

Бахтіяров Узейір Маїл огли,

аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу нормативно-правових засад становлення поліцейських органів та установ в контексті опрацювання матеріалів українських губерній у складі Російської імперії.

З урахуванням доктринального дослідження доведено, що протягом більш ніж півстоліття робилися спроби проведення реформи поліції, суть яких полягала в спеціалізації діяльності поліцейських органів. На цьому шляху була виконана певна робота: в результаті реформування юстиції з поліції виділяється судова справа, міська і земська реформи вилучили з її ведення суспільно-господарські функції, інститут земських начальників значно скоротив і спростив її обов'язки по відношенню до селянського населення. Змінюється і структура поліції, зокрема, намічаються тенденції до усунення станового початку в її побудові, держава вживає заходів до посилення свого впливу, централізації поліцейської структури. Уряд піклується про підвищення авторитету поліцейської служби, вводячи для цього різного роду матеріальні і моральні заохочення. Відбувається остаточне розділення поліцейської та військової сфер діяльності: військові чини (в тому числі і козачі формування), раніше традиційно залучаються для виконання поліцейських завдань, перестають використовуватися в цих цілях. Розробка фабричного і заводського законодавства, контролювання перевезень, зберігання і виготовлення вибухових речовин входило в компетенцію шостого діловодства (1894-1917 рр.), а з 1907 р видавало довідки про політичну благонадійність особам, які надходили на державну службу або в земство. У 1910 році в Особливому відділі був організований секретний агентурний відділ для боротьби з революційним рухом. Відданість поліції і окремого корпусу жандармів високо цінувалася самодержавним урядом. Навіть у важкі для народу роки Першої світової війни глава держави піклувався про поліпшення матеріального становища чинів окремого корпусу жандармів і поліції, встановивши їм особливе добове постачання. Міністерство внутрішніх справ контролювало релігійні конфесії. Виняток становило православ'я, для якого функціонував Департамент духовних іноземних віросповідань. Демократизація суспільства не допускалася правлячою верхівкою до самих останніх днів існування самодержавства. Поліція була однією з основ самодержавства, мала найбільше значення в охороні політичних засад. Таким чином, місце поліції в державному механізмі Російської імперії змінювалося в залежності від змін в економічних, соціальних, політичних умовах в суспільстві, як це відбувалося в інших державах, принаймні, в європейських країнах, підпорядковуючись загальним закономірностям.

Ключові слова: засади діяльності поліції, поліція, органи поліції, українські території у складі Російської імперії, правоохоронні органи, українські губернії, державне управління.

Постановка проблеми. Процеси перетворень, що відбуваються в даний час, у політичній, економічній, соціальній і духовній сферах суспільного та державного життя істотно впливають на органи поліції, а ускладнення та зростання обсягу завдань, що виконуються ними, загострення кримінальної обстановки, зміна якісних характеристик злочинності зумовлюють об'єктивну необхідність визначення основних параметрів та їх організаційно-правових засад діяльності. За всієї

складності і суперечливості державно-правові зміни настільки глибокі та масштабні, що дозволяють зробити висновок про корінну реформу української державності, а тому, при їх проведенні важливе значення має врахування різноманітних факторів і серед них такого, як досвід минулого. У цьому контексті наукове та практичне значення має дослідження історико-правових аспектів діяльності поліції, їх організаційно-правових засад на українських землях.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, зокрема О. М. Бандурка, В. М. Білик, І. В. Бондаренко, Ю. А. Ведерніков, А. П. Гель, К. Ф. Гуценко, Й. І. Горінецький, Є. О. Гіда, І. А. Григоренко, В. М. Дубінчак, І. В. Зозуля, А. М. Куліш, А. М. Кучук, М. І. Мельник, В. І. Осадчий, О. С. Передерій, О. С. Проневич, І. В. Солов'євич, В. Г. Фатхутдінов, М. І. Хавронюк, О. В. Шмоткін, Н. С. Юзікова тощо. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення нормативно-правових засад становлення поліцейських органів та установ в контексті опрацювання матеріалів українських губерній у складі Російської імперії належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз нормативно-правових засад становлення поліцейських органів та установ в контексті опрацювання матеріалів українських губерній у складі Російської імперії.

Виклад основного матеріалу. У роки правління Петра I державна служба стає об'єктом спеціальної галузі державного управління. Створюються правові основи чиновництва, як нової соціальної категорії. За відомостями окремих дослідників в період правління Петра I було видано 3314 указів, регламентів і уставів, значна частина яких була присвячена регламентації правового становища існуючих станів і регулювання їх соціальних дій [1, с. 20]. В цілому Петровське законодавство першої чверті XVIII ст. закріпило правові основи державної служби та формування кадрового складу чиновників державних органів. Нормативно-правові акти, що відносяться до цього періоду, визначали принципи підбору, підготовки та розстановки державних службовців, встановлювали вимоги до їх ділових якостей і освітнього рівня й мали довгострокове значення для організації кадрової роботи з персоналом державних установ. Реформування Петром I системи державної служби сприяло розвитку поліцейських установ і комплектування їх кадрами. Але, як і багато розпочатих при його житті перетворень, основні положення про організацію поліцейської структури в країні залишилися незавершеними.

У перші роки після смерті Петра I увага до поліції була ослаблена. Штати поліцейських канцелярій законодавчим шляхом вста-

новлені не були, були відсутні чіткі назви посад і визначення їх субординації. На службу в поліцію тимчасово прямували підданих з інших установ і військовослужбовців з армійських підрозділів. Траплялося, що для виконання певних завдань в поліцейських установ туди прямували і особи, що раніше скоювали злочини [2, с. 4]. У жовтні 1726 року Сенат розглядав звіт Головної поліцмейстерської канцелярії, в якій зазначалося, що «в поліції служать звільнені з каторги гулящі люди, які «ледь не всі оштрафовані за пагони і крадіжки, та й понині задіяні в непристойних непотребах і пияцтві» [3, с. 78]. Про ставлення Сенату до комплектування поліції красномовно говорить той факт, що на прохання Головної поліцмейстерської канцелярії про виділення їй для різних поліцейських робіт рекрутів їй було виділено каторжних невольників [4, с. 81]. Не кращими були справи в московській поліції. У доповіді московського обер-поліцмейстера керівним інстанціям зазначалося, що за браком офіцерів в його відомстві «у здійсненні справ лагодиться зупинка», що при поліції «знаходяться солдати старі і старезні» [5, с. 3].

23 квітня 1733 року за резолюцією імператриці Анни Іоанівни, в 23 містах, в тому числі й українських губерніях створювалися поліцмейстерські контори, як самостійні установи. Штати поліцейських органів склалися з: поліцмейстера, одного унтер-офіцера, одного капрала, восьми рядових в губернських і шести в провінційних містах, а так само двох канцелярських служителів.

В імператорській резолюції було передбачено видання інструкції поліції установам периферійних міст, яку повинна була скласти поліцмейстерська канцелярія. Але єдиного документа, що визначав компетенцію і порядок діяльності поліцейських установ, створено не було. Поліцмейстерські канцелярії і контори у своїй діяльності керувалися Пунктами генерал-поліцмейстера, інструкцією московського поліцмейстера, численними указами, що відносяться до поліцейського управління. Законодавчий акт «Про заснування поліції в містах» від 23 квітня 1733 року завершує перший етап законотворчості про створення регулярної поліції в регіонах. У ньому вперше визначаються штати поліції в губернських і провінційних містах, які фактично діяли майже півстоліття [6, с. 31].

У першій половині XVIII століття був здійснений ряд заходів по зміцненню поліцейських кадрів військовослужбовцями. На керівні посади в поліцію призначалися, як правило,

офіцери армії. З гарнізонних частин прямували на службу в поліцію рядові і унтер-офіцери. Через брак власних кадрів керівництво поліції саме клопотало перед вищими органами про комплектування своїх підрозділів військовослужбовцями. Так в доповіді Головної поліцмейстерської канцелярії «Про заснування поліції в містах», підписаної генерал-поліцмейстером В. Салтиковим 13 березня 1733 року, висловлювалося прохання, задоволене згодом імператрицею, «до керівництва поліцейському визначити з наявних в тих губерніях гарнізонів у поліцмейстери» заштатних військовослужбовців. Направлені у поліцію військовослужбовці приймали присягу, про що доповідали в Головну поліцмейстерську канцелярію [7, с. 3].

Комплектування поліцейських органів військовослужбовцями було пов'язане з необхідністю зміцнення її більш підготовленими кадрами, за родом своєї діяльності знайомих зі специфікою державної служби. Військовослужбовці мали певний рівень освіти, що було важливо для якісного виконання поліцейських обов'язків. Офіцери мали юридичну підготовку. У відкритому Шляхетському кадетському корпусі, поряд з викладанням військових дисциплін, навчальний план передбачав вивчення юриспруденції. Відповідно до указу від 21 вересня 1748 р. кадети, які навчаються юриспруденції, повинні були, поряд з іншими науками, два дні на тиждень вивчати Уложення, Генеральний регламент та інші, які підлягають до знання цивільних прав статуту, регламенти і укази. Для викладання цих дисциплін призначався «гідний статський чиновник» [8, с. 23].

Підготовка майбутніх офіцерів передбачала можливість заняття ними, після закінчення корпусу, поліцейських посад. У Статуті відзначалося, що метою цього закладу є підготовка «воїнів і громадян, що вміють у політичній економії і в законах своєї Вітчизни так, щоб генерал, здобувши перемогу, міг вирішити судну справу в Сенаті... виконувати посаду генерал-поліцмейстера ...».

Варто зауважити, що 14 травня 1740 вийшов указ імператриці Анни Іоанівни про притягнення військово-сухопутних і морських чинів до несення поліцейської служби. У 1749 році дві роти з польових полків були прикомандувані до поліції для варт і патрулювання. З 1759 року в розпорядженні Головної поліцмейстерської канцелярії постійно перебували дві драгунські роти з постійною заміною їх через кожні чотири місяці. Збільшенню числа солдатів і унтер-офіцерів з гарнізонних полків рішуче протистояла

Військова колегія, стверджуючи, що поліція цілком може обійтися своїми силами або меншим числом солдат. Між Військовою колегією та Головною поліцмейстерською канцелярією йшла тяжба, яку в кінцевому рахунку виграла поліція [9, с. 23].

Певні протиріччя в питаннях залучення до поліцейської служби військово-морських чинів були й між Головною поліцмейстерською канцелярією і Державною Адміралтейською колегією [10, с. 12]. Поліцейські функції армії в той час регламентувалися різними видами нормативно-правових актів у сфері державного законодавства. Регламентація здійснювалася нормами військового, поліцейського законодавства і законодавства про адміністративне управління. На думку окремих дослідників, виділяються такі види нормативно-правових актів: регламентують поліцейські функції армії в цілому. До них відносяться, перш за все, військові статuti, нормативно-правові акти, що регламентують компетенцію розквартированих військ, які виконували численні поліцейські функції армії; регламентують окремі поліцейські функції армії: іменні та сенатські укази, накази та інструкції сищикам і т. д.; встановлюють компетенцію чиновників, наділених військовою і цивільною владою, і порядок залучення військ для виконання поліцейських функцій під керівництвом місцевої адміністрації; регламентують порядок взаємодії армії і поліції, комплектування поліції кадровими і відставними військовослужбовцями, здійснення поліцейського управління військовими чинами [11, с. 12].

Більшість нормативно-правових актів, що регламентували поліцейські функції армії, містили в собі мотивувальну частину (обґрунтування необхідності залучення військ), основну частину, яка встановлювала порядок здійснення цих функцій і межі компетенції військових, визначальну правову основу дій військ. У заключній частині містилися положення про неприпустимість неправомірних дій і санкції за перевищення наданих повноважень. Вони містили норми, що регулюють порядок взаємодії з поліцейськими органами, місцевою адміністрацією, передбачали необхідність контролю з боку центральних і місцевих державних органів. Основним недоліком цих актів були недалекоглядність і розпливчастість формулювань, віра законодавця у всесилля правових актів. Розпливчасті формулювання давали можливість виконавцям до широкого тлумачення нормативно-правових актів, що призводило до сва-

волі, перевищення встановленої компетенції і порушенню законності [12, с. 160].

Незважаючи на наявні недоліки, в цілому поліцейські функції армії чітко регламентувалися різними видами нормативно-правових актів. У досліджуваній період, була створена солідна правова база, на основі якої війська залучалися до «охорони внутрішнього порядку», а поліцейські органи комплектувалися військово-службовцями. Але залучення армії і її кадрового складу до виконання поліцейських функцій не могли вирішити основних проблем поліцейської діяльності. До середини XVIII ст. чітке юридичне визначення завдання, ролі та місця поліції в державному механізмі було відсутнє. Засновник поліції не мав стратегічного плану її побудови. Епосі «палацових переворотів» було характерним чисельне збільшення, територіальне розширення, ускладнення структури поліцейських органів. Необхідно було, на основі реформ державного, центрального і місцевого управління, провести реформування поліцейських органів, визначити їх організаційні форми, збільшити штати, підняти авторитет поліції в очах населення.

Назрілі прогресивні зміни були здійснені в роки правління Катерини II. Час правління імператриці увійшов в історію, як період «освіченого абсолютизму». Основні принципи реформи державного управління, правової політики і правової системи Катерина II визначила в «Наказі», який передали комісії для підготовки нового Уложення від 14 грудня 1766 р. [13, с. 170]. Значна частина тексту «Наказу» запозичена з трактату Ш. Монтеск'є «Про дух законів», трактату Ч. Беккарія «Про злочини і покарання», «Енциклопедії» Д. Дідро і Д'Аламбера, але за своєю концепцією «Наказ» був самостійним твором, який розкрив ідеологію російського «прозаповітного абсолютизму».

Головним завданням «Наказу» було вказати на необхідність стабільності і фундаментальності правової системи, виділити в ній конструюючі, визначні принципи і систему основних норм. Закон розглядався, як головний інструмент державного управління, який повинен забезпечувати повну і свідому покору. У «Наказі» була розроблена юридична техніка, раніше невідома нормотворенню, вироблені нові уявлення про систему законодавства: а) законів повинно бути не багато і вони повинні залишатися незмінними; б) тимчасові установи визначають порядок діяльності органів і осіб, регламентуючи його за допомогою наказів і статутів; в) укази

є актами підзаконними, можуть бути коротко-строковими і скасовуючими [14, с. 126].

У 1768 р текст «Наказу» був доповнений главою двадцять першою, що містила основи адміністративно-поліцейського управління. У ній Катерина II приводить два погляди на поліцію, запозичені з творів німецьких поліцейств: Юсти («Підстава сили і добробуту царств») і Більфельда («Настанови політичні»). Відповідно до першого – під поліцією слід розуміти порядок взагалі в державі; згідно з другим – відомству поліції належить все те, «що потрібне для збереження благочиння в суспільстві». Катерина II, розглядаючи обидві концепції, як основоположні, віддавала перевагу поглядам Більфельда, де поліція розглядалася, як функція і орган по підтримці громадського порядку і безпеки. Ці та інші «Накази» були частково втілені в наступних нормативних актах, вирішенні організаційно-штатних питань. У першій половині 60-х років XVIII ст. було здійснено ряд заходів з організації діяльності поліції: збільшені управлінські штати. У Головній поліцмейстерській канцелярії було визначено три радника і одного асесора. Дотримуючись просвітницької ідеї поділу влади, закріплюється принцип самостійного функціонування поліцейської, слідчо-розшукової та судової частини. Урядовий сенат був розділений на 6 департаментів, один з яких здійснював контроль за діяльністю всіх поліцейських органів [14, с. 51]. Основними нормативними документами, що визначають компетенцію, функції, організацію і кадрове забезпечення поліції з кінця XVIII століття, що мали довготривале значення, стали «Установи для управління губернією» (1775 р.) і «Статут благочиння або поліцейський» (1782 р.).

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що протягом більш ніж півстоліття робилися спроби проведення реформи поліції, суть яких полягала в спеціалізації діяльності поліцейських органів. На цьому шляху була виконана певна робота: в результаті реформування юстиції з поліції виділяється судова справа, міська і земська реформи вилучили з її ведення суспільно-господарські функції, інститут земських начальників значно скоротив і спростив її обов'язки по відношенню до селянського населення. Змінюється і структура поліції, зокрема, намічаються тенденції до усунення станового початку в її побудові, держава вживає заходів до посилення свого впливу, централізації поліцейської структури. Уряд піклується про підвищення авторитету поліцейської

служби, вводячи для цього різного роду матеріальні і моральні заохочення. Відбувається остаточне розділення поліцейської та військової сфер діяльності: військові чини (в тому числі і козачі формування), раніше традиційно залучаються для виконання поліцейських завдань, перестають використовуватися в цих цілях. Розробка фабричного і заводського законодавства, контролювання перевезень, зберігання і виготовлення вибухових речовин входило в компетенцію шостого діловодства (1894-1917 рр.), а з 1907 р видавало довідки про політичну благонадійність особам, які надходили на державну службу або в земство. У 1910 році в Особливому відділі був організований секретний агентурний відділ для боротьби з революційним рухом. Відданість поліції і окремого корпусу жандармів високо цінувалася самодержавним урядом. Навіть у важкі для народу роки Першої світової війни глава держави піклувався про поліпшення матеріального становища чинів окремого корпусу жандармів і поліції, встановивши їм особливе добове постачання. Міністерство внутрішніх справ контролювало релігійні конфесії. Виняток становило православ'я, для якого функціонував Департамент духовних іноземних віросповідань. Демократизація суспільства не допускалася правлячою верхівкою до самих останніх днів існування самодержавства. Поліція була однією з основ самодержавства, мала найбільше значення в охороні політичних засад. Таким чином, місце поліції в державному механізмі Російської імперії змінювалося в залежності від змін в економічних, соціальних, політичних умов в суспільстві, як це відбувалося в інших державах, принаймні, в європейських країнах, підпорядковуючись загальним закономірностям.

Список використаних джерел:

1. Ерошкин И. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты: (Первая половина XIX века). Москва : Мысль, 1981. 252 с.
2. Зміївська міська поліція. ДАХО (Державний архів Харківської області). Ф. 191. Оп. 4. Спр. 2.
3. Лысенко В. В. Полиция дореволюционной России и противоправные проявления в области общественной нравственности (теоретический и нормативно-правовой анализ). дис. ... д-р. юр. наук. Санктпетербург, 1998. 396 с.
4. Михайленко П. П. Історія міліції України у документах і матеріалах : в 3 т. Київ : Генеза, 1997. Т. 1 : 1917– 1925. 499 с.
5. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01, Київ, 2005. 16 с.
6. Сквирська повітова поліція, м. Сквир Сквирського повіту Київської губернії. ДАКО (Державний архів Київської області). Ф. 1293. Оп. 1. Спр. 1.
7. Сквирське повітове поліцейське управління, м. Сквир Сквирського повіту Київської губернії. ДАКО (Державний архів Київської області). Ф. 1655. Оп. 1. Спр. 1.
8. Каменев А. И. История подготовки офицерских кадров в России. Москва : ВПА им. Ленина, 1990. 195 с.
9. Вельский К. С. Полицейское право : Лекционный курс. Москва : Изд-во «Дело и Сервис», 2004. 816 с.
10. Мулукаев Р. С. Краткий исторический очерк кронштадтской городской полиции по случаю 100-летия ее существования. Кронштадт, 1912. 119 с.
11. Амиров Р. З. Полицейские функции армии российского государства (XVIII - первая четверть XIX в.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1997. 19 с.
12. Ведерников Ю. А. Правоохоронна діяльність в Україні : теоретико- правовий аспект. Київ : Знання України, 2009. 219 с.
13. Зуев М. Н. История России с древности до наших дней: пособие для поступающих в вузы. Москва : Высш. школа, 1995. 431 с.
14. Исаев И. А. История государства и права России. Москва : Юристъ, 2004. 797 с.

Bakhtiarov Uzeir Mail ohly. Normative and legal bases of formation of police bodies and establishments (on materials of the Ukrainian provinces as a part of the Russian empire)

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the normative-legal bases of formation of police bodies and institutions in the context of processing the materials of the Ukrainian provinces as a part of the Russian Empire.

Based on doctrinal research, it has been proven that for more than half a century, attempts have been made to reform the police, the essence of which was to specialize the activities of the police. Some work has been done in this way: as a result of the reform of the judiciary, the police are separated from the police, city and zemstvo reforms removed from its management socio-economic functions, the institution of zemstvo chiefs significantly reduced and simplified its responsibilities to the peasant population. The structure of the police is also changing, in particular, there are

tendencies to eliminate the status quo in its construction, the state is taking measures to strengthen its influence, the centralization of the police structure. The government seeks to increase the authority of the police service by introducing various material and moral incentives. There is a final separation of police and military spheres of activity: military ranks (including Cossack formations), previously traditionally involved in police tasks, cease to be used for these purposes. The development of factory and factory legislation, control of transportation, storage and manufacture of explosives was the responsibility of the sixth office (1894-1917), and from 1907 issued certificates of political credibility to persons entering the civil service or the zemstvo. In 1910, a secret intelligence unit was organized in the Special Department to fight the revolutionary movement. The loyalty of the police and a separate corps of gendarmes was highly valued by the autocratic government. Even during the difficult years of the First World War, the head of state took care of improving the financial situation of the ranks of a separate corps of gendarmes and police, setting them a special daily supply. The Ministry of the Interior controlled religious denominations. The exception was Orthodoxy, for which the Department of Spiritual Foreign Religions operated. The democratization of society was not allowed by the ruling elite until the very last days of the autocracy's existence. The police were one of the foundations of the autocracy, had the greatest importance in protecting political principles. Thus, the place of the police in the state mechanism of the Russian Empire changed depending on changes in economic, social, political conditions in society, as was the case in other states, at least in European countries, subject to general laws.

Key words: principles of police activity, police, police bodies, Ukrainian territories as a part of the Russian Empire, law enforcement bodies, Ukrainian provinces, public administration.