

УДК 51.74(091)(477)

Ю. А. ХОЛОД,*кандидат юридичних наук,**заступник начальника кафедри теорії та історії держави і права**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ОРГАНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ У КІНЦІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ століть

Висвітлено основні тенденції розвитку органів загальної поліції в Україні у кінці ХІХ – початку ХХ століть. З'ясовано особливості функціонування поліцейського апарату в українських губерніях.

Загальновідомо, що поліцейські установи належать до найважливіших інститутів держави. Особливу увагу їм приділяють у період соціально-політичної кризи, погіршення криміногенної ситуації в країні. Саме таким періодом в історії Російської імперії був кінець ХІХ – початок ХХ століть. Оцінки діяльності правоохоронних структур у такий складний історичний час є не тільки цікавими, але й корисними з точки зору опрацювання оптимальних шляхів удосконалення роботи сучасних органів внутрішніх справ.

Історіографія поліцейської системи царської Росії представлена роботами вчених дореволюційного періоду (С. А. Андріанова, І. А. Андрієвського, В. М. Гессена, О. Д. Градовського), радянського періоду (Т. У. Воробейникової, А. Б. Дубровіної, П. А. Зайончковського, Р. С. Мулукаєва, К. Г. Федорова, В. А. Шелкопляс) та сучасними дослідженнями (А. В. Борисова, Р. В. Нарбутова, О. М. Піджаренко, Ю. А. Реєнта, О. Є. Скрипільова, Є. О. Самойленко, М. І. Сизикова, О. Н. Ярмиша). Таким чином, поліцейським установам російського самодержавства присвячено чимало праць. Разом із тим, організація та діяльність апарату загальної поліції в українських губерніях у кінці ХІХ – на початку ХХ століть потребує подальшого комплексного вивчення.

Мета статті полягає у з'ясуванні тенденцій розвитку органів загальної поліції в Україні у кінці ХІХ – початку ХХ століть та вивченні особливостей функціонування поліцейського апарату в українських губерніях. Наукова новизна статті полягає в авторському підході до вирішуваної проблеми.

Поліція Російської імперії являла собою багатофункціональну та багатовимірну структуровану організацію, яку в широкому сенсі можна поділити на загальну та політичну. Остання складалася з жандармських управлінь

та охоронних відділень. До найчисленнішої загальної поліції входили міські, сільські, спеціалізовані та допоміжні органи. До спеціалізованих органів належали розшукова поліція та повітова поліцейська варта. Допоміжними видами доцільно назвати річкову, портову, фабрично-заводську, ярмаркову поліції та приватноохоронну варту.

Особливістю діяльності поліцейських формувань в українських губерніях як складової частини загальноросійської системи був високий ступінь їх автономності. Кожне міське поліцейське управління та повітове поліцейське управління функціонувало нібито саме по собі, не маючи достатніх контактів для здійснення взаємодії. Усі посадові особи місцевої поліції у своїх повноваженнях обмежувалися виключно межами округу, де вони були засновані [1, ст. 647]. На відміну від жандармерії, загальна поліція не мала виключно поліцейського координуючого центру на рівні губернії, що ускладнювало здійснення управлінських функцій. Разом із тим, загальне керівництво все ж таки здійснювалося. Старшою посадовою особою у структурі місцевої поліції був губернатор, а головним керівним та контролюючим органом – губернське правління. Однак службовцями поліції функціонери цих установ не були та специфіки її діяльності не знали.

Професійне керівництво міською поліцією було зосереджено в руках поліцмейстера. До міського поліцейського управління входили, крім поліцмейстера, помічник поліцмейстера та два засідателі від міського стану, які разом становили загальне присутствіє міського поліцейського управління [1, ст. 7].

При міському поліцейському управлінні діяла канцелярія під завідуванням секретаря, якому підпорядковувалися писарі та розсылні. В Одесі, Керчі, Миколаєві та Севастополі міську поліцію очолювали градоначальники, які за

своїми повноваженнями були рівними губернаторам [1, ст. 633].

Міста поділялися на частини та дільниці. Частини очолювалися міськими приставами, дільниці – дільничними. У містах формувалися поліцейські команди для вартування та охорони порядку [1, ст. 660]. При поліцейських управліннях у містах діяли пожежні команди на чолі з брандмейстерами.

Штати поліції у Києві, Катеринославі, Миколаєві, Одесі, Севастополі та Харкові передбачали наявність посад околодочних наглядачів. Вони призначалися для виконання поліцейських обов'язків у кожному з околодків, на які поділялися поліцейські дільниці міста. Околодочні наглядачі підпорядковувалися дільничним приставам і керували городовими та двірниками, наглядали за зовнішнім порядком, освітленням вулиць та дворів, правильністю ведення домових книг, пропискою паспортів, своєчасним відкриттям та закриттям торговельних закладів і багатьма іншим, що торкалося життя околодку. На околодочних наглядачів покладалася також обов'язки з попередження і припинення злочинів [2, с. 110–113]. У 1878 р. під безпосереднім впливом активної революційної діяльності народників Комітет міністрів затвердив пропозицію міністра внутрішніх справ про посилення поліції в дев'яти містах Російської імперії (у тому числі в Одесі, Харкові, Києві та Миколаєві), в яких засновувалася кінно-поліцейська варта та збільшувалася чисельність пішої поліції [3].

Сільська поліція за своїм устроєм повторювала міське поліцейське управління. У повітах поліцію очолював повітовий справник. До складу повітового поліцейського управління входили, крім справника, його помічник та члени – засідателі, які обиралися від станів (дворян, сільських обивателів та городян). При кожному поліцейському управлінні існувала канцелярія під завідуванням секретаря.

Повіт поділявся на менші адміністративно-поліцейські одиниці: стани, дільниці (сотні) та селища. У станах поліцію очолювали станові пристави, які належали до розряду «виконавчих урядовців поліції». Вони призначалися на посади губернатором за поданням повітового справника. Кількість станів у повітах була різною (від двох до чотирьох) і залежала від таких чинників, як розмір території, чисельність населення, стан «порядку і спокою». Зміна кількості станів здійснювалася губернатором через Міністерство внутрішніх справ і затверджувалася імператором [4].

У сотнях (дільницях) та селищах поліцейські функції здійснювали відповідно соцькі і десяцькі, які належали до «нижчих чинів поліції» [1, ст. 655]. Десяцькі обиралися сільським сходом на термін не більше одного місяця, а соцькі на три роки – волосним сходом. На кожному посаду соцького схід повинен був обрати двох кандидатів, серед яких один затверджувався повітовим справником, а інший виконував обов'язки його заступника. Необхідно зазначити, що згідно із законом від 5 травня 1903 р. десяцькі вважалися не «нижчими чинами поліції», а «нижчими служителями внутрішньої сільської поліції», тобто були підпорядковані сільському та волосному начальству [5].

Нерідко соцький являв собою єдину поліцейську владу на декілька десятків верст. Закон вимагав, щоб на посади соцьких обиралися «кращі люди». Однак ці вимоги не виконувалися. За відгуками начальників губерній на посади соцьких обиралися не здатні ні до чого особи, які вимушені були служити за мізерну плату. «Уряд рідко, – зазначав Є. Н. Анучин, – зустрічав у соцькому готовність затримувати та переслідувати зловмисників. Губернатори вказували навіть на такі випадки, коли слідчі були вимушені для відкриття істини створювати цілком нову тимчасову поліцейську владу на місці та усувати соцьких і десяцьких не тільки від того селища, де відбулася подія, але й навіть від сусідніх селищ» [6, с. 183–184].

У деякі міста, посади та містечки повіту призначалися поліцейські пристави, їх помічники і поліцейські наглядачі, які належали до розряду «виконавчих чинів поліції».

Об'єктом особливої уваги місцевої адміністрації і поліції був селянський рух. Протягом періоду, що розглядається, уряд здійснив низку заходів щодо посилення поліцейського нагляду в сільській місцевості. Зокрема, міністр внутрішніх справ широко використовував надане йому законом від 2 червня 1900 р. право затверджувати клопотання приватних осіб про формування за їхні кошти поліцейських команд [7, с. 74]. Однак поліцейського апарату, який створювався на приватні кошти, було недостатньо для забезпечення «спокою» на селі. При цьому царський уряд не зупинився на паліативних заходах, таких, як, наприклад, поділ повітів Полтавської губернії, де навесні 1902 р. відбулося повстання селян, на більшу кількість станів [8].

5 травня 1903 р. був прийнятий закон про введення у 46 губерніях європейської частини Російської імперії (у тому числі у восьми українських – Катеринославській, Київській,

Подільській, Полтавській, Таврійській, Харківській, Херсонській та Чернігівській) повітової поліцейської варти «для охорони благочиння, загального спокою, безпеки та порядку в місцевостях, підвідомчих повітовій поліції» [5]. Зміст цього заходу полягав у тому, щоб в умовах зростання селянського руху створити озброєний опір діям станових приставів замість виборної сільської поліції, яка стала політично ненадійною.

До складу повітової поліцейської варти входили урядники та вартові. 25 % загальної кількості вартових формувалися в особливі кінні команди. У кожній волості перебували один урядник і певна кількість вартових (з розрахунком не більше одного вартового на кожні 2500 чол.).

5 грудня 1905 р. імператор затвердив Положення Комітету міністрів, згідно з яким власники маєтків, за дозволом губернаторів мали право засновувати в сільській місцевості за власні кошти окремі виконавчі поліцейські посади і посади нижчих чинів поліції або формувати команди поліцейської варти. Ці поліцейські чини та команди підпорядковувалися губернатору та перебували у віданні місцевого справника і повинні були виконувати «законні вимоги» землевласників щодо охорони їх маєтків [9].

Законом про повітову поліцейську варту передбачалося формування останньої у 1903 р. та 1904 р. лише в губерніях (у тому числі в п'яти українських – Київській, Катеринославській, Чернігівській, Харківській та Херсонській), у решті ж повітову варту планувалося ввести в повному обсязі тільки у 1908 р. Революційні події в країні суттєво змінили наміри уряду: 29 грудня 1905 р. був виданий закон «Про введення поліцейської варти в усіх губерніях» [10].

До спеціалізованих поліцейських органів можна віднести розшукову поліцію, яка була заснована по всій території Російської імперії законом від 6 липня 1908 р. Необхідно зазначити, що в Києві розшукова поліція була створена в порядку експерименту ще в 1873 р., але внаслідок припинення її фінансування міською думою була ліквідована у 1874 р. [11, арк. 7]. У червні 1880 р. згідно з розпорядженням київського губернатора розшукове відділення знову було створено при міському поліцейському управлінні. За перші 6 місяців існування розшукової частини його чинами було розкрито 31 крадіжку на загальну суму близько 6000 крб., притягнуто до кримінальної відповідальності 40 осіб [11, арк. 12].

На початку ХХ ст. розшукова частина у Києві мала таку структуру: відділ особового затримання; відділ кримінальних пригод; відділ спостережень; відділ довідок; антропологічний кабінет. До складу розшукового відділення входили: завідувач відділення; два околочних наглядача; двадцять постійних городових та вісім прикомандированих. З особового складу городових: чотири виконували обов'язки чинів з розшукової частини, чотири завідували столами, чотири служили при канцелярії, один завідував діловодством та один був фотографом [12, арк. 25]. Такий штат був явно недостатнім для здійснення ефективної розшукової діяльності, оскільки розшукове відділення могло розподілити по восьми поліцейським дільницям Києва для провадження дізнань та розшуків тільки двох околочних наглядачів, чотирьох чиновників з розшукової частини та шести городових. При цьому необхідно було враховувати той факт, що в Києві щоденно вчинялося в середньому п'ять злочинів.

Внаслідок мізерного фінансування і перевто-мленості агентів серйозною проблемою для київського розшукового відділення була плінність кадрів. За три роки (1902–1905 рр.) із його штатів вибуло 74 чол., з яких 40 чол. – у зв'язку з переходом на інші поліцейські посади [12, арк. 3]. Таким чином, річна кількість співробітників розшукового відділення, яке звільнилося, майже дорівнювала чисельності його особового складу. Безумовно, це негативно впливало на розшук, оскільки його здійснювали малодосвідчені агенти.

У 1902 р. було засновано розшукове відділення у складі одеської міської поліції. Його штат налічував сім поліцейських наглядачів, кожний з яких отримував 600 крб. на рік [13]. На початку ХХ ст. розшукове відділення в кількості 13 агентів існувало також у Харкові [14, арк. 24].

Слід підкреслити, що єдиної системи карного розшуку протягом тривалого періоду в Російській імперії не було. Недостатніми були також і кошти, які виділялися на потреби карного розшуку. Так, у 1887 р. Міністерством внутрішніх справ було виділено в розпорядження харківського губернатора на «розшукові потреби» лише 4000 крб. на рік; у 1902 р. розшуковій поліції Одеси на розшукові заходи було асигновано 5100 крб. на рік [15, арк. 36, 162].

До допоміжних видів належали фабрично-заводська, ярмаркова портова та річкова поліції. Фабрично-заводська поліція засновувалася законом від 1 лютого 1899 р. «Про посилення поліції в районах промислових закладів», згідно

з яким створювалися 160 нових посад поліцейських наглядачів і 2320 городових [16]. Витрата в розмірі 82000 крб. щорік була віднесена на рахунок державного казначейства, а наймання квартир з опаленням та освітленням для чинів фабрично-заводської поліції покладалося на власників фабрик, заводів та гірничих промислів.

Новостворені поліцейські сили розподілялися таким чином: склад поліції збільшувався насамперед у тих фабричних районах, у які під час виступів робітників викликалися війська; у другу – в робітничих районах, де відбувалися страйки і «безладдя». За такого підходу у промислово розвинутих губерніях України на рубежі XIX – XX ст. значно посилювався поліцейський апарат. Так, у 1903 р. для нагляду за 80 промисловими закладами Харкова було створено 5 нових посад поліцейських наглядачів і 22 городових [17, арк. 223–235].

Деякі особливості мала організація поліцейського апарату в приморських торгових та військових портах. 7 березня 1888 р. було видано терміном на три роки «Тимчасове положення про управління одеським портом та портову поліцію» [18]. Згідно з ним порт Одеси та місцева портова поліція управлялися портовим управлінням та портовим присутством. Безпосереднім начальником портової поліції був капітан порту. Більш докладно організація поліцейського нагляду в торгових портах була визначена в «Положенні про адміністративне завідування торговим мореплаванням і портову поліцію в приморських торгових портах» від 7 травня 1894 р. [19]. Відповідно до цього закону завідування портовою поліцією у приморських торгових портах покладалося на портове присутство з портових справ. До його складу входили: капітан порту, начальник місцевого морського відомства, начальник місцевої митниці та начальник місцевого карантинного відомства, представники прокуратури,

представник місцевої інспекції залізниць, міський голова портового міста та два члени від купецтва. У портових містах, де існували градоначальства, головою присутствія був градоначальник. Як відомо, такими містами в Україні були Одеса, Керч, Севастополь та Миколаїв. В інших містах головою присутствія був один з начальників місцевих відомств: морського, митного або карантинного. У незначних портах обов'язки капітана порту могли бути покладені на одного з чинів місцевої поліції. Чини портових управлінь перебували на дійсній службі в Міністерстві внутрішніх справ та підпорядковувалися губернатору або градоначальнику.

З червня 1894 р. було видане «Положення про портову поліцію у військових портах імперії» [20]. Згідно з цим законом для охорони адміралтейств, гаваней, а також інших будівель у військових портах засновувалася особлива портова поліція, яка складалася з портових наглядачів, портових старшин та портових поліцейських. Портова поліція перебувала у віданні капітанів портів та безпосередньо підпорядковувалася помічникам капітанів або командирів. Чини портової поліції призначалися на посади капітанами портів або командирами.

Таким чином, розвиток апарату загальної поліції у кінці XIX – на початку XX ст. характеризувався, по-перше, послідовним розширенням штатів уже існуючих поліцейських органів; по-друге, створенням нових ланок поліцейського механізму. Особливості соціально-економічного та політичного становища в Україні у зазначений період (наявність великих промислових центрів, значна кількість навчальних закладів, широкий розмах національно-визвольного та революційного руху) зумовлювали підвищену увагу царського уряду до органів поліції в українських губерніях, тому тут були сконцентровані значні поліцейські сили.

Список використаної літератури

1. Общее учреждение губернское // Свод законов Российской империи : в XVI т. Т. 2. Ч. 1. – СПб., 1892.
2. Инструкция околоточным надзирателям 1867 г. // История полиции России: Краткий исторический очерк и основные документы : учеб. пособие. – М. : Щит-М, 1998. – С. 110–113.
3. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Т. LIII. – № 59025.
4. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. II. – Т. XXXVII. – № 39087.
5. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. II. – Т. XXIII. – № 22906.
6. Анучин Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени / Анучин Е. Н. – СПб. : Тип. МВД, 1872. – 239 с.
7. Ярмиш О. Н. Каральный аппарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. : монографія / О. Н. Ярмиш. – Х. : Консум, 2001. – 288 с.
8. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Т. XXII. – № 21498.
9. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Т. XXV. – № 27008.
10. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Т. XXV. – № 271666.
11. Центральний державний історичний архів України у м. Києві (далі – ЦДІАУ). – Ф. 442. Канцеля-

рія київського, подільського та волинського генерал-губернатора. – Оп. 518. – Спр. 115.

12. ЦДДАУ. – Ф. 442. Канцелярія київського, подільського та волинського генерал-губернатора. – Оп. 855. – Спр. 530.

13. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Т. XXII. – № 21588.

14. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Т. XXII. – № 21588.

15. Державний архів Харківської області (далі – ДАХО). – Ф. 3. Канцелярія харківського губернатора. – Оп. 283. – Спр. 710.

16. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Т. XIX. – № 16439.

17. ДАХО. – Ф. 52 Поліцмейстер м. Харкова. – Оп. 1. – Спр. 384.

18. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Т. VII. – № 5060.

19. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Т. XI. – № 7674.

20. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. III. – Т. XIV. – № 10713.

Надійшла до редколегії 05.11.2010

ХОЛОД Ю. А. ОРГАНЫ ОБЩЕЙ ПОЛИЦИИ ПОЛИЦИИ В УКРАИНЕ В КОНЦЕ XIX – В НАЧАЛЕ XX ВЕКОВ

Освещены основные тенденции развития органов общей полиции в Украине в конце XIX – в начале XX веков. Раскрыты особенности функционирования полицейского аппарата в украинских губерниях.

KHOLOD Y. GENERAL POLICE AGENCIES IN UKRAINE AT THE END OF XIX – ON THE BEGINNING OF XX CENTURY

The main tendencies of general police agencies' development in Ukraine at the end of XIX – on the beginning of XX century are lightened. Peculiarities of police staff functioning in Ukrainian provinces are found out.

УДК 342.9(091)(100)

Ф. Д. ФІНОЧКО,

кандидат юридичних наук,

доцент Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

РЕТРОСПЕКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Здійснено огляд історії адміністративного права. Визначено, що адміністративне право бере свій початок не з поліцейського права, а з учення про управління.

Відстежуючи управлінські елементи починаючи з найдавніших часів, а також результати наукових досліджень, котрі проводились у ХХ ст. [1], можна зробити висновок, що адміністративне право починає свою історію не з поліцейського права [2] – першоосною його є перш за все управління. Воно виникло одночасно з виникненням людства, і не зійде з історичної арени, поки існуватиме людське суспільство, бо споконвічно для цього необхідно організувати, упорядковувати та регулювати поведінку людей, їх діяльність, підтримувати громадський порядок і діяльність державних та соціальних інститутів. Однак спеціального апарату, який би займався тільки управлінням у період первіснообщинного ладу не було. Воно з'являється одночасно з виникненням держави.

Звернення до паспорта нації-енциклопедії, філософської та історичної літератури, філології, археології, юриспруденції, а також інших

джерел, які свідчать про те, що наука адміністративного права далеко не молода наука. Ми дотримуємо таких позицій: 1) наука адміністративного права, як і наука про державу та право, – це поняття в просторі і часі ідентичні; 2) поза і можливими дискусіями стоїть питання, чи може бути держава без управління; 3) імперативно – не може бути держава без управління! Докази? Звертайтеся до підручників з історії держави і права зарубіжних країн чи вітчизняної історії і матимете докази того, що наука адміністративного права «не молода» наука, а її (науку) вчені давно розтягнули по іншим юридичним галузям і наукам. Адміністративне право як галузь і як наука могла і може мати такий вигляд, наведений у «Курсі радянського кримінального права. Нариси з історії суду та кримінального процесу в рабовласницьких феодальних і буржуазних державах» [3]. Серед тих, хто досліджував указану проблематику в останній