

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.951:351.746.3(477)

В. І. Гришко

кандидат педагогічних наук,
старший викладач кафедри спеціальних юридичних дисциплін
Національного університету водного господарства та природокористування

РОЗВИТОК НЕДЕРЖАВНОЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

У статті досліджується зародження та розвиток недержавної правоохоронної діяльності. Значну увагу приділено характеристиці особливостей повноважень недержавних правоохоронних утворень у різні роки історії. Також виокремлено основні періоди недержавної правоохоронної діяльності та досліджено місце недержавних структур у правоохоронній діяльності країни в кожному з таких періодів.

Ключові слова: *недержавна правоохоронна діяльність, недержавні правоохоронні утворення, історія, приватні детективні агентства, приватна детективна діяльність.*

Постановка проблеми. Процес розбудови правової держави невідривно пов'язаний із вирішенням питання щодо надійності захисту законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб. Держава виступає гарантом рівних прав усіх громадян на захист власності, тому будь-які обмеження чи перевага конкретних її форм є недопустимою. Та реалії часу такі, що охороною державної та суспільної власності займаються здебільшого державні установи, а приватний підприємець змушений, як правило, вирішувати свої проблеми самостійно. Це й стало першопричиною залучення до забезпечення охоронної діяльності недержавних охоронних агенцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням недержавної правоохоронної діяльності присвятили праці різні науковці, а саме: І. Андрієвський, І. Висоцький, В. Дерюжинський; В. Курило, С. Краснокутський, В. Крутов, В. Мак-Мак, Н. Матюхіна, М. Мельник, В. Нор, В. Савченко, А. Сачаво, А. Старушкевич, М. Хавронюк, В. Пилипчук, О. Пунда та інші. Проте комплексне дослідження історичного розвитку недержавної правоохоронної діяльності в Україні досі не стало предметом розвідок учених.

Мета статті. Зважаючи на це метою статті є дослідження зародження та розвитку недержавної правоохоронної діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Вивчаючи історію розвитку недержавних охоронних структур на теренах України, неможливо не зауважити того, що факт користування послугами приватних детективів (чи агентств) не є новим для української історії. Цей висновок можна зробити на основі досліджень про історію розвитку поліції царської Росії та приватних структур, діяльність яких пов'язана з охороною, які здійснювали свою діяльність у радянський період історії України [1, с. 12].

Як би дивно це не звучало, та приватні охоронні структури, інакше кажучи, попередники приватних детективів (чи агенцій) зародилися значно раніше, аніж аналоги таких в інших державах, таких як Франція, Японія, США та інші. Проблема того, чому приватні правоохоронні структури ніяк не асоціюються з вітчизняною історією, вочевидь, полягає в тому, що за загальними даними ніяких економічних чи соціальних передумов для виникнення приватного правоохоронного сектору тоді не могло бути. І цьому є пояснення.

Більшість з історико-правових досліджень, які хоч якось могли пересікатися з цим питан-

ням, стосувалася здебільшого економіко-політичних площин діяльності органів, що виконували правоохоронні функції. При цьому діяльність різних приватних охоронних формувань, які мали суспільний характер, не знайшла належного висвітлення, адже не було нагальної потреби глибокого аналізу історичних фактів формування норм, що регулювали б діяльність приватноохоронних структур в умовах економіки, яка досі розвивається.

Під час дослідження структури поліції царської Росії, якщо проаналізувати джерела фінансування та виконувани функції, можна знайти свідчення про те, що наприкінці XIX – на початку XX ст. вона була поділена на державну, відомчу та, що найбільш цікаво, на приватну.

У першій чверті XVIII ст. було створено Російську державну поліцію, яка виконувала, крім виключно правоохоронних функцій, ще й загально-адміністративні. Згодом через збільшення кількості населення та у зв'язку з виникненням нових міст виконання деяких поліцейських функцій було покладено на органи загального управління [2, с. 24–52].

Праобразом же нинішнього приватного правоохоронного сектору стала створена Кабінетом Міністрів у царській Росії 2 червня 1872 р. відповідно до затвердженого положення на заводі «*Новороссийского общества каменно-угольного, рельсового и железнодорожного производства*» приватна поліція, що складалася з 15 поліцейських й одного поліцейського наглядача.

Незважаючи на фактичне на законодавчому рівні створення приватної поліції, регламентується лише з початку XX ст., після набуття чинності Закону Російської імперії від 12 травня 1900 р. «*О предоставлении министру внутренних дел права разрешать ходатайство общественных учреждений и частных обществ и лиц об учреждении должностей пеших и конных полицейских стражников во всех губерниях европейской и азиатской России*» [3]. Після прийняття цього Закону, а також «*Правил об образовании обществами и частными лицами должностей полицейских чиновников и команд полицейской стражи*» були зняті всі існуючі до того обмеження, які стосувалися розвитку приватної поліції на території тодішньої царської Росії. Крім того, було встановлено коло суб'єктів, за чиїх ініціативи та фінансування й створювалася приватна поліція, що послужила праобразом нинішньої приватної охорони.

Від державної, за нашими дослідженнями, приватна поліція відрізнялася щонайменше за двома характеристиками.

По-перше, така поліція функціонувала на основі недержавного фінансування та забезпечувалась насамперед за кошти юридичних осіб (наприклад, акціонерних компаній).

По-друге, не менш важливим є факт того, що така поліція могла заснуватися лише міністром внутрішніх справ і лише за клопотанням юридичних осіб і, насамперед, була покликана захищати їхні майнові інтереси, тобто, якщо застосовувати сучасну термінологію, інтереси своїх клієнтів.

Аналізуючи вищесказане, очевидно, не можна заперечувати факту того, що надання недержавних охоронних послуг не є принципово новим для вітчизняної історії.

Згодом, у 1917–1922 рр., під час громадянської війни, почали практикуватись утворення добровільних дружин, основною функцією яких була допомога загонам міліції. Проте хоча їх і називали добровільними, та на ділі формування таких дружин було примусовим. Основною функцією дружинників було несення служби під час охорони населеного пункту, у якому вони жили, хоча вони могли виконувати й інші завдання.

Щодо першої цілеспрямованої спроби здійснити часткове роздержавлення правоохоронної діяльності, то вона відбулась за часів Ради Народних Комісарів РРФСР, у 1922 р., коли був розглянутий проект декрету про розшукові бюро, у якому було описано перспективу розвитку розшукових агенцій, які б мали приватний характер та утворювалися б за особливим дозволом НКВС. Серед можливих повноважень таких бюро за цим проектом були такі: негласне спостереження та збір інформації для запобігання та розкриття злочинів проти особи, інтересів фізичних та юридичних осіб. Хоча проект і був розглянутий, але прийнято його не було через ряд об'єктивних причин.

Якщо зважати на вищесказане, то не можна заперечити факту того, що інститут надання приватних правоохоронних послуг, хоча й в обмеженому його розумінні, бере початок своєї історії ще в часи Російської імперії й тим більше не є чимось принципово новим для нашої історії.

Чому ж дослідження історії розвитку приватного правоохоронного сектору не набуло глобального характеру? Це пов'язано, насам-

перед, із тим фактом, що в національній юридичній літературі тривалий період часу не існувало єдиної думки про визначення поняття самої правоохоронної діяльності. Концептуально відокремлені положення щодо неї знайшли своє місце лише у другій половині ХХ ст.

Виникнення такого терміна, як «правоохоронна діяльність», найчастіше пов'язане з іменем радянського дослідника І. Самоценка [3]. Це поняття застосовувалось ним ще в 50-і рр. та сприймалося лише як один із методів соціалістичної законності. Проте остаточне закріплення нового терміна датується лише 80-ими рр., коли були написані праці радянських працівників: М. Маршунова, М. Семєнова [4, с. 400] та інших.

Слабке місце досліджень, що стосуються правоохоронної діяльності на теренах України, полягає в явному знеціненні ролі недержавних (приватних) інститутів у забезпеченні правового порядку в державі. Беззаперечною була думка про те, що правоохоронна діяльність може бути здійснена виключно державою. Звісно, радянськими дослідниками була приділена увага й діяльності, яка здійснювалась добровільними народними дружинами, проте загального розуміння недержавного сектору правоохоронної діяльності в тогочасній літературі ще не було. Це цілковито можна пояснити фактом існування державоцентристської ідеології, основною ідеєю якої була абсолютизація значення держави на всіх рівнях суспільного життя.

Початком формування та розвитку концепції приватної правоохоронної діяльності в Україні можна вважати 90-і рр. ХХ ст. Це можна вважати закономірним результатом соціально-економічних перетворень в Україні, які розпочалися в середині 80-х рр. ХХ ст. та тривають і зараз. Звичайно, дослідження окремих ланок приватної правоохоронної діяльності започаткувались ще за часів існування Російської імперії та продовжувались у період радянської історії України. Проте такі дослідження зачіпали переважно громадські правоохоронні формування, оскільки за часів Російської імперії та СРСР не існувала приватна детективна діяльність, і навіть спроби нормативно регулювати приватну правоохоронну діяльність були лише у відносно недовгий період кінця ХІХ – початку ХХ ст.

Однією з перших праць, де був зафіксований саме термін «недержавна правоохоронна діяльність», стала стаття В. Нора, В. Грищука та В. Кир'якова, яка, відповідно, називалась

«Недержавна діяльність (правова концепція)» [5, с. 23–25], де авторами була зроблена спроба знайти принципово нові форми правоохоронної діяльності у зв'язку з проблемою різкого спалаху злочинності, що мала місце у 90-і рр. ХХ ст. Авторами цієї статті була жорстко розкритикована тодішня аксіома: правоохоронна діяльність перебуває у виключній юрисдикції держави, яка здійснює її за допомогою уповноважених органів. Ними був зазначений і той факт, що існуюча обмеженість державних форм дедалі частіше ставала причиною незахищеності прав, свобод і законних інтересів громадян. На основі світової демократичної суспільно-політичної практики було вироблено форми приватної правоохоронної діяльності, серед яких виокремилися недержавні охоронні та розшукові агентства.

Тоді охороною громадського порядку стали активно займатися звичайні громадяни, чия діяльність описували у своїх працях І. Висоцький та І. Андрієвський. Основним суб'єктом досліджень стали так звані народні дружини, тоді як решта суб'єктів приватної правоохоронної діяльності були розглянуті здебільшого як частина «каральних органів буржуазних держав» [6, с. 320].

В Україні вищезазначені народні дружини було створено в грудні 1958 р. з ініціативи працівників шахт «Червоний жовтень» ім. Карла Маркса. За їхнім прикладом такі дружини почали згодом створюватись на всій території України. Добровільні народні дружини являли собою самодіяльні організації трудящих. Найбільш активний період діяльності народних дружин припадає на 70-і рр.. В Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про основні обов'язки та права народних дружин з охорони громадського порядку» від 20 травня 1974 р. йшлося про створення подібних дружин за виробничо-територіальним принципом волевиявлення громадян, за якими закріплювались мікрорайони та громадські місця, на території яких вони й здійснювали свою діяльність. Проте мало місце й створення спеціалізованих ДНД, які виконували свої функції на приміському транспорті, в метро, були активно задіяні у регулюванні дорожнього руху. І хоча народні дружини й зробили вагомий внесок у розкриття злочинів і затримку правопорушників. Проте, як і решті ланок публічної діяльності, поширеним був і факт формалізму та безвідповідальності [7].

Ліквідація СРСР стала новим етапом розвитку приватної правоохоронної діяльності. Активний розвиток бізнесу та приватизація 90-х рр. стали своєрідним поштовхом формування недержавної ланки безпеки в державі. Саме 90-і рр. відомі формуванням перших охоронних агентств і розшукових бюро на теренах України, які діяли спочатку без чіткого регулювання з боку держави. У 1994–1995 рр. кількість таких охоронних підприємств почала різко збільшуватись. Таке різке збільшення відбулося завдяки появі нормативного регламентування умов і правил здійснення такої діяльності. Період же формування великих охоронних агентств в Україні припадає на 90-і – початок 2000-х рр.

Сьогодні, незважаючи на довготривалу історію свого становлення, недержавна правоохоронна діяльність у сучасній Україні досі перебуває на початкових етапах свого розвитку. Законодавче закріплення їхньої діяльності знайшло своє відображення лише у 2012 р. Про відносно низький рівень розвитку недержавної охоронної діяльності можна судити і за тим, що й зараз у державі функціонують сотні дрібних охоронних агентств, які сьогодні надають досить низькоякісні послуги. Серед великої кількості причин, які цьому сприяють, можна виділити одну основну – для того аби отримати ліцензію на здійснення охоронної діяльності, жодних жорстких вимог дотримуватись не потрібно. По-перше, охочі отримати ліцензію незобов'язані мати банківську ліцензію, яка б стала підтвердженням того, що суб'єкт фінансово забезпечений. По-друге, відсутні жорсткі вимоги щодо того, аби суб'єкт володів достатньою матеріально-технічною базою й була наявна цілодобова оперативна служба реагування. І, по-третє, створення нової охоронної фірми не передбачає обов'язкової наявності підготовленого кваліфікованого персоналу. І ось результат – перенасичення українського ринку недержавної охоронної діяльності суб'єктами, які частіше не можуть надати якісні послуги, а професія «охоронець» для більшості громадян є синонімом до слова «тимчасова».

Та 2017 р. певною мірою можна вважати переломним моментом, адже на початку квітня Парламент запровадив відповідні законодавчі зміни у регулюванні цього інституту, який довгий період часу мав неофіційний характер, і прийняв проект закону України № 3726 «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» [8].

Висновки і пропозиції. Загалом, існування недержавних охоронних структур не є чимось принципово новим для нашої держави. Надання приватних охоронних послуг можна прослідкувати впродовж тривалого періоду історії, починаючи з Царської Росії, коли було створено у 1872 р. приватну поліцію, яку можна вважати праобразом нинішніх приватних охоронних агенцій. Відтоді змінювались назви структур, дещо видозмінювались їхні повноваження, та в кожній із них можна прослідкувати недержавний характер їхньої охоронної діяльності. І, здавалося б, маючи досить тривалу історію, зараз цей структурний елемент мав би зазнати розквіту, та реалії такі, що сьогодні недержавна детективна (охоронна) діяльність перебуває у стані занепаду.

Загалом історію недержавної охоронної діяльності умовно можна поділити на такі 4 періоди:

1) Період до формування поліційних органів (до XVIII ст.). Для цього етапу найхарактернішим є те, що більша частина охоронних функцій здійснювала армія та недержавні суб'єкти. У свою чергу, створювались такі суб'єкти виключно через те, що спеціалізовані правоохоронні органи ще не були утворені.

2) Період із XVIII – до початку XX ст. Тодішня державна влада мала колосальний вплив на всі сфери життя суспільства, а отже – і на правоохоронну діяльність. І хоча владою й були створені спеціалізовані правоохоронні органи, та вони через економічний фактор були досить незначними, а тому досі залучалися недержавні охоронні структури. Характерним для періоду було організаційне оформлення таких структур і підвладність їх владі.

3) Радянський період (1917–1991 рр.). Значне поширення спеціально створених правоохоронних органів і протидія втручання громадян до правоохоронної діяльності – ось характерні риси того часу. Не дивно, що внаслідок цього сповільнився розвиток недержавних правоохоронних утворень, а натомість створювались різні громадські правоохоронні формування, такі як ДНД, проте і їхня діяльність частіше мала лиш формальний характер.

4) Сучасний період (кінець XX ст. – і дотепер). Різкий прорив у соціально-економічній сфері життя громадян після розпаду СРСР привів до того, що активно почали розвиватись різного роду інститути недержавної правоохоронної діяльності. Поява ж перших детективних агентств припадає вже на початок 90-х рр.

Так, хоча офіційно створені недержавні детективні (розшукові) бюро України беруть свій початок ще з 90-х рр., та їхня діяльність глобально не поширюється й не вдосконалюється і донині, оскільки відсутня відповідна нормативна правова база. Реєстрація таких агентств відбувається, як для звичайних юридичних фірм, які надають згідно із законодавством України інформаційні послуги. А це аж ніяк не можна назвати повним обсягом наданих послуг.

Історичне минуле нинішніх недержавних охоронних установ майже викоринилося. І тоді, коли розвивається охоронна діяльність у державі, громадські формування участі громадян в охороні правового порядку зазнали занепаду, і фактичне припинення існування раніше згаданих народних дружин можна датувати 1991–1992 рр. Звісно, були спроби відродження участі громадян, наприклад прийняття Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону у 2000 р., проте якогось масштабного зрушення так і не відбулося. Нині дію великих громадських формувань можна спостерігати лише в 59 містах держави.

Список використаної літератури:

1. Арестова Е.Н. Организационно-правовые и социологические аспекты взаимодействия органов внутренних дел с частными детективными и охранными службами: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.13. Москва, 1995. 22 с.
2. Курицын В.М. История полиции дореволюционной России. Горький, 1981. 243 с.
3. Полное собрание Законов Российской империи: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 г. СПб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830.
4. Семенов В.М. Правоохранительные органы в СССР: учебник. М.: Юрид. лит., 1990. 400 с.
5. Нор В., Гришук В., Кир'яков В. Недержавна правоохоронна діяльність (правова концепція). Право України. 1992. № 2. С. 23–25.
6. Бельсон Я.М., Остапенко Д.Д., Савицкий П.И., Стародубский Б.А. и др. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости: учебник / Под ред.: Б.А. Стародубского, В.Е. Чиркина. М.: Высш. шк., 1977. 320 с.
7. Юрко С.С. Участь громадян в охороні громадського порядку. Актуальні проблеми держави і права. 2013. № 70. С. 410–417.
8. Проект закону про приватну детективну (розшукову) діяльність № 3726 від 28 грудня 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1.

Гришко В. И. Развитие негосударственной правоохранительной деятельности в Украине: историко-правовое исследование

В статье исследуется зарождение и развитие негосударственной правоохранительной деятельности. Особенное внимание уделено характеристике особенностей полномочий негосударственных правоохранительных образований в разные годы истории. Также выделены основные периоды негосударственной правоохранительной деятельности и исследовано место негосударственных структур в правоохранительной деятельности страны в каждом из таких периодов.

Ключевые слова: негосударственная правоохранительная деятельность, негосударственные правоохранительные образования, история, частные детективные агентства, частная детективная деятельность.

Hryshko V. I. Development of private law enforcement in Ukraine: historical-legal research

The article studies the origin and development of non-state law enforcement activity. A special extramariness is given to the characteristics of the powers of non-state law enforcement entities in different years of history. The main periods of non-state law enforcement activity were also identified (the period of formation of the police authorities, the period from the XVIII – to the beginning of the XX century, the Soviet period and modern period) and the place of non-state structures in the law-enforcement activity of the country in each of such periods was investigated.

Key words: non-state law enforcement, nongovernmental law enforcement education, history, private detective agencies, private detective activity.