

УДК 340.1

Я. О. Цанько*здобувач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ***ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРЕВЕНЦІЇ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ (З ЧАСІВ ІСНУВАННЯ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ДО СЬОГОДНІ)**

Постановка проблеми. Історично склалось, що превенція існувала абсолютно на всіх етапах розвитку поліцейських та інших правоохоронних органів, у зв'язку із чим розглядати окреслене у статті питання доречно через призму еволюції та становлення зазначених відомств. Звернемо увагу, що періодизація розвитку превенції в ключі роботи правоохоронних органів на сьогоднішній день ніяким чином не проводилась. Окремими вченими здійснювались спроби виділити історичні етапи, наприклад, становлення правоохоронної системи України та світу, історичні аспекти розвитку окремих поліцейських підрозділів, формування та розвиток кадрової політики у правоохоронних органах і таке інше. Втім, більшість науковців сходяться на думці, що саме з часів існування Російської імперії вказаний інститут починає свій активний розвиток.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо превенції у діяльності правоохоронних органів у своїх наукових дослідженнях розглядали: І. Я. Терлюк, О. Г. Бажан, Р. Ю. Подкур, С.К. Бостан, Г.Я. Дутка, М.В. Стацак, В.В. Шендрик, Г.Р. Парханов, К.О. Пісоцька, Д.О. Штанько, Т.А. Денисова, О.О. Книженко, В.Л. Кураков, А.Л. Кураков та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових досліджень, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження присвячені історії становлення даного інституту, що є суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

Саме тому **метою статті** є: здійснити історико-правовий аналіз становлення та розвитку превенції у діяльності правоохоронних органів з часів існування Російської Імперії до сьогодні.

Вклад основного матеріалу. Розвиток превенції в межах «імперського» періоду простежується не тільки у діяльності поліції. Загалом, в діяльності усєї правоохоронної системи того часу простежується зміна вектору на запобігання правопорушенням, їх профілактику, а не суто припинення. Так, наприклад, саме протягом зазначеного етапу було створено органи прокуратури. Зокрема, перший російський імператор Петро I у 1722 році запровадив французьку модель спеціального контролюючого державного органу «государевого ока» – прокуратури, яка повинна була наглядати за центральними та місцевими адміністративними органами. Прокурор безпосередньо підпоряд-

ковувався імператору і зобов'язаний був наглядати, окрім іншого, за діяльністю сенату та колегій. У 1864 році прокуратуру було дещо демократизовано, вона вже не здійснювала тотального нагляду, а виконувала переважно процесуальні функції у ході кримінального судочинства [1, с.10].

Активно використовувались попереджувальні заходи у діяльності політичної поліції – жандармерії. Останній, як «вищій поліції» Російської імперії приділялася важлива роль у підтримці самодержавної влади й боротьбі зі злочинністю у всіх її проявах. Сфера її діяльності залежно від внутрішньополітичної ситуації в країні постійно розширювалась, але функціональний кістяк діяльності даної організації становив нагляд за політичними настроями населення Російської Імперії, контроль «революційно-налаштованого» контингенту, ліквідація антиурядової пропаганди, нагляд за політичними партіями, боротьба з революційними рухами тощо [2, с.198; 3]. Структурно корпус жандармів складався із штабу та округів на чолі з генералами. Округи поділялися на відділи (по 1–3 губернії в кожному), очолювані штаб-офіцерами. 1867 було прийняте нове Положення про Корпус жандармів (воно залишалося незмінним до 1917). На місцях (крім Кавказу, Царства Польського й Сибіру) були утворені губернські жандармські управління (з 1870 їм встановлювався додатковий штат для служби в повітах) і жандармські управління залізниць [3].

Звернути увагу також слід на діяльність органів податково-фінансового контролю, в арсеналі яких активно застосовувались фінансові перевірки, керівництво процесом оподаткування, перевірки платоспроможності населення, забезпечення стягування податків та притягнення до відповідальності порушників норм в даній сфері. При цьому на початковому етапі в структурі органів державної влади молодій Російській Імперії єдиного фіскального органу не існувало. Застосування вищевказаних заходів було розподілено між різними установами: казенними палатами, палатами державних маєтностей та акцизними управліннями. Лише в 1885 році в країні було введено спеціальний інститут податкових інспекцій, які в своїй діяльності підпорядковувались Міністерству фінансів [4, с. 193].

Отже, «імперський» етап історичного розвитку превенції у діяльності правоохоронних органів

пов'язано із становленням та розвитком правоохоронної системи на українських землях в цілому, які в цей час входили до складу Російської Імперії. Характерним моментом даного етапу стало те, що превенція набула ключового значення у діяльності відомств, які виконували функції із протидії правопорушенням в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, фінансово-податковій, громадській тощо. Вона набула вираження у численних наглядово-контрольних процедурах, які набули популярності в роботі державно-владного апарату Російської Імперії, та призначались для забезпечення непорушності самодержавства.

В багатьох аспектах закладені за «імперсько-го» етапу тенденції превентивної діяльності правоохоронних органів були перейняті в подальші роки, водночас, їх практичне та правове оформлення змінилось. Причиною цьому стали кардинальні історичні зміни, а саме революція 1917 року, яка призвела до повалення самодержавства та установа радянської влади на територіях Російської Імперії.

Правоохоронну систему радянського періоду, а точні ж процес її розвитку можна умовно поділити на два часові відрізки, а саме: довоєнний – 17–40-ві роки та післявоєнний – 50–90-ті роки ХХ століття. В довоєнні часи відбувалось установа радянських правоохоронних органів після тотальної зміни політичного устрою у державі. В цей час головною метою органів правопорядку була підтримка дії нової ідеології у державі, забезпечення утримання влади пролетаріатом, а також громадської безпеки у державі, сан якої було суттєво підірвано численними революційними подіями. Так, за даного періоду було створено радянську міліцію, нормативною основою діяльності якої став Закон «Про організацію міліції» від 1919 року. Пролетарська, відверто класова природа радянської міліції України визначала і її головний обов'язок – охорону революційного порядку. Вона конкретизувалася шляхом встановлення предметів і відання міліції, основних напрямів її діяльності. За характером суспільних відносин, їх змістом, завдання органів міліції визначалися такими основними напрямками: охорона основ радянського державного і суспільного ладу, забезпечення виконання приписів радянських законів; охорона громадського порядку, підтримання громадського благоустрою, адміністративна діяльність; боротьба зі злочинністю, здійснення попереднього слідства з кримінальних справ; вжиття заходів процесуального характеру щодо сприяння і органам правосуддя [5].

Свого розвитку в цей час також набули органи державної безпеки, Всеросійська надзвичайна комісія з боротьби з контрреволюцією і саботажем яка займалась яка була головним провідником політики, спрямованої на придушення, в тому

числі засобами терору, будь-якого опору політичному режиму [6, с. 19]. Пізніше цей орган було реорганізовано у Держполітуправління при Наркоматі внутрішніх справ. Нормативно-правові акти, які регулювали діяльність останнього, закріпили за ним велике коло превентивних функцій, а саме: збирання інформації та інформування відповідних державних установ щодо політичної та економічної контрреволюції; агентурний нагляд за злочинними або підозрілими особами, групами та організаціями на території УСРР та за кордоном; видача дозволів на виїзд за кордон і в'їзд в СРСР чужоземних та російських громадян; перегляд поштово-телеграфної та іншої кореспонденції, як внутрішньої, так і закордонної; здійснення з метою розшуку арештів, обшуків, виїмок; витребування довідок, відомостей, виписок з ділових паперів, звітів і доповідей; реєстрація викритих і запідозрених у злочинних діяннях осіб; облік неблагонадійного адміністративного і керівного персоналу в державних установах, промислових підприємствах тощо [6, с. 27].

Втім, основний розвиток правоохоронні органи набули у повоєнні часи, коли радянська влада була вже повністю установа, а питання забезпечення внутрішньодержавної ідеології відійшло на другий план. Так, у липні 1966 року відповідним указом Президії Верховної Ради СРСР було утворено союзно-республіканське міністерство охорони громадського порядку СРСР, яке у листопаді 1968 року було перейменовано у Міністерство внутрішніх справ СРСР в структуру якого увійшли такі управління: адміністративної служби міліції, карного розшуку, боротьби з розкраданням соціалістичної власності та спекуляцією, державної автомобільної інспекції, спеціальної та транспортної міліції. В центральному апараті діяв підрозділ з штабними функціями – організаційно-інспекторське управління [7, с. 122].

Великого значення в цей час набуває превентивна діяльність радянської міліції що відобразилось у нормативно-правовій базі її діяльності, а саме: Наказі МВД СРСР від 1969 року який ввів в дію Інструкцію з основ організації та тактики попередження злочинів органами міліції, Наказі міністра МВД СРСР від 1969 року «Про ввічливе та пильне відношення робітників міліції до громадян», Положенні затвердженого МВД СРСР у 1970 році «Про приймальники-розподільники для осіб, затриманих за бродяжництво або жебрацтво», Наказі МВД СРСР від 1970 року «Про створення нічної міліції і посилення охорони об'єктів народного господарства працівниками міліції, що вводяться замість сторожів і бригадирів обхідних постів позавідомчої охорони» [8].

Окрім того, у 1974 році спеціальним наказом МВС СРСР в апаратах карного розшуку створено профілактична служба правопорушень. До її

складу передані всі підрозділи профілактики МВС, міськрайорганів внутрішніх справ, підрозділи по боротьбі зі злочинністю неповнолітніх, а також дільничні інспектори міліції зі збереженням за ними їх службових функцій. Новостворена служба займалася: вивченням причин, що породжують правопорушення, і умов, що сприяють їх вчиненню; інформуванням адміністрації підприємств, установ і організацій про виявлені причини та умови, внесенням пропозицій щодо їх усунення; розробкою заходів щодо забезпечення виховно-профілактичного впливу на осіб, схильних до правопорушень [8].

Здійснення окремих превентивних заходів в сфері забезпечення державної безпеки було покладено на Комітет державної безпеки, який був уповноважений на: здійснення охорони керівництва партії та уряду, організацію шифрувальної та дешифрувальної справи, забезпечення контрольно-розвідувальної роботи в Радянській Армії та Воєнно-Морському Флоті тощо [9, с. 19].

Виходячи з вищенаведеного, за радянських часів превенція в діяльності правоохоронних органів суттєво модернізувалась в аспекті перероблення правової бази та форм вираження. Найбільшу частину превентивних функцій було віддано до компетенції радянської міліції, як ключового органу підтримки соціалістичного строю, громадського порядку та безпеки суспільства. Так, превентивні повноваження міліції було зосереджено, передусім, на роботу із громадянами СРСР які перебувають в зоні ризику: жебраками та особами які займаються бродяжництвом, особами що зловживають алкогольними напоями, раніше засудженими особами, неповнолітніми тощо. До того ж, велике значення відводилось інформативній та аналітичній роботі, в рамках якої визначались ключові детермінанти правопорушень та висвітлювались шляхи їх подолання.

Утім, перелічені позитивні моменти були не головним надбанням радянського періоду розвитку превенції в діяльності правоохоронних органів. Ключове значення мало те, що радянський досвід став основою розбудови правоохоронної системи вже у незалежній Україні до початку реформування внутрішньодержавних відносин за європейським взірцем.

Так, на основі численних напрацювань в області діяльності правоохоронних органів було, наприклад, сформовано відомства міліції України – державного озброєного органу виконавчої влади, який захищав життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. До ключових завдань міліції було віднесено: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона

і забезпечення громадського порядку; виявлення кримінальних правопорушень; участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх вчинили, у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних та кримінально протиправних посягань; виконання адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [10].

Важливо відмітити, що на органи української міліції покладалось здійснення адміністративного нагляду – системи тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, який встановлювався з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них [11].

Невід'ємною складовою превентивної діяльності міліції стала робота патрульно-постової служби, тобто, діяльність спеціальних нарядів міліції по охороні громадського порядку, безпеці і боротьбі з правопорушеннями на вулицях, площах, в парках, на транспортних магістралях, портах, в аеропортах та інших громадських місцях, а також при проведенні масових заходів, ліквідації наслідків аварії, катастрофи, стихійного лиха. Основними завданнями патрульно-постової служби міліції були: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод і законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона громадського порядку і громадської безпеки; виявлення, запобігання, припинення та розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; захист власності від злочинних посягань [12].

Превенція також була присутня у діяльності прокуратури незалежної України до її реформування. Її основним вираженням був прокурорських нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами [13].

Висновок. Підводячи підсумки проведеного наукового аналізу варто відмітити той важливий

факт, що превенція в усі часи займала місце у діяльності правоохоронних органів, особливо поліцейської спрямованості. Найбільшого розвитку та обрамлення, в якості відповідного робочого напрямку в правоохоронній системі, превенція набула у Російській Імперії, а потім у Радянському Союзі, досвід якого було використано при розбудові незалежної України. Історична обумовленість превенції в діяльності правоохоронних органів та заходів, здійснення яких вона передбачає, показує позитивне значення останньої для суспільства, як запоруки його добробуту, а також необхідність подальшого удосконалення механізмів її здійснення в роботі уповноважених відомств.

Література

1. Прокурорський нагляд в Україні : Курс лекцій для студентів юридичних вищих навчальних закладів. Кол. авторів: Нор В.Т., Береський Я.О., Когутин І.І., Котик З.Д., Гузела М.В., Павлишин А.А., Анікіна Н.П., Писарчук С.І. // За ред. проф. В.Т. Нора. Львів: Тріада плюс, 2002. 280 с.
2. Юрій В.А. Організаційно-правові основи становлення органів політичної поліції Російської Імперії та функціонування в м.Одесі (перша половина XIX ст.) / В.А. Юрій // Актуальні проблеми історико-правової науки. 2014. № 3. С.196–199.
3. Головки О.М., Ярмиш О.Н. Жандармерія в Російській імперії [Електронний ресурс] // Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во «Наукова думка», 2005. 672 с.
4. Орлик В.М. Податкові органи Російської імперії в Україні (історіографія проблеми) / Орлик В.М. // Український історичний журнал. 2005. № 4. С. 190–199.
5. Терлюк І. Я. Історія держави і права України : навчальний посібник / І. Я. Терлюк // К. : Атіка, 1999. 192 с.
6. Кульчицький С. Вертикаль державної безпеки в системі диктатури більшовицьких вождів (1917–1938 рр.) / С. Кульчицький // Матеріали круглого столу, 19 грудня 2013 р., м. Київ / Упоряд.: О. Г. Бажан, Р. Ю. Подкур. К.: Інститут історії України НАН України, 2014. 469 с. С.17–70.
7. Лісогорова К.М. Особливості організації та діяльності правоохоронних органів УРСР у 1960–1980-х роках / К.М. Лісогорова // Форму права. 2017. № 4. С. 120–125.
8. История МВД России: статья // Официальный веб-портал Министерства внутренних дел Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL : <https://мвд.рф/history/1966-1993>.
9. Фурсенко А.А. Президиум ЦК КПСС. 1954–1964. Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы. Постановления. Т.2: Постановления / А.А. Фурсенко // М.: «Российская политическая энциклопедия». 2006. 1120 с..
10. Про міліцію: закон від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 4. ст.20.
11. Про адміністративний нагляд: закон від 01.12.1994 № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 52. ст.455.
12. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: наказ від 28.07.1994 № 404 //

Офіційний веб-портал законодавства України. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>.

13. Про прокуратуру: закон від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст.793.

Анотація

Цанько Я. О. Історико-правовий аналіз становлення та розвитку превенції у діяльності правоохоронних органів (з часів існування Російської Імперії до сьогодні). – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, здійснено історико-правовий аналіз становлення та розвитку превенції у діяльності правоохоронних органів з часів існування Російської Імперії до сьогодні. Обґрунтовано, що історична обумовленість превенції в діяльності правоохоронних органів та заходів, здійснення яких вона передбачає, показує позитивне значення останньої для суспільства, як запоруки його добробуту, а також необхідність подальшого удосконалення механізмів її здійснення в роботі уповноважених відомств.

Ключові слова: історія, становлення, розвиток, превенція, правоохоронні органи, Російська імперія, законодавство.

Аннотация

Цанько Я. А. Историко-правовой анализ становления и развития превенции в деятельности правоохранительных органов (со времен существования Российской Империи до сегодняшнего дня). – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, осуществлен историко-правовой анализ становления и развития превенции в деятельности правоохранительных органов со времен существования Российской Империи до сих пор. Обосновано, что историческая обусловленность превенции в деятельности правоохранительных органов и мероприятий, осуществление которых она предполагает, показывает положительное значение последней для общества, как залога его благосостояния, а также необходимость дальнейшего совершенствования механизмов ее осуществления в работе уполномоченных ведомств.

Ключевые слова: история, становление, развитие, превенция, правоохранительные органы, Российская империя, законодательство.

Summary

Tsanko Ya. O. Historical and Legal Analysis of the Formation and Development of Prevention in Law Enforcement (From the Time of the Russian Empire to the Present). – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, a historical and legal analysis of the formation and development of prevention in the activities of law enforcement agencies since the existence of the Russian Empire until today. It is substantiated that the historical conditionality of prevention in the activities of law enforcement agencies and the measures it envisages demonstrates the positive importance of the latter to society as a pledge of its welfare, as well as the need for further improvement of its mechanisms in the work of authorized agencies.

Key words: history, formation, development, prevention, law enforcement, empire, legislation.