

Швець Д. В.,
перший проректор Харківського національного
університету внутрішніх справ,
кандидат педагогічних наук

Охорона громадського порядку в Україні часів національної революції (1917 – 1921 рр.): проблема організації та кадрового забезпечення

Вивчення історії правоохоронних органів традиційно перебуває серед завдань юридичної науки. Актуальність таких історико-правових досліджень суттєво зростає на сучасному етапі розвитку держави в Україні, коли звернення до спадщини минулого обумовлене ще й нагальними потребами правоохоронної системи.

Складний характер задач, що розв'язуються органами охорони громадського порядку в умовах трансформації українського суспільства у напрямку побудови демократичної політичної системи, висуває винятково високі вимоги до професійних якостей працівників поліції.

Принципового значення набули завдання реформування системи МВС України, приведення її до стандартів демократичної держави. Одним з найголовніших серед них є здійснення комплексу заходів, спрямованих на удосконалення роботи з персоналом поліції, його відбору, підготовки та розстановки.

Для належного організаційного та правового забезпечення реалізації кадрової політики в системі МВС України, створення її наукових основ важливим є не тільки аналіз ефективних зарубіжних моделей, але й узагальнення історичного досвіду (як позитивного, так і негативного) функціонування органів охорони громадського порядку в Україні за часів національної революції 1917-1921 рр., зокрема, вивчення кола питань, пов'язаних з організацією та кадровим забезпеченням правоохоронних структур у цей період.

Становлення та діяльність правоохоронних органів в Україні доби Центральної Ради відбувалися у складних умовах революційних перетворень та військових протистоянь. До створення системи державних органів зі спеціальними функціями, які мали б протистояти зростаючій злочинності та охороняти існуючий державний лад, підштовхувало те, що влітку 1917 р. в Україні посилюється тенденція до зростання хаосу, занепаду правопорядку, розпаду здеморалізованої армії. Наслідком цього була поява значної кількості дезертирів та злочинних угруповань.

Координувало процес розбудови правоохоронних органів Генеральне секретарство внутрішніх справ (з січня 1918 р. – Міністерство

внутрішніх справ). Декларацією Генерального секретаріату (29 вересня 1917 р.) на відомство внутрішніх справ було покладене боротьбу зі «всіма проявами безладдя та контрреволюційними замахами». Основні завдання з охорони порядку поклалися на організації «Вільного козацтва» та міліцію.

В умовах, коли центральні та місцеві органи влади і управлінні не мали реальних сил та можливостей для здійснення своїх повноважень, а заклики зупинити анархію та встановити порядок не давали позитивних результатів, основний засіб відновлення правопорядку Центральна Рада вбачала у «демократичних органах місцевого самоврядування». Вони діяли шляхом «активної організаційної самодіяльності й самооборони населення» у виді товариства Вільного козацтва.

Озброєні загони під такою назвою почали (квітень 1917 р.) стихійно виникати на місцях (найперше у Звенигородському повіті Київської губернії) для боротьби зі злочинцями. Стихійне створення козацьких формувань зумовили також масові заворушення солдат, які дезертували з фронту. Товариства Вільного козацтва створювались за козацьким звичаєм у виді територіальної самооборони з виборною старшиною. Згодом цей досвід швидко поширився на Полтавську, Чернігівську, Херсонську та Волинську губернії. У створенні загонів вільного козацтва були зацікавлені, перш за все, заможні верстви населення, хоча у деяких з них переважав бідняцький елемент.

Організація Вільного козацтва мала чітку структуру, основою якого була сотня, що складалася з мешканців одного села. Козаки сотні обирали старшину (сотника, писаря, скарбничого, хорунжого, бібліотекаря). Сотні однієї волості складали курінь, курені повіти – полк, а полки усієї округи об'єднувалися в кіш. У жовтні 1917 р. на Всеукраїнському з'їзді Вільного козацтва у Чигирині було обрано Генеральну раду, а отаманом – начальника Першого Українського Корпусу генерала П. Скоропадського.

Будь-які порушення дисципліни членами товариства карались козацьким судом, у якому панував колегіальний принцип розгляду справ у судах двох інстанцій. Перша – сотенний суд, що складався з представників, обраних козаками від кожного десятка, і головуючого, який обирався цими представниками. Головуючий та члени суду наділялися рівними правами. Підсудний та скаржник мали можливість висловити недовіру будь-якому членові суду, якщо вони перебували з ним чи у недружніх, чи навіть у родинних відносинах.

Друга судова інстанція – курінний суд, що складався із обраних сотенних керівників як постійних членів і виборних – від кожної сотні по одному. Головуючий судового засідання обирався членами суду. Під час розгляду провин козаків на засіданні могли бути присутніми громадяни. До компетенції суду першої інституції належали справи про пияц-

тво, бійки, сварки, обман, самовільну відсутність та інші незначні порушення. Курінний суд розглядав і тяжкі провини. Зауважимо, що розглядові справи на судовому засіданні мало передувати слідство, яке проходило сотенним керівником. Після встановлення провини козака сотенний керівник порушував питання про формування сотенного суду, що провадив слідство із залученням свідків. Рішення сотенного суду повідомлялося курінному отаману й доводилося до відома підсудного. Норми цього наказу надавали право засудженому оскаржити це рішення у курінному суді.

За задумом, товариства Вільного козацтва мали виконувати завдання міліції, а саме – здійснювати охорону громадського порядку, захищати права громадян та їх власність. Із листопада 1917 р. і до січня 1918 р. Товариства Вільного козацтва перебували у підпорядкуванні Генерального секретарства внутрішніх справ. Юридичні принципи побудови та діяльності організацій Вільного козацтва у республіканському масштабі визначав затверджений Генеральним секретаріатом «Статут Вільного козацтва на Україні» (13 листопада 1917 р.). Основна мета прийняття Статуту полягала, по-перше, у встановленні централізованого керівництва процесом формування товариств Вільного козацтва та налагодження контролю за їх діяльністю з боку вищих органів державного управління. Статут передбачав виборність усіх посадових осіб Вільного козацтва. Однак надавав значні повноваження Генеральному секретаріату. По-друге, визначалося місце товариств Вільного козацтва у системі місцевої влади та закріплювалися принципи, за якими товариства співіснували з іншими установами адміністративного управління. По-третє, за статутом, ніякої платні за охорону громадського порядку козаки не одержували. Тобто, проголошувався принцип утворення та існування товариств Вільного козацтва на громадських засадах.

Необхідно зазначити, що місцева адміністрація з побоюванням ставилася до Вільних козаків. І така ситуація була небезпідставною. Навіть П. Скоропадський пізніше був вимушений визнати, що «деякі сотні приймали характер розбійних організацій. На чолі останніх стояли усілякі авантюристи, що мали в тому особисті інтереси, а то й просто шукали зручного випадку поживитися чужим майном». Разом з тим, слід визнати, що за своїми потенціальними можливостями організація Вільного козацтва за певних умов могла стати дієвим органом охорони правопорядку.

Проте залучення добровільних об'єднань до справи боротьби зі злочинністю та забезпечення громадського порядку не змогло вирішити цієї надзвичайно складної проблеми. Не вирішувала її і стихійно утворена міліційна система побудови правоохоронних органів, яка виникла після скасування Тимчасовим урядом (березень-квітень 1917р.) царської жандармерії та поліції.

Перші кроки Центральної Ради у будівництві органів міліції пов'язувалися з ідеєю перетворення української армії після війни у народну міліцію. Більш радикальними у цьому напрямі були заходи Центральної Ради після Жовтневого перевороту в Петрограді, коли Секретаріат внутрішніх справ зобов'язав земські та міські управи упорядкувати штати міліції міст і повітів (26 жовтня 1917 р.). Як одна з важливих частин державного апарату управління, міліція мала підпорядковуватись місцевим органам влади. З іншого боку, Генеральний секретар внутрішніх справ здійснював функції загального керівництва та контролю за справами міліції.

Правовою основою організації та діяльності міліції за доби Центральної Ради були, здебільшого, нормативні акти Тимчасового уряду. Насамперед, із незначними змінами і доповненнями, постанова «Про заснування міліції» (14 березня 1917 р.) та циркуляри МВС Тимчасового уряду щодо комплектування органів міліції («Про прийняття колишніх чинів на службу в міліцію» від 15 березня 1917 р. та «Про осіб, які можуть увійти до складу міліції» від 22 березня 1917 р.).

В основу організації міліції було покладено демократичні засади, ліквідовувалися будь-які класові перепони при її комплектуванні. Це дозволяло залишатися чи вступати на службу до міліції навіть колишнім поліцейським та жандармам, хоча існували й закономірні обмеження (перебування під слідством, недієздатність тощо) в призначенні на посади.

Крім того, порядок і завдання організації міліції обумовлювалися у відповідних постановах Секретарства (міністерства) внутрішніх справ. Так, 26 жовтня Секретарство внутрішніх справ зобов'язало земські і міські управи навести порядок у питанні розроблення штатів міліції міст і повітів. Передбачалося створення не тільки піших, але і кінних міліцейських загонів, створення резервів міліції та системи навчання кадрів. У губерніях діяльністю міліції керували інспектори, у повітах і містах – повітові і міські начальники міліції та їх помічники, у волостях і містечках – дільничні начальники міліції та їх помічники. Безпосередню службу несли старші міліціонери.

Однак попри всі намагання Генерального секретарства внутрішніх справ щодо вдосконалення діяльності міліції, остання не змогла подолати хвилю злочинності, що розросталася.

Отже, органи охорони громадського порядку за часів Центральної Ради не були сталими, перебували на етапі формування, не виконували і не могли виконувати своїх функцій з низки причин, серед яких – відсутність зваженої кадрової політики, що включала б фахову підготовку рядового та командного складу, а також виключення можливості проникнення до правоохоронних структур кримінальних елементів.

На відміну від Центральної Ради, а надалі і Директорії, за часів гетьманату П.Скоропадського багато уваги приділялося питанням охорони правопорядку. Вже за дев'ять днів після проголошення Гетьманської держави, 18 травня 1918 р. було видано закон, згідно з яким створювалася Державна варта. На неї покладалася як поліцейські, так і жандармські функції: попередження й запобігання злочинам та охорона громадського порядку, прикордонна охорона, нагляд за додержанням паспортної системи, політичний розшук, проведення каральних операцій разом з окупаційною владою. Для виконання останніх спеціально створювалися розвідувальні та інформаційні відділи Державної варти.

Керівництво Державною вартою здійснював департамент Державної варти при міністерстві внутрішніх справ. На місцях, в губерніях і повітах, відділення Державної варти підпорядковувалися головам місцевої адміністрації – губернським та повітовим старостам. У містах, за існуючим положенням, на кожні 400 мешканців повинен був припадати один вартовий. Таким чином, наприклад, у таких містах, як Київ та Одеса, нараховувалося по 2000 вартових. Крім того, у великих містах (Києві, Харкові, Одесі та Миколаєві) були розташовані резервні дивізіони кінних вартових по 260 чоловік, а в кожному повіті – резервні підрозділи по 100 чоловік. На залізниці відбував службу окремий корпус залізничної варти. На відміну від міліції Центральної Ради до роботи в органах Державної варти широко залучалися досвідчені «старі» спеціалісти, які раніше служили в царській поліції.

Загальна анархія та розклад в суспільстві не обійшли і органи охорони правопорядку гетьманської держави. Один із дослідників проблеми погромів в Україні у період громадянської війни відзначав, що «в деяких місцях головним учасником насильства є варта – державна міліція, покликана до охорони порядку».

Поряд з Державною вартою на той час діяли також міліцейські формування, підпорядковані виключно місцевій адміністрації. Частина з них залишилася з часів Центральної Ради, частина була сформована після гетьманського перевороту. На них покладалася як функції охорони правопорядку, так і слідчі функції. Часто за наказом місцевої адміністрації міліція здійснювала також каральні операції проти найбільшого селянства. Про події травня - червня 1918 р. Євген Чикаленко в своєму щоденнику писав: «Замість дотеперішніх соціалістичних комісарів попризначали колишніх справників, а повітовими - приставів, навіть уславлених хабарників і держиморд, які рвуть і мечуть, прагнучи помститися за все, що вони перетерпіли за час революції. Організувавши банди козаків або міліції із заможних селян, вони січуть, б'ють, розстрілюють тих селян, які були діяльними більшовиками, а якщо більшовицьки настроєне село чинить збройний опір, то тоді приходять німці з гарматами і двома-трьома пострілами примушують селян

здавати зброю, а якщо ті не здають і не виказують ватажків, то підпалюють снарядами село».

Окрім названих формувань, охороною правопорядку займалися також особливі армійські підрозділи. Перш за все, це охоронні сотні, які виконували поліцейські функції у повітах і нерідко створювалися всупереч заборонам німецького військового командування.

У середині листопада 1918 р. Українська держава перебувала на межі краху. У такій критичній ситуації було утворено ще одне формування для охорони порядку. За ініціативи партії хліборобів-демократів та Київської міської Думи, при активній участі професора-юриста А. Пиленка, графа Д.Гайзена, а також інших впливових і близьких до гетьмана осіб, міністр внутрішніх справ прийняв раніше відхилену пропозицію: укласти угоду з існуючими в Києві офіцерськими товариствами самопомогі і надати їм кошти та повноваження для формування дружин, обов'язком яких була б охорона «спокою і порядку» в столиці. Так виникли дружини полковника Святополка-Мирського, генерала Кирпичова, Рубанова, Голембієвського та інші, частково змішаного типу, з добровольцями - переважно з учнівської молоді. Чисельність цих дружин була незначною, а організація – недосконалою.

Таким чином, у період гетьманату П. Скоропадського функції охорони правопорядку поклалися на формування кількох видів: Державна варта, місцева міліція, армійські охоронні сотні, добровільні дружини (офіцерські та змішані). Але не зважаючи на таку їх кількість, все ж таки поставлене гетьманським урядом завдання «забезпечення спокою, закону і можливості творчої праці» так і не було виконане. Безладдя тривало, і нерідко об'єктами народного гніву та жорстокого самосуду ставали самі службовці органів охорони порядку.