

УДК 351.74(477)

М. В. Калашник

ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ

На основі вивчення архівних документів, нормативно-правових джерел і матеріалів здійснено історико-правовий аналіз організації діяльності МВС УНР доби Директорії, досліджено правові підстави створення, реорганізації та діяльності МВС УНР доби Директорії.

В умовах побудови правової держави серед найважливіших шляхів удосконалення державно-правової сфери виділяється здійснювана на засадах Конституції України реформа виконавчої влади, яка зачіпає усі ланки виконавчо-розпорядчих структур, у тому числі й діяльність органів внутрішніх справ. На даному етапі реформування органів внутрішніх справ виникає нагальна необхідність об'єктивного вивчення історії становлення міліції, адже своєчасний аналіз помилок і надбань минулого допоможе не допустити прапорахунків у майбутньому.

Окремі аспекти становлення та розвитку органів внутрішніх справ розглядалися багатьма авторами, серед яких на особливу увагу в даному аспекті заслуговують дослідження Я. Ю. Кондратьєва, О. Ф. Гіди, Я. І. Шинкарчука, П. П. Михайленка, В. А. Довбні та ін. Діяльність Директорії в галузі державотворення висвітлено у низці історико-правових наукових досліджень. Менш дослідженими є питання правового забезпечення організації та діяльності МВС і підпорядкованих йому органів охорони правопорядку в складних суспільно-політичних умовах Української революції, у зв'язку з чим багато питань ще потребують ретельного опрацювання.

Метою цієї статті є висвітлення історико-правових аспектів і визначення організаційно-правових засад функціонування МВС УНР доби Директорії на підставі ґрунтовного аналізу архівних матеріалів, праць вітчизняних і зарубіжних науковців та нормативно-правових документів досліджуваного періоду.

14 грудня 1918 р. після вступу військових частин Директорії до Києва гетьман П. Скоропадський зрікся влади і передав її Раді Міністрів Української Держави, яка, у свою чергу, передала владу Директорії – тимчасовому революційному державному органу. Ще 10 грудня 1918 р. Директорією УНР було видано наказ № 411 [1], згідно з яким для тимчасового керування справами адміністративного управління на території УНР при Директорії засновувався Відділ внутрішніх справ. З виданням цього документа, власне, розпочалася велика робота з організації міліції на руїнах колишньої Державної варти – спочатку у формі Відділу внутрішніх справ при

Директорії, потім, після утворення 14 грудня Ради Комісарів, у формі Комісаріату по внутрішніх справах, який 26 грудня 1918 р. було перейменовано на Міністерство внутрішніх справ у складі новоутвореної Ради народних міністрів УНР. Ухваливши закон про скасування інституту Державної варти і про формування народної міліції для охорони законності та порядку в Україні, Директорія відмовилася від ідеї Центральної Ради про народну міліцію, яка мала замінити регулярну армію.

Міністрами внутрішніх справ за доби Директорії призначались: О. К. Мицюк – громадський і державний діяч, юрист, економіст і соціолог; Г. П. Чижевський – професійний військовий, полковник Армії УНР; І. П. Мазепа – політичний, державний та громадський діяч, вчений – агроном; М. І. Білинський – політичний і державний діяч, військовий, лінгвіст; О. Х. Саліковський – громадський і політичний діяч, журналіст.

Зважаючи на те, що працівники скасованої Державної варти, побоюючись репресій з боку нової влади, переважно залишили виконання своїх службових обов'язків, а створення нової міліції потребувало часу, криміногенна обстановка в Україні значно погіршилась. Ось що повідомляв з цього приводу призначений 18 грудня 1918 р. на посаду начальника міліції м. Києва Н. С. Квасников: «Стара варта розбіглася. Коли ми прибули у штаб, замість організованої варти ми застали казарму армійського полку, що втік зі своїх позицій. Це було в ніч вступу військ Директорії... Приїхав я з деякими бувшими служачими старої міліції, а також відрядженими міською думою членами охорони. З цього моменту почалася організація міліції, яка ускладнювалася тим, що бувші чини варти або втекли, або з переляку не з'явилися на службу. Зараз, коли заспокоїлось, проводиться інтенсивна праця по організації міліції... Грабунки та нальоти, порівнюючи з першими днями, значно уменшились, і це пояснюється тим, що міліція поволі набрала сили і мною скрізь встановлено парні варти міліціонерів, і місто весь час патрулюється» [1, с. 26].

Але сил міліції для забезпечення охорони громадського порядку в Києві не вистачало. Тому на допомогу міліції було залучено військову силу, а саме – військове формування січових стрільців, що саме дислокувалось у Києві. Діяльність цього формування з охорони громадського порядку отримала високу оцінку начальника київської міліції, який у розмові з кореспондентом газети «Трибуна» зазначав: «Не можу не висловити захоплення січовими стрільцями, які самоотвержено несуть охорону міста, коли б їх не викликали, завше не сперечаючись їдуть на місце випадків і ліквідують їх» [1, с. 27].

У своїй доповіді 25 січня 1919 р. начальник карно-розшукового відділу київської столичної міліції повідомляв: «Кадри кримінальних злочинців, і так сильні, в останній час дуже збільшились, тому що в час останнього перевороту в Україні багато в'язниць розбито і

велика кількість злочинців ринулась у Київ, а тут з'єднались з місцевими злочинцями. Крім тих кошмарних злочинств, які утворили у Києві злочинці, які знаходяться на волі, мною одержані агентурні відомості, що київські в'язниці на межі розгрому з метою звільнення злочинців, які там знаходяться... Якщо тюрма розбіжиться, то наслідки тих ужасів, які будуть, неможливо уявити» [1, с. 27].

Після скасування постановою Ради народних міністрів УНР департаменту Державної варти, що існував у період Гетьманату, його справи було передано департаменту Адміністраційно-політичному, який займався справами адміністративними, політичними і міліцією. Законом УНР «Про скасування інституту державної варти й формування народної міліції» ліквідувався і сам інститут Державної варти, створений на підставі Закону Української держави від 9 серпня 1918 р. «Про статут Української Державної варти». Негативні наслідки такої організації центральної установи позначились на практиці, адже доводилося заново організовувати як місцеві адміністративні органи, так і органи міліції, створювати окремий департамент. Разом із тим правове забезпечення уряд УНР, не маючи часу на вироблення нових правових засад діяльності міліції, вирішив тимчасово запозичити з напрацювань Гетьманату. Тобто, змінивши назву органу «державна варта» на «народна міліція» та майже повністю замінивши особовий склад, на початковому етапі доби Директорії новостворена міліція будувала свою діяльність відповідно до нормативно-правових актів колишньої Державної варти, що свідчить про порівняно високий рівень правового забезпечення організації та діяльності останньої.

Невдовзі було розроблено інструкцію для міліції, де зазначалося, що народна міліція – це державний інститут, встановлений для охорони законного ладу, громадського спокою та порядку, а також для попередження, розслідування, виявлення кримінальних діянь і виконання інших обов'язків, покладених на неї законом. Народна міліція перебуває у відомстві Міністерства внутрішніх справ [2, с. 80]. До її компетенції щодо охорони законного ладу, публічного спокою та порядку входило: вжиття заходів з припинення порушень порядку, законів і обов'язкових постанов; вчасне оповіщення населення про розпорядження влади; охорона прав громадянської свободи; допомога органам державної та громадської влади при виконанні ними своїх обов'язків; видача свідоцтв і посвідчень, довідок та відомостей, провадження обліку населення у відповідних місцевостях, складання актів і протоколів про нещасні випадки та насильства, забезпечення порядку в місцях загального користування, охорона справного стану доріг, мостів, гребель, вулиць, площ і нагляд за порядком руху на них, притягнення винних до відповідальності; охорона безпеки й порядку під час пожежі, а також надання у таких випадках допомоги і вимоги від громадян допомоги в нещасних випадках [2, с. 110–120]. Службовцям міліції, за цією інструкцією, не дозволялося вступати до політичних організацій і брати участь у публічних демонстраціях.

Оскільки у період з лютого 1919 р. по листопад 1920 р. підконтрольна Директорії частина території України постійно змінювалася, що пояснювалося як наступом Червоної Армії, так і військовими діями Добровольчої армії під командуванням Денікіна та Повстанської армії Нестора Махна, говорити про організацію і діяльність міліції у цей час на всій території УНР неможливо. Як слушно зазначили П. Михайленко та В. Довбня, «тут мова може йти лише про створення, нормативно-правове забезпечення та діяльність народної міліції УНР на окремих частинах території України, а також про нереалізовані проекти майбутньої розбудови міліції, які розроблялись Радою народних міністрів та Міністерством внутрішніх справ УНР [1, с. 27].

В умовах громадянської війни новостворена народна міліція не могла подолати хвилю злочинності й самостійно захистити населення, особливо сільської місцевості, від розбоїв та грабунків озброєних банд. Не могли зарадити в даній ситуації і військові частини, передислоковані на фронтові позиції. Як один із заходів, що дозволяв зміцнити зусилля народної міліції, урядом УНР 28 лютого 1919 р. був ухвалений Закон «Про створення Коша охорони республіканського ладу». Кіш охорони республіканського ладу створювався «для охорони республіканського ладу, внутрішнього порядку і спокою в Українській Народній Республіці та забезпечення вольностей і прав народу в складі Міністерства внутрішніх справ». Пізніше, у доповнення вищезгаданого закону РНМ УНР ухвалила Закон «Про тимчасові штати та статут Кошу охорони республіканського ладу на Україні», від 25 липня 1919 р. Відповідно до цього Статуту, Кіш замінював міліцію за її відсутності, проводив дізнання та брав участь у попередньому розслідуванні, проводив арешти за постановами суду та прокуратури. Уряд УНР, не маючи змоги збільшити чисельність міліції, і далі продовжував пошуки інших шляхів посилення захисту населення від злочинних посягань. Так, 11 червня 1919 р. Радою народних міністрів УНР було видано наказ «Про народну самоохорону» [3], згідно з яким пропонувалося «в кожному селі чи містечку zorganizувати охорону, в склад якої повинно увійти все мужське населення села чи містечка». Завданням новоутвореної охорони було «охороняти села та дороги від темних елементів та злочинців, що грабують населення, провадять злочинну агітацію і тероризують населення» [4, с. 163].

З кінця 1918 і в першій половині 1919 рр. значну територію країни, включаючи Київ, було захоплено більшовиками. У квітні 1919 р. на Правобережжі були розгромлені війська Директорії і станом на весну 1919 р. на території України (крім Надзбруччя і західних областей) було встановлено владу більшовиків.

Надія на звільнення більшої частини території України від Червоної Армії з'явилась у керівництва УНР у липні 1919 р., коли на територію Наддніпрянської України під тиском польського війська вимушена була перейти Українська Галицька Армія (УГА) Західно-

української Народної Республіки (ЗУНР). Армія УНР, об'єднана з УГА, перейшла у наступ на київському напрямку та вже 30 серпня 1919 р. підійшла до Києва. У даний період часу Міністерство внутрішніх справ УНР активізувало свою роботу по створенню на звільненій території народної міліції. Розуміючи, що існуючі штати не задовольняють потреб в умовах воєнного стану, МВС УНР розробило та подало на розгляд уряду законопроект про зміну існуючих штатів. Новий Закон «Про тимчасові штати народної міліції» був ухвалений РНМ УНР 25 липня 1919 р. Законом значно збільшувалася заробітна плата працівників української міліції (майже на 100 %) і карно-розшукових відділів (приблизно на 50–60 %). Уряд УНР, сподіваючись на остаточну перемогу, ухвалив тимчасові штати народної міліції, сподіваючись у майбутньому створити нові штати народної міліції в умовах мирного часу. Але такі сподівання не виправдались. Невдовзі розпочався відступ української армії і значну територію України знову було втрачено [1].

На території ЗУНР (від січня 1919 р. – ЗОУНР) утвореної в західних областях України, які входили до складу Австро-Угорщини до її розпаду, у другій половині жовтня 1918 р. почали формуватися власні правоохоронні органи. Після проголошення ЗУНР для забезпечення правопорядку у низці населених пунктів на добровільних засадах почали створюватися загони народної міліції, які в першу чергу виконували роль органів самооборони населення. Функціонуючи як недержавні інституції, новостворені загони народної міліції були неспроможні забезпечити правопорядок на всій території ЗУНР. Це стало головною причиною для ухвалення 6 листопада 1918 р. вищим органом законодавчої влади ЗУНР – Українською Національною Радою (УНР) – рішення про створення корпусу державної жандармерії. На початковому етапі правовою підставою діяльності корпусу жандармерії був закон колишньої Австро-Угорщини від 1894 р. Реорганізація корпусу відбулася згідно із Законом про жандармерію, ухваленим УНР 15 лютого 1919 р. За цим документом у питаннях служби публічної безпеки жандармерія підлягала повітовим комісарам, а по службовій лінії – командуванню жандармерії. Останньою інстанцією в усіх справах виступав Державний секретаріат внутрішніх справ ЗОУНР, при якому для загального управління справами жандармерії було утворено так званий «6-й відділ жандармерії і поліції».

Перед вищезгаданим переходом УГА на територію Наддніпрянської України державна жандармерія нараховувала 31 старшину (офіцери), 1000 професійних жандармів, 400 пробних (пробними називали жандармів, які ще проходили спеціальний вишкіл) та 3000 міліціонерів. Після переходу уряду ЗОУНР та УГА за Збруч, державна жандармерія була перейменована у «народну сторожу», що складалася з восьми відділів, працівники яких несли службу безпеки та допоміжну військову службу в районах розташування УГА [1].

Після того, як у листопаді 1920 р. українські урядові установи, Армія УНР і Міністерство внутрішніх справ УНР вимушені були остаточно залишити Україну, процес удосконалення організаційно-правових засад майбутньої побудови української міліції на цьому не призупинився. У сподіваннях на повернення до влади та відновлення незалежної Української Народної Республіки комісією МВС УНР було розроблено проект статуту «Корпусу державної поліції», що свідчить про плани щодо перейменування народної міліції у поліцію. За проектом, поліція мала комплектуватися з добровольців, котрі завершили дійсну військову службу та мали українське громадянство. Віковий ценз встановлювався у межах 23–40 років, до уваги повинні були братися і вимоги щодо здорової будови тіла, незаплямованого імені й бездоганної поведінки, а також «грамотність у слові і письмі й знання рахувати».

Проте даний проект так і не втілювався в офіційний документ, а 28 вересня 1921 р. головою Директорії С. Петлюрою було затверджено Закон «Про корпус жандармерії». Цим законом ухвалювався «Статут корпусу жандармерії», а існуючі державні органи охорони громадського порядку, в тому числі народна міліція, ліквідовувалися. За Статутом, корпус жандармерії належав «до офіції Міністерства внутрішніх справ», а командир корпусу безпосередньо підпорядковувався міністру внутрішніх справ УНР. Звісно, вищезгадані Закон і Статут впроваджені у життя так і не були, оскільки на той час Українська Народна Республіка на політичній карті світу вже перестала існувати.

Виходячи з вищевикладеного та аналізуючи проблеми періоду зародження і діяльності міліції УНР, слід зазначити, що основними недоліками в її організації були різноманітність органів цієї служби (на місцях існували міліція, карно-розшукові відділи, резервні сотні міліції, сотні Коша охорони республіканського ладу, політичні відділи, кінні відділи особливого призначення, органи самоуправління тощо); відсутність контролю, інструктажу, людей, які відповідають своєму призначенню, регулярного зв'язку, засобів пересування, матеріальна незабезпеченість працівників міліції та карно-розшукових відділів; надмірні зловживання посадових осіб міліції та карно-розшукових відділів, втручання у компетенцію міліції військової влади; відсутність повного складу міліціонерів. Тож із завершенням періоду Директорії на території України органами нової влади було створено новий правоохоронний орган – радянську робітничо-селянську міліцію.

Список літератури: 1. Про Директорію Української Народної Республіки : наказ Директорії УНР від 10 грудня 1918 р. № 411 // Вісник Української Народної Республіки. – 1918. – 17 груд. 2. Михайленко П. Українська народна міліція доби Директорії УНР / П. Михайленко, В. Довбня // Міліція України. – 2003. – № 5. – С. 26–27. 3. Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с. 4. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України,

ф. 1092, оп. 4, спр. 32, арк. 21. – Про народну самоохорону : наказ Ради народних міністрів УНР від 11 черв. 1919 р. **5.** Рубльов О. С. Українські визвольні змагання 1917–1921 рр. / О. С. Рубльов, О. П. Реснт. – К. : ВД «Альтернативи», 1999. – 320 с. – (Україна крізь віки. Т. 10). **6.** Михайленко П. Українська народна міліція доби Директорії УНР / П. Михайленко, В. Довбня // Міліція України. – 2003. – № 6. – С. 24–25. **7.** Про тимчасові правила щодо засобів боротьби з діяльністю осіб, яка загрожує республіканському ладу, спокою і внутрішньому порядку Української Народної Республіки : постанова Ради Народних Міністрів від 15 серп. 1919 р. // Вісник Державних Законів для всіх земель УНР. – 1919. – 26 серп. **8.** Чехович В. А. Директорія УНР / В. А. Чехович // Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко та ін. – Т. 2. – К. : Укр. енцикл., 1998. – С. 191–192. **9.** Рум'янцев В. О. Українська державність: 1917–1922 рр. (форми і проблеми розбудови) / В. О. Рум'янцев. – Х. : Основа, 1996. – 164 с.

Надійшла до редколегії 22.02.2012

На основании изучения архивных документов, нормативно-правовых источников и материалов осуществлен историко-правовой анализ организации деятельности МВД УНР времен Директории, исследованы правовые основания создания, реорганизации и деятельности МВД УНР времен Директории.

On the basis of the archived documents, regulatory sources and materials research the historical-juridical analysis of organizational activities of Ukrainian People's Republic law enforcement bodies the times of Directoria is carried out, the juridical base of creating, reorganization and activity of UPR law enforcement bodies the times of Directoria are discovered.