

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Харківський національний університет внутрішніх справ

Факультет № 6

Кафедра фундаментальних та юридичних дисциплін

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

**з навчальної дисципліни «Історія правоохоронних органів»
обов'язкових компонент освітньої програми
першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
за темою «Правоохоронні органи на початку XX ст.»**

262 Правоохоронна діяльність

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 25.09.2023. № 8

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023. № 5

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 22.09.2023. № 8

Розглянуто на засіданні кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін
факультету № 8 (протокол від 18.08.2023).

Розробники:

1. Завідувач кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, кандидат юридичних наук, доцент **Холод Ю. А.**
2. Доцент кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, кандидат юридичних наук, доцент **Зайцев Л.О.**
3. Доцент кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, кандидат історичних наук, доцент **Головко Б. Г.**

Рецензенти:

1. Завідувач кафедри теорії та історії держави і права факультету № 1 ХНУВС, кандидат історичних наук, доцент **Логвиненко І. А.**
2. Професор кафедри міжнародного права Харківського національного університету ім. В. М. Каразіна, доктор юридичних наук, професор **Гавриленко О. А.**

План лекції

- 1. Правоохоронні системи провідних світових держав.**
- 2. Правоохоронні органи Російської імперії.**
- 3. Створення і діяльність поліції Тимчасового уряду.**

Рекомендована література:

Основна:

1. Історія держави і права України: підручник / за редакцією О.М. Бандурки. Харків, ХНУВС, 2019. 448с.
2. Гавриленко О. А. Історія держави і права України: хрестоматія-практикум : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів України напряму підготовки 6.030202 – «Міжнародне право» / О. А. Гавриленко, І. А. Логвиненко, Л. В. Новікова. –Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2015. 309 с.

Додаткова:

1. Бандурка О.М., Греченко В.А., Ярмиш О.Н. Поліція в Україні: історико-правове дослідження. Х., 2012. 616 с.
2. Бандурка О.М., Греченко В.А., Ярмиш О.Н. Становлення та розвиток міліції в Україні. Харків, 2015. 498 с.

Текст лекції :

1. Правоохоронні органи провідних світових держав.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. слідом за капіталом, що залишає національні межі держав іде і злочинність. Обидва ці процеси супроводжувалися розвитком засобів транспорту і зв'язку, відкриттям кордонів. Все це створювало й певні труднощі при затримці злочинця, який мігрує вільно з країни в країну Ніколи ще країни Заходу не здригалися так від хвиль злочинності. Ця тема стає найчастіше обговорюваною в колі родини і знайомих. Дехто замовляє броньовані автомобілі і наймає охоронців, інші починають ходити на курси самооборони і купують у магазинах зброю, треті виходять на вулиці міст і селищ із плакатами, що закликають уряд, покінчити зі зростанням злочинності в країні.

Але якщо говорити більш конкретно, то необхідність міждержавної взаємодопомоги в боротьбі з найбільш небезпечними видами кримінальних злочинів обумовили чотири основних чинники: по-перше, із розвитком міжнародних комунікацій, спрощенням прикордонних процедур, розширенням туризму, інших форм міжнародного співробітництва – зросли можливості злочинців по переміщенню з одних держави в інші; по-друге, на межі XIX – XX ст. спостерігається неухильний зріст організованої і професійної злочинності; по-третє, особливе поширення одержали такі види злочинів, як контрабанда незаконна торгівля наркотиками, тероризм, фальшивомонетництво, торгівля жінками. Такого роду злочини вимагали боротьби з ними на міжнародному рівні і на основі загальновизнаних і погоджених між державами тактико-технічних прийомів. Необхідна була сувора процесуальна уніфікація розшуку і затримки злочинців юридичної документації й впізнання, а також погодженої процедури видачі злочинців (екстрадиції). У такий спосіб міжнародна злочинність вимагала і міжнародних форм боротьби з нею.

У 1883 р. німецький кримінолог Ф. фон Ліст виступив уперше з ідеєю створення міжнародної організації, метою якої було б переслідування злочинців у масштабах Європи. Але на цей момент міжнародна злочинність ще не так сильно лякала тих, хто знаходився біля кормила влади. Більш того, з огляду на те, що законодавство ряду країн передбачало таку міру покарання як вигнання, в деяких випадках національна поліція розглядала злочинця, який втікав за межі держави як такого, що покарав себе добровільно.

Водночас життя змушувало представників національних служб кримінальної поліції контактувати, як офіційно, так і неофіційно. Саме на цьому спілкуванні почала викристалізовуватися ідея, що одержала оформлення у працях юриста-міжнародника Ф.Мартенса: «Усі згодні з необхідністю забезпечення юридичного порядку від злочинних на нього зазіхань, де б такі не траплялися, і ніхто не стане заперечувати, що існує нагальна потреба з'ясувати, за яких умов і в яких межах можлива міжнародна його охорона". А говорячи про характер такого роду

організацій російський юрист-міжнародник П.Казанський підкреслював, що вони "повинні бути органами між державами, а не над ними".

У 1889 р. з ініціативи відомих європейських кримінологів Ф Ліста (Берлін), А.Прінса (Брюссель) і Ван Гаммеля (Амстердам) був заснований Міжнародний союз карного права, до складу якого входило понад 600 членів. Союз провів кілька з'їздів і прийняв деякі наукові рекомендації. Проте тоді це вважалося "блискучим успіхом". Причому це було не єдиним зусиллям.

Ініціатором міжнародних карних антропологічних конгресів був Ч. Ломброзо. Завдяки популярності його теорії було проведено 6 конгресів. У Шанхаї в 1909 р. була проведена перша міжнародна конференція по боротьбі з наркоманією. Але найбільш представницькими зборами поліцейських різних країн можна вважати конгрес 1914 р. у Монако, що проводився на кошти князя Монако Альберта І, якого іноді називають "батьком -засновником" міжнародної поліцейської організації, хоча це навряд чи правомірно.

У 1923 р. із пропозицією скликати поліцейський конгрес у Європі виступив поліцай-президент Австрії Іоганн Шобер. Восени цього ж року у Відні зібрався Міжнародний конгрес кримінальної поліції, що розглянув питання, пов'язані зі зростанням злочинності. У роботі конгресу взяли участь 138 депутатів з 20 держав. Було прийнято два найважливіших рішення - визнано за необхідне встановити прямі і постійні контакти між поліцейськими установами різних країн в ім'я спільної боротьби зі злочинністю, а також 7 вересня 1923 р. було підписано Статут майбутньої організації, яку австрійський представник Б.Шульц, запропонував назвати Міжнародною комісією кримінальної поліції . Президентом комісії був обраний поліцай-президент Австрії І.Шобер. Цей день вповні можна вважати днем народження Інтерполу.

Відповідно до прийнятого статуту, основними цілями Міжнародної комісії кримінальної поліції визначалися: а) порука й оформлення широкої службової взаємодопомоги всіх органів безпеки в рамках існуючих у різних країнах законів; б) піклування про створення й організацію установ, що здатні успішно вести боротьбу з загальною злочинністю. Штаб-квартирою організації став Відень.

Характерною рисою розвитку національної поліцейської діяльності на початку ХХ століття було цілеспрямоване позазаконодавче розширення поліцейських повноважень шляхом переходу від принципу законності до принципу доцільності, що супроводжувався інтенсивним процесом централізації поліцейських органів. Наочним прикладом тому можуть служити Сполучені Штати Америки.

У 1908 році Теодор Рузвельт викликав міністра юстиції Чарльза Бонапарта (у США МВС не займається злочинністю, це прерогатива Мініюсту) і віддав розпорядження про організацію Розшукового слідчого відділу міністерства юстиції, Т.Рузвельт, створюючи нову поліцейську структуру, мав намір не тільки посилити боротьбу з "антидержавними елементами", "соціалістами" і «анархістами", але й пристрахати казнокрадів і хабарників. Про плани президента здогадувалися в конгресі, про який в той час професор Мерієм з гіркотою писав: "Сенат, клуб мільярдерів втратив значну частину свого громадського впливу внаслідок частих випадків корупції". Тому, не називаючи дійсних причин свого протистояння Т.Рузвельту, на Капітолійському пагорбі залунали заклики до цінностей американської демократії, розпочалося залякування громадськості всесильним шефом поліції Наполеона І – Фуше, його британським колегою Скидморє. При цьому доводилася "згубність централізованих поліцейських інститутів для свободи". Але президент не збирався здаватися. Він привселюдно обвинуватив опозицію в створенні навмисних перешкод зусиллям по боротьбі зі злочинністю і, не очікуючи схвалення законодавців, санкціонував наказ генерального прокурора від 1 липня 1908 р. про утворення при міністерстві юстиції розшукового відділу. У 1909 р. з легкої руки Вільяма Тафта відділ був перейменований на "Бюро розслідувань" і тільки в 1935 р. було додано "федеральне". Щоб не шокувати громадську думку фактом створення політичної поліції й особливо не травмувати сенаторів і конгресменів перспективою стеження за ними, спочатку Бюро виступило в похід за "зміцнення моралі". Воно ополчилося на торгівців "живим товаром", дрібних ділків, що промишляли у сфері організованої проституції тощо .

В силу ряду причин Сполучені Штати, що залишалися у перші роки війни формально нейтральними, економічно допомагаючи як супротивникам Німеччини,

так і її союзникам. Але подальше загострення протиріч із Німеччиною призвело до того, що 3 лютого 1917 р. уряд США розриває дипломатичні відносини з Німеччиною, а 6 квітня оголошує їй війну. Трохи пізніше 7 грудня 1917 р. війну було проголошено й Австро-Угорщині.

Поліція США, яка володіла багатим досвідом ведення політичного розшуку, не мала на початку століття спеціалізованих контррозвідувальних служб. Вашингтон у цьому напрямку приймає термінові заходи і до контррозвідувальної роботи в 1916 р. підключається бюро розслідувань.

У 1917 – 1919 р. конгрес США приймає ряд актів надзвичайного законодавства, створюючи базу для поліцейського терору. Перший з них прийнятий 15 червня 1917 р. і носив плутану назву: "Закон про і карання за перешкоди здійсненню зовнішньої політики, нейтралітету і оргівлі, а також за шпигунство, з метою більш ефективного використання норм карного права та для інших цілей". 16 травня 1918 р. з'являється "Акт про шпигунство", що посилює покарання, передбачені законом 1917 р. Практично будь-яка критика влади зводилася в ранг державної зради. Акт загрожував жорстокою карою тим, хто "шляхом висловлень або в письмовій формі, у друкарських виданнях... зумисне підбурював, радив або рекомендував скоротити виробництво яких-небудь предметів, необхідних для ведення війни".

До 1917 р. Бюро з маленького осередку у великій організації міністерства юстиції перетворилося на потужний карний апарат: з 1909 по 1917 рік чисельність його оперативних працівників (спецагентів) збільшилася більш ніж у 30 раз.

Навесні і восени 1918 р. Бюро розслідувань здійснило ряд акцій, спрямованих проти "дезертирів" і призовників, що ухиляються від реєстрації. Так, під час однієї з облав 35 агентам Бюро "асистували" 2000 активістів Американської ліги захисту, 2350 солдат і декілька сотень службовців поліції Нью-Йорка. За офіційними даними було заарештовано близько 50 тисяч чоловік. Після підписання перемир'я з Німеччиною в 1918 р. у співробітників Бюро з'явився новий напрямок діяльності. Від пошуку агентів Гінденбурга і Вільгельма II вони перейшли до операцій проти більшовиків. Наближався час «Великого Червоного Страху».

Загалом зміни в структурі організаційної побудови поліцейських установ можуть бути охарактеризовані наступним чином. По-перше, інтенсивно розвивається процес централізації системи поліцейських органів, що проявляється звичайно в посиленні фактичної залежності місцевих органів поліції від центральних. Це спостерігається повсюдно, навіть у такій споконвічно децентралізованій і традиційно консервативній поліції, як англійська. По-друге, змінюються взаємовідносини поліції з цілою низкою державних органів. Варто відзначити процес перетворення поліції з допоміжного органу держави у фактично самостійний каральний інститут, що мав широкі повноваження і не був зв'язаний у значній частині своєї діяльності адміністративно-правовим і процесуальними нормами.

2. Адвокатура. Прокуратура. Поліція Російської імперії. Як самостійний правовий інститут адвокатура в Україні була запроваджена після проведення на початку 60-х років XIX ст. судової реформи, в результаті якої поряд із проголошенням таких буржуазно-демократичних принципів, як відокремлення суду від адміністрації, загальний і рівний для всіх суд, гласність процесу тощо, було закріплене й право обвинуваченого на захист. Правову регламентацію інститут адвокатури дістав за "Судовими статутами", затвердженими 20 листопада 1864 р.

Адвокати поділялися на дві категорії — **присяжних і приватних повірених**.

Присяжними повіреними могли бути особи, які мали вищу юридичну освіту і практичний стаж відповідної судової роботи або як помічника присяжного повіреного — не менше п'яти років.

Присяжні повірені організовували свою діяльність на засадах самоврядування шляхом обрання при окрузі судової палати рад присяжних повірених, які обирали голову ради та його заступника (товариша). В Україні до Жовтневої революції існували тільки три округи судових палат — Харківський, Київський та Одеський, де діяли ради присяжних повірених. 6 травня 1874 р. створено Харківську раду в складі семи чоловік (І.О.Клопов (1835—1907), С.Ф.Морошкін (1844—1900), М.В.Жученко (1840—1880), О.М.Зайцев (1840—1904) та ін). Їй першим головою було обрано відомого адвоката Михайла Жученка.

Головою Ради довгий час був Сергій Федорович Морошкін. Він народився у

1844 р. в сім'ї відомого професора Московського університету. Після закінчення в 1865 р. цього університету С.Ф.Морошкін деякий час працював при московському архіві Міністерства юстиції, в канцелярії Московського Окружного Суду. У 1867 р. він був призначений товаришем прокурора в Харків, а згодом залишив службу і присвятив себе адвокатурі. Майже двадцять років він займався адвокатською діяльністю. Значну частину цього часу був головою Ради присяжних повірених Харківського округу. У 1887 р. міністр юстиції запропонував Сергію Федоровичу місце члена Харківської Судової палати. Сучасники С.Ф.Морошкіна підкреслювали його відданість громадському служінню, професії і відносили його до тих адвокатів, духовний облік яких прикрашав адвокатуру. "Мягкий и чрезвычайно деликатный в личных отношениях, настойчивый ревнитель и насаждитель нравственных требований, которые должны быть предъявляемы адвокату в разных областях его работы, и упорный труженик по сословным делам и вопросам, Морошкин пользовался общим и безусловным уважением", — так характеризував його А.Ф.Коні у книзі "Отцы и дети судебной реформы", виданій у 1914 р. до 50-річчя судових статутів.

У листі від 2 листопада 1884 р., адресованому іншим радам присяжних повірених, С.Ф.Морошкін повідомляв про зустріч присяжних у Полтаві та Харкові з міністром юстиції. Міністр поінформував їх про свої погляди на завдання захисту в кримінальних справах, наголосив, що не суди мають здійснювати нагляд за присяжними повіреними, а ради, подальше відкриття яких — захід загальнодержавний. Міністр дав позитивну характеристику діяльності харківської ради і окремих присяжних повірених, а також наголосив на необхідності подальшого розповсюдження корпоративної організації на Київський, Одеський округи, з яких поступили клопотання про відкриття там рад присяжних повірених¹.

В адвокатській діяльності виникають досить складні організаційні, професійні, етичні проблеми і ради присяжних повірених починають відігравати важливу роль у їх розв'язанні. Формується дисциплінарна практика, виникають певні правила здійснення професії, дається тлумачення понять, пов'язаних з професійною етикою. **Наприклад, Харківська рада присяжних повірених в одній із своїх постанов зазначила, що громадське завдання адвокатури полягає у служінні правді і по**

суті цього громадського служіння особа адвоката має бути такою, щоб кожне слово адвоката викликало довіру. Розглядаючи іншу дисциплінарну скаргу, Харківська Рада наголосила, що **присяжний повірений зобов'язаний уникати дій у справі, які не відповідають гідності присяжного повіреного**. Проблеми, що накопичувалися в адвокатурі, призводили до гострих дискусій в середовищі присяжних повірених. Наприклад, у Харкові 13 лютого 1905 р. були скликані загальні збори з метою обговорення проблем надання юридичної допомоги. Було заявлено, що належна організація такої допомоги неможлива без докорінної зміни державного устрою. Однак з цією думкою колег не погодилася група найстарших присяжних повірених. Харківська Рада починає з 1880 р. друкувати свої звіти та завчасно розсилати їх членам ради для обговорення на загальних зборах.

У звіті за 1884—1885 рр. вміщено думку ради щодо права присяжного повіреного, призначеного для ведення справи, самому вирішувати питання про допустимі правові засоби захисту, а у разі їх відсутності відмовлятися від дорученої справи. У 80-х роках у Харкові встановилася практика звільнення присяжних повірених від ведення "безпідставних" справ.

Спроби відкрити раду присяжних повірених в Києві були категорично відхилені владою. Згодом (1874 р.) їх створення призупинили з посиланням на те, що нібито створені ради не виправдали покладених на них завдань нагляду за гідністю і чистотою в діях присяжних повірених. Лише через тридцять років знов розпочалося формування рад присяжних повірених. Організовано Київську та Одеську ради присяжних повірених. Першим головою ради присяжних повірених округу Київської судової палати став відомий на той час адвокат Олександр Гольденвейзер (1855—1915 рр.).

В Одесі рада присяжних повірених була відкрита у 1904 р. і очолив її О.Я.Пергамент. У одному з рішень ради записано, що, за ідеєю законодавця, стан присяжних повірених має представляти собою найбільш вірне поручительство моральності, знання, чесності переконань при захисті осіб, що беруть участь у справі. З метою досягнення такого високого ідеалу засновано корпоративний нагляд, що служить засобом встановлення і підтримання між повіреними відчуття правди,

гідності та усвідомлення моральної відповідальності перед урядом і суспільством.

На ради присяжних повірених покладалися: розгляд заяв про вступ або вибуття з числа присяжних повірених; нагляд за дотриманням ними законів, установлених правил; призначення повірених для надання безкоштовної юридичної допомоги; накладення дисциплінарних стягнень (попередження, догани, заборони займатися адвокатською практикою строком до одного року, виключення з числа присяжних повірених, віддання до суду) та ін.

Матеріальні кошти ради становили: вступний внесок при до адвокатури, а також обов'язковий щорічний внесок сплачували присяжні повірені, їхні помічники. Розмір внесків встановлювався радою й коливався від 10 до 30 крб. Для контролю за фінансовою діяльністю рад наприкінці XIX — на початку XX ст. утворено інститут нинішньої ревізійної комісії.

Зарахованому до числа присяжних повірених рада видавала відповідне свідоцтво й після приведення даної особи до присяги її заносили в списки, які щорічно публікувалися в офіційній пресі для загального відома.

Присяжні повірені могли брати на себе представництво в цивільних і захист у кримінальних справах, що розглядалися в окрузі, до якого вони були приписані. Статистика свідчить, що за **1910 р. на одного присяжного повіреного Харківської судової палати припадало 112,6 кримінальних і цивільних справ, Київської — 81,3, Одеської — 88,6¹.**

Розмір винагороди присяжних повірених за ведення справи залежав від їхньої домовленості з довірителями. За поданням судових палат і рад присяжних повірених міністром юстиції на кожні три роки встановлювалася такса, яка після затвердження у законодавчому порядку також публікувалася. Слід зауважити, що передбачався й певний порядок надання безкоштовної юридичної допомоги.

Присяжні повірені не мали права захищати в суді інтереси своїх рідних, їм також заборонялося розголошувати таємниці свого довірителя як під час ведення справи, так і після її закінчення. За навмисне порушення цієї гарантії присяжний повірений міг бути притягнутий до кримінальної відповідальності.

Тоді ж вводився й інститут так *званих приватних повірених*, якими могли бути

громадяни, що досягли 18 років, за винятком жінок. Приватні повірені не мали своєї корпоративної організації. Для отримання звання необхідно було здати екзамен в окружному суді або судовій палаті, які й видавали свідоцтво встановленого зразка на право ведення судових справ. Прізвища осіб, котрі отримали таке свідоцтво, публікувалися в губернських відомостях. На відміну від присяжних повірених, приватні могли виступати лише в тих судах, до яких вони були приписані і **які, відповідно, здійснювали** нагляд за їхньою діяльністю. В окрузі Харківської судової палати у 1886 р. налічувалося 168 присяжних повірених і 53 помічники, в Одеській — відповідно 125 і 63, в Київській — 120 і 54; у 1913 р. в Харківській — 339 повірених і 461 помічник, в Одеській — 441 і 467, Київській — 492 й 417. Щодо приватних повірених, то на цей рік в окрузі Харківської судової палати їх було всього 5,8 % до загальної кількості присяжних повірених, Одеської — 7,1 % і Київської — 10,7 .

Кількість населення, що обслуговувалася адвокатами судових округів України, була різною. Так, у 1897 р. один адвокат обслуговував 55,3 тис. населення Харківського округу, 23,7— Одеського й 32,3 тис. — Київського, а в 1910 р., відповідно, **26,9 тис., 17,4 тис. та 16,1 тис.**²

Українська адвокатура того часу відрізнялася своїми демократичними принципами організації. До неї вступило багато прогресивних вчених, громадських діячів, частина яких активно займалася політичною діяльністю. Це, звичайно, непокоїло царський уряд. І тому вже у 1874 р. з'явилося розпорядження про тимчасове припинення організації рад присяжних повірених з переданням їхніх функцій окружним судам. У цьому ж році міністрові юстиції було надане право виключати з адвокатури тих приватних повірених, яких він визнавав не гідними звання. 8 листопада 1889 р. був виданий Указ, у якому вказувалося, що євреї можуть бути прийняті до адвокатури лише з дозволу міністра юстиції⁴, а з 12 березня 1912 р. прийняття їх узагалі заборонялося⁵. Тут доречно зазначати, що в квітні 1916 р. у Петрограді нарада представників усіх рад присяжних повірених російської імперії рішуче висловила протест проти обмеження доступу до адвокатури нехристиян і спроби категоричної заборони допуску туди жінок що свідчить про прогресивні

настрої дореволюційних адвокатів.

Прокуратура.

Скасувавши полково-сотенний адміністративно-територіальний устрій на українських землях у другій половині XVIII ст. та ліквідувавши посади **інстигаторів**, російський царизм запровадив свою систему органів контролю за діяльністю органів влади на місцях. **Такими органами були губернські прокурори та їх помічники, прокурори при вищих земських судах, губернських магістратах і вищій розправі, а також повітові стряпчі**, які здійснювали контрольні-репресивні функції, спрямовані на збереження самодержавної влади Російської імперії на українських землях. Це була прокуратура наглядового типу з широкими повноваженнями щодо здійснення нагляду в усіх сферах суспільного і державного життя. Діяльність прокуратури, як і інших контрольних-наглядових органів, в цей конкретно-історичний період не відзначалася відкритістю, прозорістю та гласністю практичних дій.

3. Судова реформа 1864 року в Російській імперії, як і ряд інших реформ другої половини XIX ст., не змінила абсолютистської сутності царського самодержавства. Хоча судова реформа 1864 р. відзначалася тим, що нею був створений формально позастановий суд, а в одній з ланок судової системи запроваджений суд присяжних. В основу створення місцевих мирових судів був покладений принцип виборності суддів, кількість ланок була значно скорочена. Реформа проголосила демократичний принцип відокремлення суду від адміністрації та принципи гласності, усності, змагальності судового процесу, була запроваджена адвокатура та реорганізована прокуратура.

4. Особливістю проведення в життя судової реформи і контрреформи в Російській імперії та Україні було те, що вони ніби перепліталися між собою. В той час як в Росії царизм спочатку провів судову реформу, а відтак з ініціативи міністерства юстиції і контрреформу, то в українських губерніях контрреформа запроваджувалася одночасно із судовою реформою.

5. При підготовці судової реформи було поставлено питання про реорганізацію прокуратури. Автори судової реформи намагалися значно розширити права прокуратури, наділити її новими повноваженнями на зразок тогочасних європейських прокуратур. Прокуратура в системі органів держави була включена в судове відомство, але мала свою організацію.

Суть реорганізації прокуратури відповідно до основних принципів судової реформи 1864 року полягала у звільненні її від функцій загального нагляду, хоча було збережено нагляд за місцями позбавлення волі.

Підтримання державного звинувачення зводилася до того, що прокурор при передачі йому справи самостійно складав обвинувальний висновок, після чого направляв справу до суду. Судовий процес проводився за принципом змагальності.

Прокуратура за реформою 1864 року створювалася в окружних судах.

6. Відповідно до Судових статутів засновувалися посади прокурора окружного суду та судових палат. Розслідування кримінальних справ було покладено на судових слідчих, які діяли при судах, і їхні рішення могли бути оскаржені безпосередньо до суду. Цим самим було відібрано з рук поліції функції попереднього слідства.

Організація прокуратури будувалася на принципах суворої ієрархічності, єдиноначальності і взаємозамінності в процесі. **Прокурорський нагляд здійснювався під вищим керівництвом генерал – прокурора, який був і міністром юстиції Російської імперії.** Йому було надано надзвичайно великі повноваження при комплектуванні кадрів на судово-прокурорські посади. За його поданням царськими указами призначалися голови, помічники голів і члени окружних судів, в тому числі судові слідчі. Обер-прокурори Сенату і прокурори судових палат також безпосередньо підпорядковувалися генерал-прокурору. Прокурори окружних судів діяли під керівництвом прокурорів судових палат. Число помічників (товаришів) прокурора і розподіл їхніх обов'язків залежали від розмірів судового округу.

7. Законодавством царської Росії були встановлені дуже суворі умови для заміщення прокурорських посад. Крім вищої юридичної освіти від кандидатів на заміщення прокурорських посад вимагався значний службовий стаж і особлива політична благонадійність. Всі прокурори судових палат, 95% прокурорів окружних судів і 90% їх товаришів були дворянами (решта вихідцями із духовенства, буржуазії і чиновників). Переважна більшість чинів прокуратури були реакціонерами і монархістами. Помірковано ліберальні діячі в прокуратурі 60-70 років (наприклад, Я.Ф. Коні) були рідкісним винятком і затримувалися в ній недовго.

Тому як загальна, так і, зокрема, військова прокуратура Російської імперії протягом всього періоду її існування була інструментом, за допомогою якого правлячий режим імперії здійснював заходи, спрямовані на придушення національно-визвольного руху в Україні. Вона була тісно пов'язана з поліцією взагалі і з жандармською поліцією зокрема.

8. У кінці XIX та на початку XX ст. у державних колах Російської імперії посилювалися заклики повернути прокуратурі функції загального нагляду. Дискусія з цього приводу тривала аж до 1917 року, поки монархія не була знищена. У 1922 році в Україні, яка на той час була радянською республікою, відбулося відновлення прокуратури відповідно до наглядової моделі, що збереглася й сьогодні.

На початку XX ст. досить значних змін зазнала і система поліцейських закладів Російської імперії. Вона доповнилася спеціалізованими органами кримінального розшуку – розшуковими відділеннями.

В цей час темпи зростання карної злочинності в Росії неухильно підвищувалися. У першому десятиріччі щорічний приріст злочинності в країні складав 7 відсотків. У 1913 році було зареєстровано 3,5 мільйон злочинів при населенні країни у 159 мільйонів чоловік. Становище ускладнювалося слабким розвитком розшукової справи. За даними Міністерства юстиції, щорічно 31

відсоток розслідувань з кримінальних справ припинявся через низький рівень пошукової роботи, здійснюваної поліцією. Значною мірою це пояснювалося відсутністю загальнодержавної системи кримінально-розшукових органів. Досвід функціонування таких органів у деяких великих містах свідчив на користь їхнього повсюдного поширення.

Саме тому 6 липня 1908 р. був виданий Закон «Про організацію розшукової частини». За законом у складі поліцейських управлінь губернських та інших великих міст створювалися розшукові відділення. Усього їх було утворено 89. До цього спонукало також вивчення досвіду розшукової роботи в деяких європейських державах. З двох можливих типів структурної побудови розшукової поліції – централізованого і децентралізованого – уряд обрав другий.

Офіційним начальником поліцейських управлінь – міських та повітових – у межах довіреної йому губернії був губернатор. До складу міських управлінь увійшли і розшукові відділення. їхні штати були невеликі – від 8 до 20 співробітників.

У березні 1908 року в складі Департаменту поліції було створене нове, 8-ме діловодство. Воно здійснювало головним чином координаційні функції: упорядкування документів з організації діяльності розшукових відділень, створення центрального реєстраційного бюро, зв'язок із західноєвропейськими поліціями, а також із фірмами, які виготовляли шіаратуру для розшукових відділень Росії. Водночас передбачалося, що члени 8-го діловодства будуть інструкторами в школі для підготовки співробітників розшуку, можуть виїжджати на місця для навчання новітній техніці розшуку.

Становить інтерес принцип визначення розряду і штатів того чи іншого розшукового відділення. Як взірець був прийнятий затверджений у 1908 році штат Київського розшукового відділення. Населення Києва в цей час становило 320 тисяч чоловік. За кількістю щорічно скоєних злочинів місто посідало перше місце в Росії: на кожні 10 тисяч жителів тут здійснювалося 649,8 карних злочинів. В той же час у середньому у великих містах мало місце 362,1, а в

цілому по країні 177,9 злочинів на рік. Штат Київського розшукового відділення складався з начальника, його помічника і 18 оперативних працівників. За таким же штатом було сформовано розшукове відділення I розряду в Харкові з населенням 210 тис. Розшукові відділення II розряду створюватися в містах, населення яких складало приблизно половину жителів міст, віднесених до I розряду

У містах із населенням від 35 до 90 тисяч чоловік організувалися розшукові відділення III розряду. І, нарешті, відділення IV розряду відкривалися в містах із населенням до 35 тисяч жителів. Додатковою умовою для таких невеликих міст була наявність вищих адміністративних, судових, військових установ або таких підприємств, які притягають до себе найнеспокійніші елементи населення (заводи, фабрики, залізничні вузли тощо).

У процесі практичної організації розшукових відділень виникли серйозні проблеми, оскільки Закон від 6 липня 1908 р. нечітко визначав місце розшукових підрозділів у загальній структурі міських поліцейських управлінь.

Розшукові відділення були підпорядковані поліцмейстерам, які очолювати органи поліції у містах, і вважалися допоміжним органом гігальної поліції. Тому розшукова поліція діяла на підставі тих же юридичних норм, що й поліція загальна. Начальник розшукової відділення виступав у ролі безпосереднього організатора роботи детективів. Це ставило його у пряму залежність ще й від прокурора окружного суду, який контролював розшук і який, за Законом від 6 липня 1908 р., мав право «давати безпосередні доручення чинам розшукових відділень відносно здійснення розшукових дій».

Законом від 6 липня 1908 р. регулювалися видатки «на розшукові потреби в імперії», причому, асигнування були збільшені з 130000 до 286900 рублів на рік. (Дія порівняння можна нагадати, що на потреби політичного розшуку держава виділяла 3,5 мільйона рублів на рік) Громи по розшукових відділеннях розподіляло Міністерство внутрішніх справ Основний критерій, відправну точку становили 500 тисяч жителів. Для цієї норми населення на

обслуговування розшукових завдань Міністерством визначалася сума в 1 тисячу рублів

Не було розв'язане питання про організацію розшукових відділень у повітах, хоча під час підготовки закону воно обговорювалося і у Департаменті поліції, і в Державній думі. Розшукові відділення в повітах не були створені через відсутність необхідних коштів, непідготовленість особового складу, відсутність на місцях спеціальних шкіл для навчання кримінально-пошуковій справі.

Закон від 6 липня 1908 р. «Про організацію розшукової частини» тише в самих загальних рисах визначав завдання розшукових відділень, їхній організаційний устрій. Тому на його розвиток 9 серпня 1910 р Міністерством внутрішніх справ, очолюваним П. А Столипіним. була видана Інструкція чинам розшукових відділень. Правда, слід зазначити, що, незважаючи на важливість інструкції, вона не відзначалася чіткістю норм.

Порівняно з законом від 6 липня 1908 р. в Інструкції більш точно формулювалися завдання розшукових відділень - «негласне розслідування та здійснення дізнань у видах попередження і переслідування злочинних діянь загальнокримінального характеру». Одночасно з цим інструкція встановлювала структуру розшукових відділень та принципи організації їхньої роботи.

Кожне розшукове відділення складалося з чотирьох -структурних підрозділів - столів: 1) особистого затримання; 2) розшуку; 3) спостереження; 4) довідкового реєстраційного бюро.

В основу діяльності співробітників розшукових відділень було покладено принцип спеціалізації (лінійний принцип). «Найбільш правильна і цілком відповідна організація боротьби зі злочинністю полягає в спеціалізації як загальних засобів розшуку, так і пошукової діяльності працівників розшукових відділень за головними родами злочинів».

Встановлювалися три категорії спеціалізації за видами професійної «чинності: 1) вбивства, розбої, пограбування і підпали; 2) крадіжки і професійні злодійські організації (конокрадів, зломщиків, кишенькових,

магазинних, залізничних злочинів тощо); 3) шахрайства фальшивомонетництво. Відповідно особовий склад розшукового відділення розподілявся на три групи.

У деяких відділеннях створювався четвертий - «летючий» загін, який призначався для постійних чергувань у театрах, на вокзалах, для обходів.

Основним методом діяльності розшукових відділень була робота з використанням зовнішнього спостереження і негласних співробітників, іовнішнє спостереження здійснювали штатні співробітники - поліцейські наглядачі .

Внутрішнє спостереження вели таємні співробітники (негласна і агентура) що вербувалися з представників злочинного світу, скупників краденого, хазяїв злочинських кубел, повій. Крім того, розшукова поліція ористувалася послугами осіб, що за родом своїх занять мали можливість п пеню ваги спостереження за багатьма людьми, - лахмітників, рознощиків, посильних, двірників, візників, кондукторів тощо.

У Росії так само, як у європейських країнах, наприкінці XIX – початку XX сторіччя поліція для боротьби зі злочинністю починає застосовувати наукові методи та технічні засоби. Насамперед, велася розробка наукових методів ідентифікації, У цій галузі розвивалися два напрямки – антропометрія (наука про виміри тіла людини) і дактилоскопія (наука про побудову шкірних візерунків внутрішніх поверхонь нігтьових фаланг пальців рук для ідентифікації особи).

У своїй роботі дореволюційний карний розшук повинен був взаємодіяти з загальною (зовнішньою) поліцією Засади і форми взаємовідносин карного розшуку і загальної поліції були визначені в згадуваній раніше Інструкції МВС від 9 серпня 1910 р.

У ній говорилося, що члени розшукових відділень у службовій роботі «прагнуть до повного єднання з чинами загальної поліції» Члени ж загальної поліції зобов'язувалися завжди і в усім надавати законного сприяння чинам розшукових відділень. Проте на практиці все було складніше: «повне єднання»

розшукової та загальної поліції досягалося далеко не завжди. Кожне відомство піклувалося про те, аби самому виглядати «достойно», і мало дбало про об'єднання сил і засобів. Це негативно впливало на загальні результати боротьби з карною злочинністю. Достатньо познайомитися з даними про розкриваність злочинів. Загальний рівень розкриваності, як правило, не досягав 50 відсотків. І це вважалося гарним рівнем.

Таким чином, зміни в системі поліцейських закладів, що відбулися в Росії були спрямовані на її розвиток, вдосконалення шляхів та методів роботи по охороні громадського порядку, забезпеченню майнової та особистої безпеки громадян. Та подальші історичні події на тривалий час не лише поклали край пошукам шляхів удосконалення, але й призвели до руйнації всієї поліційної системи.

3. Злам поліції в період лютневої революції. Створення та діяльність міліції Тимчасового Уряду.

Як відомо, виступи робітників у Петрограді 23 лютого 1917 р. та у наступні дні започаткували буржуазно-демократичну революцію. Вже на третій день до повсталих робітників приєдналися десятки тисяч солдат гарнізону і, таким чином, царський уряд залишився практично беззахисним. Єдиною його опорою залишалася поліція. У такій ситуації уряд прагнув матеріально стимулювати органи правопорядку. Городовим і околоточним наглядачам, іншим поліцейським службовцям, що намагалися локалізувати масове безладдя, видаватися спеціальні добові гроші. Проте зусилля поліції виявилися марними - царат було повалено. Разом з ним припинили існування й царські органи охорони правопорядку. Поліція була буквально зметена. Розлютована юрба громила поліцейські органи, чинила розправи над охоронцями порядку.

У Петрограді повсталі, подолавши опір поліції і жандармерії, захопили будинок охоронного відділення і підпалили його. Було знищено більшість архівів, що знаходилися в охоранці, і справ злочинців. Разгрому піддавалися приміщення поліцейських дільниць у багатьох інших містах. Більшість чинів

поліції сховалося від загрози розстрілу. Виконання поліцейських функцій припинилося.

Тимчасовий уряд, створений 2 березня 1917 року, як вищий орган державної влади на період до скликання Всеросійських Установчих (борів, змушений був рахуватися з настроями народу. Тому він, вже "post faktum". санкціонував ліквідацію поліції і жандармерії: 6 березня було видано постанову про ліквідацію корпусу жандармерії, а 10 березня скасовано Департамент поліції.

Оцінюючи цей акт, відомий громадський діяч Д. І Дорошенко, який у той час був помічником Київського губернського комісара і за своїми обов'язками брав участь у ліквідації поліції, пізніше відзначав, що тоді і тепер вважаю за одну з найбільших державних помилок Тимчасового правительства зруйнування одним почерком пера такої складної, спеціальної й необхідної, особливо в перехідні часи, інституту, як поліція. Нема що казати, стара російська поліція була з багатьох поглядів дуже погана, вживано її не для тої мети, для якої вона по суп призначалась, її треба було переформувати, реорганізувати, але руйнувати її цілком згори донизу .. не було жодної рації".

Ліквідація старої системи правоохоронних органів спричинила різке загострення криміногенної ситуації в країні. У ході революції з тюрем на волю вийшли тисячі ув'язнених, як політичних, так і карних Сучасник тих подій писав; "... Кримінальний світ ринув у збуджене і збентежене суспільство і розчинився в ньому. Незабаром це відчулося. Держава здригнулася від злочинів..." Період після лютневої революції " знаменується суцільним роздяганням на вулицях, самими нахабними пограбуваннями серед біла дня, а ввечері і вночі під виглядом обшуку, і розкраданням державного майна та грошей, легкість учинення якого спокушала навіть немовлят". Грабунки стали звичним явищем. Все це з особливою гостротою поставило питання про необхідність якнайшвидшого створення дієвої системи органів охорони правопорядку .

Вже на другий день після свого створення 3 березня 1917 р. Тимчасовий уряд виступив із власною концепцією вирішення питання про створення органів охорони правопорядку: "Заміна поліції народною міліцією з виборним начальством, підпорядкованим органам місцевого самоврядування".

Замість ліквідованого департаменту поліції Тимчасовий уряд затвердив у складі Міністерства внутрішніх справ Тимчасове управління у справах громадської поліції та у справах внутрішньої і суспільної безпеки громадян. Пізніше, 15 червня 1917 р., цей орган був перейменований на Головне управління у справах міліції і забезпечення особистої та майнової безпеки громадян. 22 березня губернським комісарам було дане розпорядження "організувати тимчасову міліцію не соромлячись законами, що стосувалися колишньої поліції".

З самого початку в ради міліції вступило багато гімназистів, студентів. представників інтелігенції, готових на громадських засадах брати участь в охороні порядку Крім того, спочатку туди прийшла й значна кількість робітників.

Тимчасовий уряд розумів, що для ефективного виконання міліцією своїх обов'язків їй не обійтися без кваліфікованих фахівців. Саме цим пояснюються спроби хоча б частково вберегти поліцейські кадри. 15 березня 1917 р. Тимчасовий уряд надав своїм губернським комісарам право вирішувати питання про прийняття на службу до міліції "гідних з числа колишніх чинів поліції та корпусу жандармів".

Водночас були здійснені кроки по збереженню такої важливої ланки поліції як розшукові відділення. Тимчасовий уряд запропонував їх "не скасовувати, а передати в найближчому майбутньому міністерству юстиції". На губернських комісарів був покладений обов'язок турбуватися аби установи ці (тобто розшукові відділення) ... відновили діяльність якомога швидше". Через деякий час при міністерстві було створено Бюро карною розшуку. Виконуючи вказівки центральної влади, представники Тимчасового уряду на місцях зараховували до міліції колишніх поліцейських. Наприклад, в Одесі в квітні

1917 р. продовжували відбувати службу 4 пристава, 9 поліцейських, 46 колоточних наглядців 121 городовий 100 канцеляристів. У судовій міліції залишалося 23 старих агента.

Правові основи організації та діяльності міліції визначалися постановою Тимчасового уряду "Про заснування міліції", виданою 17 квітня 1917 р. У ній знову зверталось увага на необхідність комплектування міліції досвідченими кадрами.

Для керівних міліцейських чинів запроваджувався досить високий освітній ценз. На посаду начальника міліції і його помічника призначалися особи, що мали освіту не нижче середньої. Начальники міліції обиралися й звільнювалися міськими і земськими управами без визначення терміну їхньої служби.

Природно, що за таких умов до командного складу міліції утруднювався доступ селян і робітників. Через освітній ценз на посаду начальників міліції комісарів міліцейських дільниць найчастіше призначалися адвокати - присяжні повірені та їхні помічники, а також офіцери, що одержали відстрочки по службі, або офіцери-інваліди.

Тимчасове положення про міліцію від 17 квітня 1917 р поставило міліцію під контроль місцевої адміністрації. На губернських комісарів прямо покладалося керівництво міліцією в межах губернії. Вони ж мали приймати скарги на дії начальників міліції та їхніх помічників. У випадку явної невідповідності начальника міліції займаний посаді урядовий інспектор міг тимчасово усунути його, доповівши про це м. 1 н. і р. ч. внутрішніх справ, який повинен був прийняти остаточне рішення.

Таким чином, хоча формально міліція перебувала у віданні земств і міських управ, Тимчасовий уряд прагнув до її централізації. І для цього існувати вагомі підстави. Країну захлеснула хвиля злочинності, масового безладдя. Події розвивалися так швидко, що вже незабаром після повалення царату і викликаной цим ейфорії багато хто став розуміти надзвичайну складність становища. Тимчасовий уряд спробував здійснити відповідні заходи, значну частину обов'язків поклавши на органи міліції.

Стаття 18 Тимчасового положення про міліцію від 17 квітня 1917 р покладала на міліцію обов'язок вживати заходів по припиненню порушень порядку. Керуючись цим, міліція боролася з антиурядовою, протиправною діяльністю ліворадикальних партій і окремих політичних діячів. Після інспірованих більшовиками кривавих подій 3 липня 1917 р у Петрограді міліцією за участь у них було заарештовано і 03 чоловіка з-поміж найбільш активних

Намагаючись контролювати ситуацію, органи міліції стежили за мітингами, які проводилися ліворадикальними партіями. Проте слід зазначити: міліція Тимчасового уряду з причини входження до її складу маси малописьменних, ненавчених, погано озброєних людей, що не могли кваліфіковано виконувати свої обов'язки, була за своїми якостями набагато слабшою аніж царська поліція. Крім того, на міліціонерів не могла не впливати сама ситуація та активна агітація, яка велася членами ліворадикальних партій.

На слабкість міліції як органу правопорядку звертати увагу як звичайні громадяни, так і високопоставлені чиновники Тимчасового уряду. Так, незабаром після демонстрації, що трагічно закінчилася, 3 червня 1917 р товариш міністра внутрішніх справ В.Д. Щепкін у зверненні до Петроградського міського голови скаржився з приводу того, що під час проходження в місті безладь" у центральних районах Петрограду була виявлена "дуже слабка служба чинів міської міліції.

Зважаючи на слабкість міліції. Тимчасовий уряд в останні місяці свого існування всіляко прагнув зміцнити її У серпні-вересні 1917 р здійснювалося широке обстеження міліцейського апарату країни. Перед чиновниками з особливих доручень Головного управління у справах міліції, які проводили обстеження, було поставлено завдання перетворити міліцію на дієвий орган охорони правопорядку Проте вжиті заходи не мали практичних наслідків. Здійснювалися спроби зміцнити міліцію і в інший засіб - шляхом включення до її складу солдат та офіцерів, а також посиленням озброєння. Але й це не виправило ситуацію.

Наприкінці жовтня в Петрограді різко активізувалася діяльність більшовиків. 23 жовтня начальник петроградської міської міліції Н.В.Іванов через поширення тривожних чуток наказав комісарам міліції підсилити пильність, тримати резерви в половинному складі, висилати для обходу районів патрулі, відновити необхідні обшуки й облави. Крім того, наказувалося встановити поспільне чергування комісарів та їхніх помічників. Проте більшість із міліцейських підрозділів у період більшовицького перевороту в Петрограді лише спостерігала за перебігом подій.

Після жовтневого перевороту багато з працівників міліції, як у Петрограді, так і в інших місцевостях, насамперед командний склад, що не підтримували нову владу, залишили свої місця, закликаючи до того ж і рядових міліціонерів. Проте здебільшого міліціонери сприйняли більшовицький переворот і зміни, що відбулися, байдуже, зайняли пасивну позицію. Лише подекуди, в основному⁷ у великих містах, як, наприклад, Харків (після зайняття його військами Раднаркому під командуванням В. А. Ангонова-Овсєєнка), були скликані загальні збори залишків міліції аби прийняти постанову на підтримку радянської влади. Проте навіть самі більшовики констатували, що міліція, яка підтримала нову владу, була хисткою і ненадійною і складалася головним чином з декласованого елементу, люмпен-пролетарів, людей, які не бажали займатися продуктивною працею.

Таким чином, після Жовтневого перевороту 1917 р., з поваленням Тимчасового уряду створена ним народна міліція фактично припинила своє існування.