ґрунтовно пропрацьоване, мало велике значення і актуальність. Ліберально-демократичні кола Російської імперії вітали звістку про ініціативу Харківської

міської думи щодо створення муніципальної поліції. «Чи можуть бути сумніви, що почин зроблено благий? Міста давно мають потребу в частці примусової влади... Стосунки поліції і міської влади є нерідко настільки натягненими і ненормальними, що правильна течія і цілеспрямоване спрямування громадського життя неможливі», – відзначав загальноросійський муніципальний часопис ліберального спрямування [8, 1911, № 22, с. 1594].

Та сподіватись, що звернення Харківського міського самоврядування знайде позитивний відгук з боку уряду, було, щонайменш, наївно. Найвищі чиновники імперії традиційно характеризували такого роду клопотання органів міського самоврядування як «муніципальні мрії» [9, 1911, № 21, с.1511]. Ні позитивний європейський досвід, ні складнощі стосунків органів міського самоврядування і поліції, від чого страждала справа на місцях, не могли спонукати Російське самодержавство до необхідних реформ. Єдине, на що воно виявилось здатним, було певне полегшення фінансового тягара з утримання поліції, що лежав на органах міського самоврядування. Йдеться про закон 5 грудня 1912 р. [2, 1912, отд. 1, № 254, ст. 2284].

Розділ IX перекладав на кошти державного казначейства витрати міських поселень з утримання поліцейських управлінь в губерніях Європейської Росії – тобто і у великих містах України також. В усіх губерніях та областях держава відшкодовувала половину видатків органів міського самоврядування на поліцію [2, 1912, отд. 1, № 254, ст. 2284].

Реальних наслідків у сподіваному обсязі цей закон не дав – початок Першої світової війни поклав на бюджети органів місцевого самоврядування важкий фінансовий тягар витрат на загальнодержавні потреби. В умовах війни прихований антагонізм громадського управління і правоохоронних органів у великих містах дещо послабшав. Міські управи спільно з поліцією розв'язували питання розташування і забезпечення усім необхідним біженців та евакуйованих, дотримання належної санітарно-епідеміологічної обстановки в містах тощо.

Лютнева революція 1917 р. кардинально змінила соціально-політичну ситуацію в Україні. Падіння самодержавства супроводжувалось руйнуванням старого адміністративного апарату. Була скасована загальна і політична поліція [3, 1917, отд. 1, № 79, ст. 453]. Натомість на

місцях формувалась міліція, підпорядкована безпосередньо міським управам і одночасно органам губернської адміністрації на чолі з губернськими комісарами [3, 1917, отд. 1, № 97, ст. 537].

Діяльність міської міліції в Україні у 1917 р., в надзвичайно складних політичних, соціальних і економічних умовах, потребує окремого детального наукового аналізу. Зауважимо лише, що дореволюційні диспропорції у стосунках правоохоронних органів та міського самоврядування набули майже протилежного характеру. Згідно з новим законодавством міліція у містах за своїм підпорядкуванням значною мірою переставала бути державним органом, муніципальною. Це і збільшувало тягар на міські бюджети України, і водночас знижувало професійний потенціал і централізованість керівництва міліцією у містах. Її авторитет швидко падав, зростала злочинність, виникали конфліктні ситуації з військовими частинами, озброєними дезертирами, іншими збройними формуваннями на кшталт пробільшовицької Червоної гвардії тощо.

Проблема утворення підрозділів муніципальної міліції як специфічного різновиду правоохоронних органів сьогодні є надзвичайно актуальною. Дореволюційна практика діяльності органів міського самооврядування в Україні не дала вичерпної відповіді на питання про найбільш доцільні юридичні засади та організаційні принципи побудови муніципальної міліції. Виваженого розв'язання проблеми не принесла і демократична за своєю суттю Лютнева революція 1917 р. Однак, уже понад вісім десятиріч тому у великих містах України питання створення підпорядкованих громадському управлінню правоохоронних органів поставало у повній мірі. У правовому відношенні воно тісно пов'язане з проблемою розмежування галузі державної і муніципальної компетенції, чіткого визначення завдань і повноважень міліцейських формувань, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. Значний, і позитивний, і негативний досвід дореволюційних міст України у цьому напрямку необхідно досліджувати з тим, щоб творчо використати у практиці сьогодення.

Список літератури:

1. Городовое положение: Изд. 1892, по Прод 1906, 1908, 1909 и 1910 гг.// Свод законов Российской империи, дополненный по Продолжениям 1906, 1908,

1909 и 1910 гг. и позднейшим узаконениям 1911 и 1912 гг./ Под ред. А.А.Добровольского. Кн.1. Т.2. 2. Собр. узак. и распоряж. правительства, изд. при Правительств. сенате. 3. Собр. узак. и распоряж. Врем. правительства. 4. Революция 1905-1907 гг. на Украине: Сб. док. и материалов. К., 1955. Т.2. Ч.1. 5. 1905 год в Харькове/ Под ред. С.Крамера. Х., 1925. 6. Журнал очередного собрания Харьк.гор.думы № 41. Заседание 18 сентября 1892г. Х., 1892. 7. Южный Край. 8. Городское дело. 9. Календарь-справочник городского деятеля на 1913 год.-СПб., 1913. 10. Календарь-справочник городского деятеля на 1914 год.-СПб., 1914. 11. Державний архів Харківської області. 12. Гессен В.М. Вопросы местного управления.-СПб., 1904. 13. Львов-Рогачевський В. Жовтневі дні 1905 р. в місті Харкові. Х.; Одеса, 1930. 14. Погорелко А.К. К вопросу о реформе Харьковской городской полиции// Известия Харьк. гор. думы. 1911. № 5. 15. Сумцов Н.Ф. А.К. Погорелко. Х., 1913.

Надійшла до редколегії 29.05.98

О.В. Талдикін

МІСЬКА ПОЛІЦІЯ В УКРАЇНІ В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТОЛІТТЯ

Подальший розвиток структури адміністративно-поліцейських органів Російської імперії в Україні в першій половині ХІХ ст. обумовив деякі зміни в системі міської та земської поліції. На найбільш важливих з них й виникає потреба зосередити увагу.

У першій половині ХІХ ст. на українських землях починає свій інтенсивний прояв занепад феодально-кріпосницького устрою. Стабілізація південноукраїнських земель у зовнішньополітичному відношенні, а також активна політика переселень другої половини ХVІІІ ст. – все це сприяло збільшенню ролі регіону, який мав великі потенційні можливості. Найбільш активно ці можливості могли бути реалізовані царським урядом тільки тоді, коли на території українських земель остаточно сформувалась система адміністративно-поліцейських органів імперії.

У першій половині ХІХ ст. особливе значення набувають акваторії Чорноморського і Азовського узбережжя, насамперед, міста-порти, як життєво важливі в військово-стратегічному й торговельно-економічному відношенні центри. Ці міста, які мали вигідне географічне розташування, у результаті інтенсивного розвитку зовнішньої торгівлі швидко зростали, стаючи одними з важливих та розвинутих центрів південноук-