

## РОЗДІЛ 9

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

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-11/164>

### ПРАВОВІ МОДЕЛІ ВЗАЄМВІДНОСИН ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ ІЗ ІНШИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (XIX–XX СТОЛІТТЯ)

### LEGAL MODELS OF RELATIONS BETWEEN POLICE BODIES AND OTHER PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINIAN LANDS (NINETEENTH AND TWENTIETH CENTURIES)

Бахтіяров Узейір Маїл огли, аспірант

*Науково-дослідний інститут публічного права*

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу правових моделей взаємовідносин органів поліції із іншими органами публічної влади на українських землях у XIX–XX століттях.

З урахуванням доктринального дослідження встановлено, що розвиток поліції та визначення моделей її взаємодії з іншими органами, а також правового регулювання спільної діяльності свідчить про те, що законодавча база повністю відповідала практиці поліцейської держави. Для поліції та її нормативної бази залишалися характерними такі риси: змішання суто поліцейських і судових функцій, роздробленість поліцейських сил боротьби зі злочинністю. Правовою основою взаємодії поліції та армії були акти, що видавалися найчастіше самим главою держави чи урядом, тому такий вид взаємодії регулювався на законодавчому рівні. Найбільш характерними рисами діяльності органів внутрішніх справ були бюрократичний централізм, спроби пристосувати наявну систему правоохоронних органів до нових змінних економічних та політичних умов. У своїй діяльності поліція тісно взаємодіяла з Міністерством юстиції, судовими та тюремними установами, утворюючи цим єдиний механізм здійснення каральної політики самодержавства. Система поліцейських, фінансових та податкових органів XIX – початку XX ст. значною мірою відповідала рівню та характеру розвитку суспільних відносин, тоді як процес переходу від феодално-кріпосницької держави до буржуазної монархії супроводжувався процесом професіоналізації та спеціалізації цих органів.

Модернізація поліцейських, фінансових та податкових органів була спричинена необхідністю посилення контролю як за місцевими фінансовими установами, так і за державним апаратом у цілому. Роль таких установ і державного апарату у зв'язку з початком буржуазних перетворень почала значно зростати. Серед усіх установ поліція виступала як координуюча ланка у боротьбі зі злочинністю, з революційним рухом. Вона не лише координувала, а й контролювала дії інших державних органів у цьому напрямі. Зокрема, представник Міністерства внутрішніх справ був членом правління Головної присутності у фабричних та гірничозаводських справах та фабричної інспекції Міністерства фінансів, яке було створене для вищого спостереження за правильним застосуванням законоположень щодо дотримання належного порядку на фабриках, заводах і гірничих промислах.

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

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of legal models of relations of police bodies with other public authorities on the example of the XIX–XX centuries.

Taking into account the doctrinal study, it was found that the development of the police and the definition of models of its interaction with other bodies, as well as the legal regulation of joint activities indicates that their competence, legal framework fully comply with the practice of the police state. For the police and its regulatory framework remained characteristic: a mixture of purely police and judicial functions, the fragmentation of police forces to combat crime. The legal basis for the interaction between the police and the army were acts issued most often by the head of state or the government, and therefore, this type of interaction was regulated at the legislative level. The most characteristic features of the organization and activity of the internal affairs bodies were bureaucratic centralism, attempts to adapt the existing law enforcement system to the new changing economic and political conditions. In their activities, the police worked closely with the Ministry of Justice, the judiciary and prisons, thus forming a single mechanism for implementing the punitive policy of the autocracy. The system of police, financial and tax authorities of the XIX – early XX centuries, to a large extent, corresponded to the level and nature of the development of social relations, while the process of transition from a feudal state to a bourgeois monarchy was accompanied by a process of professionalization and specialization of these bodies.

The modernization of the police, financial, and tax authorities was necessitated by the need to strengthen control over both local financial institutions and the state apparatus as a whole, whose role began to grow significantly in connection with the beginning of bourgeois transformations. Among all the institutions, the police acted as a coordinating link in the fight against crime, with the revolutionary movement, which not only coordinated but also controlled the actions of other state bodies in this direction, in particular inspection of the Ministry of Finance, which was established to oversee the proper application of the law on proper order in factories, plants and mining.

**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.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі становлення вітчизняної юридичної науки особливої актуальності набувають питання, пов'язані із історико-правовими аспектами виникнення нашої державності. Беззаперечно є те, що з всіх часів однією з найважливіших функцій держави була боротьба зі злочинністю. Отже, в контексті української державності протягом тривалої історії був накопичений багатий досвід, який склав організаційно-правову базу, що регламентує процес попередження, припинення та розкриття злочинів. Була сформована система органів, діяльність яких зосереджується на окреслених

напрямах. Отже, вивчення теоретико-прикладних аспектів становить реальну наукову цінність. У цьому контексті наукове та практичне значення має дослідження історико-правових аспектів діяльності поліції, їх організаційно-правових засад на українських землях.

**Стан дослідження.** У сучасних умовах проблема дослідження сутності правового становища органів та установ поліції й інших правоохоронних органів посідає чільне місце серед наукових пошуків провідних вчених. Зокрема, цим вирішенням цього питання займалися такі вчені: В.Б. Авер'янов, В.Г. Афанасьєв, О.М. Бандурка,

З.С. Гладун, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарев, В.І. Луговий, Н.Р. Нижник, М.І. Пискотін, В.І. Попова, Л.А. Симонян, Д.Д. Цабрія, Ц.А. Ямпольська та інші.

Продовжуючи здійснювати аналіз теоретико-методологічної бази у відповідній сфері, слід констатувати, що значна кількість наукових досліджень присвячена характеристиці правового статусу окремих органів та установ поліції, водночас історико-правові аспекти предмету дослідження ще не набули належного рівня науково-прикладного обґрунтування та аналізу.

**Метою статті** є дослідження та комплексний аналіз правових моделей взаємовідносин органів поліції із іншими органами публічної влади протягом XIX–XX століть.

**Виклад основного матеріалу.** Початок XIX ст. характеризувався кризою феодально-кріпосницької системи, у надрах якої виник капіталістичний уклад. На шляху розвитку капіталістичних продуктивних сил стояли кріпосницькі виробничі відносини. Це протиріччя викликало посилення експлуатації широкої маси селянства, а отже, і класової боротьби між основними класами феодального суспільства – селянами-кріпаками та поміщиками-кріпосниками. Усі ці процеси відобразилися у політичній надбудові кріпосного ладу – самодержавній і дворянсько-бюрократичній державі, яка також починала переживати кризу, яка згодом поглибилася [1, с. 204].

З початку XIX ст. Уряд на користь панівного класу змушений був проводити більш відповідну до історичного розвитку політику, що була сповнена обіцянок реформ. Проте після придушення численних повстань та протестів Уряд остаточно вступив на шлях військово-поліцейської диктатури. Зростає роль армії та поліції у державному апараті. Змінилася й організаційна побудова центральних установ – міністерств: у них встановилася остаточна централізація розпорядчої та виконавчої діяльності. Вершину всієї будівлі кріпосницької держави увінчала Власна його імператорської величності канцелярія, де вирішувалися всі найважливіші питання управління державою.

Маніфест про заснування міністерств від 8 вересня 1802 р. визначив роль Міністерства внутрішніх справ: «Посада міністра внутрішніх справ зобов'язує його піклуватися про повсюдний добробут народу, спокій, тишу і благоустрій імперії». У віданні Міністерства внутрішніх справ виявилися деякі адміністративно-господарські справи. Отже, коли у червні 1803 р. був створений побудований на принципі єдиноначальності апарат міністерства, особливо важливу роль почала відігравати очолювана М. Сперанським Друга експедиція (Експедиція благоустрою), яка завідувала адміністративно-поліцейськими та становими установами. На неї покладалося завдання зберегти рівновагу та непохитність відносин, що існували між різними класами суспільства. Це зумовило необхідність взаємодії поліції з іншими державними органами та установами – фінансовими, судовими, військовими, становими, тюремними тощо [2, с. 109].

Важливе місце у державному апараті відводилося Міністерству поліції, створеному в 1810 р. за пропозиції М. Сперанського. Це також викликало необхідність взаємодії поліції з іншими державними органами. Усіма в'язницями, рекрутськими наборами, адміністративно-поліцейським апаратом відав Департамент поліції виконавчої. Департамент поліції господарської відав продовольчими справами та наказами громадського піклування. Департамент медичної поліції відав особовим лікарським складом, заготівлею медикаментів та постачанням медичних закладів. Важливу роль в апараті Міністерства займала Особлива канцелярія, яка боролася з антикріпосницьким селянським і громадським рухом. Для цього вона взаємодіяла з місцевою адміністрацією, керувала її діяльністю щодо придушення селянських бунтів [3, с. 204].

З 30-х років XIX ст. збільшення населення у повітах і зростання селянських заворушень викликали необхід-

ність більш ефективної взаємодії поліції з місцевими органами. Для цього був здійснений поділ повітів на більш дрібні територіальні одиниці. Відповідно до Положення щодо земської поліції від 3 червня 1837 р. засновувалися стани [4, с. 404]. У кожний стан з кандидатів, обраних дворянством, губернатор призначав станових приставів, які мали виконувати вказівки посадових осіб губернських і повітових органів.

3 липня 1826 р. було створене III відділення – новий орган політичного розшуку та слідства, виконавчим органом якого була жандармерія. Це відомство мало дуже широку компетенцію та охоплювало всі сторони життя країни. Жандармерія, зокрема, здійснювала функції контролю та слідства. Це зумовило необхідність взаємодії з Міністерством закордонних справ, армією та іншими державними установами. До політичної поліції надходили відомості про жорстокість поміщиків, скарги селян на утиски, відомості про всі події у державі (пожежі, бандитизм тощо).

28 квітня 1827 р. було прийняте Положення про корпус жандармів. Чини жандармерії мали широку компетенцію. Вони виконували вироки суду, дії з рекрутингу, супровід особливо важливих арештантів. Жандармські генерали та штаб-офіцери здійснювали нагляд за місцевим державним апаратом. У 1828 р. у III відділенні були засновані посади цензора та його помічника, на яких покладалася театральна цензура. У 1842 р. за клопотанням О.Ф. Бенкендорфа була заснована П'ята (цензурна) експедиція, яка завідувала не лише цензурою драматичних творів, а й займалася загальним спостереженням за періодичними виданнями. Отже, відомчі цензурні органи мали тісно взаємодіяти з виконавчим органом III відділення (жандармерією) [5, с. 500].

Щорічно III відділення готувало імператору звіти, в яких висвітлювалися питання політичного стану, настрої різних класів та груп населення (суспільна думка), стан громадського руху. Це було можливо завдяки повідомленням з місць та тісній взаємодії жандармерії з органами місцевого самоврядування, судовими та тюремними установами, військовими, фінансовими та іншими органами. Обов'язок шефа жандармів готувати щорічні звіти государю зумовив необхідність взаємозв'язку з Військовим міністерством та його підрозділами. Це було спричинено частково тим, що в названих звітах мали висвітлюватися селянські заворушення в країні. Нагляд за громадсько-політичним рухом жандармерія здійснювала за допомогою таких джерел інформації, як повідомлення місцевих представників адміністрації, органів державного управління тощо [6, с. 135].

У 60–70-х роках XIX ст. продовжувало зберігати своє величезне значення в державному апараті III відділення Власної його імператорської величності канцелярії. Політична поліція збирала відомості про релігійні секти, винаходи, удосконалення, культурно-освітні, економічні та страхові товариства. Поліція мала право надіслати запит до будь-якої з названих установ, а останні повинні були негайно подати інформацію, що її цікавить [7, с. 81].

Політична поліція давала розпорядження про висилку під нагляд, посилення на поселення, ув'язнення у фортецю. Вона збирала відомості про хід торгівлі, про зловживання місцевої влади, пожежі тощо. З цієї метою вона повинна була працювати в тісному контакті з місцевими державними органами [8, с. 19]. Наприкінці XIX століття у зв'язку зі збільшенням кількості антиурядових виступів, убивствами високих чиновників назріла необхідність підвищення ефективності взаємодії поліції з іншими органами на найвищому рівні. Влітку 1878 року під головуванням статс-секретаря та міністра П.А. Валуєва була створена Особлива нарада для підготовки заходів з кращої охорони спокою та безпеки в імперії [9, с. 238].

Особлива нарада розробила широку програму дій всього урядового апарату, яка відображала необхідність взаємодії поліції з іншими державними органами. Програма стосува-

лася як посилення ролі самої поліції, так і її взаємозв'язку з цензурними органами, нагляду за печаткою, університетами, школами, а також розробки ефективних заходів з цих питань. Ця програма обговорювалася на трьох засіданнях Комітету Міністрів, а улітку 1879 року Комітет Міністрів і глава держави схвалили запропоновані заходи.

Після селянської реформи 1861 року розпочався період капіталістичного розвитку, який виражався у швидкому зростанні капіталістичних форм промисловості, у розвитку капіталізму в сільському господарстві, у процесах розширення селянства та перетворення панщинного поміщицького господарства на капіталістичне, посилення ринкових капіталістичних відносин, чому сприяла поява кращого залізничного сполучення.

У процесі еволюції державності поліцейська функція, яка спочатку була фактично тотожною до функції спільної адміністрації, поступово набула самостійної матеріальної та процесуальної форми, інституалізації та реалізації охоронної функції державної влади, відокремлюючись у вигляді спеціалізованих поліцейських установ. Така первісна тотожність мала неабияке значення для формування компетенції та повноважень поліцейських органів, які практично у всіх державах, у тому числі і на українських землях, тривалий час були гранично широкими, фактично охоплюючи всі напрями державної діяльності у сфері внутрішнього управління. Це спричинило виникнення потреби у взаємодії поліції з іншими державними органами.

Невипадково розроблювана на початку ХХ століття реформа поліції, задумана П.А. Столипіним і комісією А.А. Макарова саме як реформа поліцейського апарату, мала сумну долю і зветься не так до пошуків способів організації поліцейської справи, як до боротьби різних угруповань усередині апарату [2, с. 172]. Амбіції представників привілейованого корпусу жандармів, які не бажали втрачати своє виняткове становище в поліцейській системі, та амбіції представників губернаторського корпусу, які не бажали посилення централізованих засад в організації поліції, були поставлені вище за інтереси держави щодо забезпечення правопорядку. Його не можна було досягти за відсутності єдності державних органів.

Вивчення факторів, що зумовлюють необхідність взаємодії поліції з іншими державними органами, дозволяє простежити процес виникнення, постановки та вирішення численних проблем, пов'язаних з діяльністю поліції. Це такі проблеми: правове розмежування повноважень центральних і місцевих державних органів; чітке визначення кола посадових осіб, які повинні взаємодіяти з поліцією з метою охорони порядку, боротьби зі злочинністю, проведення рекрутських наборів, придушення антиурядових виступів, нагляду за діяльністю органів державного управління, забезпечення збору податків, розробки

фабричного законодавства та вирішення протиріч між робітниками та фабрикантами, здійснення цензурної діяльності, нагляду за продажем деяких продуктів харчування, конвоювання арештантів, забезпечення охорони місць позбавлення волі (а в деяких випадках і управління ними), виконання вироків судових установ у справах про політичні злочини, нагляду за діяльністю друкарень та розповсюдженням книг, проведення розвідувальних та контррозвідувальних заходів, вирішення протиріч між селянами та поміщиками.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що розвиток поліції та визначення моделей її взаємодії з іншими органами, а також визначення правового регулювання спільної діяльності свідчить про те, що компетенції поліції, законодавча база повністю відповідали практиці поліцейської держави. Для поліції та її нормативної бази були характерними такі риси: змішання суто поліцейських і судових функцій, роздробленість поліцейських сил щодо боротьби зі злочинністю. Правовою основою взаємодії поліції та армії були акти, що видавалися найчастіше самим главою держави чи урядом, тому такий вид взаємодії регулювався на законодавчому рівні. Найбільш характерними рисами організації та діяльності органів внутрішніх справ були бюрократичний централізм, спроби притосувати наявну систему правоохоронних органів до нових економічних та політичних умов. У своїй діяльності поліція тісно взаємодіяла з Міністерством юстиції, судовими та тюремними установами, утворюючи єдиний механізм здійснення каральної політики самодержавства. Система поліцейських, фінансових та податкових органів ХІХ – початку ХХ ст. значною мірою відповідала рівню та характеру розвитку суспільних відносин, тоді як процес переходу від феодально-кріпосницької держави до буржуазної монархії супроводжувався процесом професіоналізації та спеціалізації цих органів.

Модернізація поліцейських, фінансових та податкових органів спричинилася необхідністю посилення контролю як за місцевими фінансовими установами, так і за державним апаратом у цілому. Роль таких установ і державного апарату у зв'язку з початком буржуазних перетворень почала значно зростати. Серед усіх установ поліція була координаційною ланкою у боротьбі зі злочинністю, з революційним рухом. Вона не лише координувала, а й контролювала дії інших державних органів у цьому напрямі. Зокрема, представник Міністерства внутрішніх справ був членом правління Головної присутності у фабричних та гірничозаводських справах та фабричної інспекції Міністерства фінансів, яке було створене для вищого спостереження за правильним застосуванням положень законів щодо дотримання належного порядку на фабриках, заводах і гірничих промислах.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. Москва : Высшая школа, 1983. 352 с.
2. Литвин О.П. Правоохоронна діяльність у сфері забезпечення загальної громадської безпеки : навчальний посібник. Київ, 2006. 240 с.
3. Богучарский В.Я. Активное народничество семидесятых годов. Москва : Изд. М. и С. Сабашниковых, 1912. 383 с.
4. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2003. 501 с.
5. Андреевский И.Е. Полицейское право: введение. Ч. 1. Полиция безопасности. Санкт-Петербург : Типография Э. Праца, 1874. 666 с.
6. Копетюк М. Нормативно-правові аспекти визначення поняття правоохоронного органу й правоохоронної діяльності. *Історико-правовий часопис*. 2013. № 1. С. 134–138.
7. Білоус В.Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 375 с.
8. Россіхін В.В. Роль та місце пенітенціарних установ в радянській моделі державності України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 ; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 40 с.
9. Бунге Н. Полицейское право. Введение в государственное благоустройство : курс лекций. Киев, 1908. Т. 1. 334 с.