

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2021.6.22>

REGULACYJNE I PRAWNE PODSTAWY ZAPEWNIENIA DZIAŁALNOŚCI POLICJI W ZAKRESIE ZAPOBIEGANIA I PROFILAKTYKI PRZESTĘPCZOŚCI (NA MATERIAŁACH UKRAIŃSKICH GUBERNI W SKŁADZIE IMPERIUM ROSYJSKIEGO)

Uzeir Bakhtiarov

*aspirant Naukowo-Badawczego Instytutu Prawa Publicznego
(Kijów, Ukraina)*

ORCID ID: 0000-0002-0188-9021

e-mail: bakhtiarov_y@ukr.net

Adnotacja. Artykuł naukowy poświęcono kompleksowej analizie normatywnych i prawnych podstaw zapewnienia działalności policji w zakresie zapobiegania i profilaktyki przestępczości w zakresie historyczno-prawnym na materiałach ukraińskich guberni w składzie Imperium Rosyjskiego. Stwierdzono, że na początku lat 30. XIX w. prawo policyjne otrzymało szczegółowe regulacje prawne wszystkich głównych obszarów działań policji w zakresie zapobiegania i profilaktyki przestępstw. Jednocześnie przepisy prawne regulujące ten zakres działalności policyjnej zostały rozproszone w ogromnej liczbie aktów prawnych odnoszących się do różnych dziedzin administracji publicznej i gałęzi prawa.

Słowa kluczowe: zasady działania policji, policja, organy policji, ukraińskie terytoria w składzie Imperium Rosyjskiego, organy ścigania, ukraińskie gubernie, administracja publiczna.

REGULATORY AND LEGAL BASIS OF PROVIDING THE ACTIVITIES OF THE POLICE IN THE FIELD OF CRIME PREVENTION AND PREVENTION (ON THE MATERIALS OF UKRAINIAN HUBERS LIKE A PART OF RUSSIAN EMPIRE)

Uzeir Bakhtiarov

Postgraduate Student

Research Institute of Public Law (Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0002-0188-9021

e-mail: bakhtiarov_y@ukr.net

Abstract. The scientific article is devoted to the complex analysis of normative-legal bases of maintenance of activity of police in the field of prevention and prevention of crime in historical and legal comprehension on materials of the Ukrainian provinces as a part of the Russian empire. It is stated that by the early 30's of the XIX century in the police legislation, all the main areas of police activity related to the prevention and cessation of offenses have received detailed legal regulations. At the same time, the legal norms regulating this sphere of police activity were scattered in a huge number of legislative acts relating to various spheres of public administration and branches of law.

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.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ПРОФІЛАКТИКИ ЗЛОЧИННОСТІ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

Узейір Бахтіяров

аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права (Київ, Україна)

ORCID ID: 0000-0002-0188-9021

e-mail: bakhtiarov_y@ukr.net

Анотація. Наукова стаття присвячена комплексному аналізу нормативно-правових основ забезпечення діяльності поліції у сфері попередження та профілактики злочинності в історико-правовому осягненні на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії. Констатовано, що до початку 30-х рр. XIX ст. в поліцейському законодавстві детальну правову регламентацію отримали всі основні напрями діяльності поліції щодо припинення правопорушень і запобігання їм. Водночас правові норми, що регламентують цю сферу поліцейської діяльності, були розосереджені у величезній кількості законодавчих актів, які належать до різних сфер державного управління та галузей права.

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

Постановка проблеми. На сучасному етапі становлення вітчизняної юридичної науки особливої актуальності набувають питання, пов'язані з історико-правовими аспектами виникнення нашої державності. Це значною мірою пояснюється спробами глибше зрозуміти сьогодення та прогнозувати майбутнє на підставі достовірного знання про події і факти минулого. Крім того, сучасна державно-суспільна ситуація надзвичайно приваблива для дослідників, над якими вже не тяжіють ідеологічні установки й заборони, а можливості доступу до наукових джерел зросли, хоч і не є безмежними.

Беззаперечним постає той факт, що за всіх часів однією з найважливіших функцій держави була боротьба зі злочинністю. Відтак у контексті української державності впродовж тривалої історії накопичено багатий досвід, який становить організаційно-правову базу, що регламентує процес припинення та розкриття злочинів, запобігання їм, а також систему органів, діяльність яких була зосереджена в окреслених напрямках. Відповідно, вивчення теоретико-прикладних аспектів становить реальну наукову цінність.

Скасування кріпосного права та впровадження на українських землях у ХІХ ст. реформи сприяли прискоренню соціально-економічного розвитку. Цей процес супроводжувався розпадом традиційних зв'язків і відносин у суспільстві, насамперед у селі, поглибленням соціального розшарування, збільшенням міграційних потоків, люмпенізацією частини населення, що ставало основою зростання злочинності. Основною силою держави в боротьбі із загальнокримінальною злочинністю в цей період була поліція, яка уособлювала якісно новий механізм кримінального судочинства, що надалі неодноразово коригувався та вдосконалювався. На цьому тлі особливої значущості набуває необхідність звернення до досвіду створення органів поліції, нормативно-правового й кадрового забезпечення боротьби поліції зі злочинністю, оперативної-розшукової та дізнальної діяльності, оскільки саме ці аспекти й нині є особливо значущими, постають крізь призму реформування правоохоронної діяльності та судової системи. За всієї складності й суперечливості державно-правові зміни настільки глибокі та масштабні, що дають змогу зробити висновок про корінну реформу української державності, а тому під час їх проведення вагоме значення має врахування різноманітних факторів, зокрема й досвіду минулого. 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 проблематика, пов'язана з вивченням сутності правового становища органів та установ поліції та інших правоохоронних органів, посідає чільне місце серед наукових досліджень провідних учених, зокрема: О.Ф. Андрійко, Т.Г. Андрусика, С.С. Алексєєва, М.В. Вітрука, Г.В. Россіхіна, І.Я. Дюрягіна, А.В. Губанова, С.Д. Гусарєва, Р.А. Калюжного, А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, Н.П. Матюхіної, С.В. Надобка, О.В. Негодченка, Т.О. Пікулі, О.В. Петришина, В.В. Россіхіна, О.В. Тюріної, В.М. Чхиквадзе, Ю.С. Шемшученка, О.В. Шмоткіна, О.Н. Ярмиша та інших. Безпосередньо питання правоохоронної діяльності розглянуті в роботах таких науковців, як О.М. Бандурка, В.М. Білик, І.В. Бондаренко, Ю.А. Ведерников, 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 та інші. Однак в умовах становлення вітчизняної науки простежується, що більшість наукових, методологічних і дисертаційних досліджень здійснювалися в контексті або науки конституційного права, або загальної теорії держави і права, тоді як історико-правові аспекти залишаються поза увагою. Таким чином, наукові розробки, присвячені комплексному дослідженню проблематики організаційно-правових засад діяльності поліції в українських губерніях у складі Російської імперії у встановлені хронологічні межі, практично відсутні.

Відповідно, **метою статті** є комплексний аналіз нормативно-правових основ забезпечення діяльності поліції у сфері попередження та профілактики злочинності в історико-правовому осягненні на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

Виклад основного матеріалу. Законодавче регулювання діяльності поліцейських органів щодо припинення злочинів та запобігання їм розвивалося паралельно з процесом формування й становлення поліції. У ХVІ – першій половині ХVІІ ст. боротьбою зі злочинністю займалися намісники, губні старости, на яких, крім поліцейських функцій, покладалися також функції загального управління. З огляду на те, що в цей період відсутнє спеціалізоване законодавство, яке регламентує діяльність органів щодо припинення злочинів і запобігання їм, норми, які визначали перелік діянь, визнаних законодавцем як протиправні, а також норми щодо прав та обов'язків державних органів у боротьбі з ними містилися у правових актах загально-адміністративного характеру, зокрема статутних грамотах, наказах тощо (Горохов, 2008: 11).

З початком процесу формування абсолютної монархії відбувається розширення сфери державного втручання в питання громадського управління, з'являється потреба у створенні органів, які займаються підтримкою громадського порядку, а також у законодавчій регламентації їх діяльності. Насамперед спеціалізовані поліцейські органи з'являються у столиці, оскільки монархи були зацікавлені в підтримці громадського порядку в місцях свого перебування. Основною функцією зароджуваної поліції була охорона «благочиння». При цьому слово «благочиння» вживалося в ХVІ – першій половині ХVІІ ст. переважно в побуті православної церкви.

Припиненням вуличних злочинів мало займатися саме населення. Наприклад, злодіїв, які «у карти грають і, програвши, крадуть, ходять по вулицях, людей ріжуть і грабують, шапки зривають», належало «всякого звання людям ловити та приводити до наказу». Тим, хто, маючи для цього можливість, не взяв участь у затриманні злочинця, загрожував штраф, а осіб, які не надали допомогу потерпілим у разі розбою або відмовилися переслідувати розбійників, крім штрафу, карали батогом.

Варто зауважити, що вже з другої половини XVII ст. законодавчо оформилися декілька напрямів діяльності державних органів щодо припинення злочинів та запобігання їм. Зокрема, з початком процесу затвердження абсолютизму починає змінюватися значення й місце православної церкви в політичній системі феодалного суспільства. Цей процес передбачав як невід'ємний елемент ліквідацію політичного значення церковної організації. У другій половині XVII ст. держава робить спроби зруйнувати колишню правову відособленість духовенства, а також адміністративно-судову та фінансову самостійність церкви (Ярмак, 2006: 124).

З метою ліквідації економічної самостійності церкви була проведена конфіскація приватно-власницьких слобід і дворів на посадах, вилучено 80% міських володінь церкви. У цей період відбувається скорочення судової юрисдикції церкви. Судова влада зберігалася лише за патріархом щодо людей своїх вотчин. Вище ж духовенство та монастирі підпорядковувалися монастирським наказам, їхніх членів судили в загальних наказах за місцем проживання, де у складі судової колегії вже не було представників духовенства (Никольський, 1985: 186).

У цих умовах держава вилучає з компетенції церкви та передає у відання своїх адміністративних і судових органів діяльність із припинення окремих видів злочинів проти віри, запобігання їм, а також суд за цими справами. Діяльність державних органів у зазначеній сфері мала здійснюватися в декількох напрямках: 1) припинення та запобігання злочинам, що виражаються у відступі від православної віри (наприклад, «спокушання в іновірство» православних і новохрещених); 2) припинення та запобігання злочинам проти церковного благочиння під час проведення різних служб та обрядів як усередині храмів, так і за їх межами (зокрема, заборонялося подавати чолобитні посадовим особам у церкві, вести торгівлю алкоголем і «харчами» в дні проведення хресного ходу до тих пір, доки він не повертався до церкви); 3) припинення богохульства тощо (Іллюшин, Соболевський, 1993: 49).

Поліцейські органи мали боротися з розбоями, пограбуваннями та крадіжками, а також виявляти та віддавати до суду окремі категорії осіб, до яких законодавець відносив як приховувачів злочинців, так і осіб, що займалися приховуванням або продажем викраденого майна. Обов'язок боротися із цими видами злочинів покладалася на воєвод та органи земського самоврядування: старост, соцьких тощо (Старилов, 1996: 520).

Згодом відокремлюється законодавство, яке регламентує порядок діяльності адміністративно-поліцейських органів із припинення виготовлення фальшивої монети всередині країни або ввезення її з-за кордону та запобігання цим діям. Непоодинокими були випадки, коли іноземні купці ввозили фальшиві срібні гроші. Вони обмінювали їх на старі монети із чистого срібла, що завдавало серйозної шкоди скарбниці та торгівлі. Діяльність поліції щодо припинення та запобігання іншим видам майнових злочинів практично не регламентувалася.

Варто зауважити, що з другої половини XVII ст. виходить серія указів, метою яких було запобігання діям, як умисним, так і випадковим чи необережним, що здатні спричинити шкоду життю і здоров'ю людей, а за порушення заборон представники непривілейованих станів затримувалися поліцейськими органами та після тілесного покарання їх штрафували. У цей же час починають закладатися юридичні основи адміністративно-поліцейської діяльності державних органів як щодо припинення й запобігання селянським виступам, так і щодо припинення зловживань владою поміщиків, а також здійснюються організаційно-правові заходи з боротьби з професійним жебрацтвом. Таким чином, у другій половині XVII ст. починають формуватися законодавчі основи ключових напрямів поліцейської діяльності державних органів щодо припинення злочинів і запобігання їм. Водночас припинення багатьох правопорушень і запобігання їм або перебувало в компетенції недержавних громадських інститутів, або не отримало ще правової регламентації (Банчук, 2013: 307).

Докорінні зміни в державному та правовому розвитку відбуваються в період реформаторської діяльності Петра I, спрямованої на створення «регулярної» (поліцейської) державності. Для політичного режиму того часу були характерні всеосяжна регламентація суспільного життя, грубий і прямий примус до виконання регламентів, жорсткий державний контроль за населенням, відсутність законодавчо визначених прав і свобод підданих та легальної суспільно-політичної самодіяльності населення (Бандурка, 2002: 40).

Створення та збереження такого режиму зумовлювалося успішним проведенням адміністративно-поліцейської реформи у процесі перетворень. Вагомий вплив на її утримання чинили зарубіжні теорії та практика поліцейської держави. Сприймалися не тільки ідеї, а й термінологія. Саме в цей період у законодавство міцно увійшов термін «поліція», на тривалий час витіснивши старе поняття «благочиння». У процесі реформи державного управління широкі правоохоронні повноваження були покладені на всі органи управління. На місцях за підтримання громадського порядку та боротьбу зі злочинністю відповідали воєводи, губернатори і їх канцелярії, коменданти, ратуші, магістрати, а також розквартировані в повітах військові підрозділи. У цей же час починається створення регулярної поліції. Як і в попередній період, зазначені інститути були покликані забезпечити громадський порядок, а поліцмейстерські канцелярії створювалися спочатку у столицях, трохи пізніше в інших містах із великою концентрацією населення (Бистрик, 2010: 22).

Одним із напрямів духовної поліції було викорінення забобонів, до яких відносили пов'язані з релігією звичаї і традиції, що, на думку законодавця, суперечили офіційній релігійній доктрині, порушували громадський спокій або могли спричинити загрозу здоров'ю і життю віруючих. Контроль за дотриманням вірянами «правил православної церкви», нагляд за розкольникими та викорінення забобонів здійснювалися здебільшого силами парафіяльного духовенства й церковної влади, натомість адміністративно-поліцейські органи, що тісно взаємодіяли з ними, залучалися в тих випадках, коли було потрібне застосування примусової сили держави.

Держава, прагнучи залучити іноземних підданих до реалізації своїх завдань, гарантувала свободу віросповідання. У цих умовах виникла гостра потреба в законодавчому регулюванні діяльності різних конфесій на території Російської імперії. Вихідням із європейських (християнських) держав гарантувалося вільне сповідання їхньої релігії, вони могли вступати у шлюб із православними, проте дітей зобов'язані були виховувати у православ'ї. Під час створення колоній їм дозволялося будувати свої храми та утримувати священників, заборонялося лише будівництво монастирів. Офіційною релігією Російської імперії було православ'я, а тому проповідницька й місіонерська діяльність інших конфесій на її території заборонялася. Правом місіонерської діяльності володіли тільки представники православного духовенства, причому виключно з дозволу єпархіальних архіреїв. Навертати у православ'я пропонувалося суворо на добровільній основі, без будь-якого примусу. Місцева духовна влада та адміністративно-поліцейські органи зобов'язані були стежити за тим, щоб новонавернені не відчували утисків із боку колишніх одновірців, а також припиняти спроби спокушання з православ'я новохрещених (Беленков, 2003: 18).

Перехід із православної віри в «іновірство» був заборонений та розглядався як протиправна дія й у попередній період, проте у XVIII ст. припинення цього злочину й запобігання йому отримало досить детальну правову регламентацію. Нагляд за дотриманням православної віри та припинення виходу або спокушання з офіційної віри покладалася на губернські органи влади. Діяльність поліції в цій сфері здійснювалася за трьома напрямками: припинення проповідницької діяльності представниками неправославних конфесій; припинення й запобігання виходу з православ'я новохрещених; недопущення розколів і ересі між православним населенням країни та запобігання цьому.

Висновки. Отже, до початку 30-х рр. XIX ст. в поліцейському законодавстві детальну правову регламентацію отримали всі основні напрями діяльності поліції щодо припинення правопорушень та запобігання їм. Водночас правові норми, які регламентують цю сферу поліцейської діяльності, були розосереджені у величезній кількості законодавчих актів, що належать до різних сфер державного управління та галузей права. Статут благочиння 1782 р. визначає у вигляді заборон, що містяться в розділі «М», основні напрями діяльності поліції з припинення правопорушень і запобігання їм не досить повно порівняно з поточним законодавством, що регламентує дії поліції. Крім того, опублікування Статуту благочиння не скасовує дію попереднього законодавства в цій сфері. Розвиток поліцейського законодавства впродовж 30-х рр. XIX ст. також супроводжувався виданням великої кількості нормативно-правових актів, які доповнюють і розвивають правові норми, прийняті в попередньому столітті.

Громіздкість і несистематизованість нормативної бази заважали становленню інституту припинення правопорушень і запобігання їм у поліцейському законодавстві. Наприклад, Звід статутів щодо попередження та припинення злочинів, маючи більш струнку структуру порівняно зі Статутом благочиння, був не кодексом, а своєрідною інструкцією для поліцейських чиновників. Чиновники поліції в аналізований період не проходили спеціальної підготовки, не мали юридичної освіти. Саме тому вкрай необхідно було створити єдиний законодавчий акт, який детально регламентував би дії поліцейських чинів щодо припинення правопорушень і запобігання їм. Саме за цих умов було прийнято Звід статутів про попередження злочинів, у межах якого містилися норми як матеріального, так і процесуального права, що детально регламентували дії поліцейських чиновників із припинення правопорушень і запобігання їм, а також визначали відносини поліції в цій сфері з іншими державними органами.

Список використаних джерел:

1. Горохов С.В. Соціально-економічна діяльність земств Харківської та Чернігівської губерній наприкінці XIX – на початку XX століття : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01. Київ, 2008. 21 с.
2. Ярмачі Х.П. Адміністративний нагляд як функція державного управління. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2006. № 2. С. 124–126.
3. Никольский Н.М. История русской церкви. 3-е изд. Москва : Политиздат, 1985. 448 с.
4. Іллюшин Ю.С., Соболевський Л.В. Недержавна правоохоронна діяльність. *Право України*. 1993. № 2. С. 48–49.
5. Старілов Ю.Н. Служебное право. Москва : БЕК, 1996. 683 с.
6. Банчук О.А. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство. Київ : Москаленко О.М., 2013. 588 с.
7. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність. Харків : Національний університет внутрішніх справ, 2002. 336 с.
8. Бистрик Г.С. Правоохоронна діяльність у контексті вдосконалення правових форм діяльності держави. *Юридична Україна*. 2010. № 2. С. 20–27.
9. Беленков Р.А. Правоохранительные органы : конспект лекций. Москва : Приор-издат, 2003. 112 с.

References:

1. Horokhov, S.V. (2008) Sotsialno-ekonomichna diialnist zemstv Kharkivskoi ta Chernihivskoi hubernii naprykintsi XIX – na pochatku XX stolittia [Social and economic activity of zemstvos of Kharkiv and Chernigov provinces for example XIX – on the ear of XX century]. *PhD Thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
2. Yarmaki, Kh.P. (2006). Administratyvnyi nahliad yak funktsiia derzhavnoho upravlinnia [Administrative visualization of the function of sovereign government]. *Pivdennoukrainskyi pravnychyi chasopys – South Ukrainian Law Journal*, no. 2, pp. 124–126 [in Ukrainian].
3. Nikol'skiy, N.M. (1985). *Istoriya russkoy tserkvi [History of the Russian Church]*, 3rd ed. Moscow: Politizdat [in Russian].
4. Illiushyn, Yu.S., Sobolevskiy, L.V. (1993). *Nederzhavna pravookhoronna diialnist [Non-governmental law enforcement]*. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, no. 2, pp. 48–49 [in Ukrainian].

5. Starilov, Yu.N. (1996). *Sluzhebnoe pravo [Service law]*. Moscow: BEK [in Russian].
6. Banchuk, O.A. (2013). *Status politsii: mizhnarodni standarty i zarubizhne zakonodavstvo [Status of the police: international standards and foreign law]*. Kyiv: Moskalenko O.M. [in Ukrainian].
7. Bandurka, O.M. (2002). *Operatyvno-rozhukova diialnist [Operational and investigative activities]*. Kharkiv: National University of Internal Affairs [in Ukrainian].
8. Bystryk, H.S. (2010). Pravookhoronna diialnist u konteksti vdoskonalennia pravovykh form diialnosti derzhavy [Law enforcement in the context of improving the legal forms of state activity]. *Yurydychna Ukraina – Legal Ukraine*, no. 2, pp. 20–27 [in Ukrainian].
9. Belenkov, R.A. (2003). *Pravookhranitel'nye organy: konspekt leksiy [Law enforcement agencies: lecture notes]*. Moscow: Prior-izdat [in Russian].