

УДК 340.13+94(477)«1917/1918»

М.В. Вовчук, здобувач кафедри
історії держави та права НАВС

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ ЧАСІВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Розглянуто та проаналізовано нормативно-правові акти, прийняті вищими органами державної влади Української Народної Республіки часів Центральної Ради, що діяли у період українського державотворення 1917–1918 рр., які склали правову основу протидії злочинності.

Ключові слова: правові основи, нормативно-правові акти, кримінальне законодавство, злочинність, протидія злочинності, вищі органи державної влади, правоохоронні органи.

Рассмотрены и проанализированы нормативно-правовые акты, принятые высшими органами государственной власти Украинской Народной Республики времен Центральной Рады, действовавшие в период украинского государственного строительства 1917–1918 гг., которые составили правовую основу противодействия преступности.

Ключевые слова: правовые основы, нормативно-правовые акты, уголовное законодательство, преступность, противодействие преступности, высшие органы государственной власти, правоохранительные органы.

Reviewed and analyzed the normative legal acts adopted by the Supreme bodies of State authority of the Ukrainian People's Republic period, Central Council, Ukrainian state-building period 1917–1918, which formed the legal basis to counter crime.

Keywords: legal framework, legislation, criminal legislation, crime, counteraction to criminality, the highest governmental authorities, law enforcement agencies.

Актуальність теми. Протидія злочинності є необхідною складовою забезпечення стабільного розвитку кожної держави. Тому створення та удосконалення нормативно-правової бази протидії злочинності є одним з пріоритетних державних завдань. Не стала виключенням у цьому питанні й Українська Народна Республіка часів Центральної Ради. Після приходу до влади перед керівництвом УНР відразу постало невідкладне завдання розбудови органів державної виконавчої влади та створення правової бази їх діяльності, зокрема й щодо протидії такому явищу, як злочинність.

Дослідження та аналіз правового забезпечення протидії злочинності на різних історичних етапах державотворення в Україні мають вагоме теоретичне та практичне значення. Важливим є вивчення позитивного досвіду з метою його можливого використання у сучасній практиці. Не менше значення має дослідження й негативних сторін, що надасть можливість уникнути подібних помилок у майбутньому. Ці положення і визначають актуальність статті.

Ступінь розробленості теми. Історико-правові проблеми, які стосуються питань утворення, організації та діяльності органів внутрішніх справ, організації охорони правопорядку та протидії злочинності в Українській Народній Республіці часів Центральної Ради у своїх працях досліджували такі науковці, як О.П. Бенько, В.Ф. Верстюк, О.А. Гавриленко, П.І. Гарчев, В.А. Довбня, Є.С. Дурнов, Л.О. Зайцев, П.П. Захарченко, Е.М. Кісілюк, Я.Ю. Кондратьєв, О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко, О.В. Кузьминець, В.М. Лободаєв, І.А. Логвиненко, О.М. Мироненко, П.П. Михайленко, О.І. Олійник, А.Й. Рогожин, В.С. Сідак, В.Ф. Солдатенко, О.В. Тимошук, А.П. Тимченко, С.А. Чайковський, В.М. Чисніков, А.Є. Шевченко, Я.І. Шинкарук,

В.М. Щербатюк, О.Н. Ярмиш та інші.

Але питання щодо комплексного дослідження правових засад, прийнятих для протидії злочинності у період, що розглядається, висвітлюються у цих працях або окремо за галузями права, або вони присвячені дослідженню окремих нормативно-правових актів, або вони були написані за радянських часів й тому заідеологізовані.

Метою статті є розгляд та аналіз нормативно-правових актів, якими забезпечувалось правове регулювання протидії злочинності в Українській Народній Республіці часів Центральної Ради.

Виклад основних положень. Влітку 1917 року широко розпочався процес українського державотворення, який був безпосередньо пов'язаний з діяльністю Української Центральної Ради. Боротьба за владу на території України вимагала від державних органів ухвалення низки правових актів, які б допомогли встановити повний контроль на підвладній території, забезпечили стабільний розвиток державних інституцій та правопорядок в країні.

10 (23 за н. ст.) червня 1917 р., виходячи з напруженої політичної та економічної обстановки, яка склалася, Українська Центральна Рада ухвалила I Універсал [1]. У документі, зокрема, зазначалося: «Ми не можемо допустити край наш на безладдя та занепад. Коли Тимчасове Російське Правительство не може дати лад у нас, коли не хоче стати разом з нами до великої роботи, то ми самі повинні взяти її на себе. Се наш обов'язок перед нашим краєм і перед тими народами, що живуть на нашій землі. І через те ми, Українська Центральна Рада, видаємо сей Універсал до всього нашого народу і оповіщаємо: одиниці самі будемо творити наше життя» [1].

Розуміючи, що для виконання завдань, які були поставлені у I Універсалі, Україні необхідно мати власний вищий орган виконавчої влади, 15 червня 1917 р. Комітет Центральної Ради на своєму засіданні утворив Генеральний секретаріат – вищий виконавчий орган УЦР – та відповідні Генеральні секретарства, у тому числі Генеральне секретарство внутрішніх справ, визначивши їм основні завдання [2].

Але перейти до практичної реалізації завдань, які були поставлені перед Генеральним секретарством внутрішніх справ, заважала позиція, зайнята Тимчасовим урядом, який негативно сприйняв рішення УЦР про утворення Генерального секретаріату. Після переговорів між УЦР та Тимчасовим урядом останній все ж визнав Генеральний секретаріат за крайовий орган України, склад якого мав визначатись Тимчасовим урядом у порозумінні з УЦР. Приставши на вимоги Тимчасового уряду, Центральна Рада 3 (16) липня 1917 р. проголосила свій II Універсал [3, с. 190].

7 (20) листопада 1917 р., зважаючи на жовтневий переворот в Росії, Українська Центральна Рада ухвалила III Універсал, яким була проголошена Українська Народна Республіка [4; 5]. Цим документом було закріплено й деякі з пріоритетних напрямів подальшої роботи Генерального секретарства внутрішніх справ. У документі, зокрема, зазначалось, що «...вся власть творити лад на землях наших, давати закони й правити належить нам, Українській Центральній Раді, і нашому правительству – Генеральному Секретаріатові України» [4; 5].

Слід зазначити, що у складок Центральній Раді залишилися й правоохоронні органи, зокрема міліція, створені після Лютневої революції 1917 року Тимчасовим урядом замість зруйнованого охоронного апарату російського самодержавства.

Розуміючи, що налагодити державне управління необхідно у найкоротший час, УЦР 25 листопада 1917 р. ухвалила Закон «Про виключне право Центральної Ради

видавати законодавчі акти УНР» [6].

Документ закріплював положення, згідно з яким усі правові акти, які мали силу на території УНР до 27 жовтня 1917 р., тобто до повалення Тимчасового уряду в ході збройного повстання у Петрограді, оскільки вони не змінені і не скасовані Універсалами, законами і постановами УЦР, мали силу і надалі як закони і постанови УНР. Також у законі зазначалось, що «до прийдучих змін законодавчим порядком полишаються в силі і всі державні уряди і установи, які зоставалися на території Української Народньої Республіки по день 7 (20) листопада 1917 р. з дотеперішнім їх ділокругом, урядженням і штатами як уряди і установи Української Народньої Республіки» [6].

Тобто на території УНР продовжували функціонувати як правові акти колишньої Російської імперії та Тимчасового уряду щодо протидії злочинності, так і правоохоронні органи, зокрема міліція, які були сформовані Тимчасовим урядом і діяли на підставі ухвалених ним нормативно-правових актів.

Отже, згідно з чинним законодавством УНР, організація та діяльність української міліції базувалась на постанові Тимчасового уряду, ухваленій ще 17 (30 за н. ст.) квітня 1917 р., якою було затверджене «Тимчасове положення про міліцію» [7].

Згідно з положеннями IV Універсалу Української Центральної Ради, ухваленого 11 січня 1918 р. [8], який проголосив Українську Народну Республіку «ні від кого незалежною, вільною, суверенною державою українського народу», вищий орган виконавчої влади – Генеральний секретаріат УНР перейменовувався в Раду народних міністрів, першочерговим завданням якої ставилося: «...від цього дня вести розпочаті вже нею переговори про мир з Центральними державами цілком самостійно й довести їх до кінця, не зважаючи ні на які перешкоди з боку яких-небудь інших частей бувшої Російської імперії, і установити мир, щоб наш край розпочав своє господарське життя в спокою й згоді» [8]. Уряду доручалось твердо і рішуче взятись до боротьби проти «так званих «більшовиків» та інших нападників, що нищать та руйнують наш край», а також звільнити Україну «від насланих з Петрограду найманих насильників, які топчуть права Української Республіки» [8]. Тих же, хто буде закликати до повстання проти самостійності Української Народної Республіки або до повороту старого ладу, приписувалось карати як за державну зраду.

Як ми вже зазначали вище, на території УНР продовжували функціонувати як правові акти колишньої Російської імперії та Тимчасового уряду щодо протидії злочинності, які були не змінені і не скасовані Універсалами, законами і постановами УЦР.

Але практика свідчила про застарілість багатьох їх положень та на користь необхідності ухвалення нових правових актів, що сприяло би поліпшенню загрозливої криміногенної обстановки, яка склалась на той час в Українській Народній Республіці. Вона обумовлювалась, зокрема, важким економічним становищем народу, згортанням виробництва і трудової зайнятості в умовах воєнних дій, слабкістю центральної і місцевої влади, нігілістичним ставленням населення до законодавчих приписів влади, наявністю у громадян великої кількості зброї, здобути яку в умовах воєнних дій не становило труднощів, активізацією злочинних елементів з числа тих, які втекли або були випущені ще в 1917 році з тюрем, тощо.

Зупинимось більш детально саме на тих правових актах, що спрямовувалися на покращення протидії поширенню злочинності, які були ухвалені Центральною Радою. До таких слід віднести, насамперед, акти кримінально-правового характеру.

Так, 5 березня 1918 р. був виданий закон «Про покарання всіх учасників війни і повстання проти Української Держави», яким передбачалося, що «всі, кому буде судом доведено, що вони після 12 січня (опублікування IV Універсалу) брали участь або допомагали у війні Росії з Україною і повстанню проти Української Народної Республіки, втрачають права на громадянство УНР і караються висилкою за межі держави. У разі самовільного повернення цих осіб на територію УНР, вони караються тюремною на 5 років» [9].

А вже 25 березня 1918 р. був виданий обіжник про законну силу постанов Тимчасового Уряду від 2 серпня 1917 р. «Про прийняття засобів проти осіб, які загрожують обороні держави, її внутрішній безпеці і завойованій революцією свободі», від 4 серпня 1917 р. «Про зміну 100 і 101 статті Уголовного Уложення», від 5 серпня 1917 р. «Про відповідальність за образу дипломатичних представників іноземних дружніх держав» та від 6 липня 1917 р. «Про підлив державної влади». У цьому обіжнику зазначалося, що дані постанови не скасовані Українською Центральною Радою і мають силу як закони Української Народної Республіки, а терміни «Росія» у відповідних місцях потрібно змінити на «УНР» [10].

Слідом за цим, 9 квітня 1918 р., був виданий обіжник у справі правового переслідування осіб, які проводять ворожу агітацію проти Української Народної Республіки та її уряду, який передбачав, що особи, винні у проведенні ворожої агітації проти Української Держави та її уряду, повинні притягатися до суду на підставі закону Української Центральної Ради від 5 березня 1918 р. і зазначених вище постанов бывшего Тимчасового Уряду російської держави від 2 і 4 серпня 1917 р. і каратися каторгою або ув'язненням у фортеці [11].

Ми цілком підтримуємо думку науковця Е.М. Кісілюка про те, що хоча законодавчі органи доби Української Центральної Ради не завжди вчасно реагували на розвиток подій, подекуди не встигали видавати правові акти, які б попереджали вчинення протиправних дій, розвиток кримінального законодавства, спрямованого на боротьбу зі злочинами проти держави, громадської безпеки та громадського порядку, слід визнати позитивним [12, с. 31].

Крім Універсалів, законів та обіжників, ухвалених Центральною Радою, важливе значення для створення правової бази протидії злочинності мали урядові декларації. Так, згідно з Декларацією Генерального секретаріату, прийнятою 29 вересня 1917 р., Генеральне секретарство внутрішніх справ зобов'язувалось рішуче боротись з пануючою у країні анархією та контрреволюційними замахами за допомогою демократичних органів місцевого самоврядування, перетворити стихійно виникаючі організації Вільного козацтва в активну силу захисту населення [13]. Зокрема, у документі зазначалось: «...в краю поширюється епідемія грабежів, самосудів, анархічних виступів безвідповідальних груп. Генеральне секретарство внутрішніх справ вважає за найкращий спосіб боротьби з цим лихом активну, організовану самодіяльність і самооборону людності. Для того Секретарство виробляє законопроект про організації «Вільного козацтва», які силою самого життя, здорового інстинкту широких демократичних мас стали виникати по всіх усюдах України. Правильно організоване, організаційно зв'язане з вищим органом влади революційної демократії краю – Генеральним секретаріатом, «Вільне козацтво», що буде в розпорядженні органів місцевого самоврядування, має стати твердою опорою Секретарству внутрішніх справ у боротьбі з елементами безчинства і злодіяцтва» [13].

Важливе значення для покращення функціонування державних інституцій, забезпечення правопорядку та протидії злочинності в УНР мали вироблені Генеральним секретарством (міністерством) внутрішніх справ такі нормативні акти, як, наприклад, «Статут Вільного козацтва України» від 13 (26) листопада 1917 р. [14], розпорядження Генерального секретарства внутрішніх справ «Про недоторканність особи та її житла» від 1 (14) листопада 1917 р. [15], розпорядження МВС губернським і повітовим комісарам «Про заходи щодо виконання законів УНР» від 9 березня 1918 р. [16], обіжник МВС «Про охорону телеграфів і телефонів» від 21 березня 1918 р. [17], циркуляри МВС «Про охорону порядку» від 22 березня 1918 р. [18], «Про заведення порядку на Україні» від 26 березня 1918 р. [19] та інші.

У ухваленому «Статуті Вільного козацтва України» зокрема зазначалось, що «під час війни «Вільне козацтво» бореться з дезертирством, при демобілізації вживає всіх заходів, щоб не був порушений порядок та спокій населення, охороняє громадян та добро мешканців від знищення їх і грабування» [14].

Як ми вже зазначали, протидії такому явищу, як посягання на недоторканність особи і житла, зокрема незаконні обшуки та арешти, було присвячено розпорядження Генерального секретарства внутрішніх справ від 1 листопада 1917 р. [15]. Зважаючи на важливість цього документа, розглянемо більш детально його основні положення. У документі зазначалось, що «в останні дні невідомі особи, не маючи ніяких уповноважень, дозволяють собі спиняти на вулицях громадян, вимагають від них документів, роблять труси (обшуки – *Авт.*) та арешти. Генеральний секретаріат доводив до відома громадян Києва, що приватним особам робити арешти, обшуки та перевіряти документи громадян у домах і на вулицях заборонено. Наголошувалось, що громадяни, до яких будуть звертатись з вимогою надати документи особи, які не наділені відповідними повноваженнями, мають звертатись за допомогою до найближчого району міліції, а також до військових патрулів, що несуть охорону міста. Також зазначалось, що осіб, які самочинно роблять обшуки, належить затримувати і «віддавати до відповідальності по всій строгості законів» [15].

Висновки. Зважаючи на викладене, ми можемо зробити такі висновки:

по-перше, загрозлива криміногенна обстановка, яка склалась в Українській Народній Республіці часів Центральної Ради, обумовлювалась такими факторами, як важке економічне становище населення, згорання виробництва і трудової зайнятості в умовах воєнних дій, слабкість центральної і місцевої влади, нігілістичне ставлення населення до законодавчих приписів влади, наявність у громадян великої кількості зброї, активізація злочинних елементів з числа тих, які втекли або були випущені ще в 1917 році з тюрем, тощо. Це спонукало вищі органи влади невідкладно реагувати на такий стан речей, зокрема, прискорити видання необхідних правових актів щодо поліпшення протидії злочинності;

по-друге, одним із пріоритетних напрямів уряду стала боротьба з анархією та контрреволюційними замахами. Отже за часів Української Центральної Ради були створені та впроваджені у життя нормативно-правові акти, які поряд з врегулюванням інших суспільних відносин у галузі кримінального права були направлені безпосередньо на боротьбу зі злочинами проти держави, громадської безпеки та громадського порядку. Ці кримінально-правові акти відіграли важливу роль у підтримці в державі правопорядку. Зокрема було видано законодавчі акти, спрямовані на підтримку громадського порядку, особливо щодо боротьби з незаконними трусами (обшуками)

та арештами, і громадської безпеки, посилено відповідальність за підри्व державної влади та ворожу агітацію проти Української Народної Республіки;

по-третє, форми законодавчих актів щодо протидії злочинності у цей період мали значну різноманітність. Серед них були універсали, закони, декларації, постанови, накази, обіжники та циркуляри, які цілком відповідали духу часу та завданням, які стояли тоді перед державними органами УНР.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вісти з Української Центральної Ради. — 1917. — № 9. — Трав.
2. Народня воля. — 1917. — 17 черв.
3. Кузьминець О.В., Калиновський В.С. Історія держави та права України. — 2-е вид. Доп. — К.: Україна, 2002. — 448 с.
4. Вістник Генерального секретаріату Української Народньої Республіки. — 1917. — № 2. — 23 листоп.
5. Нова Рада. — 1917. — 8 листоп.
6. Вістник Генерального секретаріату Української Народньої Республіки. — 1917. — № 3. — 1 груд.
7. Вестник Временного Правительства. — 1917. — № 35/81. — 20 апр.
8. Вістник Ради Народніх Міністрів Української Народньої Республіки. — 1918. — 13 січ.
9. Вістник Ради Народних Міністрів УНР. — 1918. — 15 берез.
10. Вістник Ради Народних Міністрів УНР. — 1918. — 23 квіт.
11. Вістник Ради Народних Міністрів УНР. — 1918. — 25 квіт.
12. Кісілюк Е.М. Кримінальне законодавство в період українського державотворення (1917-1921 рр.): монографія / Е.М. Кісілюк. — К.: Вид-во Європейського університету, 2011. — 232 с.
13. Нова Рада. — 1917. — 30 верес.
14. Статут «Вільного козацтва» України // Вістник Генерального секретаріату Української Народньої Республіки. — 1917. — № 4. — 9 груд.
15. Про недоторканність особи та її житла : Розпорядження Генерального секретарства внутрішніх справ. 1 листопада 1917 р. // Вістник Генерального секретаріату Української Народньої Республіки. — 1917. — 6 листоп.
16. Про заходи щодо виконання законів УНР : Розпорядження МВС губернським і повітовим комісарам. 9 березня 1918 р. // Нова рада. — 1918. — 9 берез.
17. Про охорону телеграфів і телефонів : Обіжник МВС. 21 березня 1918 р. // Вістник Ради Народніх Міністрів Української Народньої Республіки. — 1918. — 7 квіт.
18. Про охорону порядку : Циркуляр МВС. 22 березня 1918 р. // Вістник Ради Народніх Міністрів Української Народньої Республіки. — 1918. — 24 берез.
19. Про заведення порядку на Україні : Циркуляр МВС. 26 березня. // Вістник Ради Народніх Міністрів Української Народньої Республіки. — 1918. — 27 берез.