

УДК 342.95

М. В. ПАЛЬКІН,*старший викладач кафедри права
юридичного факультету**Сумського державного університету*

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК КРИМІНАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

Досліджено етапи розвитку кримінальної міліції в Україні, визначено особливості повноважень кримінальної міліції на різних етапах її розвитку, запропоновано класифікацію етапів розвитку кримінальної міліції.

Розвиток суспільства постійно супроводжувався розвитком різного роду злочинних проявів. Тому розгляд історії становлення кримінальної міліції в Україні є актуальним з огляду на функції та завдання, які вона виконує. Процеси, що відбуваються сьогодні, змушують нас мимоволі озирнутися назад і звернутися до історії. Дослідженням історико-правових питань становлення та розвитку органів внутрішніх справ, а також їх окремих органів, служб та підрозділів, зокрема і кримінальної міліції, займалися такі вчені, як О. С. Доценко, О. М. Окопник, Е. В. Кулага, О. В. Волох, О. І. Дітріх, Л. В. Сердюк, які єдині у тому, що розвиток української міліції тісно пов'язаний з розвитком органів внутрішніх справ у Радянському Союзі.

Поняття «міліція» вперше було використано в епоху Стародавнього Риму, коли люди на добровільних засадах формували легіони громадського порядку. Згодом, після звитяжних загарбницьких війн імперії, у країнах-колоніях створювалися легіони, які мали назву *mille*, головним завданням яких було підтримання порядку. З роками поняття «міліція» стало широко використовуватись і в інших країнах світу. Головною особливістю міліції було те, що її підрозділи створювалися з озброєних людей на добровільній основі.

Проте побудовані на добровільних засадах збройні сили були дуже ненадійними, бо під час вдалого походу з великим прибутком ці сили розпадались на банди, які потім легко розбивалися противником; це, головним чином, і зумовило перехід до системи постійних армій. Із переходом до системи постійних армій міліція існувала у багатьох країнах у різних формах, але далеко не на добровільних засадах. З уведенням постійних армій у мирний час підрозділи міліції або розформовувалися, або значно скорочувалися.

У дореволюційній Росії під назвою «міліція» у 1806 р. було створено земське військо в складі 612 тис. чол., але через рік його розпу-

стили. Після цього було створено Департамент міліції, який здійснював контроль за органами загальної міліції. Потім було організовано департамент, який об'єднував керівництво загальної і політичної міліції. Такі перетворення були пов'язані з революційною ситуацією у 1880–1883 роках [1].

Повертаючись до історії розвитку української міліції, слід зазначити, що вона тісно пов'язана з розвитком Союзу Радянських Соціалістичних Республік, тому що законодавство про України міліцію розвивалась паралельно із відповідним законодавством СРСР. Поява міліції була теоретично обґрунтовано В. І. Леніним. Саме він, розвиваючи ідею К. Маркса про злам бюрократичної військової машини як попередню умову народної революції, вважав за необхідне «розбити, зламати вщент, стерти з лиця землі буржуазну, хоча і республікансько-буржуазну, державну машину, постійну армію, поліцію, чиновництво, замінити їх більш демократичною, але все ще державною машиною у вигляді озброєних робітничих мас, що переходять до поголовної участі народу в міліції». У цьому В. І. Ленін убачав «єдиний шлях, який гарантує країну найбільшою мірою від відновлення монархії і дає можливість йти планомірно, твердо і рішуче до соціалізму...» [2, с. 288].

До 1917 р. існувала міліція, яка включала в себе частину військ на Кавказі і в Закаспійській області. Ці підрозділи несли переважно місцеву міліцейську службу і, на відміну від регулярних і козацьких військ, комплектувалися з осіб, які не були військовозобов'язаними і надходили на службу добровільно. Міліцією називали дружини, що формувалися для несення поліцейської служби та охорони порядку в тих випадках, коли урядова влада силою обставин (народні хвилювання, евакуація через напад ворога) позбавлялась можливості правильно виконувати свої функції.

Від Лютневої і Жовтневої революцій 1917 р. до прийняття Кримінально-процесуального

кодексу (далі – КПК) РРФСР 1922 р. прообразом міліції стали створені радами робітничих, солдатських і селянських депутатів збройні формування, загони пролетарської міліції, робочої міліції, Червоної гвардії, які виникли в ході Лютневої революції 1917 р. Вони поступово, крок за кроком, фактично ліквідували поліцію і посіли її місце. У цій ситуації Тимчасовий уряд змушений був поставити своїм завданням повсюдну заміну «поліції народною міліцією з виборним начальством, підлеглими органам місцевого самоврядування» [3, с. 2]. На початку березня 1917 р. він скасував корпус жандармів, 11 березня – Департамент поліції, а 17 квітня замість зовнішньої поліції було засновано міліцію і затверджено Тимчасове положення про неї [4].

Прийшовши до влади, більшовики, виходячи з марксистських уявлень, вважали, що в соціалістичній державі постійні органи примусу мають бути скасовані і замінені загальним озброєнням народу. Однак до початку 1918 р. стало ясно, що ця ідея утопічна. Практичні реалії життя змусили більшовиків відтворити органи держбезпеки, постійну армію, міліцію (поліцію), суди, а також органи, які виконують покарання. Наростання опору нового політичного режиму змусило дедалі більше зміцнювати силові структури, ставлячи перед ними завдання боротьби із загальною злочинністю, контрреволюцією і саботажем чиновників колишнього режиму. Боротьба з політичними супротивниками в початковий період виходить на перший план. У роки нової економічної політики в результаті лібералізації економічного життя та політичного режиму роль правоохоронних органів у житті радянського суспільства знижується. З кінця 20-х років ситуація знову змінюється, силові структури набувають дедалі більшої ваги, стаючи одним з істотних факторів у внутрішньополітичному житті. Цей процес мав значний вплив як на організаційну структуру, правове регулювання, так і на функції міліції. Організаційно-правове становище міліції в аналізованій період формувалося в результаті «боротьби нового зі старим», встановленням нового державного режиму і форми правління. Безпосередній вплив на правове становище міліції чинили проблеми, пов'язані з національно-державним устроєм, створенням або реорганізацією правоохоронних органів, кодифікацією законодавства, реформою рад та їх виконкомів різного рівня, змінами політичних пріоритетів тощо.

Вжиті під час НЕПу кроки щодо введення ринкових відносин, господарського розрахун-

ку супроводжувалися змінами в галузі державного будівництва, реформою правової системи, реорганізацією правоохоронних органів. Одним із конкретних завдань, що вирішувалися при переході до нової економічної політики, було розроблення правових основ організації та функціонування всіх ланок правоохоронної системи, визначення і юридичне оформлення правового становища правоохоронних органів, міліції зокрема.

Надалі, після ліквідації нової економічної політики, у зв'язку з переходом до колективізації та індустріалізації посилюється роль держави не тільки в політиці, а й в економіці. Усе це мало безпосередній вплив на розвиток системи правоохоронних органів, значення яких зростало з кожним роком. Поступово перетворюючись на репресивний орган, виконуючи установки уряду на ліквідацію ворожих класів, міліція сама часто ставала жертвою жорсткої тоталітарної політики держави «робітників і селян».

Період Директорії в Україні характеризується нестабільністю не тільки органів влади, але і міліції. Про це свідчить те, що майже за чотири роки на посаді міністра внутрішніх справ змінилося більше 10 осіб. У цей час органи міліції були підпорядковані органам місцевого самоврядування, унаслідок чого міліція в Україні не могла виконувати функції і обов'язки, які було на неї покладено. Причиною такої ситуації було й те, що міліція продовжувала формуватися на добровільних засадах або на основі повинності зі збереженням оплати за місцем роботи. Міліцейську службу несли без відриву від виробництва, що, у свою чергу, вплинуло на низьку ефективність роботи міліції.

З огляду на це 9 лютого 1919 р. було опубліковано декрет Ради Народних Комісарів УРСР «Про організацію міліції», де зазначалося, що міліція створюється для охорони революційного порядку і безпеки громадян та для боротьби з кримінальними елементами [5, с. 22]. Таким чином були закріплені основні форми та методи боротьби зі злочинністю, що також стало основою для подальшого розвитку нормативно-правової бази органів внутрішніх справ.

Статус міліції на початку 20-х років визначався, причому в найзагальнішому вигляді, Положенням про Народний комісаріат внутрішніх справ РРФСР (постанова ВЦВК і РНК РРФСР від 24 травня 1922 р.), за яким вона була підрозділом НКВД. З даного документа випливало, що у своїй сукупності відділи міліції та карного розшуку становили міліцію в цілому.

За Положенням карний розшук був частиною міліції, але в КПК РРФСР його органи та органи міліції представлені як самостійні установи – органи дізнання. Про діяльність міліції в кримінальному судочинстві можна судити дуже приблизно, в основному за функціями, які поклалися на зазначені міліцейські підрозділи. З 1924 р. починається новий етап у розвитку органів внутрішніх справ. Це сталося після об'єднання радянських республік в СРСР та прийняття Конституції СРСР.

На початку 30-х років ХХ ст. відбуваються суттєві політичні, економічні та соціальні зміни в СРСР, що значною мірою пов'язано з високим рівнем централізації, який торкнувся всіх сфер життя. Відповідно до постанови ВЦВК і РНК УРСР від 22 грудня 1930 р. «Про порядок підпорядкування органів міліції, карного розшуку органам Державного політичного управління УРСР», міліція була виведена з-під контролю місцевої влади і підпорядкована безпосередньо ДПУ УРСР.

Однак першим документом, що визначав повноваження міліції, слід вважати Положення про Робітничо-селянську міліцію [6, ст. 247].

За Положенням, міліція була «адміністративно-виконавчим органом Радянської влади. На неї був покладено, зокрема, боротьба зі злочинністю і розслідування справ про злочини (ст. 1). Міліція поділялась на міліцію загальну і відомчу (ст. 3). Загальна міліція відповідно до ст. 18 Положення: запобігає та не допускає вчинення злочинів; виявляє та розслідує скоєні злочини; розшукує осіб, які переходять від слідства, суду та виконання вироку; розшукує викрадене майно; приводить у виконання вироки судів про заслання і вислання.

Відомча міліція виконувала обов'язки загальної міліції «на території охоронюваних підприємств і споруд» (ст. 22). У зв'язку з цим міліції були надані права: викликати у встановленому порядку громадян як підозрюваних, свідків, експертів і понятих у справах про злочини, які провадить міліція, а в разі неявки цих осіб надавати їх примусовому приводу; входити в житлові та інші приміщення при переслідуванні та розшуку осіб, підозрюваних у вчиненні злочину або у втечі з-під варті; проводити при розслідуванні арешти, обшуки і виїмки в порядку, встановленому кримінально-процесуальним законом [7; 8].

У 1934 р. Головне управління робітничо-селянської міліції та карного розшуку було перетворено на Головне управління робітничо-селянської міліції (постанова ЦВК СРСР від

10 липня 1934 р. про утворення НКВС СРСР) [9]. Карний розшук стає частиною міліції. Поділ органів дізнання на органи міліції та органи карного розшуку зникає. У зв'язку з цим у КПК РРФСР в числі органів дізнання вказуються лише «органи Робітничо-селянської міліції». Тим самим коло обов'язків міліції, у тому числі в кримінальному судочинстві, значно розширюється.

Одночасно змінювалася й організація міліції, виникають нові підрозділи. У 1936 р. створюються підрозділи Державної автомобільної інспекції (ДАІ), в 1937 р. – підрозділи у справах боротьби з розкраданням і спекуляцією. Відповідно до наказу НКВС СРСР від 27 серпня 1939 р. у відділах карного розшуку управлінь міліції республік, країв, областей і дорожніх відділів міліції створювалися слідчі групи. Зрештою карний розшук був розділений на оперативно-розшукову та слідчу частини [10].

Під час Великої Вітчизняної війни органам внутрішніх справ було надано значно більше повноважень. Так, 20 червня 1941 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР були об'єднані органи НКВС та НКДБ в НКВС СРСР. До їх повноважень входили перебазування промислових об'єктів та матеріальних цінностей із західних районів у східні та управління таборами військовополонених. Кримінально-процесуальна діяльність міліції в цілому і її підрозділів зокрема була спрямована на боротьбу із бандитизмом, злочинами у сфері незаконного обігу зброї і боєприпасів, із злочинними діяннями економічної спрямованості [11].

У післявоєнні роки спостерігалось значне зростання злочинності, виною тому було, окрім соціально-економічних умов післявоєнного часу, недосконалість діяльності міліції. Про незадовільну її роботу в боротьбі з кримінальною злочинністю йшлося, зокрема, в постанові Ради Міністрів СРСР від 27 серпня 1953 р. «Про заходи щодо зміцнення охорони громадського порядку та боротьби з кримінальною злочинністю» [12].

Істотний вплив на статус міліції в кримінальному провадженні мала судова реформа 1958–1960 років. Кримінально-процесуальне законодавство визначало першість міліції серед інших органів дізнання (п. 1 ст. 117 КПК РРФСР).

Кримінально-процесуальний кодекс РРФСР 1960 р. визначив обов'язки міліції як органу дізнання: прийняття необхідних оперативно-розшукових та інших передбачених кримінально-процесуальним законом заходів із метою виявлення злочинів та осіб, які їх вчинили;

запобігання і припинення злочинів; діяльність у кримінальних справах, у яких провадження попереднього слідства є обов'язковим, і справ, у яких провадження попереднього слідства не обов'язкове (ст. 118). На відміну від інших органів дізнання, цим компетенція міліції не обмежувалася. Вона зобов'язана була розглянути будь-яку заяву чи повідомлення про злочин (ст. 109 КПК), провести дізнання у вигляді невідкладних слідчих дій у будь-якій справі (ст. 119 КПК), повне розслідування злочинів, віднесених до її підслідності (ст. 120 КПК). Будучи органом дізнання, міліція зобов'язана була порушувати кримінальні справи в кожному випадку виявлення ознак злочину і вживати заходів до розкриття кримінально караного діяння (ст. 3 КПК).

Наприкінці 70-х – на початку 80-х років соціально-політична ситуація в країні обумовила новий етап розвитку органів внутрішніх. Це було пов'язано з розвитком соціальної демократії, яка передбачала участь кожного громадянина в управлінні справами держави, удосконаленні державного апарату, зміцненні правової бази тощо. Так були створені самостійні наглядово-профілактичні підрозділи (групи, відділи), а потім і спеціальна профілактична служба, перед якою ставилися такі завдання: вивчення причин, умов та обставин, що сприяють учиненню злочинів; виявлення осіб, що ведуть антигромадський спосіб життя та проведення з ними профілактичної роботи.

Значний вплив на розвиток органів внутрішніх справ у середині 80-х років мала ідейна обробка працівників органів внутрішніх справ. Так, протягом 1985–1986 років на службу до органів внутрішніх справ вступили близько 60 тис. службовців, які були членами Комуністичної партії. Таке положення справ дозволило зміцнити статус Комуністичної партії, але це негативно вплинуло на якість роботи органів внутрішніх справ [8].

Подальші проблеми кадрової політики були також пов'язані з соціально-економічною та політичною ситуацією в країні, а саме з перебудовою та розпадом СРСР. Головною проблемою було те, що співробітники не витримували таких навантажень за низьку оплату і тому намагалися знайти себе в інших сферах діяльності. Після розпаду СРСР починається нова сторінка у розвитку кримінальної міліції

України. Відбувається переосмислення класичної політико-правової спадщини, відродження вітчизняного правознавства, проводиться активна законотворча робота, результати якої відбилися в Конституції України 1996 р.

Першим етапом розвитку кримінальної міліції України стало прийняття Закону України «Про міліцію» 20 грудня 1990 р. [13]. Відповідно до ст. 7 указанного Закону, міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції. Вона складається з підрозділів кримінальної міліції та міліції громадської безпеки. Діяльність кримінальної міліції спрямована на запобігання, припинення, розкриття тяжких злочинів, а також здійснення оперативно-розшукової діяльності у випадках, передбачених законодавством.

Завершальним етапом розвитку кримінальної міліції України став Наказ МВС України від 30 червня 2009 р. № 285 «Про організацію діяльності Департаменту карного розшуку та підрозділів карного розшуку ГУМВС, УМВС», спрямований на вдосконалення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ і підвищення рівня взаємодії їх структурних підрозділів у боротьбі зі злочинністю, зокрема з розкриття злочинів.

На даний час кримінальна міліція складається з таких підрозділів: карного розшуку, боротьби з економічною злочинністю, оперативної служби, оперативно-технічних заходів, боротьби з кіберзлочинністю і торгівлею людьми, боротьби з незаконним обігом наркотиків, кримінальної міліції у справах дітей.

На основі проведеного дослідження можна виділити наступні етапи розвитку кримінальної міліції в Україні: 1) створення Української Радянської Соціалістичної Республіки (1917 р.), а також прийняття першого Кримінального кодексу України (1922 р.); 2) об'єднання Радянських Соціалістичних Республік; розвиток української кримінальної міліції паралельно з розвитком міліції СРСР; 3) період після судової реформи 1958–1960 рр.; першість міліції серед органів дізнання; 4) період перебудови та розпаду СРСР; 5) етап становлення незалежної Української держави.

Список використаної літератури

1. Історія органів внутрішніх справ : навч. матеріали до спецкурсу. – Кіровоград : Імекс ЛТД, 2001. – 236 с.
2. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 31 / В. И. Ленин. – М. : Политиздат, 1962. – 433 с.

3. От Временного правительства // Известия Петроградского Совета рабочих и крестьянских депутатов. – 1917. – 3 марта.
4. Временное положение о милиции СУ РСФСР. – 1917. – № 97. – Ст. 537.
5. Довбня В. День міліції: історія і сучасність / В. Довбня // Міліція України. – 2006. – № 11 (113). – С. 22–23.
6. Положение о рабоче-крестьянской милиции: постановления СНК СРСР от 25 мая 1931 г. № 390 // СЗ СССР. – 1931. – № 33. – С. 247.
7. Коган Д. А. Из конституционного опыта Украины / Д. А. Коган // Актуальні проблеми вітчизняної і всесвітньої історії. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна, 1997. – С. 72–75.
8. Малыгин А. Я. Развитие конституционно-правовых основ организации и деятельности органов внутренних дел : учеб. пособие / А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев. – М. : Акад. МВД СССР, 1988. – 108 с.
9. Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел: постановление Центрального Исполнительного Комитета СССР от 10 июля 1934 г. // СЗ СССР. – 1934. – № 36. – Ст. 283.
10. Полиция и милиция России: Страницы истории / [А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин и др.]. – М. : Наука. 1995. – 318 с. : ил.
11. Войцеховський М. М. Правові основи організації та діяльності органів міліції України у повоєнний період (1946–1953 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / М. М. Войцеховський. – Х., 2001. – 16 с.
12. Про заходи щодо зміцнення охорони громадського порядку та боротьби з кримінальною злочинністю // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1953. – № 4. – Ст. 1.
13. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

Надійшла до редколегії 28.11.2011

ПАЛЬКИН М. В. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЯ КРИМИНАЛЬНОЙ МИЛИЦИИ В УКРАИНЕ

Исследованы этапы развития криминальной милиции в Украине, определены особенности полномочий криминальной милиции на различных этапах ее развития, предложена классификация этапов развития криминальной милиции.

PALKIN M. FORMATION AND DEVELOPMENT OF CRIMINAL POLICE OF UKRAINE

The stages of the criminal police of Ukraine are researched, the Peculiarities of criminal police authorities at various stages of its development are defined, the classification of developmental stages of the criminal police is proposed.

УДК [351.746.1:342.7](477)

О. М. ПОЛКОВНИЧЕНКО,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗАХИСТ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ЯК ПРІОРИТЕТНЕ ЗАВДАННЯ В ПРАВООХОРОННІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Розкрито механізм захисту прав і свобод людини як пріоритетного завдання Служби безпеки України, а також описано процедуру контролю діяльності СБУ в даній сфері.

В Україні забезпечення прав і свобод людини і громадянина є одним із основних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Прагнення української держави стати повноправним членом світового співтовариства спрямоване на зміщення векторів діяльності правоохоронних органів з

метою першочергового забезпечення останніми національних конституційних норм та світових стандартів дотримання прав і свобод людини.

За сучасних умов ефективне забезпечення прав і свобод людини у правоохоронній діяльності Служби безпеки України (далі – СБ України) вимагає концептуально нових підходів, що обумовлюють докорінні зміни організаційно-