

10. Сообщение отдела милиции и розыска // Административный вестник органов Народного комиссариата внутренних дел. – 1926. – № 6 (15). – С. 12.

11. Ряботенко А. Что препятствует проведению учебы в органах милиции и розыска УССР / А. Ряботенко // Административный вестник органов Народного комиссариата внутренних дел. – 1926. – № 8(17). – С. 18.

12. Історія міліції України у документах і матеріалах : у 3 т. Т. 2 : 1926–1937 / [за ред. П. П. Михайленка, Я. Ю. Кондратьєва]. – К. : Генеза, 1999. – 412 с.

13. Про найменування школи комскладу робітничо-селянської міліції іменем т. Батицького : наказ начальника адміністративного управління НКВС УСРР і начальника робітничо-селянської міліції від 30 січ. 1929 р. № 13 // Збірник наказів начальника адміністративного управління НКВС УСРР і начальника робітничо-селянської міліції республіки. – 1929. – Січень – лютий. – С. 14.

14. Про оголошення учбового плану Всеукраїнської школи міліції : наказ начальника робітничо-селянської міліції республіки від 12 листоп. 1928 р. № 153 // Збірник наказів робітничо-селянської міліції республіки. – 1928. – Листопад. – С. 11.

15. Затвердження програми для осіб, що вступають до школи комскладу робітничо-селянської міліції УСРР : наказ начальника робітничо-селянської міліції республіки від 28 квіт. 1929 р. № 47 // Збірник наказів начальника адміністративного управління НКВС УСРР і начальника робітничо-селянської міліції республіки. – 1929. – Квітень – травень. – С. 4.

*Надійшла до редколегії 18.11.2009*

#### **Анотації**

Розглянуто питання підготовки кадрів робітничо-селянської міліції та розшуку у 20–30-х рр. XX ст. Визначено основні аспекти організаційно-штатної побудови першого навчального закладу в структурі Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР. Проведено аналіз навчального процесу підготовки курсантів Всеукраїнської школи міліції та розшуку

Рассмотрен вопрос подготовки кадров рабоче-крестьянской милиции и розыска в 20-30-х гг. XX ст. Определены основные аспекты организационно-штатного построения первого учебного заведения в структуре Народного комиссариата внутренних дел УССР. Проведен анализ учебного процесса подготовки курсантов Всеукраинской школы милиции и розыска

The problem of personnel training of workers' and peasants' police and detective units in 20-30s of XX-th century is researched. The main aspects of organizational and staff scheme of the first educational establishment within the structure of National Commissariat of Internal Affairs of USSR are determined. The training process of cadets at All-Ukrainian Police and Detective School is analyzed.

УДК 51.74(091)

**І. М. РЯЗАНЦЕВА,**

*здобувач*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

### **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ З ПРОТИДІЇ ФІНАНСОВИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ В ОСТАННІЙ ЧВЕРТІ ХVІІІ СТ. (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ)**

Становлення і розвиток ринкових відносин у незалежній Україні формують нові характеристики криміногенної обстановки та кримінологічні особливості, які склалися в суспільстві. Ускладнення структури фінансових відносин, посилення приватного обігу, потреби розвитку не лише державних, а й муніципальних фінансів, плюралізм форм власності формують нові завдання протидії фінансовим правопорушенням.

Різноманітні фінансові оборудки та схеми, легалізація (відмивання) «брудних» коштів становлять серйозну загрозу національній

безпеці. Перед цими питаннями і проблемами стикаються тією чи іншою мірою всі новостворені на пострадянському просторі держави. Організована злочинність більшою чи меншою мірою «протягає руки» до державної «кишені». Тому ціла система правоохоронних органів на сучасному етапі покликана стояти на сторожі фінансових інтересів держави. Сьогодні в Україні цими питаннями опікуються органи Державної податкової адміністрації (податкової міліції), органи внутрішніх справ, підрозділи Контрольно-ревізійних управлінь, Служби безпеки України, Державної

митної служби України, Департаменту фінансового моніторингу Міністерства фінансів України.

Первинне накопичення капіталу в перші пострадянські роки відбувалося також шляхом учинення тих чи інших дій, нерідко протиправних, пов'язаних із фінансовою діяльністю держави, вирішенням тих чи інших питань. І в наш час дотримання фінансової дисципліни, недопущення розкрадання та нецільового використання бюджетних коштів є одним із головних завдань органів внутрішніх справ. При цьому завдання протидії злочинам та іншим правопорушенням, пов'язаним із державними фінансами та фінансами органів місцевого самоврядування доручаються лише в системі Міністерства внутрішніх справ кільком галузевим службам: підрозділам по боротьбі з організованою злочинністю, по боротьбі з економічною злочинністю; постають перед цими завданнями і працівники карного розшуку, і дільничної служби міліції.

Завдання забезпечення цілісності державних фінансів були невід'ємним супутником існування держави як головної форми існування й функціонування публічної влади. З давніх часів у державних механізмах незалежно від історичної епохи, цивілізаційної належності тощо створювалися спеціалізовані структури, які акумулювали державні фінанси, відповідали за їх витрачення та збереження, у тому числі від протиправних посягань.

Питання фінансових правовідносин та протидії органів державної влади, зокрема поліції, неодноразово ставали предметом загальних та спеціальних історико-правових досліджень. До них зверталися як дореволюційні автори (М. М. Алексєєнко, М. К. Бржеський, П. Г. Гаврик, І. Х. Озеров, Є. І. Анучін, І. О. Блінов), так і радянські. Через ідеологічні уподобання останні менш уважно ставилися до питань протидії фінансовим правопорушенням в останній третині XVIII – першій половині XIX ст. Серед радянських дослідників адміністративно-поліцейського апарату царату варто назвати передусім Р. С. Мулукаєва. У період незалежної української держави чимало науковців досліджували на питання участі поліції Російської імперії на українських землях у протидії порушенням у сфері державних фінансів. Ті чи інші аспекти питання розглядалися у численних працях О. Н. Ярмиша, дисертаційних дослідженнях О. О. Самойленко, Ю. А. Холода та ін. Однак вони переважно акцентувалися на пореформеному періоді –

середині XIX ст. (від скасування кріпосного права) до початку XX ст. (краху Російської імперії). Поліцейській діяльності з охорони державних фінансів у попередній період спеціальна увага приділялася мало. Тут варто згадати дисертаційні роботи В. Б. Саксонова, О. В. Талдикіна, а також докторську дисертацію та монографічне дослідження О. М. Головка.

Таким чином, проаналізувавши наявний масив історичної та історико-правової літератури, можемо констатувати, що **метою** даної наукової статті є розгляд основних організаційно-правових характеристик правоохоронної діяльності органів поліції Російської імперії на українських землях у її складі у останній чверті XVIII ст.

Фінанси виникли в умовах переходу від натурального господарства до регулярного товарно-грошового обігу відповідно до розвитку держави і її потреб у ресурсах. Так, фінанси визначають як систему економічних відносин, що пов'язані з мобілізацією (формуванням, утворенням), розподілом (перерозподілом), використанням централізованих та децентралізованих фондів коштів [1, с. 10,11].

У досліджуваний період поліція перебувала на станових основах, не мала належної спеціалізації, професійного рівня; саме тоді сформувалася винятково широка і розмита компетенція органів загальної поліції. «На поліцію у дореформений період покладалося стільки обов'язків (окрім власне поліцейських, тут були й господарчі, і слідчі, і судові функції), що виконати їх було просто неможливо» [2, с. 64].

При цьому так звана *загальна поліція* (ця назва усталилася з часів дореволюційної правової практики в історико-правовій науці), побудована на станових, непрофесійних, по суті, засадах, виконувала не лише каральні, а й широкі адміністративні функції взагалі. Однак про це йтиметься дещо нижче. Традиційною для будь-якої держави, і Російська імперія не становила винятка, була значна роль у правовій реальності іншої поліції – *політичної*.

Розвинена система політичної поліції як окремого інституту влади є характерною для періоду абсолютизму. У російському законодавстві склади державних злочинів уперше було відокремлено у Соборному уложенні 1649 р. (принаймні так вважає більшість сучасних російських істориків права) [3, с. 14].

Утім, державні злочини (зокрема проти влади князя) були відомі вітчизняному писаному праву ще з часів «Руської Правди».

Однак ці склади не були відділені від загальнокримінальних. Це не дивно, оскільки до цього часу вітчизняні історики держави і права продовжують поділяти точку зору класика – М. Ф. Владимирського-Буданова, що ранньофеодальне право не відділяло злочину від цивільно-правового правопорушення [див. 4, с. 81]. Таким чином, ні спеціалізованого поділу поліції на політичну та загальну, ні навіть мови про особливості протидії з кожної вказаної сторони фінансовим правопорушенням тоді не було.

Основи давньоруського права значною мірою, збереглися у правових приписах доби Великого князівства Литовського. Однак і у трьох редакціях Литовського статуту досить чітко вирізняються склади злочинів державних (образу або злочинне посягання на життя і здоров'я великого князя або короля, державна зрада, втеча до ворожої держави, розголошення державної таємниці, здача міста, замку або фортеці ворогові, заколот тощо) [4, с. 197].

Як бачимо, спеціально орієнтовані на подолання вказаних явищ, розкриття й розслідування державних злочинів посадовці на етапі польсько-литовської доби не опікувалися питаннями злочинів проти державних фінансів. На українських землях, навіть після активізації державотворчих процесів у ході визвольної війни середини XVII ст., спеціалізованих органів забезпечення правопорядку створено не було. Справи як політичного, так і кримінального розшуку і в ці часи, і в роки Гетьманщини належали до компетенції посадовців адміністрації загальної компетенції – отаманів, осавулів, сотників [5, с. 58–60].

На цей час чимало вітчизняних науковців є прихильниками функціональної теорії побудови і розвитку державного апарату (О. Н. Ярмиш, О. В. Тимошук, М. В. Никифорок, О. М. Головка та ін.), отже, особливе значення для залучення органів політичної поліції до протидії фінансовим злочинам мало надання цим складам розуміння державних. Формування вказаного складу злочину як державного, такого, що загрожує національним інтересам, є, на нашу думку, окремою дослідницькою темою – бо це явище є інтернаціональним. На українських землях у складі Російської імперії виокремлення злочинів проти державних фінансів припадає на часи усталення абсолютизму в епоху Петра I. Указами 1713 р. було передбачено як політичний злочин «казнокрадство». В указі 25 січня 1715 р. «...корпус справ зі злочинів, якими займався

государ, істотно змінили, точніше – звузили. Віднині просто цареві подавали звіти за трьома «пунктами»: «1. О каком злом умысле против персоны Его величества или измене. 2. О возмущении или бунте. 3. О похищении казны» [3, с. 19].

У кінці XVIII ст. таємна поліція Російської імперії вже досить чітко контролювала ситуацію. І якщо справи про заколоти, самозванство, злочинні слова про царських осіб одразу потрапляли в центр уваги політичного розшуку, то казнокрадство було більш декларативним складом злочину. Натомість новим для правового буття Гетьманщини у складі Російської імперії було виокремлення злочинів проти цілісності державної монети. Адже йдеться лише про спроби Б. Хмельницького й окремих його наступників карбування власних грошей [6, с. 27].

Однак завдання забезпечення фінансової безпеки держави, які поєднували протидію казнокрадству, хабарництву, контрабанді, податковим злочинам, вимагали інституційного підкріплення. Органи державної влади загальної компетенції дедалі більше спеціалізувалися. Розслідування й розкриття фінансових злочинів не здійснювалися особливими суб'єктами.

Місцеве управління на території України, яка входила до складу Російської імперії, повинно було співпрацювати у всіх політичних справах із загальноімперськими органами державної влади, до компетенції яких було віднесено політичний розшук. Це зловісний Преображенський приказ петровських часів, Канцелярія таємних розшукових справ (1718 – 1726 рр.), Таємна канцелярія (1731 – 1762 рр.), Таємна експедиція Першого департаменту Урядуючого Сенату (з 1762 р.) та ін. [3, с. 104–125]. Для розшуку в політичних справах створювалися так звані «майорські канцелярії», а з окремих – у тому числі в питаннях про казнокрадство – на місця направлялися окремі гвардійські офіцери або інші спеціально уповноважені особи.

Значно більше були задіяні в питаннях охорони фінансового інтересу держави в останній чверті XVIII ст. органи загальної поліції. Скасування гетьманату в 1765 р., реформа місцевого управління 1775 р. фактично ліквідували особливості державного устрою Гетьманщини. У великих містах були запроваджені поліцмейстерські контори. Поліція в повітах (які після ліквідації полковосотенного устрою стали разом із губерніями

єдиними місцевими адміністративно-територіальними одиницями) будувалася за становим принципом і формувалася місцевими дворянськими корпораціями. Взагалі поліція скатерининських часів поділялася на міську і земську. Основним нормативно-правовим актом, яким у колишній Гетьманщині регулювалися відносини державного управління, було поширене на територію майже всієї імперії «Загальне устанавлення губерньське» [7].

Перша поліцейська контора на українських землях була утворена в Києві ще у 1733 р. [8]. Після прийняття у 1782 р. «Статуту благочинія» [9] управи благочинія створювалися в усіх містах – губерньських (очолювалися поліцейстерами) і повітових (на чолі з городничими). У повітах діяли виборні дворянськими корпораціями нижні земські суди на чолі з земськими справниками.

Місцева поліція займалася також збиранням податків, участю в контролі за збереженням казенних коштів, дотриманням «казенного інтересу» держави. Якщо питаннями фальшивомонетництва, контрабанди тощо вона займалася у виключних випадках, то протидія податковим правопорушенням була, по суті, буденністю. «Функції управ благочинія щодо участі у державній фінансово-управлінській діяльності були тими же самими, що і у випадку з нижніми земськими судами – забезпечення, спільно з повітовими казначействами, надходження в казну податків і зборів» [10, с. 75].

Безпосереднє забезпечення стягнення податків, зборів, а також відбування населенням встановлених повинностей, покладалося на земські суди, для чого їм у разі необхідності надавалася допомога солдатів [11, с. 91]. Податні недоїмки ліквідувалися примусовим шляхом. Щодо кріпаків поліцейсько-фіскальну функцію мали виконувати поміщики. Вони ж забезпечували і стягнення недоїмок зі своїх поміщицьких селян. Слід зауважити, що відомий англомовний канадський дослідник П.-Р. Магочій як один із головних чинників запровадження на українських землях у складі Російської імперії кріпосного права визначав саме фінансовий: «...Імператриця Катерина II 3 травня 1783 р. видала указ, що запроваджував подушний податок та надавав дворянам право стежити за тим, щоб селяни цей податок сплачували. Щоб забезпечити сплату податку, селянам було заборонено вільно пересуватися» [12, с. 280]. «Жалувана грамота дворянству» 1785 р. не лише затвердила це становище, а й зробила

його уніфікованим практично на всій території Російської імперії [13]. У діяльності органів земської поліції (нижніх земських судів), зокрема щодо протидії фінансовим правопорушенням з боку державних селян (а це могли бути передусім недоїмки), важливим «проміжним» елементом стали органи волосного самоврядування, створені внаслідок реформи 1797 р. У кожній волості селяни обирали волосні й сільські станові органи. Серед них – волосні правління у складі волосного голови та двох засідателів. Один із них – з поліцейської частини – підпорядковувався органам місцевої поліції, у тому числі й у протидії порушенням у фінансово-податковій сфері.

Поліція в містах велику роль відводила також справлянню податків та примусовому їх стягненню у взаємодії з органами міського самоврядування. Катерининські реформи і позбавлення України автономії у складі Російської імперії спричинили також уніфікацію міської самоврядної влади. На українських землях було фактично скасовано магдебурзьке право. Натомість було поширене міське самоврядування на засадах «Жалуваної грамоти містам» 1785 р. [14]. Побудоване на становій основі, воно відповідало за стягнення недоїмок з міських станів щодо податків і могло ставати об'єктом тиску з боку місцевої поліції. Це було найбільш актуальним для губерньських міст.

Таким чином, в останній чверті XVIII ст., коли українські землі переживали повне влиття до складу Російської імперії, уніфікацію державно-правового устрою, тут було завершене формування органів поліції. Якщо політична поліція була сконцентрована в центрі, у Санкт-Петербурзі й Москві, то на місцях почали створюватися загальноімперські, тісно пов'язані з органами дворянського самоврядування, поліцейські структури. З огляду на специфіку проживання в сільській та міській місцевості (які в тогочасних умовах не мали, звичайно, принципових відмінностей) органи поліції поділялися на міські та земські.

До компетенції органів політичної поліції, функції яких на українських землях виконували як губернатори, так і спеціально направлені зі столиць імперії чиновники, було віднесено справи про казнокрадство. «Похищення казны» становило третій із визначених ще за часів Петра I складів державних злочинів («третій пункт»). Сполученою із ним була і контрабанда, протидія якій покладалася на митниці.

Органи загальної поліції були орієнтовані

на протидію найбільш поширеним правопорушенням у сфері державних фінансів – стягнення податкових недоїмок. Як міська, так і земська поліція були основними органами державного примусу практично в усіх галузях державного управління. Поновлення на українських землях кріпосного права в часи Катерини II суттєво посилило роль дворянства в

усіх сферах державного управління. Помічники були уповноважені законодавством збирати основний прямиий податок – подушну подать з кріпаків. Примусову функцію і тут виконувала загальна поліція. В усіх випадках вона в кінці XVIII ст. мусила взаємодіяти з органами станового самоврядування: дворянського, міського, селянського (у державних селян).

#### Література

1. Фінансове право : підручник / [відп. ред. О. В. Гетьманець]. – Х. : Еспада, 2008. – 416 с.
2. Ярмиш О. Н. Каральний апарат самодержавства в Україні у кінці XIX – на початку XX ст. : монографія / О. Н. Ярмиш. – Х. : Консум, 2001. – 288 с.
3. Анисимов Е. В. Дыба и кнут. Политический сыск и русское общество в XVIII веке / Е. В. Анисимов. – М. : Новое лит. обозрение, 1999. – 720 с.
4. Історія держави і права України : у 2 т. Т. 1 / [за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка]. – К. : Ін Юре, 2003. – 656 с.
5. Талдыкин А. В. Административно-полицейский аппарат царизма в Украине в XVIII – первой половине XIX в. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Талдыкин Александр Васильевич – Х., 2000. – 179 с.
6. Єрмолаєв В. М. Органи влади і управління Української держави (друга половина XVII – XVIII ст.) : навч. посіб. / В. М. Єрмолаєв, А. І. Козаченко. – Х. : Право, 2002. – 176 с.
7. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. – Т. XX. – № 14392.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. – Т. IX. – № 6378.
9. Устав благочиния // Российское законодательство X – XX веков : в 9 т. Т. 5. – М. : Юрид. лит., 1987. – С. 167–321.
10. Головка О. М. Участь адміністративно-поліцейського апарату, органів самоврядування в управлінні державними фінансами Російської імперії на українських землях (кінець XVIII – початок XX ст.) : монографія / О. М. Головка. – Х. : СИМ, 2005. – 176 с.
11. Саксонов В. Б. Організаційно-правове забезпечення фіскальної політики Російської імперії на території Південної України (остання третина XVIII століття) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Саксонов Владислав Борисович. – Х., 2004. – 201 с.
12. Магочій П.-Р. Історія України / Магочій П. Р. ; пер. з англ. – К. : Часопис «Критика», 2007. – 640 с.
13. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. – Т. XXII. – № 16187.
14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. – Т. XXII. – № 16188.

*Надійшла до редколегії 11.11.2009*

#### Анотації

Розглянуто особливості діяльності держави з охорони фінансів та протидії правопорушенням у сфері державних фінансів у останній чверті XVIII ст. Вказано, що усталеної спеціалізованої структури ні в Гетьманщині, ні в Російській імперії в цілому організаційного забезпечення ця діяльність не мала. Визначено, що ліквідація української автономії призвела до формування на землях колишньої Гетьманщини російської поліцейської системи, яка зосереджувала основні функції державного примусу в сфері протидії фінансовим правопорушенням.

Рассмотрены особенности деятельности государства по охране финансов и противодействию правонарушением в сфере государственных финансов в последней четверти XVIII ст. Указано, что устоявшейся специализированной структуры ни в Гетьманщине, ни в Русской империи в целом, организационного обеспечения эта деятельность не имела. Определено, что ликвидация украинской автономии привела до формирования на землях прежней Гетьманщины русской полицейской системы, которая сосредоточивала основные функции государственного принуждения в сфере противодействия финансовым правонарушениям.

The article is devoted the features of activity of the state on the guard of finances and counteraction offence in the field of state finances in the last fourth of Khv of item Specified, that a withstand specialized structure neither in Get'manschine nor in the Russian empire on the whole, this activity did not have the organizational providing. Unlike Russia, Ukraine did not have the specialized organs of political and general police. These functions were executed by the organs of general military administration. Liquidation of the Ukrainian autonomy led to forming on earths of former Get'manschiny of the Russian constabulary system which concentrated the basic functions of state compulsion in the field of counteraction financial offences.