

УДК351:349.6

М. Криштанович

## ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

Досліджено особливості становлення та розвитку державного управління органами внутрішніх справ у сфері забезпечення державної безпеки від доби античності до початку ХХ ст. Розглянуто основні напрямки діяльності поліції/міліції щодо забезпечення державної безпеки залежно від конкретного політичного режиму.

**Ключові слова:** державна безпека, державне управління, органи внутрішніх справ, поліція/міліція, Західна Європа, Російська імперія, Україна.

Для того, щоб робити вірні й обґрунтовані наукові висновки щодо проблем державного управління ОВС у справі забезпечення державної безпеки, недостатньо володіти лише відповідними сучасними знаннями, необхідно ще і добре орієнтуватися в історії його становлення. Здійснення будь-якого напрямку державної політики, зокрема й у сфері забезпечення державної безпеки органами внутрішніх справ, формується під впливом певних історичних умов, що дозволяє визначити позитивні і негативні тенденції розвитку, стати ключем до вирішення завдань, які постають перед ОВС України в сучасних умовах. Дослідження цих питань дає багатий матеріал для узагальнень, актуальних і на сьогодні, наочно демонструє всю складність процесу державного управління поліцейськими органами, покликаними забезпечувати державну безпеку і захист прав громадян. Ці обставини визначають актуальність запропонованої статті.

Доцільно зазначити, що питання забезпечення державної безпеки досліджували такі вітчизняні вчені, як: С. Водотика, М. Войцехівський, О. Негодченко, І. Опришко, О. Проневич, О. Тимошук, А. Чайковський, В. Шкарупа, М. Щербак, О. Ярмиш та інші. Окремі аспекти цієї проблеми аналізувалися в роботах зарубіжних дослідників – Ю. Аврутін, Е. Адлера, М. Барнетта, К. Бельського, А. Губанова, В. Девятова, М. Москаленка, І. Мушкети, А. Петрова, К. Смирнова, Ю. Соловея, Ю. Старилова, Ю. Тота. Водночас у вітчизняній державно-управлінській науці донині не сформовано цілісного уявлення щодо специфіки управління діяльністю ОВС із забезпечення державної безпеки від доби античності до початку ХХ ст.

Тому метою статті є з’ясування, на підставі ретроспективного аналізу питань державного управління діяльністю поліції та міліції, закономірностей й тенденцій, що впливали на стан забезпечення державної безпеки у визначений період.

Засади державного управління діяльністю органів внутрішніх справ щодо забезпечення державної безпеки склалися повільно, тривало, відповідно до логіки та процесів розвитку самих країн. Своєрідність національних інтересів на конкретному історичному етапі розвитку країни зумовлювала відповідні цілі, напрями діяльності ОВС щодо забезпечення її безпеки [1]. Саме тому ці особливості мали домінуюче значення при розробці організаційно-правових принципів діяльності поліції у цій сфері. Пряма і безпосередня залежність поліції від конкретного політичного режиму, “силовим” гарантом існування якого вона слугувала, призводила при його зміні до реформування

правової бази, кадрів, організаційних моделей, стратегії і тактики діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки. На думку німецького дослідника В. Гассемера, у певній державі та в певну епоху поліція була регулятором конкретної реляції між примусом і свободою, посідала стратегічне центральне місце у сфері публічної безпеки та усунення загроз [2].

Значну увагу органи державного управління приділяли діяльності правоохоронних органів із забезпечення державної безпеки в античному світі. Поліція одвічно відіграла в ньому важливу роль, виступаючи в якості наглядово-репресивного органу, і в сутності її діяльність у рабовласницькому суспільстві була ідентичною як у деспотичних, так і демократичних країнах. Поліція як інститут функціонування центральної влади захищала цю владу від її внутрішніх ворогів і жорстко подавляла повстання рабів. Це було зумовлено специфікою стародавньої державності, яка виникла і розвивалась (незалежно від форм політичного режиму) в умовах перманентної боротьби центральної влади з внутрішніми змовами, зовнішніми ворогами і непідкоренням рабів [3].

Специфіка розвитку державності в добу феодалізму здійснила значний вплив на подальші засади організації і функціонування поліції щодо забезпечення її безпеки. Вже із кінця XIV ст. термін “поліція” у Франції (франц. police, policite) і Німеччині (нім. polizei) почали вживати у розумінні сукупності важливих елементів суспільного порядку, а згодом – урядової діяльності, спрямованої на захист інтересів суспільства [4].

Пізніше нові держави Європи, після того, як виконавча влада переборола елементи феодалізму і зміцнілась настільки, що могла розширити свою діяльність не лише на зовнішню безпеку, для сфери управління був знайдений придатний термін “політія” або “поліція”, який визначав завдання забезпечення їх внутрішньої безпеки. Тому середньовічні міста вважались батьківщиною поліції як органу, це підкреслював і вітчизняний вчений М. Шпілевський. “Перші поліцейські установи, – писав він, – виникли саме в містах” [5].

Але остаточно перетворення поліції в орган, покликаний забезпечувати збереження безпеки і правопорядку в загальнодержавному масштабі, відбулось лише в добу абсолютизму. Цей процес відбувався в Австрії, Англії, Іспанії, Пруссії, Франції упродовж XV – XVII ст. Поліція в цих країнах постала як урядовий заклад, головне завдання якого полягало у забезпеченні внутрішньої безпеки. Призначення державної поліцейської діяльності вбачалося у забезпеченні добробуту, безпеки, “щастя громадян”. Влада крок за кроком, крім охорони безпеки, перебирає ще й ряд завдань внутрішнього управління, кінцевою метою яких було сприяння народному добробуту.

У Франції в цей період функціонували підпорядковані короні значні поліцейські сили у провінціях, містах, на головних дорогах, а також спеціалізовані органи, створені для проведення попереднього розслідування, здійснення політичного розшуку. Юрисдикція поліції визначалась переважно адміністративним шляхом королівськими едиктами та ордонансами. XV – XVII ст. для багатьох німецьких держав були періодом “поліцейських регламентів”, основою яких було намагання “упорядкувати” всі сфери громадського життя шляхом його детальної регламентації й створення розгалуженої системи установ, покликаних забезпечити внутрішню безпеку країни. Поліцейські формування за таких умов могли на свій розсуд подавляти будь-які дії, котрі влада вважала небезпечними для державної безпеки, “громадського порядку та спокою”.

Для політичного режиму, який утвердився у першій чверті XVIII ст., були характерні такі риси у забезпеченні суспільної безпеки:

- всеосяжна регламентація, грубий і прямий примус до виконання регламентів;
- загальний державний контроль за населенням;
- вкрай широкі повноваження адміністративно-поліцейських органів, які мали право і можливості безмежно втручатися у життя людей;
- відсутність законодавчо визначених політичних прав і свобод підданих, легальної суспільно-політичної самодіяльності населення [6].

Діяльність органів державного управління в Західній Європі в цей час характеризувалась беспрецедентною, всеосяжною і ретельною регламентацією всього, що, на думку правлячих кіл, належало до державної безпеки і правопорядку. Це призводило до значного розширення повноважень поліцейських органів і до виникнення типу так званої “поліцейської держави”. Одним із теоретиків “поліцейської держави” був німецький вчений Х. Вольф, який вважав, що удосконалення захисту громадян повинно проходити під безпосереднім керівництвом уряду, що може потурбуватися про своїх підлеглих насильно [7].

Звертаючись до історичної ретроспективи, більшість вчених вказує, що органи внутрішніх справ пережили своєрідну “золоту епоху” саме за часів існування так званих “поліцейських держав” XVII – XVIII ст., коли у структурі державного управління слово “police” (поліція) співпадало за своїм значенням з державною діяльністю (“policing”). Сутність “поліцейської держави” полягала в край налаштованому надзаконному і позазаконному типі дій [8].

Такі функції виконувала і приказна система управління в Росії на початку XVII ст. Правоохоронні органи цієї країни відігравали винятково роль у забезпеченні державної безпеки. Саме з цього часу можна говорити про систему органів боротьби із злочинністю, оскільки для цього була створена єдина правова основа. Виникнення в Росії самостійних спеціалізованих поліцейських органів було пов’язано із становленням абсолютизму, реформістською діяльністю Петра I та народженням Російської імперії. Петро I, який реформував увесь державний апарат та створив регулярну армію, започаткував створенню “регулярної поліції”, головним завданням якої була боротьба зі злочинністю й охорона громадського порядку, а також забезпечення санітарної безпеки (зокрема дотримання правил торгівлі продуктами харчування), пожежної безпеки тощо [9]. Однак роль поліції цим не обмежувалася. Вона з’явилася для Петра I одним із найважливіших інструментів перетворень, ламання старих порядків і організації нового життя. Найбільш повно завдання поліції визначалися в Регламенті Головному магистрату 1721 р., у якому зазначалося, що “полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства” [10].

Пізніше законодавство абсолютистського періоду Російської держави визначало поліцію як особливу діяльність, яка повинна займатися опікою про добробут, безпеку й устрій суспільства. У додатковій XXI главі “Великого наказу Уложеної комісії”, присвяченій поліції, Катерина II наводить два погляди на поліцію, запозичені із творів німецьких поліцейстів Юста і Більфельда. Згідно із першим, до сфери поліції повинно належать все, що є важливим для держави і не може бути представлено для вільного діяння за власним розсудом і свавілля підданих. Згідно із другим, цьому відомству належить все те, “что служит к сохранению благочиния в обществе”, тобто поліція розглядається як функція й орган із забезпечення безпеки і підтримки суспільного порядку. Остання думка приймалася Катериною II і знайшла своє законодавче закріплення у “Статуті благочиння або поліцейському”. Перші поліцейські підрозділи в

Російській імперії у XVIII ст. практично повсюдно отримали назву поліцейських контор [11]. На відміну від сучасних органів внутрішніх справ, поліцейські контори того часу функціонували тільки у вертикальному підпорядкуванні.

Необхідно зазначити, що теоретичні і організаційно-правові моделі діяльності поліції щодо забезпечення державної безпеки постійно еволюціонували. Проте погляди на її завдання та організацію були неоднакові і визначалися як суспільними особливостями, так і проблемами, які стояли на певному етапі перед конкретною країною. Лише з часом у країнах континентальної Європи зробили висновок, що поліція покликана служити не добробуту держави загалом (на це була направлена діяльність інших державних служб), а мати за мету лише охорону внутрішньої безпеки держави, громадського порядку та запобігання кримінальним небезпекам.

Зокрема, у постреволуційний період у Франції вперше у світовій історії була вироблена й активно реалізовувалася достатньо чітка і послідовна доктрина поліцейської діяльності, котра згодом була сприйнята іншими країнами і багато в чому стала основою для сучасного розуміння ролі поліції в забезпеченні національної безпеки у демократичному суспільстві. Головна заслуга в цьому належала Ж. Фуше (1759 – 1820 гг.), який займав посаду міністра поліції під час правління Директорії, в роки Консульства і реставрованої у Франції легітимної монархії. “Доктрина Фуше” виходила із ідеї про надзвичайну важливість поліцейської діяльності для суспільства та її універсального значення для будь-якого політичного режиму. “Завдання поліції, – писав Фуше, – величезне у будь-якому випадку – чи працює вона у рамках представницької влади, чи вона діє на благо уряду централізованого, аристократичного, диктаторського або деспотичного” [12]. За цього неодмінною умовою ефективності поліції Фуше справедливо вважав рішучість і професіоналізм управлінського персоналу. Він наголошував, що гарантією державної безпеки країни, для якого б то не було уряду, є пильна поліція, яку очолюють по-справжньому знаючі люди. Мета поліції – це безпека для всіх. Відмінною рисою поліції, на його думку, має бути профілактика, яка має більше значення, аніж репресивні заходи, котрими потрібно сміливо користуватися, якщо злочин неможливо відвернути.

У Пруссії завдання поліції щодо відвернення загроз і забезпечення державної безпеки було окреслено у § 10 п. 17 Загального права Пруссії від 1794 р., у якому зазначалось, що сферою поліції є вжиття необхідних заходів для підтримання громадського спокою, безпеки та порядку, а також для відвернення загроз “громаді або окремим її членам”. Проте не потрібно переоцінювати значення цього положення. Лише у XIX ст. почали більш чітко розрізняти, з одного боку, відвернення загроз, а з іншого – піклування про добробут населення. Це розмежування базувалось на розумінні того, що державний апарат, що ставить за мету піклування про суспільний добробут, з його власною “поліцією добробуту” ставить під загрозу свободу громадян, через що компетенція держави, за невеликим винятком, мала б бути обмежена забезпеченням громадської безпеки. Якщо втручання у приватну сферу з метою забезпечення добробуту з боку держави могли бути допустимими лише на основі закону, то такі самі заходи, обґрунтовані відверненням поліцією загрози, ще довгий час були (природно-правовим чином) легітимовані як завдання держави та її поліції щодо відвернення загроз.

Наприкінці XVIII ст. у межах звичаєвого неписаного права було прийнято таке співвідношення понять поліції та примусу: поліція має право застосовувати заходи примусу (природно, у формі допущених законом дій) лише в тих випадках, коли вона без

цього не в змозі виконати свої завдання щодо забезпечення державної безпеки. Головне історичне значення цього факту полягало не тільки в тому, як визначалися поняття та межі дій поліції, але і в тому, що вперше в законодавчому порядку регламентувалась діяльність поліції та поліцейської влади. За визнанням Г. Аншютца, "...найсильніша, найнебезпечніша для свободи окремих осіб сторона державної влади була у принципі перетворена з беззаконної на законмірну діяльність, і, таким чином, усередині поліцейської держави частково здійснилася правова держава" [13].

Значною мірою організація європейцями поліції сприяла тому, що багато колоніальних народів, які раніше не мали власної державності, сприйняли загальну ідею, моделі управління і правового регулювання, форми і методи діяльності цього правоохоронного інституту, а згодом, ставши незалежними, відтворили його для забезпечення державної безпеки своїх країн. Становлення і розвиток поліції колишніх колоній мало часом яскраво виражений національний колорит, залежало від специфічних політичних, соціальних та економічних умов. Класичні принципи поліцейського функціонування суттєво спотворювалися, коли керівництво поліцією передавалося в спадщину вождям етнічних племен. І все ж можна з упевненістю стверджувати: європейські нації виконали важливу цивілізаторську місію, залучивши населення різних континентів, що було під їх впливом, до досягнень у галузі організації поліцейської справи щодо забезпечення державної безпеки.

У першій чверті XIX ст. у Великобританії з усією очевидністю постало питання про необхідність завершення організаційного оформлення історично сформованої поліцейської моделі у справі забезпечення державної безпеки, що було здійснено завдяки зусиллям секретаря з внутрішніх справ "батька-засновника сучасної поліцейської організації" Великобританії сера Р. Піла. Саме Р. Піл доклав значних та наполегливих зусиль у справі просування ідеї створення сучасної моделі поліції у парламенті, які завершилися прийняттям 19 червня 1829 р. закону, офіційно зареєстрованого як "Акт про столичну поліцію" [14]. Реформа Р. Піла отримала свій подальший розвиток у законах, прийнятих англійським парламентом у 1835 і 1856 рр. Як справедливо зазначав професор О. Губанов, "названі акти, у своїй сутності, заклали основу системи управління поліцейськими силами Великобританії, яка діє і на сьогоднішній день" [15].

Загалом процес еволюції діяльності поліції західноєвропейських країн щодо забезпечення державної безпеки в XIX – на початку XX ст. відбувся за умов боротьби різних тенденцій у сфері державного управління на тлі розповсюдження ліберальних поглядів на роль поліції у забезпеченні правопорядку. Різні варіанти цієї еволюції, як і думки з приводу ролі і завдань уряду у сфері державної безпеки й охорони правопорядку, були зумовлені насамперед національними особливостями суті державності у кожній конкретній країні.

У Російській імперії в цей період органи поліції виконували винятково репресивні функції у справі захисту державних устоїв, а отже, панівного класу або групи осіб, в руках котрих була зосереджена влада. Стосовно правової організації поліції, то до реформ 60-х рр. XIX ст. від поліцейського чиновника вимагали, щоб він одночасно був: охоронцем від всіх і всякого, що у мирному житті держави може порушувати спокій, здоров'я, особисту та майнову безпеку як всього суспільства, так і окремих його членів, санітаром, виконавцем наказів як вищого, так і губерньського начальства, охоронцем моральності [16]. Ця вимога стосувалась всіх без винятку органів поліції, які діяли і на українських землях. У результаті реформ 1860 і 1864 рр. поліція була звільнена не тільки від функцій

попереднього слідства, але й від функції виконання судових рішень, що дозволяло їй більш ефективно виконувати завдання забезпечення державної безпеки, протидіяти злочинності специфічними поліцейськими засобами.

14 серпня 1881 р. царський уряд прийняв “Положення про заходи для збереження державного порядку і громадського спокою”. Воно передбачало введення в окремих місцевостях країни двох стадій виключного положення – стану посиленої охорони і стану надзвичайної охорони. Хоча це положення формально вводилось як тимчасове, терміном на три роки, воно фактично діяло 36 років, аж до Лютневої революції 1917 р., і залишалось “одним із найбільш сталих основних законів Російської Імперії”. На початок ХХ ст. режим посиленої охорони розповсюджувався більше, ніж на 1/3 населення країни, включно і українського [17]. Загалом до лютого 1917 р. забезпечення державної безпеки напряму було пов’язано з формуванням і розвитком регулярної поліції, одним із основних завдань якої була охорона суспільного порядку. Доцільно зазначити, що будь-які зміни політичного, економічного, соціально-демографічного плану негайно призводили до реакції з боку держави, спрямованої на пристосування поліцейських органів до змінюваної ситуації в країні. З іншого боку, Російська Імперія упродовж ХІХ – початку ХХ ст. не змогла чітко визначити параметри й вектор поліцейської спрямованості щодо питань забезпечення державної безпеки. Багато в чому це було пов’язано із політико-правовими поглядами монархів і управлінської еліти країни.

Таким чином, на основі загальної історичної періодизації процесу державного управління ОВС щодо забезпечення державної безпеки простежено основні етапи діяльності цих органів, починаючи з часів античності та закінчуючи початком ХХ ст. Кожний етап характеризувався якісними змінами у процесі еволюції організаційного та правового регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення державної безпеки. Необхідно сподіватись, що аналіз уроків минулого допоможе сучасним ОВС України усвідомити, що міліція завжди повинна бути на передньому краї боротьби зі злочинністю, повинна забезпечувати створення та ефективне функціонування надійного механізму захисту держави і особи, її життя, честі та гідності, законних прав та інтересів усіх суб’єктів правовідносин, незалежно від їх статусу.

### Література

1. Малыгин А. Я. Деятельность милиции по охране общественного порядка на основных исторических этапах [Текст] / А. Я. Малыгин. — М. : Акад. МВД РФ, 1995. — 22 с.
2. Hassemer W. Policja w panstwie prawa / W. Hassemer // Mit represyjnosci albo o znaczeniu prewencji kryminalnej [Text]. — Krakow : Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2002. — S. 29, 30.
3. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности [Текст] / А. В. Губанов. — М. : МАЭП, 1999. — 288 с.
4. Корнев А. В. Полицейское государство: идеи и практика [Текст] : учеб. пособ. / А. В. Корнев. — М. : Академия управления МВД России, 1998. — С. 55, 56.
5. Шпилевский М. М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения [Текст] / М. М. Шпилевский. — Одесса : [б. и.], 1875. — С. 15.
6. Диденко А. А. История органов внутренних дел [Текст] / А. А. Диденко, Д. В. Меняйло. — Белгород : ООНИРИД БелОИИ МВД России, 2005. — С. 13.

7. Христиан В. Разумные мысли о силах человеческого разума и их исправном употреблении в познании правды [Текст] / Вольф Христиан. — СПб. : Типогр Артиллерийского и инженерного шляхетского кадетского корпуса, 1765. — С. 24.
8. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву, читанные в 1901 – 1902 гг. в Александровской военно-юридической академии [Текст] / В. М. Гессен. — СПб. : Типогр. Север, 1902. — С. 6.
9. Законодательство Петра I. [Текст] / под ред. Т. Е. Новицкой, А. А. Преображенского. — М. : Юридическая литература, 1997. — 880 с.
10. История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы [Текст] : учеб. пособ. / под ред. В. М. Курицына. — М. : Щит, 1998. — С. 7.
11. Дугенец А. С. Организационно-правовые формы деятельности полиции России в конце XVIII века / А. С. Дугенец, А. А. Мухортов // Административное право и процесс [Текст]. — 2007. — № 5. — С. 24.
12. Stead Ph. The Police of France [Text] / Ph. Stead. — N.-Y. : Macmillan, 1983. — P. 41.
13. Аншютц Г. Полиция / Г. Аншютц // Журнал Министерства юстиции [Текст]. — 1911. — № 7. — С. 113.
14. Свон Р. Д. Эффективность правоохранительной деятельности и её кадровое обеспечение в США и России [Текст] / Р. Д. Свон ; под общ. ред. В. П. Сальникова. — СПб. : Санкт-Петербургский ун-т МВД России, Изд-во “Алтея”, 2000. — С. 15, 21.
15. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран... — С. 18.
16. Корнев А. В. Полицейское государство: идеи и практика [Текст] / А. В. Корнев. — М. : Акад. упр. МВД РФ, 1998. — С. 56.
17. Ярмиш О. Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. [Текст] : монографія / О. Н. Ярмиш. — Х. : Консул, 2001. — 288 с.

**M. Kryshtanovych**

**PECULIARITIES OF FORMATION AND DEVELOPMENT  
OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES  
CONCERNING STATE SECURITY ENSURING**

**The peculiarities of formation and development of public administration of internal affairs bodies in the national security ensuring from the antiquity to the beginning of XX century are studied. The main ways of police/militia activities for providing national security depending on the particular political regime are considered.**

**Key words: state security, public administration, internal affairs bodies, police/militia, Western Europe, the Russian Empire, Ukraine.**