

LISOGOROVA E.N. LEGAL REGULATION IN UKRAINE IN 1920-TH YEARS OF INSURANCE FOR CATTLE FROM A CASE, VEGETATIVE CULTURES FROM A HAILSTONES AND OTHER ACT OF NATURE

The question of legislative maintenance in insurance of animals from a case, vegetative cultures from a hailstones and other act of nature, practical activities in Ukraine by the specified kinds of insurance is considered.

УДК 343.843

Д.О. НАЗАРЕНКО

Харківський національний університет внутрішніх справ

ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТКУ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО (АДМІНІСТРАТИВНОГО) НАГЛЯДУ¹

Проаналізовано законодавство та спеціальна література, зроблені висновки з найбільш складних питань поліцейського (адміністративного) нагляду, висловлені пропозиції по вдосконаленню чинного законодавства.

В плані виникнення і розвитку поліцейського (адміністративного) нагляду у юридичній літературі це питання досконально не розглядалося, по деяким питанням були опубліковані тільки фрагментарні результати досліджень. Тому за мету роботи ми поставили показати виникнення і розвиток не тільки органів, які застосовують адміністративний нагляд, але й простежити як еволюціонувало це важливе і складне правове явище. Новизна роботи полягає у демонстрації зв'язку історичних аспектів виникнення і розвитку поліцейського нагляду із сьогоденням і у висновках, що такий підхід дозволяє більш глибоко та всебічно розглянути адміністративний нагляд, правовий статус піднаглядного і його адміністративну і кримінальну відповідальність за порушення правил нагляду.

Відомо, що кожна держава прагне захистити своїх громадян від злочинних посягань, і особливо від злочинів з боку осіб, що раніше вчинили злочин і звільнилися від відбування такого найтяжчого покарання як позбавлення волі. У всіх країнах в цих цілях передбачається встановлення поліцейського (адміністративного) нагляду за окремими категоріями осіб, звільнених з місць позбавлення волі, які і після звільнення представляють певну небезпеку для суспільства [1, с.60-64; 2, 3, с.192-195; 4, с.107-110; 5].

Нагляд практикується двох видів: 1) невідкритий (таємний, прихований), вживаний згідно чинному законодавству в ході проведення оперативно-розшукових заходів відносно підозрюваних, обвинувачених, засуджених. При цьому порядок призначення і здійснення невідкритого нагляду в Статуті про попередження і припинення злочинів не були визначені; 2) відкритий (гласний, прозорий) нагляд, що носить примусовий характер та розрахований головним чином на забезпечення громадської безпеки; застосовувався відносно окремих категорій звільнених з місць позбавлення волі і які продовжують представляти небезпеку для суспільства.

На нашу думку, для правоохоронної галузі представляє певний інтерес дослідження історії виникнення і розвитку такого гострого заходу попередження рецидивних злочинів, як поліцейський (адміністративний) нагляд [6, 7].

З історії відомо, що в раніше діючому законодавстві

поліцейський нагляд мав потрібне значення як міра: а) що застосовувалася слідчими органами (іноді іменувалася особливим наглядом поліції); б) кримінального покарання - основного або додаткового, що застосовувалася за вироком суду і що призначався відповідно до Уложення про кримінальні покарання 1903 р. довічно (для осіб, засланих у віддалені місця) або тимчасово (на термін від 1 до 4 років); в) адміністративна, що застосовувалася відповідно до Уложення 1882 р. відносно осіб, визнаних «шкідливими для громадського спокою». Застосування відкритого нагляду приводило до істотного обмеження прав піднаглядного: у нього відбирався вид на проживання, йому заборонялися державна служба, педагогічна діяльність та ін.

Поліцейський нагляд в дореволюційному російському законодавстві представляв ряд обмежень засудженого в його вільному пересуванні і попередженні загрози з його сторони небезпеки для суспільства. В літературі наголошувалося, що нагляд примикає до інституту поразки в правах, а за своєю юридичною природою він складав додаткове покарання до позбавлення волі, з тенденцією перетворитися на самостійний вид покарання для «маловажних порушень, де короткострокове позбавлення волі небажане» [8-11].

Обмеження, що входять в поліцейський нагляд, ґрунтувалися на небезпеці рецидиву з боку звільненого з місць позбавлення волі. В XVII ст. існувала вимога поручительства, до представлення якого засуджений залишався у в'язниці. Фактично відносно осіб, що викликали підозру в можливості вчинення з їх сторони рецидиву, покарання у вигляді позбавлення волі продовжувалося. Ця ж тенденція спостерігалася і в країнах Західної Європи [12, р. 32-33]. Так, згідно § 361 Німецького уложення суд, засуджуючи винного за жебрацтво, проституцію тощо, мав право в той же час додати відсилення його до земської поліції, яка після відбуття ним покарання розміщувала його в робочий будинок або направляла на громадські роботи; за Голландським уложенням 1881 р. ті, що вийшли з в'язниці, також за відомих умов могли бути розміщені в робочий будинок².

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Трубніков В.М. (ХДУ ім. В.Н. Каразіна).

² Доречно відзначити, що подібне відношення до осіб, що представляють небезпеку для суспільства, наявне і в чинному законодавстві багатьох західних країн (наприклад, Федеральної

На наш погляд, історичний ракурс розгляду поліцейського нагляду найбільш привабливий при дослідженні таких питань, як: а) органи і умови здійснення поліцейського нагляду; б) мета, що стоїть перед поліцейським наглядом; в) зміст обмежень, з яких складається нагляд; г) терміни тривалості поліцейського нагляду.

1. Поліцейські органи, що здійснюють поліцейський³ (адміністративний) нагляд.

Поліцейська функція, у тому числі і здійснення примусових заходів, по припиненню порушень встановлених правил поведінки виникла одночасно з появою держави. Вже, по-перше, у державних утвореннях східних слов'ян (VI-VIII століття), пізніше в Київській Русі, функції поліції виконувалися дружиною князя. У міру розвитку держави поліцейські функції в тій чи іншій мірі реалізовували ті особи, що перебували посадниками, тисяцькими, сотниками, старостами, вірниками та ін. Проте ця діяльність не була їх основним обов'язком і поєднувалася з іншим видами діяльності. З кінця XV століття на місцях стала формуватися система поліцейських служителів - бірючей, тюремних сторожів, катів й т.д. В період з кінця XV століття до середини XVI століття поліцейські функції здійснювали в центрі органи палацово-вотчинного управління, а на місцях - намісники і волостелі. Пізніше до них приєднуються тимчасові уповноважені великого князя, що направляються на місця з самими різним дорученнями, у тому числі для боротьби з розбоями.

За точку відліку початку організації і діяльності спеціальних служб на Русі слід сприймати 1565 р., коли царем Іваном IV (1533-1584 рр.) був створений прообраз майбутнього поліцейського органу. Для боротьби зі «зрадою» усередині держави Іван IV створив окреме військо, яке в основному складалося з дворян. При «вступі до служби» людина давала клятву зречення «від вся і всіх» - батька, матері, сім'ї. З цієї миті він присягався служити тільки государю і беззаперечно виконувати тільки його веління. Йому ставилося в обов'язок вишукувати, а потім виганяти або винищувати государевих супротивників, доносити про все, що бачить, і з людьми не з опричинни справи не мати. Опричне військо було побудовано за типом чорного ордену: «Сам він був ігуменом, князь Опанас В'яземський - келарем, Мілюта Скуратов - паламарем; і вони разом з іншими розподіляли служби монастирського життя». І раптом у 1572 р. опричнина скасовується також несподівано, як і виникла. Під страхом втрати заборонялося навіть вживання цього слова. Не дивлячись на те, що

опричнина була достатньо коротким епізодом в історії Росії, сумна пам'ять про неї збереглася надовго. Про причини виникнення і ліквідації опричинни царя Івана IV дотепер у істориків немає єдності.

Під час становлення представницької монархії (середина XVI-XVII століття) мало місце значне розширення органів, що виконують поліцейські функції. На зміну палацово-вотчинній прийшла наказова система управління. Серед наказів можна було виділити групу виконуючих переважно судово-поліцейські функції. В середині XVI століття систему поліцейсько-розшукових органів держави очолював розбійний наказ. Він займався розшуком і судом по «розбійних справах» і через органи губного і земського управління здійснював керівництво місцевою поліцією. В ньому затверджувалися на посаді губні старости, цілувальники і дяки. В Москві і Московському повіті функції боротьби із злочинністю та поліцейського нагляду були покладені на земський наказ. У кожному губному окрузі (повіті) утворювалася губна хата, на чолі якої стояв губною староста, що обирався з дворян або боярських дітей. Затвердження старости на посаді губної відбувалося в розбійному наказі. При губному старості існували цілувальники, що обиралися з селянської або є посадником верхівки. Діловодство вів губний дяк. Губні старости здійснювали загальний судовий-адміністративний і поліцейський нагляд за повітами: вели боротьбу з розбійниками, займалися справами про вбивства, підпали, завідували в'язницями. Губні і земські органи діяли паралельно, проте в багатьох місцях був лише один з цих органів.

В XVII столітті відбулася реорганізація місцевого управління: в 146 містах з повітами земські, губні хати і городові прикажчики стали підкорятися воєводам, що призначалися з центру, а також прийняли на себе адміністративні, поліцейські і військові функції. Призначення здійснювалося Розрядним наказом, далі відбувалося затвердження царем і Боярською думою. Претенденти на місце воєводи зверталися до царя з чолобитною, в якій просили призначити їх на посаду. Термін служби воєводи обчислювався в 1-3 роки, за службу він одержував вотчину і помісний грошовий оклад. Воєвода мав наказову або в'їзну хату, в якій розв'язувалися справи по управлінню містом і повітом. Контроль за діяльністю воєвод здійснював наказ. Круг поліцейських обов'язків воєвод не був чітко визначений законодавством і наказами. Основні поліцейські функції зводилися до охорони громадського порядку. У всіх наказах вимагалася дивитися, щоб ніде не було «бою, грабежу, корчму, потюну, розпусти і недозволеної гри». На воєвод була покладено піймання злодіїв і розбійників. Вони організовували реєстрацію всіх приїжджих, регулювали виїзд з свого міста і повіту. До числа постійних обов'язків воєвод входив нагляд за дотриманням правил пожежної безпеки, поліцейський нагляд, контроль за санітарною безпекою, дотриманням правил торгівлі, контроль за входів і терезів, дорожня справа і поштовий зв'язок. В XVII столітті на місцях продовжували функціонувати земські і губні хати. Судочинство по губних справах проводилося дяками, піддячими, хатою відав губний староста. В їх веденні знаходилися в'язниці, кати і виборні від населення, сотницькі і десятські.

У віданні губних хат фактично знаходилися всі кримінальні справи. Земські хати обиралися чорносошними селянами і людьми, що перебували посадниками, на сході. Ці органи відали розкладкою податей і здійснювали деякі поліцейські функції. Із закінченням оформлення кріпацтва одержує подальший розвиток вотчинна поліція. Феодал

Республіки Німеччини).

³ Термін «поліція» походить від грецького politeia (polis - місто) - так Аристотель називав міські власті, в цілому державне управління, пристрій. Основне значення зусиль державної влади зводилося до забезпечення зовнішньої безпеки. Римляни запозичили слово «поліція», і з середньовічної латині з кінця XVI ст. воно входить в лексикон європейських держав. При цьому даний термін використовується в самому невизначеному значенні, включаючи «доброту вдачі», добру моральність, що охороняється законом». В XVI ст. в містах Західної Європи поліція виникає як урядова установа, що має своїм завданням забезпечення безпеки. Проте саме поняття поліції до кінця XVI ст. охоплювало собою і законодавчу, і судову, і адміністративну діяльність. Таким чином, до початку 18 ст. «поліція» визначала всю урядову і адміністративну діяльність, державне управління в тісному значенні слова. В Росії поліцейська діяльність здійснювалася і до виникнення терміну «поліція», який витіснив надалі вітчизняну «благочинність».

здійснював поліцейську функцію щодо своїх кріпосних, спираючись на керований ним спеціальний апарат.

Огляд історичних матеріалів, що відображають організацію і діяльність органів ранньофеодальної і станово-представницької монархії, свідчить, що спеціальних органів поліції в Росії X-XVII століть не було. Поліцейські обов'язки виконувалися більшістю органів держави як в центрі, так і на місцях. Тому термін «поліція» можна вживати по відношенню до Росії XVII ст. лише умовно. Буде більш правильно говорити про органи, які вирішували питання, що склали надалі особливу поліцейську функцію та витікали із загальної охоронної функції держави.

В другій половині XVII століття - першій чверті XIX століття в Росії затверджується абсолютна монархія. Вперше в російській історії поліція стає самостійною ланкою державного апарату. Прийнятий в 1649 р. наказ про благочинність став діяти не тільки в Москві, але й на всій території країни. В великих містах об'їзним головам доручалося здійснювати паспортний контроль, спостерігати за порядком, санітарією і освітленням. Вони ж формували місцеву поліцію та адміністрацію, організовували патрулювання вулиць. З початку XVIII століття стали з'являтися регулярні поліцейські формування.

У 1702 р. органи губного самоврядування були скасовані. Їх функції перейшли до воєвод. Після утворення в 1710 р. губерній поліцейські функції були покладені також на губернаторів. За воєводським наказом 1719 р. вони повинні були піклуватися про охорону прав і безпеки місцевих жителів, переслідувати «гулящих людей», піклуватися про справність доріг, дотримуватися правильності заходів. Ці функції воєвода розділяв із земськими комісарами. Крім всього іншого на них покладалося спостереження за справністю і безпекою шляхів сполучення і заїжджих дворів, переслідування збіглих і розбійників, сприяння відправленню правосуддя, а також піклування про моральність і релігійність обивателів. В містах поліцейські функції входили в компетенцію магістратів - встановлених Петром I органів державного самоврядування. Перша спеціальна поліцейська посада в Росії з'явилася в 1718 р. - в Петербурзі був призначений генерал-поліцеймейстер. До 1722 р. поліцеймейстери з'явилися і в багатьох великих містах. При них створювалися канцелярії поліцейських справ. До числа функцій цих органів була віднесена охорона порядку, спокою і безпеки, розшук збіглих, продовольчі і протипожежні заходи, рішення питань міського впорядкування. Регламент Головного магістрату 1721 р. заснував регулярну поліцію.

Після смерті Петра I Головний магістрат було скасовано, а органи міського самоврядування стали підкорятися губернаторам і воєводам, що узяти на себе відправлення основних поліцейських функцій.

У 1732 р. в штат петербурзької поліції вводиться посада обер-поліцеймейстера, створюється канцелярія з радників, секретаря, роти драгунів для роз'їздів. У 1733 р. в 23 губерніях і містах були створені поліцеймейстерські контори, очолювані поліцеймейстерами з офіцерів даного гарнізону. Кожному поліцеймейстеру додаються невеликі команди і канцелярські служителі. Не дивлячись на ці перетворення повноваження поліцейських контор були вельми звужені, оскільки багато поліцейських функцій залишилися у віданні губернаторів і воєвод. Місцева поліція повинна була спостерігати за зовнішнім порядком і «благочинністю» в місті. В 1746 р. встановлена експедиція у справах злодіїв і розбійників, указами 1746 і 1747 рр. встановлювалися правила поведінки в громадських місцях. Указом 1750 р. рег-

ламентуються методи боротьби з проституцією. Указом 1740 р. регламентувалася патрульна служба в містах. Проте до початку 60-х років XVIII ст. число поліцейських установ скоротилося, а ті, що залишилися, перейшли в 1762 р. в підпорядкування губернаторів і воєвод. Загальна поліція в XVIII столітті працювала погано, що і спричинило корінну перебудову її органів. Вона була здійснена в період царювання Катерини II, в наказі 1767 р. яка визначала поліцію як «встановлення, піклування якого все то належить, що служить до збереження благочинності в суспільстві». Відповідно до «Уложення для управління губерній» в повітах була введена посада земського справника, який очолював поліцейський орган - нижній земський суд. Канцелярія нижнього земського суду складалася з двох столів: старанного і слідчого. Капітан-справник і засідателі нижнього земського суду (їх було 2-3 чол.) обиралися дворянством повіту на 3 роки і затверджувалися на посаді губернатором. Нижній земський суд виконував розпорядження вищестоящих властей, а також рішення судів, проводив попереднє розслідування по кримінальних справах. На нього покладалася основна поліцейська функція «мати пильнування, щоб в повіті збережені благочинність і порядок». Справник і нижній земський суд здійснювали нагляд за станом мостів і доріг, за порядком під час торгівлі, спонукали населення до справного виконання повинності і сплати податей, займалися презирством жебраків, наглядали за дотриманням протипожежних і протиепідеміологічних заходів. Охорона «тиші і спокою» в місті повіту покладалася на городничого, що виконував на території міста функції, аналогічні тим, які відправлялися капітаном справником в повіті. Городничий призначався Сенатом за поданням губерньського правління.

Вельми серйозним поворотом в справі перебудови місцевої поліції стало видання «Статуту благочинності». В його основу були включені матеріали «Уложення про губернії» і іноземні поліцейські норми. З 1779 р. починається робота над проектом «Статуту благочинності», яка завершилася в 1881 р. 08.04.1882 р. Статут був опублікований, і включав 14 глав, 274 статті і визначав структуру поліцейського апарату в містах. Згідно статуту в містах створювалися нові поліцейські органи - управи благочинності. В губерньських містах вони очолювалися поліцеймейстерами, в повітах - городничими. Управа благочинності забезпечувала правову охорону, здійснення поліцейського нагляду, примушувала жителів виконувати закони і ухвали влади, приводила у виконання розпорядження губерньської адміністрації і рішення суду, відала міським впорядкуванням і торгівлею. Управа проводила попереднє слідство по кримінальних справах, а по дрібних злочинах - вершила суд. До складу управи благочинності входили поліцеймейстер (або городничий), 2 пристави (по кримінальних і цивільних справах) і 2 ратмана. Відповідно до статуту населений пункт розділявся на частини, на чолі яких ставили приватних приставів. Центральним органом була особлива поліцейська установа - канцелярія приватного пристава, що називалася «частиною». При кожній частині столичних і земських міст зміцнювалися приватні поліцейські команди. В кожній частині було наказано мати брандмейстера для боротьби з пожежами. Приватний пристав мав при собі двох «градських сержантів». При кожній частині працювали словесні судді. Частина ділилася на квартали. Поліцейські функції в кожному кварталі виконували квартальні наглядачі і квартальні поручики. Квартальний наглядач обирався управою благочинності, а квартальний поручик обирався жителями кварталу на 3 роки. За порядком на

вулицях спостерігали рядові поліцейські-будочники. Реформи поліцейських органів, здійснені Катериною II, переслідували мету укріпити урядовий апарат на місцях.

В період правління Павла I міське станове самоврядування зливається воедино з органами поліції. Замість управ благочинності засновувалися міські правління - рагтаузи, які об'єднували в собі адміністративно-поліцейські, фінансово-господарські і частково судові функції. З 1799 р. у всіх губернських і повітах містах стали відкриватися військово-політичні органи - ордонанс-гаузи, кожний з яких очолювався поліцмейстером, городничим або комендантом, мав військовий суд і в'язницю. В XVIII столітті уряд упорядкував управління селянами. В кожній волості селяни обирали сільський наказ. Це був поліцейський і фінансовий орган, що здійснював нагляд за порядком, виконанням розпоряджень урядових установ. В подальшому, Олександр I разом з реформуванням політичної поліції здійснив зміни в організації загальної поліції в систему централізованих органів. У 1802 р. створюється міністерство внутрішніх справ, основним завданням якого стала турбота «про повсякденний добробут народу, спокій, тишу і впорядкування імперії». В 1810 р. з МВС виділяється Міністерство поліції для управління адміністративно-поліцейськими установами. Воно складалося з 2-х канцелярій (загальної і особливої) і 3-х департаментів. Адміністративно-поліцейським апаратом, в'язницями відав департамент поліції, продовольчими справами - департамент поліції господарської, а постачанням медичних установ ліками - департамент поліції медичної. Недовго проіснувавши, вже в 1819 р. Міністерство поліції було скасоване, а його апарат був переданий до складу МВС.

В 1837 р. реорганізується система поліцейських органів у зв'язку з розподілом повітів на більш дрібні адміністративно-територіальні утворення - стани. У зв'язку з цим з'явилася посада станового пристава. Становий пристав в своїй діяльності спирався на сільську виборну поліцію: сотницьких і десятських і на вотчинну поліцію поміщиків. Зведення законів 1832 р. не встановлювало точні межі поліцейської і судової влади поміщиків: їм надавалося право застосовувати «домашні засоби» покарання. В умовах зростання злочинності царизм проводить в 60-70-х роках ряд заходів щодо зміцнення поліцейського апарату. В грудні 1862 р. відбулося об'єднання поліції повіту і міського; створюється єдине поліцейське управління повіту на чолі із справником і помічником. Справник призначався губернатором. Міську поліцію очолював поліцмейстер і його помічник. При кожному поліцейському управлінні були канцелярії і розсильні. До складу поліції повіту і міського входили «виконавчі урядовці» та «інші поліцейські чини». При поліцейських управліннях в містах існували пожежні команди на чолі з брандмейстерами. Вся поліція губерній підкорялася губернаторам. Структура поліцейського апарату в столицях ускладнювалася. Круг обов'язків міської і повіту поліції містився в цілому ряді законодавчих актів. Компетенція органів поліції в основному була зафіксована в «Загальній установі губернській» і в «Статуті про попередження і припинення злочинів». «Загальна установа губернська» встановила, що «предмети відомства поліцейських управлінь і підлеглих їм осіб торкаються: спостереження за виконанням законів, охорони безпеки і справ суспільного впорядкування; виконання обов'язків у справах казенного управління суспільного господарства; виконання обов'язків у справах судового відомства; виконання обов'язків у справах військового відомства».

Подальші статті «Уложення» конкретизували основні

напрями діяльності поліції, в задачі якої по спостереженню за виконанням законів (у тому числі і поліцейського нагляду), охороні безпеки і суспільному впорядкуванню входило: обнародування указів і ухвал уряду, «всякі оголошення, сповіщення і виклики за наказом начальства», «охорона недоторканності прав і спокійного здійснення обрядів Церкви Православної» та ін. Така докладна регламентація обов'язків місцевої поліції не забезпечувала гарантій законності її дій. В 60-70 рр. уряд приймає ряд заходів по збільшенню чисельності службовців загальної поліції і підвищенню якості підбору і підготовки кадрів. Поліцейським було збільшена платня, підвищений розмір пенсій, введені медалі за вислугу років. З 1873 р. був введений принцип вольного найму. 21.03.1879 року був утворений інститут поліцейських урядників. Поліцейські урядники призначалися в допомогу становим приставам «для виконання поліцейських обов'язків, а також для нагляду за сотницькими і десятськими». Число урядників в губернії було 100-200 чоловік, в середньому на повіт приходилося по 11 чоловік. Відповідно до інструкції 1878 р. урядникам наказувалося «охороняти громадський спокій і стежити за проявом яких би то ні було дій і толку, направлених проти уряду, влади і громадського порядку». В розглянутий період в крупних містах Росії була створена кінно-поліцейська варта. 5.04.1879 р. виданий указ про призначення тимчасових генерал-губернаторів, які наділялися наступними повноваженнями: правом адміністративної висилки всіх осіб; арешту будь-якої особи; припинення періодичних видань; «взагалі вживати тих заходів, які за місцевими обставинами вони визнають необхідними для охорони спокою».

Інститут тимчасових генерал-губернаторів виявився недостатньо ефективним, і в 1880 р. імператор створив новий надзвичайний орган - Верховну розпорядливу комісію. 15.11.1880 р. цар видав указ про злиття департаменту державної поліції (колишнього Третього відділення) і департаменту поліції старанної. В результаті виник єдиний департамент державної поліції (з 1883 р. - департамент поліції), що сполучала в собі функції як політичної так і загальної поліції. В 80-90-х роках зазнала зміни структура департаменту поліції, який був розділений на 2 крупні відділи: адміністративно-поліцейський, включаючи перше (розпорядливе) і друге (законодавче) діловодство, і державної поліції, до якого увійшли третє (секретне), четверте (судове) і п'яте (старанне) діловодство. Спочатку після створення департаменту державної поліції цей орган підкорявся Міністру внутрішніх справ. За інструкцією 1882 р. - товаришу міністра був підлеглий безпосередньо департамент державної поліції. По відношенню до губернаторів і градоначальників йому було надано «керівництво їх діяльністю по попередженню і припиненню злочинів». В кінці XIX ст. були продовжені заходи по зміцненню загальної поліції. Значно розширилися штати поліцейських команд, були створені нові органи. Зміцнювалися адміністративно-поліцейські сили в селі, де був створений корпус сільської варті, основна задача яких полягала в охороні поміщицьких володінь.

На початку XX ст. урядом вжиті додаткові заходи по посиленню апарату загальної поліції. В 1899 р. Міністерству внутрішніх справ надавалося право створювати «в межах тих же фабричних і гірничопромислових районів» поліцейські сили. До числа обов'язків співробітників фабрично-заводської поліції входило: вивчення складу робітників, розмір середнього заробітку по професіях та ін. В 1903 р. для «охорони благочинності, загального спокою, безпеки і порядку в місцевостях, підвідомчих поліції»

повіту, була створена поліцейська варта, що представляла з себе озброєну опору діям станових приставів замість виборної сільської поліції. До складу поліцейської варти повіту входили урядники і стражники, у тому числі кінні команди. В поліцію повіту вартовому приймалися переважно відставні або звільнені в запас чини, що були російськими підданими, 25 років, грамотні і мали «здорову статуру». Службовці поліцейської варти повіту підкорялися становим приставам і справникам повітів. Чергове зміцнення поліцейських органів було проведено після революції 1905-1907 рр. З кінця XIX століття при канцеляриях поліцмейстерів стали формуватися розшукові відділення. В 1908 р. «для провадження розшуку у справах загального кримінального характеру» розшукові відділення чотирьох розрядів почали створюватися у складі поліцейських управлінь у всіх губерніях та інших значних містах. Закон 1908 р. і інструкція МВС від 9.08.1910 р. як би прив'язали розшукові відділення до свого міста. Цей порядок позбавляв розшукову поліцію певної оперативності. Реформа кримінального розшуку, здійснені в Росії в роки першої світової війни, не привела до кардинального поліпшення роботи загальної поліції [13]. 30.10.1916 р. цар затвердив Положення про посилення поліції в 50 губерніях імперії і про поліпшення службового і матеріального положення поліцейських чинів. Уряд вжив заходів і по якісному поліпшенню озброєння поліції.

Після злому самодержавства під час Лютневої революції царська поліція була ліквідована. Юридичним актом закріплення процесу ліквідації стали ухвали Тимчасового уряду від 06.03.1917 р. про ліквідацію корпусу жандармів, і від 10.03.1917 р. про скасування Департаменту поліції, було оголошено про заміну поліції «народною міліцією»⁴. Ради робочих і селянських депутатів, які виникли одночасно з народною міліцією, організували загони робочої міліції та інші озброєні формування трудящих, які охороняли фабрики і заводи, і спостерігали за охороною громадського порядку. В ухвалі «Про затвердження міліції» Тимчасовий уряд вказав, що призначення народної міліції відбувається державною адміністрацією. Таким чином, народна міліція, створена відразу після Лютневої революції стала невід'ємною частиною державного апа-

⁴ Міліція (лат. *militia*) у римлян спочатку визначала службу солдатів-піхотинців (лат. *miles*), що, у свою чергу, витікало від *mille* (тисяча, легіон). З часу установаження постійних армій в протилежність ним міліцією стали називати військо, що формується тільки на час війни, свого роду ополчення, сукупність військово-здатних громадян, термін навчання яких зводився до мінімуму. Армія, яка була організована на таких началах, називалась міліційною. В технічному значенні термін «міліція» служить також для визначення особливих частин військ. В Росії, зокрема, під цією назвою було сформовано ополчення (земське військо 16 до 1806 р. у складі 612 тис. чол., яке через рік було розпущене). Головна їх відмінність від військ регулярних і початкових полягала в тому, що вони комплектувалися з осіб, не військовозобов'язаних, які поступали на службу добровільно.

Термін «міліція» використовувався, крім того, «для визначення дружин, які формувалися для несення поліцейської служби і охорони порядку в тих випадках, коли урядова влада силою обставин (народне хвилювання, евакуація з причини настання ворога) позбавляється можливості правильно відправляти свої функції».

Міліція в сучасній Україні – це «державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань» [14, ст.1].

рату.

Після Великої Жовтневої соціалістичної революції, II Всеросійський з'їзд Рад юридично закріпив ліквідацію Тимчасового Уряду та його органів на місцях і в центрі. В багатьох містах і районах здійснювалася реорганізація міліції.

Правовою основою організації радянської міліції була ухвала НКВС «Про робочу міліцію», видана 28.10(10.11).1917 р., де не передбачалися організаційні форми міліційного апарату. Пов'язано це було, перш за все, з поглядами правлячої верхівки на державний устрій, зокрема, виходячи з того, що із зламом старої державної машини, перш за все, ліквідовувалися армія і поліція, а їх функції переходили до озброєного народу. Організаційно-правовий вираз ця ідея отримала в тому, що формування робочої міліції відбувалося, як правило, на основі добровільності.

Внаслідок того, що формування робочої міліції не мало постійного штату, вони носили характер масових самодіяльних організацій. Вже в березні 1918 р. комісар НКВС поставив перед Урядом питання про організацію радянської міліції на штатних початках. 10.05.1918 р. колегія НКВС прийняла розпорядження: «Міліція існує як постійний штат осіб, виконуючих спеціальні обов'язки, організація міліції повинна здійснюватися незалежно від Червоної Армії, функції їх повинні бути строго розмежовані». 15 травня це розпорядження було розіслано телеграфом всім губернаторам Росії. 21.10.1918 р. НКВС і НКЮ затвердили Інструкцію про організацію радянської робочо-селянської міліції. 15.10.1918 р. вона була розіслана в губернські і повітові управління міліції та встановлювала організаційно-правові форми міліції для всієї Росії. Центральним органом радянської міліції стало Головне управління міліції, яке здійснювало: загальне керівництво діяльністю радянської міліції; видання наказів і інструкцій, що визначають технічну і, обов'язково, політичну сторону роботи; нагляд за діяльністю органів міліції та ін. Основні ланки апарату міліції складали губернські і повітові управління. Крупні міста могли мати свою міську організацію міліції, але з особливого дозволу НКВС. Низовою ланкою апарату була ділянка на чолі з дільничним начальником, якому підкорялися старші міліціонери і міліціонери.

На органи міліції покладался обов'язок здійснювати оперативно-розшукові заходи, пов'язані з негласним наглядом за конкретними особами. Відкритий (гласний) поліцейський нагляд був ліквідований, але замість нього адміністративний нагляд був введений лише в 1966 р. Здійснення адміністративного нагляду було покладено на міліцію. Осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, беруть на облік, фотографують, а у разі необхідності беруть відбитки пальців. Працівники міліції зобов'язані систематично контролювати поведінку цих осіб, запобігати порушенням ними громадського порядку та прав інших громадян і припиняти їх, проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду [15, с.46-52; 16, с.164-171].

2. Порядок і умови здійснення поліцейського нагляду.

Що стосується умов здійснення поліцейського (адміністративного) нагляду, то він ґрунтувався, перш за все, на тій меті, яка ставилася перед ним. Мета поліцейського нагляду як карального заходу – це попередження вчинення злочинних діянь з боку осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Тому в кримінальних кодексах нагляду звичайно додавався характер не самостійного, а додаткового

заходу, що становить результат деяких покарань [17]. Елементи нагляду: а) обмеження у вільному виборі місця проживання, що виражається або в забороні піднаглядному мешкати в певних місцях (наприклад, в столицях, великих містах тощо), або в призначенні йому урядом певного місця для проживання; в другому випадку нагляд фактично утілює в собі властивості посилення; б) обмеження права пересування з вибраної піднаглядним або призначеної йому місцевості.

У XVII ст. виділялися дві системи поліцейського нагляду: французька і англійська (до неї примикала і німецька система). Поліцейський нагляд за звільненими з галер зустрічається у Франції з XVII ст., а ордонанс поліції 1704 р. містив вже докладну регламентацію нагляду (піднаглядним наказувалось проживання у визначених поліцією місцях, порушення чого каралося відправкою на галери). Прийняті згодом кримінальні кодекси французької революції умовчували про поліцейського нагляду, проте декретами 1805 і 1806 рр. він був відновлений відносно звільнених від каторжних робіт. Перший декрет надавав звільненим право обирати собі місце проживання, за винятком окраїн і фортець, але наказував їм у вибраному для проживання місці прибути до префекта, який відправляв їх під нагляд комунальних властей. Другий декрет надавав право міністру поліції призначати звільненим місце проживання, заборонивши їм перебування в столицях і значних містах; для зміни проживання був потрібен особливий дозвіл префекта.

Уложення 1810 р. розширило застосування нагляду, крім звільнених від каторжних робіт, на звільнених від гамівного будинку і засуджених до вигнання. Згідно окремим спеціальним законам, нагляд міг застосовуватися до звільнених за корисливими і політичними злочинами. Нагляд за Уложенням призначався судом і полягав в наступному: 1) держава і потерпіла особа мали право вимагати від звільненого або його батьків і опікунів кошти в певній сумі, поручительства доброї поведінки. У разі вчинення звільненим якогось злочину або проступку поручительство відмінялося; 2) якщо поручительство було відсутнє, то звільнений залишався у розпорядженні поліцейського органу, який міг указати йому для проживання певну місцевість на свій розсуд; 3) при порушенні цієї вказівки, поліцейський орган міг затримати звільненого і застосувати ув'язнення його під варту до закінчення терміну нагляду.

Дана система себе не виправдала, оскільки допускала широке свавілля поліції. При цьому вона не забезпечувала і інтереси громадської безпеки, бо поручительство на практиці зводилося до незначних сум (100, 150 франків), що не зупиняло звільненого від спокуси вчинення нових злочинів і проступків.

Закон 1832 р. змінив цю систему - до поліцейського нагляду додавалися також особи, звільнені від ув'язнення; відмінив поручительство і встановив, що призначений судом поліцейський нагляд полягає в: 1) забороні звільненому проживати в указаних адміністрацією місцевостях; 2) обов'язку його оголосити перед звільненням обране місце проживання і слідувати до нього згідно виданої йому подорожної; 3) обов'язку не відлучатися з такого місця без попередньої заяви про те меру і отримання від нього подорожної, з тим, щоб в новому місці з'явитися до мера протягом доби після прибуття; 4) у разі порушення цих правил, піднаглядний підлягав покаранню у в'язниці на термін не більше 5 років.

Нова система поліцейського нагляду проіснувала 18 років і виявила свої недоліки - ускладнювала для звільне-

них знаходження чесного заробітку. В цей час, з огляду на недоліки поліцейського нагляду стали висловлюватися різні точки зору з його вдосконалення. Одні вимагали повної його відміни, інші пропонували зберегти тільки для звільнених, які дійсно представляють небезпеку для суспільства, і тому пропонувалось надати адміністрації більш значні права, наприклад, призначати звільненим для проживання певну місцевість, затримувати їх без суду та ін. Але всі були за відміну довічного нагляду.

Ці проблеми не відразу були вирішені. Декретом від 8.12.1851 р. був заборонений піднаглядним в'їзд в столицю і встановлював для них за порушення цього розпорядження адміністративне посилення. І лише Законом від 24.01.1874 р. поліцейський нагляд стає мірою терміновою, призначається судом на строк не більше 20 років з дня звільнення, причому адміністрації надається право припинити його дію, або припинити його в порядку помилування. Поліцейський нагляд призначався як необхідний при засудженні осіб до каторжних робіт, ув'язненні, вигнанні і засудженні в гамівний будинок, при цьому закон давав суду право ухвалювати, що в даному випадку нагляд не повинен застосовуватися. Дія нагляду полягала в тому, що звільнений був зобов'язаний завчасно заявити, яке їм місце обирається для проживання, а за відсутності такої заяви місце призначалося адміністрацією; туди він слідував за особистою подорожною, зобов'язаний після прибуття з'явитися до мера і не міг покинути його до закінчення 6 місяців, за винятком випадків особливого дозволу з боку міністерства внутрішніх справ; у разі зміни місця проживання, зберігався обов'язок не покидати його раніше 6 місяців. Знаходження звільненого в сенському департаменті для піднаглядних було категорично заборонено.

В подальшому Законами від 27.05.1885 р. і 14.08.1885 р. для небезпечних рецидивістів була встановлена реліґація, з енергійним наглядом на місці, надавалося право адміністрації встановлювати поліцейський нагляд і відносно умовно звільнених, рекомендуючи при цьому привертати до цієї справи патронат громади.

Англійському праву поліцейський нагляд був невідомий, він розглядався як міра, несумісна з цивільною свободою. Вперше він був введений Крофтоном в Ірландії для достроково звільнених і в цьому значенні надалі сприймається Англією Законом 1869 р. як додаткове покарання, що призначається судом для рецидивістів і відносно осіб, що вчинили деякі види майнових злочинів.

Поліцейській нагляд у відношенні умовно звільнених з каторжної в'язниці як міра адміністративна, застосовувався в Австралії. Він полягав: 1) в обов'язку умовно звільненого протягом 48 годин після прибуття в кожне обране їм місце проживання заявити поліції, а при зміні його відвідати і поліцію колишнього місця проживання, і щомісячно в призначені поліцією дні перебувати в бюро поліції. Ці заяви повинні носити особистий характер, але поліція припускала можливість надсилати їх поштою. Нагляд міг бути переданий поліцією або господарю звільненого, якщо він погоджується прийняти на себе обов'язок періодично сповіщати поліцію про його поведінку і негайно повідомити її про розрахунок, або патронату громаді, до якого у такому разі звільнений адресує свої заяви. Патронат громади приймає на себе нагляд за умови вручення йому звільненим всього свого тюремного заробітку, який поступає на користь суспільства, якщо він буде позбавлений умовної свободи. Якщо звільнений не виконує обов'язки робити вказані заяви, він міг бути негайно затриманий без формальної на те постанови і приведений до

суду, який позбавляв його умовної свободи і повертав на весь невідбуттний термін у в'язницю; якщо ж залишилося менше року, то міг відправити його до в'язниці з тяжкими роботами.

Звільненому видавалося свідоцтво, в якому були визначені обов'язки: не чинити ніякого злочинного діяння, не входити в стосунки з особами явно підозрілими, не вести самому підозріле життя з відсутністю чесних занять і завжди носити при собі посвідчення про звільнення, пред'являючи його за першою вимогою чинам поліції або мировим суддям. За невиконання цих обов'язків звільнений міг втратити умовну свободу, в порядку судового розбору.

Поліцейський нагляд як додаткове покарання, визначене за судовим вироком, був встановлений актом 1869 р. відносно злочинців, а також актами 1871 і 1876 рр. Він застосовувався за розсудом суду до засуджених за злочини майнової властивості на строк до 7 років після відбуття в'язниці або кримінального рабства, і полягав у тих же обмеженнях, які встановлювалися і для достроково звільнених, з правом суду піддавати тих, що провинилися за сумарним розбором, до в'язниці терміном до 1 року.

Разом із поліцейським наглядом, в Англії були встановлені обмежувальні заходи для рецидивістів, які полягали в загрози покарання в сумарному порядку в'язницею до 1 року за деякі діяння, у вигляді загального правила, якщо ці діяння були учинені ними до закінчення 7 років після відбуття останнього покарання. Англійська поліція крім обмежувальних заходів нерідко вдавалася щодо піднаглядних і до заходів піклувальних: допомагала у трудовому влаштуванні, надавала грошові кошти тощо.

За Німецьким кримінальним уложенням правом встановлення поліцейського нагляду передавалось вищому поліцейському начальству, з урахуванням думки тюремної адміністрації. Суд міг визначити нагляд як додаткове покарання до позбавлення волі лише у випадках, спеціально вказаних в законі на термін не більше 5 років з дня відбуття покарання. У Німеччині нагляд розумівся не як покарання, а як терміновий і факультативний захід покарання і застосовувався він до осіб, які дійсно представляли підвищену небезпеку для суспільства. Нагляд полягав в: 1) наданні вищій поліцейській владі права забороняти піднаглядному перебувати у визначених нею місцевостях; 2) наданні їй права виганяти з держави іноземців, за якими був встановлений нагляд; 3) праві проводити обшуки у піднаглядних, без утруднення загальними формальними умовами. Що ж до умовно звільнених, то до них поліцейський нагляд не застосовувався, але застосовувалися заходи спостереження і при негативній поведінці міг бути повернений для продовження відбування призначеного раніше покарання.

В Росії поліцейський нагляд існував відвіку, зокрема, застосовувався з початку XIX в., і на законодавчому рівні введений в 1882 р. як відкритий (гласний) і невідкритий (негласний), тимчасовий і довічний. Піднаглядний не мав права міняти місце проживання, перебувати на державній і громадській службі та ін. Поліцейський нагляд призначався або довічно - для висланих на життя до Сибіру, або у віддалені, окрім сибірських, губернії, або на термін від 1 до 4 років - для ув'язнених у виправних арештантських відділеннях, у фортеці або у в'язниці, з позбавленням особистих прав. У деяких випадках Уложення призначає поліцейський нагляд незалежно від тяжкості понесеного покарання, іноді на строк до 5 років, іноді безстроково (наприклад, за приналежність до протизаконного співтовариства). Проект кримінального Уложення 1895 р. гро-

мадське спостереження зовсім виключає, як міру абсолютно недоцільну, за відсутності у громаді фактичної можливості здійснювати її; існування нагляду громади, що створювався на ґрунті кріпацтва і кругової поруки, тісно пов'язано з правом громад не приймати в своє середовище тих, хто відбув покарання, які у такому разі підлягали висланню до Сибіру на впровадження, - тобто з мірою, у край несправедливої і рішуче знехтуваної проектом.

Нагляд поліції допускався виключно терміновий і складав обов'язкове застосування каторги, поселення і виправного будинку, на термін від 2 до 5 років; в деяких випадках він призначався і до тих, хто відбув покарання у в'язниці, на термін від 1 до 2 років; для іноземців нагляд поліції міг бути замінений висилкою за межі на якийсь час, відповідно терміну нагляду. Відданому під нагляд заборонялося мешкати і перебування у вказаних законом місцях і залишати вибране або призначене місце проживання до закінчення півроку з впровадження; після цього терміну йому дозволялося міняти місце проживання, але лише з відома місцевої поліції.

Правила відкритого нагляду, який застосовувався за розпорядженням адміністративних властей, визначені Уложенням 1882 р., що увійшло до другого додатку до ст.1 (прим.2) названого Статуту. Як вже наголошувалося, мета нагляду - попередження злочинів проти існуючого державного порядку; але якщо врахувати, що Найвищим велінням імператора 7.12.1895 р. правила висилки в адміністративному порядку були поширені «у вигляді тимчасової міри», на всіх взагалі осіб, що «визнаються шкідливими для громадського спокою, унаслідок порочної їх поведінки», а за ст.2 Уложення всі розміщені в певну місцевість адміністративним порядком через саме впровадження поступають під нагляд поліції, її сфера дії нагляду розповсюджувалася на значне число осіб [17].

Висилка і нагляд призначалися Особливою нарадою, під головуванням товариша міністра внутрішніх справ, з двох членів від того ж міністерства і двох від міністерства юстиції, на термін від 1 року до 5 років. Тим же порядком нагляд міг бути призначений і без висилки. Від відданого під нагляд поліції відбиралися документи про звання і посвідка на проживання, із заміною їх особистим свідоцтвом. Тимчасову відсутність дозволяли лише із особливо поважних причин, притому на відомий термін і в точну місцевість. Піднаглядний зобов'язаний був перебувати в поліцію за першою вимогою; місцева поліцейська влада мала право входити в його квартиру повсякчас, а рівно їй проводити у нього обшуки і виїмки.

Піднаглядні не могли перебувати на державній або громадській службі, бути опікунами і попечителями без дозволу міністра внутрішніх справ, бути засновниками, головами і членами приватних громад і компаній. Їм заборонялася всякого роду педагогічна і публічна діяльність, утримання друкарень, літографій, фотографій і бібліотек і служба при них, торгівля «виробництвом тиснення и пітіями». Міністру внутрішніх справ надавалося у кожному окремому випадку забороняти піднаглядному безпосереднє отримання приватної поштової і телеграфної кореспонденції. Хто не мав власних коштів існування, одержував від казни допомогу.

Як запобіжний захід ухилення від слідства через особливий нагляд поліції згадане в п.2 ст.416 Статуту кримінального судочинства; в чому полягає суть цього роду нагляду і з якими обмеженнями він пов'язаний - в Статуті не було визначено.

Особливістю поліцейського нагляду було те, що він

носив обов'язковий характер. В одних випадках поліцейський нагляд встановлювався як результат покарання даної тяжкості. І це невірно, оскільки одному і тому ж покаранню можуть бути піддані різні люди, які як представляють небезпеку рецидиву, так і не представляють небезпеку для суспільства, адже одні і ті ж покарання назначуються за різні злочини і до різних людей. Тому в окремих випадках поліцейський нагляд міг бути просто непотрібним.

В літературі того часу висловлювалася думка, що краще поліцейський нагляд призначати не за родом злочинів, що дозволить «мати можливість зважити ступінь його необхідності» [17]. Проте і в цих випадках, за умови обов'язковості поліцейського нагляду, він міг застосовуватися до осіб, які ніякої небезпеки для суспільства не представляли. Це один з самих значних недоліків, властивих поліцейському нагляду в дореволюційному російському законодавстві.

Після встановлення адміністративного нагляду, він почав здійснюватися відповідно до Положення про адміністративний нагляд органів внутрішніх справ за особами, звільненими з місць позбавлення волі, затвердженням Указом Президії Верховної Ради СРСР від 26.07.1966 р. (з подальшими змінами і доповненнями), а також відповідними наказами МВС союзних республік.

В Положенні про адміністративний нагляд визначалось коло осіб, які підлягали офіційному спостереженню з боку міліції; мета, підстави, процесуальний порядок його встановлення, продовження і припинення; правове положення піднаглядних, їх відповідальність за порушення правил нагляду; компетенція і конкретні організаційно-правові форми діяльності міліції із здійснення адміністративного нагляду; гарантії забезпечення законності в цій роботі. Підставою для встановлення адміністративного нагляду спочатку були вирок суду про визнання засудженого особливо небезпечним рецидивістом, матеріали адміністрації місць позбавлення волі відносно певної категорії засуджених про необхідність встановлення нагляду, а потім залишилася тільки ухвала начальника міліції про встановлення такого нагляду до вказаним в Положенні категорій звільнених з місць позбавлення волі. Підставою для підготовки відповідних документів служила інформація про наявність відповідних видів судимості, порушень громадського порядку, правил людського гуртожитку та інша антигромадська або протиправна поведінка, не дивлячись на офіційне попередження про неприпустимість такої поведінки. Необхідна інформація вилучалася з місця роботи, навчання, проживання, з офіційних органів і установ, від громадян, громадськості тощо.

Адміністративний нагляд передбачався терміном від шести місяців до одного року з правом продовження на кожні півроку, але не більше терміну, необхідного для погашення або зняття судимості. У разі смерті або засудження піднаглядного і в інших особливих обставинах адміністративний нагляд знімався достроково.

Порушення правил адміністративного нагляду вело до адміністративної відповідальності винного за ст.187 Кодексу про адміністративні правопорушення України [18, с.55-57]. Кримінальна ж відповідальність за злісне порушення правил адміністративного нагляду була передбачена ст.196-1 КК України 1960 р., а згідно КК України 2001 р. – ст.395.

Контроль за дотриманням законності при виконанні адміністративного нагляду здійснювався органами прокуратури і судом. Про ефективність адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі,

на підставі існуючої кримінальної статистичної звітності судити важко. Такі відомості в ній просто відсутні. Проте, питома вага, раніше вчинених злочинів в колишніх союзних республіках, в 1997-1998 рр. зросла приблизно на одну третину. При цьому зростав і спеціальний рецидив. Але і питома вага даної категорії осіб з числа виявлених злочинців практично завжди була постійною і коливалася в межах до однієї третини. В той же час частина піднаглядних, яка притягається до кримінальної відповідальності, у тому числі і за злочини, не пов'язані з наглядом, була украй незначна (близько 7%). На жаль, вказаний адміністративний нагляд був передбачений тільки відносно звільнених з місць позбавлення волі. Так, за даними УВС Донецької області за 1998 р. тільки близько 25% таких, що звільнилися з місць позбавлення волі, формально потрапляли під дію Положення про адміністративний нагляд. Підпадали ж під адміністративний нагляд більше 12%, з них за порушення правил притягнуто трохи більше 27%. При цьому, більш сімдесяти відсотків осіб, що знаходилися під адміністративним наглядом, було взято під нагляд за ініціативою міліції.

В даний час здійснення адміністративного нагляду здійснюється на основі Законів України «Про міліцію» та «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [19-21]. Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», визначено коло осіб, щодо яких застосовується адміністративний нагляд. Зокрема, щодо повнолітніх осіб:

1) засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо під час відбування покарання їх поведінка свідчила, що вони вперто не бажають стати на шлях виправлення і залишаються небезпечними для суспільства;

2) засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини, якщо вони після відбування покарання або умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, незважаючи на попередження органів внутрішніх справ, систематично порушують громадський порядок і права інших громадян, вчиняють інші правопорушення;

3) засуджених до позбавлення волі за один із злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Підставами для встановлення адміністративного нагляду є: а) вирок суду, що набрав законної сили, - щодо осіб, зазначених у пункті «г» ст.3 цього Закону; б) матеріали установ виконання покарань - щодо осіб, зазначених у пункті «б» ст.3 цього Закону; в) матеріали органів внутрішніх справ - щодо осіб, зазначених у пункті «в» ст.3 цього Закону.

Адміністративний нагляд встановлюється:

- щодо осіб, зазначених у пунктах «б» і «г» статті 3 цього Закону, - в судовому засіданні одноособово суддею районного, районного у місті, міського та міськрайонного суду за місцезнаходженням встанови виконання покарань за поданням начальника встанови виконання покарань;

- щодо осіб, зазначених у пункті «в» статті 3 цього Закону, - в судовому засіданні одноособово суддею районного, районного у місті, міського та міськрайонного суду за місцем проживання особи, звільненої з місць позбавлення волі, за поданням начальника органу внутрішніх справ.

У поданні мають бути визначені обмеження, які пропонує встановити на підставі ст.10 цього Закону відповідно начальник установи виконання покарань чи начальник органу внутрішніх справ щодо поведінки піднаглядного, та обґрунтування доцільності таких заходів. Разом із поданням до суду надсилаються копія вироку та матеріали, що свідчать про необхідність встановлення адміністративного нагляду за відповідною особою.

У судові засідання викликається особа, щодо якої внесено подання про встановлення адміністративного нагляду, а за її клопотанням - і захисник, а також представник органу, начальник якого вніс подання. Розгляд питання починається доповіддю про зміст подання та матеріалів, що надійшли разом з ним, після чого заслуховуються пояснення осіб, які з'явилися у судові засідання.

Після розгляду справи суддя виходить до нарадчої кімнати для прийняття рішення, після чого повертається в зал засідань і оголошує постанову про встановлення адміністративного нагляду та обмежень, які встановлюються щодо поведінки піднаглядного. Постанова судді може бути оскаржена в установленому законом порядку. Постанова судді надсилається для виконання начальнику районного (міського) відділу (управління) внутрішніх справ за місцем проживання особи, щодо якої встановлено нагляд, а у випадках, передбачених пунктами «б» і «г» ст.3 цього Закону, - начальнику установи виконання покарань.

Адміністрація установи виконання покарань постанову судді надсилає для виконання органу внутрішніх справ за вибраним піднаглядним місцем проживання в день його звільнення. Адміністративний нагляд встановлюється у визначеному ст.5 цього Закону порядку терміном від одного до двох років і не може перевищувати термінів, передбачених законом для погашення або зняття судимості.

У разі, коли є підстава вважати, що особа, щодо якої встановлено адміністративний нагляд, залишається небезпечною для суспільства, адміністративний нагляд за поданням відповідного органу внутрішніх справ може бути продовжено у визначеному цим Законом порядку кожного разу ще на шість місяців, але не більше терміну, передбаченого законом для погашення або зняття судимості.

Термін адміністративного нагляду починається з дня оголошення особи ухвали судді про встановлення адміністративного нагляду. Адміністративний нагляд припиняється постановою судді за поданням начальника органу внутрішніх справ:

а) у разі погашення або зняття судимості з особи, яка перебуває під наглядом;

б) достроково, якщо піднаглядний перестав бути небезпечним для суспільства і позитивно характеризується за місцем роботи і проживання.

Піднаглядний може сам подати клопотання про зняття нагляду з підстав, зазначених у пункті «а» частини першої цієї статті. В інших випадках адміністративний нагляд автоматично припиняється:

а) після закінчення терміну, на який його встановлено, якщо органом внутрішніх справ не подано клопотання про продовження нагляду або суддя відмовив у продовженні нагляду;

б) у разі засудження піднаглядного до позбавлення волі і направлення його до місця відбування покарання;

в) у разі смерті піднаглядного.

Порядок розгляду в суді питання про припинення адміністративного нагляду здійснюється відповідно до вимог частини четвертої ст.5 цього Закону. Особливість

даного Закону полягає в тому, що, як це правильно вказується в літературі [22, с.69-78; 23; 24, с.60; 25, с.142-145; 26, с.36-40; 27, с.148-153], на відміну від положень, які існували раніше й закріпили відповідальність тільки піднаглядних за порушення правил адміністративного нагляду, цей Закон визначає, що згідно із законодавством України за порушення піднаглядними встановлених щодо їх правил, несуть відповідальність не лише піднаглядні особи, але й посадові особи, винні у порушенні законів України, що регулюють адміністративний нагляд.

У Конституції України закріплене положення, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, і що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держав - все це зобов'язує про необхідність приведення положень Закону України «Про адміністративний нагляд за персонами, звільненими з місць позбавлення волі» у частині встановлення таких обмежень, як заборона виходу з будинку у певний час, заборона перебування у певних громадських місцях, заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району чи міста у відповідність з положенням Конституції України і Загальної декларації прав людини.

3. Мета, що стояла перед поліцейським наглядом.

Поліцейський нагляд, за думкою законодавця, застосовувався, по-перше, на користь самого засудженого, який вимагав потребу після звільнення з місць позбавлення волі в різних формах соціальної допомоги; по-друге, у зв'язку з тим, що суспільство зі своєї сторони зацікавлене в спокої і безпеці. Інтерес особистий і інтерес громадський тут співпадають і доповнюють один одного. Через це висловлювалася думка покласти на поліцейський нагляд не тільки попереджувальну діяльність, але й опікунську, або, навпаки, пропонували усунути поліцейський нагляд щодо тих категорій звільнених, які підпадають під опіку установ патронату.

Зрозуміло, що перенесення на поліцейський нагляд функцій патронату, задач піклувальних, як показала практика, взагалі неможливо. Поліція є органом виконавчої влади, який в основі своєї діяльності використовує примус, тому виконувати функції піклування вона не в силах. Що ж стосується опіки (патронату), то він не повинен носити обов'язковий характер, а бути добровільним при обов'язковій довірі засудженого до поліції і добровільному підкоренню всім його умовам і обов'язкам.

4. Зміст правил поліцейського нагляду.

Треба підкреслити, що в період дії дореволюційного законодавства перед наглядом ставилося, перш за все, попереджувальне завдання, задача попередження рецидивної злочинності з боку осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Звідси поліцейський нагляд повинен володіти такими засобами впливу на звільнених, щоб продовжувати здійснювати спостереження за його поведінкою і попередження можливих з його сторони злочинів і інших небезпечних вчинків. У той же час, хоча і нагляд не виступає як міра піклувальна, він не повинен заподіювати шкоду інтересам звільнених, обтяжувати і без того скрутне становище цих осіб, обтяжувати їх повернення до чесного трудового життя. Якщо нагляд забороняє або позбавляє звільненого можливості вести чесні заняття, покладає обов'язки, несумісні з діяльністю вільного робітника і

утрудняє діяльність патронату, тоді поліцейський нагляд втрачає своє призначення, розумні підстави і корисність як для окремої особи, так і для суспільства в цілому.

5. Терміни тривалості поліцейського нагляду.

Виходячи з дореволюційного законодавства, думається, що довічний поліцейський нагляд був недоречний і ніякими аргументами не можна було виправдати таке його призначення. Нагляд має бути терміновим і поліцейському органу повинно бути надано право відмінити його при усуненні в ньому потреби.

Історія виникнення і розвитку поліцейського (адміністративного) нагляду дозволяє більш глибоко і рельєфно побачити суть і значення цього вельми важливого та ефективного заходу попередження рецидивної злочинності серед осіб, звільнених з місць позбавлення волі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Трубников В.М. Административный надзор – важное средство предотвращения рецидивной преступности // Рад. право. -1976. -№ 9. -С.60-64.
2. Думко Ф.К., Ульянов О.І., Ярмачі Х.П. Адміністративний нагляд міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі. –Одеса: Одеськ. ін-т внутр. справ, 1999. –122 с.
3. Цвігун Д.П. Пріоритет закону у правовому регулюванні діяльності міліції // Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ України. -2001. -№ 3. -С.13-15.
4. Цвігун Д.П. Адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі // Науковий вісник Чернівецьк. ун-ту. -2002. -№ 131. -С.34-37.
5. Цвігун Д. П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 /НАВСУ. –Київ, 2002. –169 с.
6. Исаев И. А. История государства и права России: Учебник. -М.: Юристъ, 1998. –608 с.
7. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник /Под ред. В.П. Божьева. -М.: Спарк, 1999. –414 с.
8. Андриевский И.Е. Полицейское право. –СПб.: Тип. Прагм, 1874. –Ч.1 Введение и часть 1. Полиция безопасности. -XVII. –648 с.
9. Российское законодательство X–XX веков: Законодательство периода расцвета абсолютизма /Под ред. О.И. Чистякова. –М.: Юрид. лит., 1984. –Т.5. –528 с.
10. Российское законодательство X–XX веков. Законодательство периода образования и усиления Русского централизованного государства /Под общ. ред. О.И. Чистякова. –М.: Юрид. лит., 1984. –Т.2. –530 с.
11. Гаген В.А. Учебник административного права. –Ростов, 1919. –231 с.
12. Wagnitz. Ideen und Plane zur Verbesserung Ider Policy und Criminal Anstalten. Halle, 1801. -213 p.
13. Общее уложение губернское // Полный свод законов Российской империи. -Т II. –СПб., 1911.
14. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР УРСР. –1991. -№ 4. –Ст.20.
15. Панов І.О. Дії юрисдикційного характеру, що виконуються дільничним інспектором міліції на підготовчий стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. -2005. -Вип.29. –С.15-17.
16. Панов І.О. Деякі проблеми накладення адміністративних стягнень дільничним інспектором міліції // Право і безпека. –2005. –Т.4. -№ 2. –С.21-25.
17. Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюремоведением. –С-Петербург, 1889. –503 с.
18. Трубников В.М. Разграничение административной и уголовной ответственности за злостное нарушение правил административного надзора // Соц. законность. –1976. -№ 12. -С.55-57.
19. Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994 р., № 264/94-ВР // ВВР України. –1994. -№ 52. –Ст.455.
20. Наказ МВС України, Державного департаменту України з питань виконання покарань «Про затвердження Інструкції про порядок встановлення та здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 04.11.2003 р., № 1303/203.
21. Постанова Пленуму Верховного Суду «Про практику застосування судами України законодавства у справах про порушення правил адміністративного нагляду» від 28.03.1986 р., № 3 // Збірник ППВС України. -1986. -1990.
22. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. –М.: Госюриздат, 1963. –С.56-58.
23. Разаренов Ф.С., Котпоргин С.И. Административный надзор советской милиции: Учебное пособие. –М.: Учебно-метод. кабинет, 1979. –70 с.
24. Чабан В.П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України. Навч. посібник. –Київ: Атака, 2002. –144 с.
25. Тучак М.О. Деякі проблеми здійснення дільничними інспекторами міліції адміністративно-юрисдикційних повноважень // Вісник Ун-ту внутр. справ. -2000. –Вип.11. –С.13-17.
26. Ярмачі Х.П. Деякі особливості відповідальності за порушення правил адміністративного нагляду // Вісник Одеськ. ін-ту внутр. справ. –1999. –№ 3. –С.45-48.
27. Ярмачі Х.П. Адміністративний нагляд міліції // Актуальні проблеми держави і права. –2003. –№ 19. –С.54-57.

Надійшла до редколегії 20.10.2006

НАЗАРЕНКО Д.О. ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПОЛИЦЕЙСКОГО (АДМИНИСТРАТИВНОГО) НАДЗОРА

Проанализированы законодательство и специальная литература, сделаны выводы по наиболее сложным вопросам полицейского (административного) надзора, высказаны предложения по совершенствованию действующего законодательства.

NAZARENKO D.O. HISTORY OF OCCURRENCE AND DEVELOPMENT OF POLICE (ADMINISTRATIVE) SUPERVISION

Legislation and the special literature are analyzed, conclusions on the most complex questions of police (administrative) supervision are made, and offers on perfection of the current legislation are stated.