

УДК 342.6(477)

В.О. БОНЯК, канд. юрид. наук, доц., Дніпропетровський університет внутрішніх справ

РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ (XVIII – ПОЧАТОК XX СТ.)

Ключові слова: правоохоронні органи, поліція, прокуратура, жандармерія, політична поліція

Питання покращання діяльності правоохоронних органів України набуває особливо важливого значення в умовах демократизації суспільних відносин, конституційно-правової реформи, удосконалення законодавства щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Успішне його вирішення можливе лише за умови врахування багатого вітчизняного досвіду правового регулювання організації й функціонування цих органів на різних етапах державотворення. Тому історія правового регулювання правоохоронних органів має, насамперед, не тільки науково-дослідницьке, а й прикладне значення.

Ті чи інші питання діяльності правоохоронних органів України перебували в центрі уваги: О. Бандурки, Ю. Битяка, А. Колодія, А. Куліша, М. Мельника, А. Олійника, О. Пташинського, В. Серьогіна, В. Сухоноса, Т. Пікулі, М. Хавронюка, О. Фрицького, Ю. Шемшученка, О. Ярмиша та інших. Однак їх наукові праці здебільше стосуються окремих органів (поліції, міліції, прокуратури тощо), а цілісних досліджень щодо розвитку правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів у цілому з XVIII-го до початку XX-го ст. (імперський період) бракує. Здебільшого це питання ще перебуває поза увагою вчених, що й спонукає нас до наукового пошуку в означеному напрямку. Тому мета дослідження полягає у комплексному аналізі правового регулювання організації і

функціонування правоохоронних органів на теренах нашої держави у період з XVIII-го до початку XX ст. Для її досягнення необхідно виокремити основні етапи правового регулювання в означений період; визначити їх особливості та зосередити увагу на тих моментах, котрі мають значення для удосконалення правового регулювання правоохоронних органів України на сучасному етапі їх реформування.

Екскурс у минуле потребує опори на принцип історизму, що забезпечує розгляд всіх подій, явищ та фактів з точки зору їх виникнення, основних етапів розвитку і тільки врахування всіх моментів історичного процесу надасть можливість з'ясувати, чим це явище стало [1, с.544]. Даний принцип також вимагає розгляду становлення та розвитку правового регулювання правоохоронних органів у всій його багатогранності, у зв'язку з конкретним досвідом вітчизняного державотворення та у світлі подальших подій.

Історія становлення та розвитку правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів (прокуратури, органів внутрішніх справ, податкової міліції, Служби безпеки України, Управління державної охорони України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Державної прикордонної служби України, державної кримінально-виконавчої служби, митної служби) на українських землях є складною та багатогранною. Виникли ці органи неодноразово, пройшли через складні та неоднозначні періоди свого становлення, а як цілісна єдина система правоохоронних органів почали сприйматися досить недавно.

Їх витоки слід пов'язувати з зародженням ранньофеодальної держави Київська Русь, появою класового суспільства, нових суспільних потреб, виникненням різноманітних державних функцій, зокрема і правоохоронної. Однак остаточне оформлення правоохоронних органів у важливі для Російської держави інститути відбувається в XVIII ст., коли в умовах становлення абсолютизму російським царем Петром I було здійснено ряд реформ, зокрема і у правоохоронній сфері.

25.05.1718 р. указом Петра I від про за-
 провадження посади генерал-поліцейстера
 у м. Петербурзі фактично було започаткова-
 но регулярну поліцію як спеціальний орган,
 що був відокремлений від адміністративно-
 судових органів [2, с.15]. На неї було покла-
 дено об'ємні завдання із забезпечення «доб-
 рих гражданських порядків», які зводилися
 до: 1) нагляду за благоустроєм і санітарією;
 2) охорони громадського порядку і боротьби
 зі злочинністю; 3) забезпечення пожежної
 безпеки. Особлива увага приділялася боротьбі
 з бідністю та жебракуванням і дотриманню
 паспортного режиму.

Наступним указом царя від 20.06.1718 р. на
 сільських старост, сотських, поміщиків та ін-
 ших осіб, які заслугоували довіри, також було
 покладено відповідні поліцейські обов'язки,
 невиконання яких загрожувало штрафними
 санкціями [3]. Слід погодитися з В. Ченковою
 і щодо того, що ця норма у подальшому пере-
 росла у традицію, стала особливістю органі-
 зації поліцейської служби як у Росії, так і на
 українських територіях, що входили до її
 складу. Практично саме в Петровську епоху
 було закладено ідею «народності» – порядок
 потрібно наводити і підтримувати всією гро-
 мадою як необхідний захід забезпечення всіх
 або ж багатьох умов життєдіяльності суспіль-
 ства. Такі ж установки містилися і в «Инстру-
 кции сотскому с товарищи», що була видана
 Катериною II у 1774 р. Їх можна доповнити
 переліком і інших нормативних актів, що по-
 в'язані з діяльністю поліції у царській Росії.
 В них наполегливо проводилася ідея загальног-
 ромадянської відповідальності за стан право-
 порядку і зацікавленості в його забезпеченні
 спільними зусиллями. Ці підходи не втратили
 своєї актуальності і в умовах XXI ст.

Вищезазначене свідчить про те, як відбу-
 валось нормативне визначення порядку орга-
 нізації та функціонування поліції як виконав-
 чого органу державного управління, що в
 епоху абсолютизму в національному масшта-
 бі повсякденно та професійно мав забезпечи-
 ти правопорядок, здійснювати постійний,
 всебічний контроль за поведінкою підданих,

примушуючи їх жити за правилами, що вста-
 новлювалися державою. Це були перші у ро-
 сійській державі спеціалізовані з досить ви-
 значеним колом завдань і повноважень
 державні органи з охорони громадського по-
 рядку та боротьби зі злочинністю.

У 1722 р. Петром I трьома указами: «Быть
 при Сенате генерал-прокурору и обер-про-
 курору, также во всякой коллегии по прокуро-
 ру, которые должны будут рапортовать гене-
 рал-прокурору»; «Об установлении должности
 прокуроров в надворных судах и о пределах
 компетенции надворных судов в делах по до-
 носам фискальных и прочих людей»; «О дол-
 жности генерал-прокурора» були закладені
 основи правового регулювання організації та
 функціонування і такого правоохоронного ор-
 гану як прокуратура. Відповідно до цих актів,
 «посада генерал-прокурора визначалася як «око
 наше, і повірений про справи державні, пови-
 нен у всьому вірно поступати». Губернський
 генерал-прокурор вважався «оком государе-
 вим» в губернії, прокурори повинні були «ди-
 витися і пильнування мати про збереження вся-
 кого порядку, законом визначеного» [4, с.25–26].

Прокуратура здійснювала нагляд за закон-
 ністю й діяльністю інших державних органів і
 структур (нагляд за інтересами казни, в ареш-
 тантських справах, за місцями утримання
 ув'язнених під вартою тощо). Від її створення
 у 1722 р. і до судових реформ Олександра II
 вона переважно була органом загального ад-
 міністративного нагляду, а її судова, обвину-
 вальна та позовна діяльність була лише дода-
 тковою до функції нагляду.

Централізовану систему прокуратури очо-
 лював генерал-прокурор. Йому підпорядко-
 вувалися всі прокурори в колегіях і судах, що
 діяли від імені генерал-прокурора, під його
 наглядом та заступництвом; від нього отри-
 мували вказівки та зверталися з доносами і
 протестами. За пропозицією генерал-проку-
 рора прокурори призначалися на посади Се-
 натом і тільки ним же могли бути покарані.
 Сам генерал-прокурор або обер-прокурор за
 свою діяльність відповідали виключно перед
 імператором. Так, в указі «О должности гене-

рал-прокурора» з цього приводу зазначалося: «Генерал и обер-прокуроры ничьему суду не подлежат, кроме нашего» [5, с.199].

В Україні вперше посада прокурора у її тогочасному вигляді офіційно була запроваджена іменним указом від 16.05.1722 р. «Об учреждении в Глухове малороссийской коллегии и о назначении в оную присутствующим бригадира Вельяминова» [6].

Слід також зазначити, що на той період ніяких нормативних вимог щодо служби в прокуратурі не існувало: претенденти на посади могли бути від будь-яких прошарків, але важливою є вказівка на те, що вони повинні були мати кращі моральні та ділові якості [4, с.26]. Ці положення не втратили своєї актуальності і в сучасних умовах. Так, у ст.46 Закону України «Про прокуратуру», що має назву «Вимоги до осіб, які призначаються на посади прокурорів і слідчих», частиною першою зазначено, що прокурорами можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, *необхідні ділові і моральні якості*. Однак таке формулювання вважаємо недостатнім з огляду на важливість функцій та завдань, що покладені на прокуратуру. Необхідним є акцентування уваги саме на *високих моральних та ділових якостях* тих осіб, які можуть бути призначені на вищезазначені посади.

Отже, прокуратура була створена як орган імператорської влади, що здійснював від її імені постійний контроль за діями та рішеннями Сенату, інших центральних органів та установ. І все ж слід зауважити, що наглядова функція прокуратури за часів Петра I полягала, в основному, не в здійсненні контролю за законністю, а переважно у здійсненні контролю за виконанням монаршої волі чиновництвом, адже це було найбільшою проблемою в ті часи.

Щодо ж до поліції, то після смерті імператора Петра I була збережена тенденція до подальшої її централізації. Так, у 1732 р. Санкт-Петербурзькому генерал-поліцмейстеру була доручена «дирекція над всіма поліціями у державі» [7, с.52]; видана резолюція про за-

снування поліції у великих містах, наприклад, у 1733 р. вона була заснована у м. Києві.

Складні внутрішньодержавні умови Російської імперії у XVIII ст. (незадоволення селян посиленням кріпосного гніту, боротьба дворянства за владу) стали поштовхом до подальшого розвитку правового регулювання і такого органу як політична поліція, що була започаткована ще російським царем Олексієм Михайловичем. У кінці XVII ст. було засновано новий орган по боротьбі зі злочинністю – Преображенський приказ, що мав виняткове право щодо слідства і суду з політичних, державних справ. Його правонаступником у квітні 1731 р. стала Канцелярія таємних розшукових справ, а у 1762 р. замість цього органу було утворено Таємну експедицію Сенату, котра підпорядковувалася генерал-прокурору. Її діяльність безпосередньо спрямовувалася й контролювалася главою держави. Генерал-прокурор міг втручатися у справи будь-яких органів, давати їм приписи, був незалежним, підкорявся тільки главі держави [8, с.64–65].

Таким чином, передача Таємної експедиції у підпорядкування генерал-прокурора забезпечувала органам політичного пошуку максимальну централізацію, незалежність від інших органів та збереження секретності. Вся її діяльність відбувалася під безпосереднім контролем глави держави, що утверджував найбільш важливі вироки.

Однак перетворення, що стосувалися правоохоронних органів, ще не мали системного характеру: у першій половині XVIII ст. в Росії була відсутня система спеціалізованих поліцейських органів, поліція була створена лише на рівні губернських столиць, а сільської поліції не існувало зовсім, тобто загальна поліція (на відміну від політичної) була децентралізована. Також слід погодитися з Ю. Веремєєвим, який вказує на те, що значну роль у реалізації правоохоронної функції продовжували виконувати перевірені часом армійські підрозділи – Семенівський, Преображенський полки тощо, які у даній сфері наділялися досить широкими повноваженнями [9].

Наступним кроком щодо правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів стали реформи цариці Катерини II. Так, на основі «Установ для управління губерній Всеросійської Імперії» (1775 р.) було проведено губернську реформу, створено поліцію у масштабах всієї Російської держави: країну поділено на губернії та повіти, відповідно до яких і було побудовано мережу поліцейських установ; головою адміністрації і поліції повітового міста був городовий; у столицях губерній вводилася посада обер-поліцмейстера, однак ні капітан-справник, як керівник сільської поліції, ні городовий, а потім і поліцмейстери повітових міст не підпорядковувалися обер-поліцмейстеру, що знаходився у столиці губернії; губернатори отримали у своє розпорядження гарнізонні військові підрозділи, котрі і несли поліцейську службу у більшості міст; було передбачено створення сільської поліції у вигляді так званого нижнього земського суду, що виконував адміністративно-поліцейські і судові функції на території повіту [7, с.63–67].

Згідно з іншим правовим актом – «Уставом Благочиння» (1782 р.), виокремлювалися чотири види злочинів: 1) проти особи (ст.267); 2) посягання на місце проживання або перебування (ст.268–269); 3) посягання на помістя (ст.268–269); 4) злочини проти загального правосуддя або проти народної тиші (статті 271, 272 тощо). У містах було ліквідовано всі старі поліцейські органи, а замість них створені нові – управи Благочиння, або Поліцейські, що складалися з городових, приставів (державні чиновники) та двох ратманів (радників, що обиралися з місцевого населення на три роки). У столичних містах та містах, що знаходилися у воєнному відомстві, поліцію очолював обер-поліцмейстер, а у військових містах – обер-комендант.

При управі Благочиння перебували й посадові особи, які не входили в поліцейське відомство (судді Словесного суду, маклери та інші), але сприяли здійсненню правоохоронних функцій [2, с.68–69]. Пріоритетні дії поліції були визначені Катериною II також і у «На-

казі Уложеної комісії», де проголошувався принцип, сутність якого зводилася до того, що злочин краще попередити, ніж за нього карати.

Щодо правового регулювання органів кримінально-виконавчої служби, то у середині XVIII ст. владою було зроблено перші кроки на шляху до централізації управління всіма тюрмами; поряд з тюрмами було створено спеціальні будинки для працюючих в'язнів (це був праобраз сучасних виправно-трудоxв колоній) [10, с.9–10].

Реформи державного устрою Катерини II значною мірою позначилися і на правовому регулюванні прокуратури. В «Установах для управління губерніями Всеросійської Імперії» містився спеціальний розділ «О прокурорской и стряпческой должности». Його норми встановлювали: широкі повноваження прокурорів щодо загального і судового нагляду, нагляду за місцями позбавлення волі, конкретизували посадові обов'язки; вперше було проголошено принцип державного переслідування злочинців органами прокуратури, які також були «блюстителями» закону в справах судових; було започатковано принцип єдності прокурорської системи, який полягав у тому, що всі вони «єдиним статутом говорять».

При цьому в діяльності прокуратури сформувалися три основні напрями, а саме: охорона загального благоустрою в губернії, нагляд по казенному управлінню і нагляд по суду та розправі. Так, В. Сухонос, характеризуючи повноваження органів прокуратури в кінці XVIII – на початку XIX ст., вказує, що основною і визначальною функцією прокуратури все ж таки була наглядова функція, причому прокурорський нагляд поширювався на всі сфери державної діяльності, у тому числі на судову [4, с.33]. Аналіз правових актів того періоду дає нам підстави погодитися із ученим щодо того, що наглядова функція хоч і була основною в діяльності прокуратури, але не єдиною. Вона виконувала також специфічну роз'яснювальну, або функцію тлумачення законів, котра тісно була пов'язана з наглядовою.

Отже, прийняті Катериною II акти стали продовженням законотворчої діяльності із

удосконалення системи правоохоронних органів: розвинуто принципи поліцейської держави з детальним регламентуванням практично всіх сфер життєдіяльності суспільства; закріплено децентралізацію поліцейського апарату та централізацію прокуратури; в ході поліцейської реформи було створено нижні земські суди і управи Благодійня, або Поліцейські, що мали широкий спектр завдань щодо боротьби зі злочинністю та у сфері забезпечення громадської безпеки.

На початку XIX ст. в Росії було здійснено ряд спроб удосконалення нормативно-правового регулювання державного апарату та системи управління в цілому. Порогом таких перетворень став Маніфест Олександра I від 8.09.1802 р. «Про заснування міністерств». Вісім знов утворених міністерств замінили колегії. Одним із перших, як багатофункціональна інституція, було утворено Міністерство внутрішніх справ. На нього було покладено піклування про повсюдний добробут народу, спокій, тишу і упорядкованість усієї імперії; до його відання було віднесено будівництво та утримання усіх публічних будинків у державі, всі галузі державної промисловості, окрім частини гірничої; відомству також було ввірено вирішення питань запобігання нестачі життєвих припасів та усього, що належить до необхідних потреб суспільства [7, с.77].

Подальший розвиток правового регулювання організації і функціонування поліції був пов'язаний з реформою державного апарату в 1810–1811 рр., коли на базі деяких структурних підрозділів МВС було утворено міністерство поліції. Нормативною основою його організації і функціонування стало «Учреждение и наказ министру полиции» [11, с.23]. Однак уже в 1819 р. Міністерство поліції було приєднано до Міністерства внутрішніх справ.

У 1801 р. імператором Олександром I було видано маніфест про ліквідацію Таємної експедиції і заборону катувань, а у липні 1811 р. було затверджено Положення для внутрішньої варту, яким на базі губернської внутрішньої варту було утворено військову внутріш-

ню варту, що стала попередницею сучасних внутрішніх військ та проіснувала до 1886 р. Окрім військових обов'язків, караульної і конвойної служби, на неї поклалися завдання із переслідування та затримання злочинців і дезертирів, надання допомоги у виконанні вироків суду, з охорони громадського порядку тощо [9].

З огляду на такі повноваження, внутрішню варту того періоду слід також віднести до правоохоронних, зокрема поліцейських органів, що мала воєнну організацію. Така її організація та функції, на нашу думку, були витребувані часом, що пояснюється недостатністю сил поліції та інших правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, потребою сприяння органам влади і управління у підтриманні правопорядку.

У 1802 р. було утворено і міністерство юстиції Росії. Міністр юстиції одночасно став займати і посаду генерал-прокурора. Було створено нові вищі державні органи (Комітет міністрів і Державна рада), але на них наглядова функція генерал-прокурора не поширювалася, міністр юстиції втратив роль «ока государева» [12, с.232–234]. З цього часу прокурорський нагляд: 1) почав підпорядковуватися виконавчій владі в особі одного з міністрів; 2) сфера нагляду і функції прокурорів стали на той час настільки широкими й неконкретними, що їх належне виконання стало неможливим. Отже, в цілому прокуратура за часів царювання Олександра I та Миколи I перебувала в стані занепаду, вимагала змін.

У липні 1826 р. цар Микола I, у відповідь на повстання декабристів 14.12.1825 р., посилив апарат політичної поліції, який замість тимчасово діючого став постійним. Було засновано вищу (політичну) поліцію як III-тє відділення «Собственной его Императорского Величества канцелярии». До його завдань було віднесено: забезпечення державної безпеки, збір інформації про релігійні секти, антиурядові організації, стеження за іноземцями, боротьба з фальшивомонетництвом тощо. Таким чином, із компетенції МВС було вилучено функції політичної поліції.

Виконавчою структурою III відділення стала жандармерія – військова поліція, яка мала наглядати за порядком і настроями в армії. Після грудневого повстання 1825 р. відбулася її реорганізація – вона стала не тільки військовою поліцією, але й здійснювала контроль за органами державної влади, боролася з революційним рухом. Вона не підпорядковувалася місцевій владі – була незалежною контролюючою організацією [9].

Важливим кроком щодо подальшого унормування організації і функціонування поліції стало «Положення про земську поліцію» 1837 р., що більш точно і однозначно визначало функції сільської поліції, її посадових осіб. Згідно з Положенням, на повітовому рівні адміністрація і поліція були поєднані в одному органі – повітовому земському суді [7, с.105]. Поліція була наділена значним обсягом адміністративно-господарських функцій, що пояснювалося слабкістю органів місцевого управління.

Щодо правового регулювання організації і функціонування органів кримінально-виконавчої системи, то у 1832 р. було затверджено «Звід положень і статутів про утримання під охороною і висланих», а у 1845 р. вступило в дію «Уложення про покарання кримінальні і виправні» [10, с.10].

Таким чином, аналіз правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів у першій половині XIX ст. (до початку реформ 1860–1870-х рр.) свідчить про подальше удосконалення їх організаційної структури, метою яких було забезпечення більш ефективного виконання завдань із охорони громадського порядку. Однак глибоких змін у реорганізації правоохоронних органів на даному етапі не відбулося.

Складні внутрішні умови (скасування у 1861 р. кріпосного права, подальший розвиток капіталізму, політичний тероризм тощо) змусили царський уряд реформувати правоохоронні органи. Так, відповідно до Тимчасових правил про упорядкування поліції в містах і повітах губерній, які були затверджені Олександром II 25.12.1862 р., було змінено

структуру і організацію діяльності поліції – міська і земська поліція були об'єднані у повітову поліцію – повітове поліцейське управління [7, с.107]. Повіти ділилися на стани, де поліцейські функції виконували станові пристави. Було змінено порядок заміщення посади начальника повітової поліції (повітового справника), він уже не обирався дворянами, а призначався та звільнявся з посади особисто губернатором [13, с.45].

Інструкцією поліцейським урядникам, яку було розроблено Департаментом поліції у 1878 р., передбачалося, що урядник є нижньою ланкою професійної повітової поліції [7, с.121–123]. На ньому було сконцентровано багато поліцейських завдань.

У губернських та великих повітових містах, окремо від повітової, зберігалася міська поліція, де начальником залишався поліцмейстер. У його підпорядкуванні перебувало місцеве поліцейське управління та помічник; основним елементом міської поліції залишалася дільниця, очолювана дільничним приставом. Дільниця була поділена на околотки на чолі з наглядачами, які, у свою чергу, здійснювали керівництво городовими постовою служби та двірниками як нижчими чинами поліції [13, с.46].

Провісником реформування органів прокуратури у другій половині XIX ст. став указ імператора Олександра II від 8.06.1860 р., відповідно до якого у Росії вперше було прийнято закон про попереднє слідство: започатковано інститут судових слідчих, слідча частина відокремлювалася від поліції в усіх 44 губерніях, для проведення слідчих дій були призначені особи, підпорядковані міністерству юстиції. Але фактично новою сходинкою правового регулювання організації та функціонування прокуратури стали реформи 1864 р. Так, відповідно до Судових статутів: прокуратура перебувала при загальних судових органах і Сенаті на чолі з генерал-прокурором; на неї поклалися обов'язки нагляду за судом, слідством і місцями ув'язнення; також вона брала участь як сторона в судовому розгляді; на прокурорські посади призначалися політично благонадійні особи.

У діяльності прокуратури того часу виокремлювалися дві функції – законоохоронна і обвинувальна. Після судової реформи 1864 р. статус прокурорів, їх функції, межі влади визначалися відповідними галузевими законами, вони належали до державних органів, при яких перебували, хоча й підпорядковувалися вищому прокурору. Певна увага приділялася і комплектуванню прокурорських кадрів: щоб зайняти місце прокурора, потрібно було мати не тільки вищу юридичну освіту, але й службовий стаж від 4 років – для товариша прокурора окружного суду і до 12 років – для обер-прокурора [4, с.39–47].

Таким чином, із наглядового органу прокуратура фактично перетворилася на орган кримінального переслідування осіб, які вчинили злочини.

09.09.1867 р. було видано Положення про Окремий корпус жандармів, а у травні 1871 р. прийнято правила їх діяльності щодо розкриття злочинів. Цей акт вводив жандармерію в число учасників кримінального процесу, надавав їм право проведення дізнання у державних і кримінальних злочинах; зобов'язував повідомляти прокуратурі і поліції про проступки та сприяти їм у викритті кримінальних злочинів [7, с.113].

Із 1880 р. у м. Петербурзі при градоначальнику та в м. Москві при обер-поліцмейстері були створені відділення із охорони порядку і громадської безпеки (охоронні відділення), а у грудні 1883 р. імператором було підписано «Положение об устройстве секретной полиции в Империи», що передбачало створення таких же відділень по всій території держави. Однак цей процес зволікався і був розпочатий лише 12.08.1902 р.

Щодо правового регулювання організації і функціонування кримінально-виконавчої системи у XIX ст., то слід зазначити, що прийняття нового «Уложення про покарання кримінальні і виправні» (1845 р.) значно розширило застосування покарання у вигляді позбавлення волі та поставило питання про тюремну реформу.

Друга половина XIX ст. характеризувалася централізацією управління тюрмами (у 1879

р. було утворене Головне тюремне управління у складі Міністерства внутрішніх справ, а у 1895 р. воно було включене до складу Міністерства юстиції). Офіційно ця реорганізація пояснювалася намаганням звільнити Міністерство внутрішніх справ від багатоманіття справ, потребою зблизити тюремну справу з кримінальним правосуддям, а також все зростаючим значенням прокуратури в судовому процесі. Однак таке перепідпорядкування тюрем ослабило взаємодію поліції й тюремних установ.

У останній чверті XIX ст., коли в Росії посилюється революційний рух, було ліквідовано III відділення, а його функції були передані Міністерству внутрішніх справ, відбулося значне розширення повноважень даного відомства. Так, аналіз нормативно-правових документів того часу дозволяє дійти висновку, що з усіх найважливіших питань державної діяльності Міністр внутрішніх справ отримував керівні вказівки від царя, мав надзвичайні повноваження, якими не наділявся жодний інший міністр (міг тимчасово відсторонити від виконання своїх обов'язків депутатів Державної Думи, членів Державної Ради, міністрів і інших високопосадовців; у надзвичайних умовах, у випадку потреби невідкладного прийняття рішення, міг діяти всіма ввіреними йому способами, не чекаючи особливого дозволу царя, він також став шефом Окремого корпусу жандармів).

Провідною тенденцією у нормативно-правовому регулюванні організації і функціонування Міністерства внутрішніх справ стало збільшення його каральних функцій. Так, 14.08.1881 р. було прийнято «Положення про заходи до охорони державного порядку і громадського спокою». Воно встановлювало, що всі напрямки, зазначені у його назві, належать Міністру внутрішніх справ; всі його вимоги, які стосувалися вищезазначених сфер, повинні невідкладно виконуватися всіма місцевими керівниками; всі відомства зобов'язані сприяти всім установам та особам, яким ввірено забезпечення державного порядку і громадського спокою. Цим Положенням також перед-

бачалося введення в окремих місцевостях держави двох стадій виключного стану – стану посиленої охорони і стану надзвичайної охорони. При цьому суттєво розширилися повноваження підвідомчої Міністерству внутрішніх справ місцевої адміністрації – генерал-губернаторів, губернаторів, градоначальників. На цих територіях вони мали право встановлювати стягнення за порушення громадського порядку та державної безпеки, закривати торгові й промислові заклади, забороняти громадські та навіть приватні зібрання, а окремим особам перебування у тій чи іншій місцевості [7, с.127].

Слід зазначити, що хоча «Положення про заходи до охорони державного порядку і громадського спокою» формально вводилося як тимчасове, строком на три роки, однак воно регулярно продовжувалося і фактично діяло 36 років і включно до Лютневої революції 1917 р. залишалося одним із найбільш стійких основних законів Російської імперії [14, с.331].

У липні 1889 р. було затверджено «Положення про земських дільничних начальників», відповідно до якого, у разі відсутності на місцях повітових справників, земські дільничні начальники повинні були наглядати за діяльністю волосних старшин та сільських старост щодо охорони благочиння, безпеки і громадського порядку, а також попереджати злочини і проступки, в цілому вони виступали у якості контролюючої та наглядової інстанції щодо органів селянського самоуправління та їх посадових осіб [15], що було наступним кроком до зміцнення земської поліції.

Щодо центрального апарату внутрішніх справ, то у кінці XIX – на початку XX ст. до його складу, крім Департаменту поліції, входило 20 різних за напрямком установ, серед яких були Господарський департамент, Медична рада, Ветеринарне управління, Головне управління пошти та телеграфу, Земський відділ, Технічно-будівельний комітет та інші [7, с.144]. Отже, Міністерство внутрішніх справ займалося вирішенням широкого діапазону внутрішніх справ держави. Все це без перебільшень свідчить про те, що це відомство було головним міністерством у державі.

У серпні 1902 г. Міністерством внутрішніх справ було введено в дію «Положення про начальників розшукових відділень». У народі ці відділення отримали назву «охранок», головним їх завданням була боротьба з революційними організаціями; створювалися вони як виключно оперативно-розшукові органи (не мали права проводити ні дізнання, ні будь-які слідчі дії; були незалежні від жандармських управлінь, підпорядковані тільки Департаменту поліції) [7, с.158]. Цей документ чітко розмежовував компетенцію жандармських управлінь і розшукових відділень: перші займалися політичними злочинами, другі – тільки оперативно-розшуковою діяльністю із цих справ. Політична поліція цього періоду організаційно складалася з Окремого корпусу жандармів і охоронних відділень.

Отже, на початок XX ст. серед таких правоохоронних органів, як поліція, прокуратура, політична поліція, кримінально-виконавча (пенітенціарна) служба, однією із найбільш вагомих складових системи була поліцейська служба, що являла собою складну організацію без єдиної і чіткої законодавчої регламентації. Характеризуючи існуючий поліцейський апарат та нечіткість положень, котрі регламентували його діяльність, А. Лопухін, директор Департаменту поліції в 1902–1905 рр., зазначав, що відсутність спеціального збірника правил про устрій поліції й її служби, поліцейського уставу являють прогалину у зводі законів, що є особливо суттєвим при складності поліцейських установ у Росії. Він також наголошував на тому, що у державі існували і існують такі розпорядження законодавчої влади, які у Звід законів не вносилися і навіть не публікувалися [16]. Певною мірою не були винятком у цьому плані й інші правоохоронні органи, організація і функціонування яких були ще недостатньо унормовані, правові акти, що регламентували їх діяльність, не відповідали рівню розвитку суспільства.

У перше десятиліття XX ст. урядом було вжито заходів щодо розширення штатів провінційної поліції і якісного поліпшення її штатного складу. Поза всяким сумнівом, про-

ведення цієї роботи було активізоване подіями першої російської революції 1905–1907 р.р. Так, 06.06.1908 р. було прийнято Закон «Про організацію розшукової частини», відповідно до якого в усіх містах і повітах при поліцейських управліннях створювалися розшукові відділення для провадження розшуку у справах загальнокримінального характеру [7, с.183].

Таким чином, у Росії було утворено єдину загальнодержавну систему карного розшуку. На виконання вищезазначеного закону у серпні 1910 р. міністром внутрішніх справ було видано Інструкцію чинам розшукових відділень, яка чітко формулювала задачі відповідних апаратів, установлювала їх структуру й принципи роботи. Основним методом співробітників розшукових відділень було визначено зовнішнє спостереження і використання негласних співробітників (агентів).

Зважаючи на те, що поліція, як правоохоронний орган, належала до силових інститутів – була озброєна і обмундирована, проте царський уряд відповідним чином не турбувався ні про покращення якісного складу співробітників правоохоронних органів, зокрема й поліції, ні про належний їх освітній рівень: матеріальне забезпечення було недостатнім, не існувало єдиної системи підготовки кадрів. Водночас принагідно зазначити, що все ж таки рекомендована Міністерством внутрішніх справ програма підготовки урядників передбачала не тільки вивчення законів, але й основ розшукової діяльності, способів самозахисту і обеззброєння злочинців, фотографії, дактилоскопія, відомостей з ветеринарії, медицини та санітарії, оволодіння основами знань про зброю тощо [11, с.44].

Сучасні програми підготовки працівників правоохоронних органів також повинні бути більшою мірою орієнтовані на здобуття знань і практичних навиків, необхідних для майбутньої служби. Однак у цілому рівень професійної поліцейської підготовки в навчальних закладах того періоду не можна визнати задовільним. Тільки 30.10.1916 р. царем Миколою II було затверджено «Положення про посилення поліції» в 50-ти губерніях імперії і про

покращення службового та матеріального стану поліцейських чинів [7, с.187–191].

Кінець XIX – початок XX ст. також слід пов'язувати з остаточним поділом поліцейської і військової сфер діяльності: військові чини (зокрема і козачі формування), що раніше традиційно залучалися для виконання поліцейських завдань, перестають використовуватися з цією метою.

У результаті повалення влади царя та подій Лютневої революції 1917 р., масові антиурядові виступи того періоду паралельно супроводжувались і розгромом поліцейських установ. Тимчасовим урядом у березні 1917 р. було прийнято Постанови про ліквідацію корпусу жандармів та Департаменту поліції. Було проголошено заміну поліції народною міліцією з виборним керівництвом, що була підпорядкована органам місцевого самоуправління. Правові основи організації і функціонування створеної народної міліції були визначені Постановою «Про заснування міліції» і «Тимчасовим положенням про міліцію» від 17.04.1917 р. Відповідно до цих документів, замість поліції засновувалася міліція як виконавчий орган державної влади і, що найбільш важливо, було здійснено спробу її децентралізації шляхом підпорядкування міліції земським і міським громадським самоуправлінням (тимчасова муніципальна міліція) [16, с.25–26].

Отже, становлення правоохоронних органів на українських землях у важливі для Російської держави інститути відбувається саме у період XVIII–XX століть. Він поділяється на такі півперіоди: а) перша четверть XVIII ст. – виникнення поліції, прокуратури та оформлення їх у важливі державні інституції; були закладені основи щодо залучення громадськості до здійснення правоохоронних функцій; б) друга половина XVIII ст. – реформування правоохоронних органів у період правління Катерини II, що враховувало новий рівень і характер соціально-економічного розвитку країни; в) перша половина XIX ст. – подальше удосконалення організаційної структури правоохоронних органів; г) друга половина XIX – початок XX ст. – цей півперіод пов'язаний як з

буржуазними реформами 1860–1870-х рр., так і з подальшим удосконаленням правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів.

Досвід правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів на теренах України у дожовтневий період заслуговує на його використання і в сучасних умовах, зокрема

– правоохоронну функцію у державі мають виконувати спеціалізовані органи, що поряд з цим не виключає залучення до її здійснення і широких верств громадськості;

– органи внутрішніх справ повинні бути чітко орієнтовані на здійснення спеціалізованих завдань, пов'язаних із захистом життя, здоров'я, прав і свобод людини, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а не на виконання інших багатоманітних, не властивих їм суспільних задач;

– сучасні програми підготовки працівників правоохоронних органів повинні бути максимально орієнтовані на практичну складову.

ЛІТЕРАТУРА

1. Єрмолаєв, В. М. Становлення та розвиток вищих представницьких органів влади України / В. М. Єрмолаєв // *Правова система України: історія, стан та перспективи* : у 5 т. Т. 1. Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х., 2008. – 728 с.

2. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність : підручник : Ч. I / О. М. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

3. Ченкова В. И. Полиция и органы местного управления в феодальной России XVIII века: историко-правовой аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Ченкова В. И. – СПб., 2001. – 185 с.

4. Сухонос В. В. Прокуратура в системі державних органів України : теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвит-

ку : монографія / В. В. Сухонос ; [наук. ред. Ю. С. Шемшученко]. – Суми, 2008. – 448 с.

5. Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / под общ. ред. О. И. Чистяков; отв. ред. А. Г. Маньков. – М., 1986. – 512 с.

6. Законодательство Петра I / [отв. ред. А. А. Преображенский, Т. Е. Новицкая]. – М. : Юрид. лит., 1997. – 880 с.

7. История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы : учеб. пособие / Альхименко В. В., Коряков В. П., Курицын В. М., Мулукаев Р. С., и др. ; под ред. Курицын В. М. – М. : Щит-М, 1998. – 200 с.

8. Звягинцев А. Российские прокуроры / А. Звягинцев, Ю. Орлов. – М. : Молодая гвардия, 1999. – 570 с.

9. Веремеев Ю. История Внутренних Войск (краткий очерк). Ч. 1 / Ю. Веремеев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://army.armor.kiev.ua/hist/BVA.php>.

10. Пташинський О. Б. Пенітенціарна система України / О. Б. Пташинський. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – 204 с.

11. История правовых основ органов внутренних дел : учеб. пособие / сост. В. А. Лысенко, К. В. Буняева, Э. В. Богмацера. – Белгород : ООНИиРИД БелЮИ МВД России, 2009. – 74 с.

12. Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие / сост. Ю. П. Титов. – М. : Проспект, 1998. – 469 с.

13. Седунов А. В. Реформирование исполнительной полиции России во второй половине XIX – начале XX века / А. В. Седунов // *Миграционное право*. – 2006. – № 3. – С. 45–47.

14. Ленин В. И. Полное собрание сочинений : сб. публикаций, текстов выступлений и интервью, писем и телеграмм. Т. 9 / В. И. Ленин. – Изд. 5. – М. : Политиздат, 1967. – 580 с.

15. Бутирін Є. О. Адміністративно-поліцейський характер земських начальників / Є. О. Бутирін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduvs/2010_3/v3_10_3_3.pdf.

16. Смирнов К. С. Становление и развитие | курс / К. С. Смирнов // Гражданин и право. –
 полиции в России: историко-правовой экс- | 2011. – № 1 (96). – С. 70–80.

Боняк В. О. Розвиток правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів на теренах України (XVIII – початок XX ст.) / В. О. Боняк // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 125–135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12bvoirc.pdf>

Проаналізовано розвиток правового регулювання організації і функціонування правоохоронних органів на території України в імперський період, визначено його особливості.

Боняк В.О. Развитие правового регулирования организации и функционирования правоохранительных органов на территории Украины (XVIII – начало XX ст.)

Проанализировано развитие правового регулирования организации и функционирования правоохранительных органов на территории Украины в имперский период, определены его особенности.

Bonjak V.O. The Development of the Legal Regulation of Organization and Functioning of Law Enforcement Agencies in Ukraine (XVIII - Beginning of XX Century)

The development of legal regulation and functioning of law-enforcement agencies in Ukrainian lands of Empire period is analyzed, its particularities are determined.

Форум права Форум права Форум права