

УДК 342.9

*А. В. Кумейко**здобувач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ*

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТКУ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

З моменту зародження та розвитку державності почали виникати суспільні відносини у сфері охорони та забезпечення безпеки новоутвореної держави та її політичного устрою. При цьому, як слушно зазначає Ю. Нікітін, першочергове забезпечення безпеки держави виступає не самоціллю, а умовою для існування і розвитку громадян, найбільш повного і всебічного задоволення їх інтересів і потреб [1, с. 4]. Сфера забезпечення такої безпеки має свої глибокі корені. Тому ретроспективний огляд та аналіз становлення системи безпеки, владних структур, кримінально-правової політики, спрямованої на взаємодію суб'єктів суспільних правовідносин, надасть можливість визначити етапи становлення, розвитку та організації діяльності суб'єктів боротьби зі злочинністю.

Історико-правовому аналізу становлення, розвитку та організації діяльності органів внутрішніх справ приділялась увага у наукових дослідженнях учених: М.І. Бажанова, Є.М. Бодюла, В.І. Борисова, А.В. Бриліантова, В.В. Василевича, Г.М. Гальперіна, М.М. Гернета, А.Г. Геля, В.К. Грищука, Т.А. Денисова, О.М. Джузи, О.Ю. Дрозд, А.П. Закалюка, В.М. Зирянова, А.Ф. Зелінського, О.І. Зубкова, Р.А. Калюжного, Е.М. Кісілюка, О.М. Костенка та ін. Проте слід зауважити, що дослідженню проблеми становлення, розвитку та організації діяльності суб'єктів протидії злочинності приділено невисправдано мало уваги, і дане питання потребує подальшого вивчення.

Саме тому метою статті є здійснення історико-правового аналізу становлення, розвитку та організації діяльності суб'єктів протидії злочинності.

Правоохоронна діяльність у тому розумінні, до якого ми всі сьогодні звикли, з'явилася у добу античності (період історії від 800 року до н. е. до 600 року н. е). Так, на території півдня сучасної України існували поліси Тіра, Ольвія, Херсонес – державні утворення, які тісно були пов'язані з найрозвиненішими державами того часу: Грецією, Понтійським царством, Римською та Східно-Римською імперіями. В цей період у державі виникли досить сприятливі умови для становлення правоохоронних органів, а саме: демократичний устрій, розвиток громадянського суспільства (певна річ, таке суспільство було досить примітивним порівняно з тим, як ми його розуміємо сьогодні), публіч-

ність судочинства і домінування принципу змагальності у цивільних і кримінальних справах.

Наступним етапом розвитку системи суб'єктів протидії злочинності є їх діяльність за часів Київської Русі. За формою державного правління вона була феодальною монархією, очолював яку князь. Він забезпечував внутрішню і зовнішню безпеку держави, опікувався миром і спокоєм підданих та виступав у якості законодавчого розпорядника в усіх сферах суспільних відносин. Що стосується правоохоронної сфери держави, то вона спиралась на територіальні органи місцевого самоврядування, де чималу роль відігравала самодіяльна активність людей в охороні громадського порядку. Деякі науковці стверджують, що така організація правоохоронної діяльності за часів Київської Русі була на рівні передових країн Європи – Великої Британії та Франції [2, с. 25].

Принципово новим у сфері протидії злочинності стало міжнародне співробітництво правоохоронців. Так, у 907 та 911 р. р. київський князь Олег уклав угоди з Візантією, за якими пошук злочинців, а також біглих рабів можна було здійснювати й у сусідніх володіннях Візантії. Як бачимо, саме в цей період формуються національні правоохоронні органи, які визнаються іноземними державами.

Період XIV ст. – XV ст. характеризується такими історичними подіями, як захоплення і розподіл українських земель Литвою та Польщею, а також Московською державою. Велику роль у сфері правового врегулювання діяльності суб'єктів протидії злочинності стало закріплення їх статусу у Судебнику Івана III (1497 р.) та Судебнику Івана IV (1550 р.). Дані документи встановлювали систему приказів (постійних відомств), котрі виконували зокрема і поліцейські функції; розшукові заходи здійснювалися Земським і Розбійними приказами, характеризувалися активною формою протидії злочинності [3, с. 54].

Деякою іншою була ситуація на території Запорізької Січі, оскільки Запоріжжя мало свою державно-політичну, громадську та військово-адміністративну організацію з усіма ознаками української державності. Вища влада була представлена Січовою Радою, яка обирала уряд (кошового отамана, військового старшину), паланкову адміністрацію, вирішувала питання законодавства, управління і суду, зовнішньої політики тощо. Цікавим є той факт, що на Запоріжжі не існува-

ло писаного права. Переважали в даній місцевості норми Литовського статуту, Магдебурзького права, що значно ускладнювало правове регулювання.

Що стосується розвитку правоохоронних органів України у складі Російської імперії, то ключовими етапами є: видання Соборного Уложення (1649 р.), яке, окрім цивільного, адміністративного фінансового права врегульовувало також питання кримінального права, проте воно не надавало чіткого переліку органів, що були уповноважені здійснювати провадження у справах; заснування поліцейської канцелярії (1715 р.); запровадження французької моделі спеціального контролюючого органу «государственное око» – прокуратури, яка повинна була здійснювати нагляд за центральними органами та органами місцевого самоврядування [3, с. 54]; створення мережі поліцейських установ на рівні губерній та повітів (1755 р.); утворення Міністерства внутрішніх справ (1802 р.); створення окремого корпусу жандармів (1827 р.); прийняття «Основних положень про прокуратуру» (1862 р.).

Національно-визвольний рух на території України та державне будівництво 1917–1921 р.р. започаткували цілу низку демократичних перетворень, зокрема в частині правоохоронної діяльності. Так були сформовані жандармерії, місцева поліція, варта Гетьманату, народна міліція Директорії, органи державної безпеки Центральної Ради, спецслужби Української держави П. Скоропадського, органи безпеки Директорії, розвідка та контррозвідка тощо. Ці органи здійснювали свою діяльність у сфері протидії злочинності, підтримання правопорядку та зміцнення влади.

Взагалі розбудова системи органів боротьби зі злочинністю досить часто відбувалась на засадах класової нерівності, а також із використанням адміністративно-командних способів впливу та порушеннями у період масових репресій принципу законності. Аналіз історичних публікацій підтверджує, що методи боротьби за владу були різноманітні, не були винятком будь-які прояви екстремізму, а також терору. Враховуючи ту ситуацію, що певний час у державі діяльність правоохоронних органів була слабкою, а попередні структури вже не працювали, 20 грудня 1917 року було організовано Всеросійську надзвичайну комісію, що входила до складу Ради народних комісарів. Наступним організаційним кроком стало прийняття 11 червня 1918 р. на засіданні Комісії положення про надзвичайні комісії на місцях. Такі повноваження були отримані з прийняттям Декрету Ради Народних Комісарів «Соціалістична Батьківщина в небезпеці». На місцях при кожній обласній, губернській, повітовій раді створювалися надзвичайні комісії, до складу яких входили активні учасники революційних подій.

Їх головними повноваженнями були боротьба з політичним екстремізмом, саботажем, злочинами [4, с. 155]. Проте у грудні 1921 року Всеукраїнську надзвичайну комісію було реорганізовано в Головне політичне управління. Правовою підставою цієї події стало прийняття постанови Всеросійським центральним виконавчим комітетом від 6 лютого 1922 року на IX Всеросійському з'їзді.

У 30-роки ХХ століття утворюється Головне управління таборів (ГУЛАГ). Даний орган вирішував питання, пов'язані з виявленням державних закатів у місцях відбування покарань, а також виховання та перевиховання осіб, які перебували в таборах тощо. У 1934 році за ініціативою керівників держави на базі Об'єднаного державного політичного управління був створений Народний комісаріат внутрішніх справ (далі – НКВС). Основна мета утворення такого державного органу полягала в об'єднанні органів державної безпеки з правоохоронними органами, які з ними співпрацювали, а також з міліцією, прикордонною службою та ін. При цьому жодних нормативних документів ухвалено не було. За своїм призначенням це були каральні частини партійно-державного механізму. У звіті за 1937 р. було зазначено, що упродовж першого кварталу органами НКВС було ліквідовано 112 злочинних груп загальною кількістю учасників 587 чоловік [4, с. 155].

30 травня 1954 року Указом Президії Верховної Ради УРСР утворюється Комітет державної безпеки УРСР (далі – КДБ), організаційна структура та повноваження якого повністю відповідали тим, які мав КДБ СРСР, однак документа, який би спрямовував діяльність органів служби безпеки, не було. Лише відповідно до вказівок ХХІ з'їзду Комуністичної партії Радянського Союзу (далі – КПРС) було прийняте «Положення про Комітет державної безпеки і про його органи на місцях» (від 09.01.1959 р.). Даний акт закріплював принципи взаємовідносин керівників органів КПРС та КДБ. Того ж 9 січня 1959 року постановою Ради Міністрів СРСР (далі – РМ) було введено в дію «Положення про КДБ при РМ СРСР», в якому закріплювалися основні завдання та принципи організаційної побудови органів державної безпеки. Дане Положення продовжувало бути чинним аж до 16 травня 1991 року, поки не був прийнятий Закон СРСР «Про органи державної безпеки» [5, с. 3].

Після прийняття Декларації «Про державний суверенітет України» 16 липня 1990 року, якою визначався поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, почалося створення нормативної бази для функціонування Служби безпеки України. 3 серпня 1990 року Верховна Рада України приймає Закон «Про міністерства і державні комітети Української РСР», де визначається система органів державної влади республіки,

складовою частиною якої був Комітет державної безпеки УРСР.

Наступним кроком у розвитку діяльності правоохоронної системи стало ухвалення постанови «Про невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку в республіці» від 29 листопада 1990 року. В постанові зазначалося, що криміногенна ситуація в Україні набула загрозливого характеру й дедалі погіршується. Зростає протидія силам правопорядку та незаконне втручання в їхню діяльність. Майже повсюдно, особливо у великих містах, збільшується кількість небезпечних злочинів, поєднаних із насильством, жорстокістю і зухвальством, злочинність стає все більш організованою. Тому, з метою забезпечення належного правопорядку і законності Раді Міністрів УРСР, місцевим органам влади і правоохоронним органам доручалося вжити відповідних заходів.

Так, у відповідності до постанови у місячний строк відповідно до положень Декларації про державний суверенітет України необхідно було укласти з Радою Міністрів СРСР угоду про взаємовідносини у сфері діяльності правоохоронних органів. Після укладення цієї угоди Раді Міністрів УРСР варто було забезпечити: удосконалення структури правоохоронних органів, маючи на увазі їх орієнтацію на розв'язання актуальних проблем протидії злочинності, з урахуванням статусу України як суверенної держави; підпорядкування внутрішніх військ МВС СРСР, розташованих на території УРСР, найвищим органам державної влади і управління республіки; збільшення фонду матеріального стимулювання працівників правоохоронних органів, які особливо відзначились у роботі по зміцненню законності і правопорядку.

Важливим етапом розвитку української міліції стало ухвалення Верховною Радою УРСР 20 грудня 1990 р. Закону Української РСР «Про міліцію». Велике значення для доповнення правової бази діяльності української міліції мало введення в дію «Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР» від 29 липня 1991 р. та «Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ Української РСР» від 29 липня 1991 р.

Протягом 1991–1994 р. р. правоохоронні органи України повною мірою відчули на собі увесь розмах дестабілізації процесів, викликаних розпадом СРСР. Чимало законів колишнього Радянського Союзу, формально зберігаючи свою дію, де-факто втратили свою актуальність і перестали виконувати свої контрольно-регулятивні функції.

З набуттям незалежності у 1991 році в системі МВС було утворено Головне міжрегіональне управління по боротьбі з організованою злочинністю. Не маючи ні досвіду, ні свого специфічного оперативного інструментарію, служба спочатку

займалася супроводженням порушених кримінальних справ. Практично це було дублювання функцій, що зовсім не відповідало призначенням спецслужби і реаліям оперативної обстановки. Цей етап становлення тривав приблизно 2–3 роки [6, с. 121]. У 1993 році приймається Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», який формує правове поле діяльності спецпідрозділів.

Упродовж наступних років (до 1994 року) утворюються нові служби і підрозділи для протидії злочинності, а саме: Національне бюро Інтерполу України, Служба міжнародних зв'язків, підрозділ спеціального призначення «Беркут» тощо. У міністерствах і відомствах, а також у банках було введено посади помічників їх керівників із питань взаємодії у боротьбі з організованою злочинністю, які комплектувалися офіцерами діючого резерву. Такі представники діяли і в посольствах України в Польщі, Угорщині, Румунії.

З метою усунення дублювання функцій карного розшуку, інших служб Міністерства внутрішніх справ України протягом 1997–1998 р. р. відбувається реорганізація структури спецпідрозділів. У числі пріоритетних напрямів були визначені знешкодження організованих злочинних груп, насамперед, із міжрегіональними, міжнародними зв'язками, розкриття злочинів, скоєних із застосуванням вибухових пристроїв тощо, а також пов'язаних із посяганнями на життя представників депутатського корпусу, органів державної влади та управління, забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів.

26 листопада 1993 року Президентом України видається Указ «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю». Створення зазначеного комітету було спробою реалізації державної політики в протистоянні організованій злочинності. Вже на першому етапі створення і функціонування Координаційного комітету було здійснено спробу об'єднати зусилля та досвід роботи практичних працівників і науковців [7, с. 165]. На цьому діяльність по використанню наукових досягнень у сфері протидії злочинності не закінчувалася. Саме наукове супроводження надавало змогу здійснювати моніторинг злочинності, вдосконалювати методи роботи по виявленню та розкриттю злочинів. Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» в межах даного Комітету для науково-дослідного забезпечення боротьби з організованою злочинністю було передбачено утворення міжвідомчого Центру з проблем боротьби з організованою злочинністю [8].

Таким чином, становлення та розвиток діяльності суб'єктів протидії злочинності мав свої особливості на кожному етапі розвитку самої держави. Пропонуємо виокремити сім етапів ста-

новлення та розвитку системи суб'єктів протидії злочинності:

I етап – зародження правоохоронної функції на території Української держави (доба античності 800 р. до н. е. – 600 р. н. е.). Даний період характеризується утворенням поліцейсько-охоронних підрозділів, охоронно-патрульної служби та правоохоронних магістратур;

II етап – формування та діяльність системи суб'єктів протидії злочинності за часів Київської Русі (кінець IX ст. – середина XIII ст.). В правоохоронній сфері задіяні органи місцевого самоврядування, відбувається формування національних правоохоронних органів та розвиток міжнародного співробітництва серед правоохоронців;

III етап – (XIV ст. – XV ст.) – перехідний етап становлення та розвитку системи правоохоронних органів у складі Литви та Польщі, а також Московської держави;

IV етап – доба Запорізької Січі (XVI ст. – кінець XVIII ст.). Характеризується розширенням мережі системи суб'єктів протидії злочинності;

V етап – діяльність українських правоохоронних структур у складі Російської імперії, яка характеризувалась національно-визвольним рухом та державним будівництвом (1721–1917 р.р.). Були створені жандармерії, місцева поліція, варта Гетьманату, народна міліція Директорії, органи державної безпеки Центральної Ради, спецслужби Української держави П. Скоропадського, органи безпеки Директорії, розвідка та контррозвідка тощо. Активною для цього періоду є участь громадськості у сфері протидії злочинності;

VI етап – розвиток системи суб'єктів протидії злочинності в умовах тоталітарного режиму радянської України (1918–1990 р. р.). Період характеризується карально-репресивними функціями правоохоронних органів, які мали широке правове регулювання, а також нівелюванням прав, свобод та інтересів громадян;

VII етап (1991 р. – по теперішній час) – становлення та розвиток системи суб'єктів протидії злочинності в незалежній та суверенній Україні.

Література

1. Нікітін Ю.В. Зародження Київської Русі як визначального чинника безпеки слов'янської народності / Ю.В. Нікітін // Юридична Україна. – 2008. – № 6. – С. 4–9.

2. Пащенко О.Ю., Водотика С.Г. З історії правоохоронних органів Півдня України. – Херсон: АЙЛАНТ, 1999. – 74 с.

3. Боняк В.О. Становлення та розвитку правоохоронних органів України: історико-правовий аспект / В.О. Боняк // Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові підходи дослідження: міжфакультетський «круглий стіл» (м. Харків, 23 жовтня 2012 р.) / за ред. д. ю. н., доц. В.О. Серьо-

гіна. – Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, ООО Рейтинг, 2012. – 123 с.

4. Грідін О.В. Становлення та розвиток органів Служби безпеки України (історико-правовий аналіз) / О.В. Грідін // Держава і право. – 2010. – № 47. – С. 152–158.

5. Боковня В.М. КДБ УРСР у 1957–1964 р. р.: структура, завдання, права / В.М. Боковня // Право і успішність. – 2013. – № 6. – С. 3–7.

6. Міліція України: історичний нарис, портрети, події: наук.-попул. вид. / [Смирнов Ю.О., Михайленко П.П., Святоцький О.Д., Ануфрієв М.І.]; за заг. ред. Ю.О. Смирнова. – К.: Вид. дім «ІнЮре», 2002. – 798 с.

7. Бусол О.Ю. Роль органів внутрішніх справ та інших державних інституцій України в боротьбі з організованою злочинністю: історичний аспект / О.Ю. Бусол // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – № 1 (27). – С. 158–169.

8. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

Анотація

Кумейко А. В. Історико-правовий аналіз становлення, розвитку та організації діяльності суб'єктів протидії злочинності. – Стаття.

У статті з урахуванням наукових поглядів учених проведено історико-правовий аналіз становлення, розвитку та організації діяльності суб'єктів боротьби зі злочинністю. З урахуванням конструктивного аналізу наукових поглядів учених наголошено на особливому значенні дослідження історичного досвіду боротьби зі злочинністю. Запропоновано виокремити сім етапів становлення та розвитку системи суб'єктів боротьби зі злочинністю.

Ключові слова: історико-правовий аналіз, становлення, розвиток, суб'єкт, боротьба зі злочинністю.

Аннотация

Кумейко А. В. Историко-правовой анализ становления, развития и организации деятельности субъектов противодействия преступности. – Статья.

В статье с учетом научных взглядов ученых проведено историко-правовой анализ становления, развития и организации деятельности субъектов борьбы с преступностью. С учетом конструктивного анализа научных взглядов ученых отмечено особое значение исследования исторического опыта борьбы с преступностью. Предложено выделить семь этапов становления и развития системы субъектов борьбы с преступностью.

Ключевые слова: историко-правовой анализ, становление, развитие, субъект, борьба с преступностью.

Summary

Kumeyko A. V. Historical and legal analysis of formation, development and organization of subjects combating crime. – Article.

In article on basis of scientific views of scientists conducted historical and legal analysis of formation, development and organization of activities of fight against crime. Given structural analysis of scientific views of scientists emphasized special significance of study of historical experience of combating crime. A highlight seven stages of formation and development of business fight against crime.

Key words: historical and legal analysis, formation, development, subject, fight against crime.