

ОКРЕМІ ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ОРГАНІВ ЯК ОРГАНІВ ГРОМАДСЬКОГО ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

SOME STAGES OF FORMATION OF POLICE BODIES AS BODIES OF PUBLIC LAW AND ORDER IN UKRAINE (HISTORICAL AND LEGAL ASPECT)

Кузнецова Л.В., к.ю.н.,
завідувачка кафедри публічного та приватного права
Східноєвропейський університет імені Рауфа Аблязова

Пасинчук К.М., к.пед.н.,
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України

У статті за допомогою історичного методу досліджується генеза формування органів поліції на території українських земель на сучасному етапі державотворення. Адже інтеграція України в Європейський Союз ставить перед нашою державою обов'язок гарантувати повноцінне функціонування інститутів, основне завдання яких – забезпечити верховенство права, дотримання та захист основних прав і свобод людини і громадянина, а події, що відбуваються останнім часом у нашій державі, надзвичайно актуалізують пошуки та запровадження нових підходів щодо подальшого вдосконалення адміністративної діяльності органів поліції.

Авторами під час дослідження діяльності органів поліції взято період, коли Україна входила до складу Російської імперії, висвітлено особливості формування поліцейських органів на території українських земель та поштовхи до їх удосконалення. Виокремлено вплив історичних та політичних подій на формування силових органів загалом.

У хронологічній послідовності досліджено процес трансформації поліції в жандармерію, а згодом у міліцію та утворення такого потужного органу, як Національна поліція України.

У статті автори акцентують на особливостях роботи структурних підрозділів такого органу та їх функціональній ролі для підтримання правопорядку в державі. Також зроблено акцент на адміністративній і, відповідно, управлінській діяльності поліції. Проводячи адміністративну діяльність, поліцейські мають право давати обов'язкові для виконання приписи, вказівки та застосовувати примусові заходи впливу, надані державою.

Авторами також окреслено, що поліцейській діяльності притаманний організаційно-розпорядчий характер, що полягає в скоординованій діяльності співробітників поліції із забезпечення публічної безпеки та порядку та можливості видавати обов'язкові для виконання приписи, вказівки та розпорядження.

Ключові слова: поліція, жандармерія, міліція, правопорядок, політика, закон, орган управління, правоохоронний орган, організаційна робота, адміністративно-правовий статус.

The article uses the historical method to study the genesis of the formation of police bodies on the territory of Ukrainian lands and at the present stage of state formation. After all, Ukraine's integration into the European Community obliges our state to guarantee the full functioning of institutions whose main task is to ensure the rule of law, respect and protect fundamental human and civil rights and freedoms, and recent events in our country are extremely update the search for and introduction of new approaches to further improve the administrative activities of police bodies.

The authors take into account the period when Ukraine was a part of the Russian Empire due to historical reasons, highlighted the peculiarities of the formation of police bodies in the Ukrainian lands and the impetus for their improvement. The influence of historical and political events on the formation of law enforcement agencies as a whole is highlighted.

The process of transformation of the police into the gendarmerie, and later into the police and the formation of a powerful body as the National Police of Ukraine was studied in chronological order.

In the article the authors emphasize the peculiarities of the work of structural units of such a body and their functional role in maintaining law and order in the state. Emphasis is also placed on the administrative and thus managerial activities of the police. In carrying out administrative activities, police officers have the right to issue mandatory instructions, instructions and, if necessary, apply coercive measures of discharge provided by the state.

The authors also outline that policing is characterized by organizational and administrative nature, which consists in the coordinated activities of police officers to ensure public safety and order and the ability to issue binding instructions, instructions and directives.

Key words: police, gendarmerie, police, law and order, politics, law, government, law enforcement, organizational work, administrative and legal status.

Постановка проблеми. Наразі сфера регулювання поліцейської діяльності постійно перебуває в стані динамічної трансформації та вдосконалення, що спрямовано на реалізацію правової політики держави. Наша держава обрала свій шлях формування правопорядку, необхідність зміни якого зумовлюється інтересами держави та суспільства. Саме розуміння проблеми регулювання та забезпечення поліцейської діяльності зумовлює розробку якісної й ефективної стратегії управлінської організації в діяльності поліцейських органів.

Аналіз останніх досліджень. Проаналізувавши проблеми формування Національної поліції України, можна говорити, що це питання потребує подальшого дослідження. Свого часу становлення та розвитку поліцейських органів в Україні досліджували Ю.А. Алексеєва, О.М. Бандурко, І.В. Бойко, І.В. Зозуля, О.П. Сарнацький, Д.О. Ситник, В.М. Чисніков, Ю.А. Холод, О.Н. Ярмиш.

Мета статті – виокремити основні етапи формування поліцейських органів в Україні та дослідити причини, що стали поштовхом для їх становлення.

Виклад основного матеріалу. Зародження поліції як системи органів правопорядку, що належать до органів виконавчої державної влади, пов'язане з Петром I. Саме за часів його правління утворено спеціалізовані державні органи з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю з відносно визначеним колом завдань і компетенцій, у діловий обіг уведено термін «поліція», що поступово витиснув загальноживане на той час «благочиніє» [1, с. 34]. До цього функції із забезпечення громадського порядку покладені на посадових осіб військової служби. Серед перших поліцейських нормативно-правових актів, що регламентував їхню діяльність, був Статут благочиння, або Статут поліцейського (1782 р.), який міс-

тив вимоги, що висували до поліцейської служби: бездоганність поведінки, здоровий розум у справі, добра воля до служби, точність у виконанні завдань, безкорисливість під час покарання, доброзичливе ставлення до людей (відроджене в Україні лише в 2015 році), старанність до посади. Для старших начальників управи благочинність була необхідною рисою, яка впливала на ухвалення відповідних рішень у справі [2, с. 24].

Протягом тривалого часу поліційна влада вважалася адміністративною діяльністю, тому була складником адміністративного апарату держави. Така влада (як міських, так і повітових земських поліцій) регламентувалася Статутом про службу цивільну, за яким визначався загальний порядок, обов'язки проходження служби, порядок приймання на службу за призначенням від уряду та за виборами. Статутом ретельно окреслено дії, що вважалися злочинними діями поліцейського та порушеннями на службі, численні обов'язки, які покладали на поліційні органи; Статут також позбавив поліційних чиновників можливості виявляти будь-яку ініціативу.

У 60-х роках XIX ст. тогочасним урядом реорганізовано поліційні органи, що полягало в централізації поліції з метою підвищення ефективності її каральних функцій. Результатом поліційної реформи стало утворення органів загальної поліції: замість старих поліційних органів (у містах – городничого або міського справника та його канцелярії, у повітах – земського справника і земського суду) утворено об'єднане повітове поліційне управління на чолі зі справником [3, с. 144]. Кадрові поліцейські реформи 60–70-х років XIX вимагали забезпечення поліції надійними кадрами; запроваджено вільний найм за контрактом, збільшено заробітну платню, підвищено розмір пенсій, встановлено нагороди за вислугу років.

Розвиток апарату загальної поліції в українських губерніях у другій половині XIX – на початку XX ст. характеризувався створенням нових ланок поліційного механізму. Зокрема, царським урядом ужито заходів щодо зміцнення поліційного апарату в містах, удосконалення його структури, які мали відповідати новим умовам міського життя. Зі збільшенням чисельності жителів міст виникла нагальна потреба у створенні спеціалізованих органів поліційного нагляду за населенням. Так, в Одесі (1871 р.) і в Харкові (1888 р.) при міських поліційних управліннях засновано адресні столи для надання урядовим установам і приватним особам необхідних довідок про осіб, які мешкали в місті [4, с. 32]. Також система поліційних установ в Україні поповнилася спеціалізованими органами кримінального розшуку – розшукуваними відділеннями, що зумовлювалося значною інтенсифікацією темпів зростання злочинності. На рівні експерименту почала функціонувати розшукова поліція в Києві (1873 р.).

Промисловий переворот в Україні початку XIX століття значно поживив соціально-економічні й політичні процеси, наслідком яких стали помітні зміни в житті міст. Зі збільшенням промислового й торговельного потенціалу почало зростати міське населення за рахунок міграції з українських і російських губерній, що супроводжувалося значним зростанням злочинності (пограбуваннями, крадіжками, побиттями, вбивствами) внаслідок того, що колишні селяни втратили традиції, а також унаслідок соціального розшарування і люмпенізації значної маси населення міста [5, с. 84]. Активізувався національний рух в українських містах, активно розпочали свою роботу громадські організації, зростала кількість видавничих книг і періодики, на вулицях міст проводилися урочистості на честь відомих українських письменників, що сприяло зростанню національної свідомості молоді. На межі XIX–XX ст. культурно-освітній процес перейшов у політичну площину – створювалися українські політичні партії з програмою відродження Української держави. Це стало серйозним викликом усій правоохоронній системі,

що потребувало вдосконалення її діяльності, посилення каральних функцій.

Так, у вересні 1867 року царський уряд затвердив положення «Про окремих корпус жандармів», за яким створено губернські жандармські управління, які стали представниками Міністерства внутрішніх справ на місцях та були наділені правом проводити дізнання в політичних і найбільш тяжких кримінальних справах, переслідувати представників революційного та національного руху, запобігати заколотам, виконувати судові вироки [6, с. 97].

До функцій жандармерії належали політичний розшук, здійснення негласного поліційного нагляду, проведення слідства у справах про державні злочини, складання аналітичних звітів про політичний стан в імперії, стеження за політичною еміграцією, контррозвідувальна діяльність (до 1911 р.) [2, с. 47].

Перші згадки про міліцію з'явилися ще в 1903 році в програмі партії більшовиків, а в березні 1917 року (після приходу до влади Тимчасового уряду) на місці царської поліції постала радянська міліція, яка складалася з робочих заводів, які ввечері з гвинтівками виходили на вулиці охороняти порядок [7, с. 11]. Офіційною датою створення міліції вважається 10 листопада 1917 року, коли під час революційних подій Наркомат внутрішніх справ видав постанову про створення робочої міліції.

На допомогу робочій міліції прийшли червоногвардійці, які і здійснювали функції міліції революційної охорони. Революційні події потребували постійної охорони правопорядку всередині країни спеціальним професійним органом. Отже, в серпні 1918 року ухвалено рішення створити загальну міліцію, яка проіснувала протягом усього періоду панування радянської влади. 05 жовтня 1918 року радянська влада видає положення про створення відділів із боротьби з кримінальною злочинністю [8, с. 347].

Проголосивши головною метою захист інтересів трудящих, міліція з перших днів свого існування вела рішучу боротьбу з кримінальною злочинністю. На початку 1919 року органи міліції створено в Харкові, Полтаві, Сумах, Катеринославі, Києві; у березні – у Вінниці, Херсоні, Миколаєві; у квітні – в Одесі; трохи повільніше відбувалася робота з організації міліції в повітах.

До основних завдань міліції пореволюційних часів належали заходи, пов'язані з охороною громадського порядку та громадської безпеки, боротьбою з посяганнями на життя та здоров'я, захистом законних прав та інтересів громадян. У багатогранній діяльності міліції тих років також відводилося важливе місце боротьбі з дитячою безпритульністю, бездоглядністю та злочинністю серед неповнолітніх. Саме в ці роки закладено фундамент із ліквідації цих негативних явищ.

У довоєнний період центральну роль у правоохоронній сфері відігравали органи загальної та судово-кримінальної міліції та міліції кримінального розшуку. Так, на органи загальної міліції покладалася обов'язки внутрішньої служби. Вони мали стежити за станом громадського порядку в містах і селах, запроваджувати заходи із запобігання порушенням та їх припинення, стежити за додержанням декретів і постанов органів влади, сприяти іншим державним органам у виконанні покладених на них завдань. До її функцій також належало сприяння судовим установам у виконанні вироків.

Розбудова радянської держави, стрімке зростання якості освітніх послуг не залишило осторонь і підготовку кадрів для правоохоронних органів. Так, в Одесі, Харкові, Києві та Львові були відкриті Школи міліції. Таким чином, радянська міліція стає більш професійною, а щоб уникнути втрачання професійних навичок, запроваджено підвищення кваліфікації дільничних і постових міліціонерів.

Поряд із загальною міліцією в перші роки радянської влади в Україні функціонувала промислова міліція,

яка займалася лише охороною підприємств і установ, забезпечувала громадський порядок на їхній території та формувалася суто на договірних засадах. Стосовно залізничної міліції, то вона користувалася всіма правами й обов'язками загальної, проте займалася охороною порядку, майна і вантажів на залізничних шляхах, охороною станцій від нападів бандитських (повстанських) формувань і мобілізацією населення для очистки шляхів. Річкова міліція також користувалася всіма правами і виконувала обов'язки загальної, займаючись при цьому охороною порядку на пристанях, пасажирських пароплавах, охороною судна й водні споруди.

У період сталінської відлиги відбулася реорганізація структури міліції, посилено партійний контроль за її роботою, запроваджено колегіальність в ухваленні рішень, а також продовжено широке залучення громадськості до діяльності міліції.

13 січня 1960 року ліквідовано союзне МВС у зв'язку із заходами щодо розширення прав союзних республік. Таким чином, керівництво органами внутрішніх справ та найважливіші функції союзного міністерства повністю делеговано МВС союзних республік. У 1962 році МВС республіки перейменовувалося на МОГП – міністерство охорони громадського порядку, а всі співробітники правоохоронних органів мали складати присягу. У державі запровадилися заходи щодо вдосконалення озброєння працівників відомства, їх матеріальної зацікавленості. Так, із липня 1962 р. на озброєнні міліції з'явилися гумові кийки та перші наручники. У 1964 р. ухвалено рішення про безкоштовний проїзд у міському та приміському транспорті співробітників внутрішніх справ за службовими посвідченнями [9, с. 187].

З розширенням господарсько-фінансової діяльності республіки, зростанням кількості населення, міжреспубліканською міграцією виникла потреба в збільшенні штату міліції. Так, станом на середину 1960-х років у складі МОГП УРСР створені великі підрозділи: Головне управління міліції, Головне управління місць позбавлення волі, Слідче управління, Головне управління пожежної охорони, Головне управління внутрішніх військ.

Міжнародні політичні події, в тому числі загрози ядерної війни та катастроф, викликали необхідність підпорядкування республіканських правоохоронних органів союзним, а в 1966 р. уряд СРСР ухвалює рішення про створення союзно-республіканського МОГП. У листопаді 1968 р. МОГП знову перейменовано на Міністерство внутрішніх справ [2, с. 108].

З огляду на реструктуризацію МВС, на місцевому рівні утворені відділи та управління внутрішніх справ, до яких увійшли також підрозділи державного пожежного нагляду і виправних робіт. Міліція стала поділятися на територіальну і транспортну. При міських і районних відділах внутрішніх справ організувалися слідчі відділення. У межах великого районного або міського відділу внутрішніх справ утворювалися територіальні відділи міліції. Рішення про такі утворення ухвалювалось відповідними органами внутрішніх справ спільно з виконкомами Рад. Начальників управлінь та відділів внутрішніх справ виконкомів обласних та міських рад призначали наказами органів внутрішніх справ і затверджували на сесіях відповідних рад. Виконкоми рад затверджували також начальників відділень, дільничних інспекторів та інших посадовців.

Упродовж «перебудовних» 1985–1990 рр. органи міліції УРСР діяли в безпосередньому підпорядкуванні МВС СРСР. Зародження демократії розширило права МВС УРСР і УСР областей, однак міліція республіки залишалася частиною загальносоюзної системи; загальне керівництво, кадрове забезпечення, матеріально-технічне постачання та інші питання діяльності органів внутрішніх справ УРСР вирішувалися у центральних союзних установах. У другій половині 1980-х років дуже гучною

проблемою, з якою зіштовхнулася міліція, була антиалкогольна кампанія. Із затвердженням у 1986 р. комплексної програми МВС СРСР щодо наступу на наркоманію міліція республіки розпочала цілеспрямовану боротьбу з цим «лихом». Пожвавлення економічної активності в країні зумовило підвищення уваги до діяльності служби БРСВ.

У грудні 1990 року діяльність міліції радянської України закріплено в Законі УРСР «Про міліцію» [10], який основними завданнями міліції проголошував: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод і законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, що їх скоїли; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; участь у наданні соціальної і правової допомоги громадянам; сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам у виконанні покладених на них законом обов'язків. Закон УРСР «Про міліцію» регламентував як права, так і обов'язки працівників міліції.

Нормативно-правову основу діяльності міліції 1991–2015 рр. складали Конституція України та Закон України «Про міліцію», також у своїй діяльності співробітники органів внутрішніх справ керувалися постановами Верховної Ради України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, нормативними актами Міністерства внутрішніх справ України.

Згідно зі ст. 1 Закону УРСР «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року [10] міліція визнавалася державним озброєним органом виконавчої влади, який мав захищати життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Виокремлені законом завдання та функції розподілялися між структурними підрозділами та серед співробітників органів внутрішніх справ.

Закон УРСР «Про міліцію» в ч. 2 ст. 10 чітко зафіксував загальний правовий статус працівника міліції, тобто частину обов'язків та прав міліції, які адресуються всім її співробітникам. До цих повноважень належали, зокрема, обов'язок надавати допомогу особам, які її потребували, вживати заходів із попередження і припинення правопорушень, установлення і затримання осіб, які вчинили правопорушення, охорони місця події [10].

Ключовою особливістю адміністративно-правового статусу співробітників органів внутрішніх справ була наявність значної кількості повноважень, пов'язаних із застосуванням адміністративного примусу [11]. За своїм змістом це реалізувалося під час застосування передбачених адміністративно-правовими нормами моральних, майнових, особистісних та інших заходів із метою забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, попередження і припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності. Більшість повноважень, які складали адміністративно-правовий статус співробітників органів внутрішніх справ, мали владний характер, були спрямовані на осіб, які організаційно не підпорядковані співробітнику, проте зобов'язані виконувати його законні вимоги. У своїй практичній діяльності особовий склад органів внутрішніх справ виступав від імені держави, реалізував надані державою повноваження в межах суворо окресленої законом компетенції.

Міліція, будучи органом правопорядку, мала інформувати органи влади й управління, населення, засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення. За узгодженням із міліцією засоби масової інформації могли акредитувати своїх журналістів при її органах [11]. Не підлягали розголошенню відомості, що становили державну або службову таємницю. У підрозділах міліції не допускалася діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, які мали політичну мету. Під час виконання службових обов'язків співробітники міліції не залежали

від впливу будь-яких політичних громадських об'єднань. Державні органи, громадські об'єднання, посадові особи, трудові колективи, громадяни мали сприяти міліції в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю.

07 листопада 2015 року набули чинності Закон України «Про Національну поліцію» [12] і Положення про Національну поліцію, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України 28 жовтня 2015 року [13]. Була створена Національна поліція як центральний орган влади та розпочата масштабна ліквідація Управлінь внутрішніх справ в областях та районах. Відповідно до ст. 1 Закону «Про Національну поліцію» остання є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству через забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Крім того, законодавцем встановлено правові основи організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських,

а також порядок проходження служби в Національній поліції. Визначено, що діяльність Національної поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та інститутами громадянського суспільства на принципах партнерства і спрямована на вирішення їхніх потреб [12]. У Законі зазначено, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції.

Висновки. Суттєвим зрушенням у створенні поліції нового зразка стало запровадження в Україні Концепції «100 днів якості Національної поліції України», в якій зазначено, що основну роль відтепер відіграють не кількісні, а якісні показники роботи працівників поліції. Наразі робота здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та інститутами громадянського суспільства на принципах партнерства і спрямована на вирішення їхніх потреб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бандурка О.М., Гречко О.М., Ярмиш О.Н. Поліція в Україні : історико-правове дослідження : монографія. Харків : Золота миля, 2017. 616 с.
2. Бандурка О.М., Греченко В.А., Ярмиш О.Н. Міліція (поліція) в Україні (початок XVIII ст. – XXI ст.). Харків : Право, 2015. 283 с.
3. Філонов О.В. Проблеми кадрового забезпечення органів, що здійснюють боротьбу з тероризмом у Російській імперії у другій половині ХХ ст. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 143–148
4. Холод Ю.А. Загальна поліція Російської імперії в Україні в 1862–1905 рр. : монографія. Київ : НУВС України, 2002. 210 с.
5. Ярмиш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці ХІХ – на початку ХХ ст. : монографія. Харків : Консум, 2001. 288 с.
6. Алексеева Ю.А. Становлення інституту жандармської залізничної поліції на території України (історико-правовий аспект). *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 4. С. 96–102.
7. Дугин А.Н., Малыгин А.Я. Полиция и милиция в СССР (очерк истории). Москва : ВЮЗШ, 1993. 279 с.
8. Іванов В.М. Історія держави і права України : підручник. Київ : КУП НАНУ, 2013. 892 с.
9. Адміністративна діяльність органів поліції України (історичний нарис та сучасність) : підручник / за заг. ред. В.В. Сокурєнка. Харків : ХНУВС, 2017. 432 с.
10. Про міліцію : Закон УРСР від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 4. Ст. 20 (втрата чинності).
11. Нюкін Т.О. Міліція в Україні: сутність, основні завдання та функції. URL: <https://ru.osvita.ua/vnz/reports/ law/ 10123/>
12. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/ main/580-19.76>
13. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. URL: <https://zakon.rada.gov. ua/laws/ show/ 877-2015-%D0%BF>