

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА, КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО, МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 343.12(091)(477)«1917–1920»

В. А. ГРЕЧЕНКО,

доктор історичних наук, професор,
завідувач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін
факультету № 6 (права та масових комунікацій)
Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6046-0178>

2017 – Рік Української революції
1917–1921 років

ПІДГОТОВКА КАДРІВ ОХОРОНЦІВ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ В ДОБУ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ (1917–1920 РР.)

Розглянуто процеси, пов'язані зі становленням органів охорони правопорядку в Україні та підготовкою кадрів для них протягом періоду 1917–1920-х років, проаналізовано необхідність такої підготовки, її форми певні досягнення та недоліки.

Ключові слова: історія України, Українська революція, Директорія, гетьманат, Скоропадський, органи охорони громадського порядку, підготовка кадрів.

Grechenko, V.A. (2017), "Training the guardians of public order in the period of Ukrainian Revolution (1917–1920)" ["Pidhotovka kadriv okhorontsiv hromadskoho poriadku v dobu Ukrainsoi revoliutsii (1917–1920 rr.)"], *Pravo i Bezpeka*, No. 1, pp. 20–24.

Постановка проблеми. Актуальність історико-правових досліджень діяльності органів правопорядку суттєво зростає на сучасному етапі розвитку держави і суспільства, коли звернення до спадщини минулого обумовлене ще й нагальними потребами реформування органів внутрішніх справ. Досвід діяльності цих органів, дослідження правових засад функціонування підготовки кадрів для них дають значний матеріал не тільки для наукових узагальнень, а й для визначення напрямків удосконалення організації та діяльності сучасних правоохоронних органів. Зокрема, 100 років тому, в 1917 р., почалася Національна революція в Україні, внаслідок якої органи загальної та політичної поліції було ліквідовано, а замість них почали створюватись нові органи правопорядку в Українській Народній Республіці та Українській Державі гетьмана Скоропадського. Ці органи нагально потребували кадрів, і їх підготовка стала актуальним завданням тодішньої влади. В указі Президента України від 22 січня 2016 р. № 17/2016 «Про заходи з відзначення 100-річчя подій Української революції 1917–1921 років» указується, що 2017 р. повинен стати Роком Української революції, а вшанування подій та видатних учасників Української революції 1917–1921 років – одним із пріоритетів діяльності органів державної влади на 2017–2021 роки [1]. Серед таких важливих подій – становлення нових органів правопорядку

в Україні та підготовка кадрів для них. Дослідити, як здійснювався цей процес, – основна мета цієї статті.

Стан дослідження. Ця проблематика знайшла певне висвітлення в роботах О. А. Гавриленка та І. А. Логвиненка [2], О. М. Мироненка [3], П. І. Гарчева [4]. Однак у них проблема підготовки кадрів лише згадується або висвітлюється дуже фрагментарно. Важливим внеском у розробку проблеми історії правоохоронних органів України доби Української Держави гетьмана П. Скоропадського стала монографія О. В. Тимошука «Охоронний апарат Української Держави (квітень – грудень 1918 р.)» [5]. У ній фундаментально й детально розглядаються основні аспекти становлення органів правопорядку вказаної доби, висвітлюються і деякі аспекти підготовки кадрів для Державної варти. У 2008 р. вийшла колективна монографія київських учених, присвячена організаційно-правовим засадам діяльності органів внутрішніх справ УНР часів Української Центральної Ради [6]. У 2009 р. в Києві Є. С. Дурновим була захищена дисертація за такою ж темою [7]. Основна увага в них приділяється загальноправовим аспектам становлення органів внутрішніх справ доби УЦР, висвітлення підготовки кадрів для них автори не ставили своїм спеціальним завданням.

Виклад основного матеріалу. Після Лютневої демократичної революції в квітні 1917 р.

почали створюватись українські добровільні міліцейсько-військові формування – Вільне козацтво. Вони з'явилися спонтанно в 1917–1918 рр. для «оборони вольностей українського народу» та охорони громадського порядку від «банд збільшовичених дезертирів». Міліція не змогла впоратися зі зростанням злочинності й хаосом. За словами відомого політичного діяча Є. Х. Чикаленка, «республіка переходить в «ріжпубліку» [8].

Генеральний секретаріат Української Народної Республіки 13 листопада 1917 р. прийняв Статут Вільного козацтва України, де були сформульовані мета й завдання цієї організації. Для реалізації цих завдань товариства Вільного козацтва повинні були організовувати, крім усього іншого, також лекції та курси [9, с. 118]. Це означало початок цілеспрямованої підготовки охоронців правопорядку в Україні та в Харкові зокрема, оскільки в місті вже існувало 2 товариства Вільного козацтва загальною кількістю 75 осіб. Протягом останніх тижнів листопада 1917 р. інструктори відділу з формування Вільного козацтва при Генеральному військовому комітеті двічі приїздили до Харкова, де виступали з інструктажем на з'їзді інструкторів Центральної Ради на Слобожанщині, Харківському з'їзді селянських спілок [10], роз'яснюючи принципи побудови та завдання організації Вільного козацтва. Це означало початок підготовки українських охоронців правопорядку в Харкові.

Генеральний секретаріат Центральної Ради.

На своєму засіданні 12 грудня 1917 р. розглянув проект Тимчасового положення про губернських інспекторів міліції та питання про асигнування грошей на утримання інструкторів Вільного козацтва. Щодо Положення, то було прийнято рішення повернути його на додаткове доопрацювання, а з другого питання – асигнувати 90 тис. крб на утримання інструкторів Вільного козацтва [9, с. 122].

Слід зауважити, що в підрозділах Вільного козацтва, Державної жандармерії, Народної сторожі і Державної варти, які виконували по суті поліцейські функції, була велика плінність кадрів, відсутність належного управління, недостатнє матеріально-технічне постачання. На їх діяльності позначилися умови військового протистояння доби Української революції, тому вони не могли виконувати в повній мірі свої завдання [11, с. 135]. Проте особовий склад цих правоохоронних структур зробив свій внесок у боротьбу за відродження української державності.

Процес розбудови правоохоронних органів та підготовки кадрів для них було продовжено

за доби гетьманату П. Скоропадського. Особливістю періоду гетьманату в Україні було те, що на відміну від Центральної Ради, а надалі й Директорії П. Скоропадський багато уваги приділяв питанням охорони правопорядку. Вже 18 травня 1918 р. було видано закон, відповідно до якого створювалася Державна варта [12, с. 499]. На неї покладалися як поліцейські, так і жандармські функції, зокрема запобігання злочинствам та охорона громадського порядку й безпеки, нагляд за додержанням паспортної системи.

Згідно із законопроектом про організацію Державної варти, який було розроблено Міністерством внутрішніх справ, у кожному губернському місті, в тому числі в Харкові, мали відкритися курси для «урядовників Державної варти». Міністр юстиції М. П. Чубинський у своєму циркулярі від 16 липня 1918 р., запропонував усім прокурорам окружних судів «негайно відряджати осіб прокурорського догляду для лекцій на вищезгаданих курсах» [13]. Згодом, 25 липня 1918 р., Департамент Державної варти (далі – ДДВ) направив до губернських старост і міських отаманів циркуляр про надання відомостей щодо відкриття на місцях курсів для чинів Державної варти. Пропонувалося негайно повідомляти, чи відкрито ці курси або школи [14].

У статуті Української Державної варти, який було прийнято 9 серпня 1918 р., спеціальний розділ (XVII) присвячено школам і курсам для спеціальної підготовки службовців Державної варти та її резерву. В цьому документі було розписано, яким має бути процес підготовки кадрів для Державної варти.

Для спеціальної підготовки молодших службовців загальної Державної варти в кожному губернському місті й отаманстві розпорядженням губернського старости (міського отамана) організуються спеціальні курси, закінчення яких для всіх службовців загальної Державної варти до помічників начальників районів включно було обов'язковим. У період початкового формування зазначені службовці мали закінчити курси послідовно протягом першого року їх служби в Державній варті. Якщо службовець призначався на вищу посаду, йому також належало навчатися на курсах підвищення кваліфікації.

Вказані курси повинні були обслуговуватися класними службовцями Державної варти за призначенням губернських старост (міських отаманів) з прокурорами місцевих окружних судів. Для підготовки вартових у кожному губернському місті й отаманстві розпорядженням

губернського старости (міського отамана) мали утворюватися окремі школи, в які призначалися всі особи, котрі знов поступали на посади вартів аж до здачі іспиту за програмою школи. До успішного складання іспитів вартівий не міг виконувати в повному обсязі службові обов'язки і вважався резервістом. Догляд за такими школами, а також навчання в них покладалося на класних службовців Державної варті за розсудом губернського старости (міського отамана).

Навчання у всіх зазначених вище школах і на курсах мало проводитися за окремою програмою, яка затверджувалася міністром внутрішніх справ. Закінчення шкіл і курсів для всіх указаних вище службовців було обов'язковим. За час перебування в школах і на курсах як класні службовці, так і вартіві вважалися в резерві службовців Державної варті. Керівництво резервами в губернії й отаманстві покладалося на начальника резерву, при котрому в отаманствах першого розряду і в губерніях знаходився один помічник [15].

Карно-розшукові агенти підвищували свій теоретичний рівень і професійну майстерність на курсах, які створювалися при кожному розшуковому відділі. За інструкцією від 9 серпня 1918 р. всі чини розшукових відділень повинні були ознайомитися з судово-поліцейською фотографією, дактилоскопією і антропометрією, гіпсуванням слідів тощо, для чого кожний вступник до відділення на службу був зобов'язаний пробити потрібний час на практичних заняттях з реєстрації злочинців. На заняттях вони мали вивчати спеціальні альбоми з фотографіями злочинців, а також засоби вчинення злочинів, що зберігалися в навчальних музеях при відділеннях. Службовці карно-розшукових органів повинні були «грунтовно ознайомлюватися із засобами самозахисту і обеззброєння злочинців».

Начальник школи обіймав штатну посаду з річним утриманням 8000 крб і був одночасно завідувачим господарством отаманського управління. Навчальні дисципліни викладали три підлеглі йому штатні інструктори з посадовим окладом 3600 крб річних [5, с. 98].

Спеціальну підготовку класних урядовців варті, а також начальників карно-розшукових відділів і відділень та їхніх помічників провадили при ДДВ, де були відкриті курси з двома відділеннями за відповідними спеціальностями. Програмно-методичне забезпечення курсів здійснював директор ДДВ, навчально-матеріальне – МВС; до проведення занять за згодою інших відомств залучалися їхні співробітники.

Вся система підготовки, від початкової – до курсів при ДДВ, проводилася за узгодженими між собою і затвердженими МВС програмами. Службовцям читали лекції з поточної політики, географії, української та російської мов, юридичних і спеціальних дисциплін. Значну увагу в навчальному процесі приділяли аналізу оперативної та криміногенної обстановки в Україні. На період навчання службовців зараховували до резерву того начальника, якому були підлеглі курси, де вони й отримували платню [16]. Усе це дає підстави цілком погодитися з висновком В. С. Сідака про те, що «підготовка та підвищення кваліфікації співробітників ДВ організовувались відповідно до напрямків і обсягів їх роботи згідно з вимогами часу» [17, с. 95].

Підготовку кадрів і підвищення їхньої кваліфікації директор ДДВ контролював особисто. Так, 25 липня 1918 р. він розіслав обіжника прокурорам окружних судів, де, посилаючись на наказ міністра юстиції, наполегливо просив «доповісти, чи відкриті школи і курси, передбачені Положенням про організацію Української Державної варті. Якщо десь курси і школи не відкриті, – писав директор варті, – прошу застосувати рішучих заходів для негайного їх відкриття» [5, с. 98].

Зі встановленням влади Директорії деякі міністерства зазнали суттєвих перетворень. Як правову основу організації та діяльності МВС слід розглядати наказ Директорії від 10 грудня 1918 р. № 411 про заснування при ній Відділу внутрішніх справ, яким завідувач Відділу наділявся правами міністра внутрішніх справ.

Основним напрямом організаційної роботи МВС була заміна гетьманської Державної варті на народну міліцію, яка відбувалась згідно із законом від 4 січня 1919 р. Планувалося залучення до охорони порядку на місцях громадських правоохоронних органів, а саме народної самоохорони, створення якої передбачалося виданим Радою Народних Міністрів наказом від 11 червня 1919 р. Формування особового складу органів охорони правопорядку належало здійснювати особам, які не підлягають призову на військову службу.

Радою Народних Міністрів УНР 9 січня 1919 р. було прийнято Закон про створення при адміністративно-політичному департаменті МВС інспекторсько-просвітницького відділу та посад інструкторів при губернських та повітових комісарах. Він створювався «для поширення серед населення національно-політичної свідомості, а також з метою охорони краю від анархії» [18]. Такі ж завдання ставилися і перед

інструкторами при губернських і повітових комісарах. На це асигнувалося 978900 крб, у тому числі на утримання інструкторів при губернських комісарах – 75600 крб [18]. Відділ та інструктори повинні були усіляко сприяти встановленню правопорядку на терені УНР та займатися національно-патріотичним вихованням серед правоохоронців і всього населення.

Керівники губернських карно-розвідувальних відділів повідомляли МВС про необхідність покращення роботи своїх відділів, пропонуючи, зокрема, створити при кожному губернському відділі підготовчі школи, тобто резерви, кількістю від 15 до 25 осіб, де б зараховані до них вчилися теоретично кримінального розшуку та провадження слідства [19].

Для впорядкування та вдосконалення нормотворчої діяльності щодо розробки законопроектів та інших нормативних актів з найбільш нагальних питань при МВС було створено ряд комісій. Цими комісіями був, зокрема, підготовлений законопроект «Про заснування п'ятитижневих курсів для інструкторів

рів по адміністрації та міліції». Заслуговує на особливу увагу розроблений комісією МВС УНР проект Статуту Корпусу державної поліції, назва і зміст якого свідчать про прагнення перейменувати народну міліцію в поліцію. В цьому проекті Корпус державної поліції визначався як «на військовий взірць зорганізований Корпус, котрий являється виконавчим органом державної адміністративної влади і має завдання охорону безпеченства, спокою й порядку публічного в Українській Республіці» та повинен бути підпорядкований міністру внутрішніх справ [9, с. 400–401]. Проте цей проект не був ухвалений.

Висновки. Необхідно зазначити, що через відсутність централізованого керівництва, стабільного фінансування, зваженої та послідовної кадрової політики та внаслідок інших суттєвих організаційних вад органи охорони громадського порядку в Україні наприкінці 1918 – на початку 1921 рр. не були сталими, а знаходилися на етапі формування, саме тому не виконували і не могли ефективно виконувати свої функції.

Список бібліографічних посилань

1. Про заходи з відзначення 100-річчя подій Української революції 1917–1921 років: указ Президента України від 22.01.2016 № 17/2016 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/17/2016> (дата звернення: 03.01.2017).
2. Гавриленко О. А., Логвиненко І. А. Органи охорони громадського порядку в Україні у період гетьманату // Проблеми державотворення України: історія і сучасність: зб. наук. ст. Ч. 1. Харків: Ін-т сходознавства і міжнар. відносин «Харків. колегіум»; Ун-т внутр. справ, 1997. С. 53–60.
3. Мироненко О. М. Державна варта // Історико-політичні уроки української державності: енцикл. слов. / відп. ред. Ю. І. Римаренко; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; Донецьк. ін-т внутр. справ. Київ; Донецьк: Донеччина, 1998. С. 70–76.
4. Гарчев П. И. История органов внутренних дел Украины и зарубежных стран. Симферополь: Доля, 1999. 97 с.
5. Тимошук О. В. Охоронний апарат Української Держави (квітень – грудень 1918 р.): монографія. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 462 с.
6. Органи внутрішніх справ УНР часів Української Центральної Ради: організаційно-правові засади діяльності: монографія/за заг. ред. О. М. Джужі; Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ: ІМА-прес, 2008. 144 с.
7. Дурнов Є. С. Організаційно-правові засади діяльності міліції УНР у період Української Центральної Ради та Директорії (1917–1921 рр.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2009. 22 с.
8. Чикаленко Є. Щоденники (1918–1991). *Слово і час*. 1993. № 10. 12. С. 31.
9. Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали (1917–2017 рр.): в 3 т. Т. 1: Міністерство внутрішніх справ за доби УНР та Української Держави (1917–1920 рр.) / М. Г. Вербенський, О. Н. Ярмиш, Т. О. Проценко та ін.; Держ. н.-д. ін-т МВС України. Київ, 2012. 686 с.
10. Повідомлення Українського Генерального Військового Комітету щодо формування вільного козацтва. *Вісник Генерального Секретарства військових справ Української Народної Республіки*. 1917. 1 груд.
11. Логвиненко І. А., Гавриленко О. А. Органи охорони громадського порядку в Україні доби Центральної Ради (березень 1917 р. – квітень 1918 р.). *Вісник Університету внутрішніх справ*. 1998. Вип. 3–4. С. 126–137. URL: <http://visnyk.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=18225> (дата звернення: 03.01.2017).
12. Енциклопедія українознавства. Словникова частина. Т. 2. Перевид. в Україні/Наук. т-во ім. Шевченка у Львові, 1993. С. 405–800.
13. ЦДІАК України (Центр. держ. іст. архів України в Києві). Ф. 419. Оп. 3. Спр. 400. Арк. 60.
14. ЦДАВО України (Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України). Ф. 1216. Оп. 1. Спр. 22. Арк. 7.
15. Статут Української Державної варти. *Державний Вісник*. 1918. 22 серп.
16. ЦДАВО України. Ф. 1216. Оп. 1. Спр. 16. Арк. 48–52.
17. Сідак В. С. Національні спецслужби в період Української революції 1917–1920 рр. (невідомі сторінки історії). Київ: Альтернативи, 1998. 320 с.

18. Закон про створення при адміністративно-політичному департаменті МВС інспекторсько-просвітницького відділу та посад інструкторів при губернських та повітових комісарах: 9 січ. 1919 р. *Вісник Державних Законів УНР*. 1919. Вип. 25.

19. ЦДАВО України. Ф. 1092. Оп. 2. Спр. 175. Арк. 57.

Надійшла до редколегії 03.01.2017

ГРЕЧЕНКО В. А. ПОДГОТОВКА КАДРОВ ОХРАННИКОВ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ УКРАИНСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ (1917–1920 ГГ.)

Рассмотрены процессы, связанные со становлением органов охраны правопорядка в Украине и подготовкой кадров для них в течение периода 1917–1920-х годов, проанализирована необходимость такой подготовки, её формы, определённые достижения и недостатки.

Ключевые слова: история Украины, Украинская революция, Директория, гетманат, Скоропадский, органы охраны общественного порядка, подготовка кадров.

GRECHENKO V. A. TRAINING THE GUARDIANS OF PUBLIC ORDER IN THE PERIOD OF UKRAINIAN REVOLUTION (1917–1920)

Revival of Ukrainian statehood, proclamation of Ukrainian People's Republic was closely associated with the formation of new, Ukrainian agencies of public order, in particular with the organization of units of the Free Cossacks. Simultaneously there was the process of personnel training for this organization. There was a big staff circulation, lack of good management, lack of logistics in the units of the Free Cossacks, State Gendarmerie, People's Guard and State Guard, which in fact performed police functions. Conditions of military confrontation of the period of Ukrainian revolution were reflected on their activities, so they could not perform fully their tasks. However, the personnel of these law enforcement agencies contributed to the struggle for the revival of Ukrainian statehood.

The process of developing law enforcement agencies and personnel training for them was extended during the period of Pavlo Skoropadskyi hetmanate. The feature of hetmanate period in Ukraine was the fact that unlike the Central Rada, and subsequently Directory, P. Skoropadskyi paid much attention to the law enforcement issues. Special courses were organized by the decree of provincial headman (city ataman) for special training of junior employees of general State Guards in each provincial city and provincial atamanship. The completion of such courses was obligatory for all employees of the State Guard including chief assistants of the areas. If an official was appointed to a higher position, he also had to study on the advanced training courses.

Keywords: history of Ukraine, Ukrainian revolution, Directory, hetmanate, Skoropadskyi, agencies of public order, personnel training.
