

4. Проект Конституции РФ: Одобрен Конституционным совещанием 12.07.1993. // Конституционное совещание: Информационный бюллетень. – 1993. – № 1. – С. 109-155.
5. Айвазян М.С. Обновление избирательного законодательства в России // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 38.
6. Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. В.И. Васильева. – М., 1993.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.04.1997 р. із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 9 жовтня 1998 р. і від 16 липня 1999 р. // Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посібник. – К., 2000.
8. Текущий архив Челябинского областного Совета народных депутатов за 1993 г.

Надійшла до редакції 16.12.2011

М.В. Калашник

кандидат юридичних наук
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74 (477)

ЦЕНТРАЛЬНА РАДА – СПАДКОЄМИЦЯ ТИМЧАСОВОГО УРЯДУ І ЙОГО ПРОРАХУНКІВ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ

Розглянуто історико-правові аспекти правоохоронної політики Центральної Ради стосовно визначення легітимних підстав для утворення самостійного державного механізму України взагалі та її правоохоронних органів зокрема в умовах гострого протистояння різних політичних сил і партій та громадянської війни.

Ключові слова: *Центральна Рада, народна міліція, «поліційна сторожа», відділ Вільного козацтва.*

Рассматриваются историко-правовые аспекты правоохранительной политики Центральной Рады в отношении определения законных оснований для создания самостоятельного государственного механизма Украины в целом и ее правоохранительных органов в частности в условиях острого противостояния различных политических сил, партий и гражданской войны.

Ключевые слова: *Центральная Рада, народная милиция, «полицейская сторожа», отдел Свободного казачества.*

In this article the historical and legal aspects of law enforcement policy of the Centralna Rada in the sense of research the legal base for creating of independent government mechanism of Ukraine in general and it's law enforcement bodies in particular in conditions confrontation different political forces and parties and the civil war.

Keywords: *Centralna Rada, civil militia, «constabulary guard», the department of Free the Cossacks.*

Постановка проблеми. Наразі, коли наша країна вступила в період активного проведення реформ, особливого значення набуває історичний досвід наших попередників. Знаючи і правильно оцінюючи здобутки і помилки минулого, можна з більшою вірогідністю спрогнозувати наслідки тих чи інших кроків у перебудові діяльності виконавчої влади, галузей економіки, правоохоронної сфери. Особливої актуальності це набуває сьогодні, в час кардинальних змін, яких потребує судова система, організаційно-структурні та правові засади діяльності органів внутрішніх справ. Міліція є одним із основних правоохоронних органів держави, що покликаний забезпечити громадський порядок у країні. На відміну від інших правоохоронних органів (прокуратури, суду, Служби безпеки України та ін.), міліція забезпечує законність на місцях, і сьогодні пріоритетами в її реформуванні виступають такі завдання, як переорієнтація на правозахисні функції, встановлення партнерських відносин і, таким чином, запровадження концепції діяльності, що ґрунтується на підтримці населення. Саме тому зі скрупульозною увагою слід звернутися до досвіду створення і розбудови міліції в перші роки її заснування в Україні. Зокрема, і до досвіду створення народної міліції періоду Тимчасового уряду та Центральної Ради.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Наукові праці О.В. Тимощука, В.С. Сідака, Р.В. Кутового, О.М. Бандурки, В.Ф. Верстюка, С.М. Алфьорова, П.П. Михайленко, А.І. Рогожина та ін. стали загальним підґрунтям для проведення аналізу створення міліції в перші роки її заснування в Україні.

Метою цієї статті є спроба автора розглянути шляхи пошуків, спроб і помилок створення народної міліції для подальшого вдосконалення шляхів вирішення охоронних завдань сучасної держави.

Виклад основного матеріалу. Генеральний Секретаріат Центральної Ради, який у статусі Крайового уряду з серпня 1917 р. розповсюдив свою виконавчу владу на підлеглих Київську, Подільську, Полтавську, Волинську та Чернігівську губернії, намагався забезпечити дотримання в Україні принципів загальності, єдності і доцільності законності. Правоохоронна політика Тимчасового уряду викликала розуміння в більшості української національної демократії. Влітку 1917 р. Центральна Рада не пішла на конфронтацію з Тимчасовим урядом. Вона засудила 500-тисячну демонстрацію робітників, селян і матросів у Петрограді та антиурядові анархо-більшовицькі виступи в Москві і Києві, які відбулися 3-5 липня 1917 р. Стратегію на відродження української державності законним шляхом було підтверджено активною участю діячів Центральної Ради у припиненні збройного заколоту в Києві 5 000 солдатів українського полку ім. Павла Полуботка.

У ніч на 5 липня ця частина не виконала наказу про відбуття на фронт, захопила арсенал і інтендантські склади на Печерську, деякі

державні установи в центрі Києва. Але відмова Центральної Ради підтримати заколот змусила полуботківців повернутися до казарм. 7 липня їх роззброїли урядові війська за участю міліції і підлеглих їй робітничих бойових дружин. 26 липня міліція разом з викликаними до Києва кірасирами і козаками 6-ї Донської дивізії взяла участь у роззброєнні полку ім. Богдана Хмельницького. Було вбито 16 і поранено 30 «богданівців», командира полку Ю. Канкана усунули від посади.

Незважаючи на перехід Тимчасового уряду до придушення українського національного руху, Центральна Рада виважено оцінювала обставини моменту, співвідношення сил. Для збереження громадського спокою, недопущення кровопролиття вона погодилася з Інструкцією Тимчасового уряду Генеральному Секретаріату від 4 серпня 1917 р. й натомість отримала реальні владні важелі для територіальної автономії [1, с. 22-23]. Як робить висновок у своєму дослідженні О.В. Тимощук, правоохоронні органи в Україні за часів вищої влади Тимчасового уряду (березень – жовтень 1917 р.) не виконали покладене на них завдання і виявилися неспроможними захистити особисту і майнову безпеку громадян [1, с. 28].

Заходи, здійснювані Центральною Радою, також не змогли суттєво переломити ситуацію зі станом правопорядку на підпорядкованих Раді територіях України. За часів Центральної Ради народна міліція уперше згадується в документах першого українського військового з'їзду 1917 р. Зокрема, постановою «Про українську народну міліцію» наголошувалося, що українська армія після війни має стати армією народу (народною міліцією), єдиною метою її існування та формування повинна бути охорона інтересів і прав народу, а не панівних класів, до якої б нації ці класи не належали. Слід зазначити, що Центральна Рада після повалення самодержавства у ході реалізації державного будівництва відводила міліції одне з найважливіших місць. Проте попри усілякі намагання Ради щодо вдосконалення діяльності міліції, створеної Тимчасовим урядом і підпорядкованої Центральній Раді, останній було складно подолати хвилю злочинності, що розросталася. Особливо погіршилось становище з липня 1917 р., коли фактично припинила своє існування російська армія і озброєні деморалізовані війська заповнили Україну. Запанувала анархія, весь державний апарат і організація самоуправління розпалися. Міліція у містах і селах була дезорганізована, не мала ніякого авторитету серед населення. Суд не функціонував. Як наслідок того, що Рада не змогла подолати зростання злочинності, в деяких великих містах для допомоги міліції почали створюватися формування з офіцерів, козаків і студентів. У Києві для охорони міста було організовано військову міліцію, організацію українського офіцерства, з метою сприяння очищенню міста від злочинних елементів і підтримання порядку. Також у Києві з метою збереження

порядку було створено окрему українську міліцію («поліцейну сторожу») з числа студентів Київського університету, яка взяла на себе охорону Либідської дільниці [2, с. 20-25].

Слід наголосити, що для весняно-літнього періоду 1917 р. характерною стала низька ефективність урядових заходів щодо забезпечення правопорядку в Україні. Це змушувало населення вдаватися до власних сил у порятунку від анархії і криміналу. У містах і містечках створювалися бойові дружини, які незабаром були підпорядковані органам міліції або ж вливалися до Червоної чи чорної гвардії, а в сільській місцевості широко розгорнувся козацький рух.

27 серпня 1917 р. після офіційного затвердження Тимчасовим урядом складу Генерального Секретаріату, який було ухвалено Центральною Радою ще 21 серпня 1917 р., розгорнулася робота з організації діяльності виконавчої влади. Функції Голови українського крайового уряду виконував В. Винниченко, який поєднував з цією посадою також обов'язки секретаря внутрішніх справ. До компетенції міністра внутрішніх справ УНР (назва посади – з 11 січня 1918 р.) належали питання загального управління діяльністю міліції, видання інструкцій та наказів, які визначали технічний аспект діяльності міліції, огляд і ревізії міліцейських установ, формування кошторисів на утримання міліції, проте централізоване керівництво органами охорони громадського порядку не входило до його повноважень.

За дорученням Малої Ради від 28 серпня 1917 р. Генеральним Секретаріатом було розроблено проект боротьби з контрреволюцією. Також Мала Рада зініціювала відпрацювання плану оборони Києва, поклавши це завдання на Київський комітет порятунку революції, до компетенції якого увійшло залучення до боротьби усіх резервів і можливостей державних органів та недержавних організацій. Проте Комітет так і не зміг реалізувати покладені на нього особливі повноваження, оскільки за постановою Тимчасового уряду 2 вересня припинив своє існування. З його напрацювань можна назвати лише кілька резолюцій щодо охорони Києва загонами міліції, юнкерами, козаками та бойовими дружинами.

Після падіння влади Тимчасового уряду політика Центральної Ради щодо охорони правопорядку зазнала значних змін, що було викликано необхідністю захисту революційних надбань Центральної влади після невдалого жовтневого наступу більшовиків з метою захоплення влади в Україні.

25 жовтня у Києві з представників соціалістичних партій було створено Всеукраїнський комітет Центральної Ради для охорони революції. Наступного дня Мала Рада визнала повалення Тимчасового уряду і оголосила Центральну Раду єдиною законною владою в Україні, засудивши збройний виступ більшовиків. Київський комітет заявив про свої

особливі повноваження вже не в п'яти, а у всіх дев'яти українських губерніях і закликав забезпечувати правопорядок, створювати на місцях комітети охорони революції. Їм на відміну від комітетів, створених під час корніловщини, мали підлягати всі громадські і військові власті. Але штаб Київського військового округу на чолі з генералом Квецінським і комісаром Кириєнком не визнав влади Центральної Ради в Україні, відмовився від спільних дій і домігся розпуску 28 жовтня Всеукраїнського комітету порятунку революції. Протилежне рішення прийняв III Всеукраїнський військовий з'їзд, який відбувався в ці дні в Києві. Його делегати висловили протест проти заходів штабу КВО і визнали єдиним представником влади в Україні Центральну Раду. Залишившись наодинці, сили штабу КВО під час збройного повстання київських більшовиків 29–30 жовтня зазнали від них поразки. Але 31 жовтня виступили війська, вірні Центральній Раді, і зайняли головні стратегічні пункти й установи Києва [1, с. 29].

26 жовтня Секретарство внутрішніх справ зобов'язало земські і міські управи навести порядок у питанні вироблення штатів міліційних органів. Передбачалося формування спеціальних піших і кінних міліційних загонів, які б могли використовувати при виникненні громадських бешкетів. Планувалося також відпрацювати систему підготовки кадрів, утворення резервів на їхнє заміщення [3, с. 33–36].

Поряд з цим у повний голос про свої права у сферах державотворення та зміцнення правопорядку заявило козацтво, щодо якого урядова позиція була неоднозначною. Та попри це на засіданні Генерального Секретаріату 8 вересня 1917 р. козацькому питанню було приділено офіційну увагу.

Більшість делегатів з'їзду комісарів п'яти українських губерній, що відбувся на початку жовтня, ухвалила резолюцію «Про вільне козацтво». Вона вимагала від Центральної Ради припинення озброєння «некультурної та неорганізованої людності, яка має нахили йти за брехливою агітацією», а вже створені організації Вільного козацтва – роззброїти і розпустити [3, с. 33].

Але, не чекаючи урядового схвалення, в жовтні 1917 р. козацтво самоорганізувалося на Всеукраїнському з'їзді в Чигирині. 2 000 делегатів від 60 тис. козаків обрали Генеральну козацьку раду – вищий орган управління, яка мала розташуватися в Білій Церкві. Почесним отаманом Вільного козацтва став М. Грушевський, головою військового формування – П. Скоропадський (на той час командир Першого Українського корпусу), наказним гетьманом – І. Полтавець-Остряниця [3, с. 33].

13 листопада 1917 р. Генеральний Секретаріат затвердив статут «Вільного козацтва на Україні», згідно з яким до основних обов'язків козаків належало виконання служби громадської міліції. Функціональними

завданнями вільних козаків визначалися: «фізичний та духовний розвиток членів, підтримання спокою в краю, боротьба з дезертирством під час війни та охорона спокою, життя й майна громадян» [4, с. 379].

За цим Статутом козацтво мало територіально-військову організацію і охорону громадського порядку під керівництвом відповідного начальника міліції (а в термінових випадках – своєї старшини) козаки здійснювали безкоштовно, не отримуючи платні від держави. Козакам заборонялося робити арешти і труси без доручення адміністративних чи судових органів, процесуальні вказівки яких для всіх козацьких підрозділів були обов'язковими [3, с. 35-36].

Для координації дій між урядовими органами і козацьким управлінням з листопада 1917 р. у складі Генерального секретарства внутрішніх справ було створено спеціальний відділ Вільного козацтва.

На Київщині з ініціативи самого населення загалом діяло 40 товариств Вільного козацтва (1294 члени), Полтавщині – 11 (605 членів), Катеринославщині – 5 (783 члени), Подолі – 5 (276 членів), Харківщині – 2 (75 членів), Херсонщині – 1 (30 членів), Волині – 1 (35 членів) [102, с. 9]. Серед членів товариств переважали хлібороби, вчителі, учні шкіл (Біла Церква), офіцери, козаки (старші та молодші урядники). Там, де повітовий комісар і начальник міліції до організації товариства ставилися сумлінно, їм видавалася зброя колишніх стражників або вилучена у населення [5].

7 листопада 1917 р. Центральна Рада, оголосивши себе в III Універсалі спадкоємницею влади Тимчасового уряду в Україні, проголосила Українську Народну Республіку в складі федеративної демократичної Росії. А 10 листопада Мала Рада видала постанову «Про загальне керівництво чинностями властей по охороні революції» з покладанням цих функцій на уряд УНР – Генеральний Секретаріат. Цей етап можна охарактеризувати як період проведення самостійної правоохоронної політики, що полягала у створенні на основі демократичного представництва спеціальних органів з особливими повноваженнями, у вдосконаленні організаційно-штатної структури і кадрового забезпечення органів місцевої міліції; у формуванні добровольчих збройних підрозділів козацького походження з функціями охорони громадського порядку, підпорядкованих відповідним начальникам міліцейських органів. Була впроваджена еkleктична військово-охоронна концепція Центральної Ради, якою передбачалося утворення територіально-міліцейських формувань, що мали боронити як зовнішню, так і внутрішню безпеку України [6, с. 55].

Слід зазначити, що «Тимчасове положення про міліцію», видане Тимчасовим урядом, залишалось чинним без змін на території УНР аж до 5 березня 1918 р.

Намагаючись зміцнити єдиноначальність у міліції, її централізацію,

Центральна Рада 5 березня 1918 р. на засіданні Малої Ради ухвалила закон «Про передачу міліції м. Києва в розпорядження Міністерства внутрішніх справ», де було визначено право МВС призначати начальників районів та інших службовців міліції. Київська міська дума виступила проти запровадження в життя цього закону, проте усунувши від участі у справі охорони порядку і безпеки міську думу, закон вимагав від останньої сплати 50 % усіх витрат на міліцію [7, с. 73-79]. Цей закон також надавав право Міністерству внутрішніх справ визначати розподіл Києва на міліційні райони, штати й оклади грошового утримання міліціонерів. У загальній частині діяльність столичної міліції визначали норми Тимчасового положення про міліцію, ухваленого колишнім Тимчасовим урядом. Одним із пріоритетних напрямів діяльності міліції стали заходи, спрямовані на вилучення зброї у населення.

У випадках, коли сил місцевої міліції для обеззброєння населення не вистачало, на допомогу їм приходили військові підрозділи Армії УНР і німецької армії. Так, для обеззброєння населення м. Києва та київського повіту залучалися військовослужбовці 1-го полку Січових Стрільців, які також несли службу з охорони Центральної Ради [8, с. 26].

8 грудня 1917 р. російські війська під командуванням В. Антонова увійшли до Харкова. Сюди ж переїхали більшовицькі делегати з'їзду Рад з Києва, де вони не отримали більшості. У Харкові через три дні почав працювати свій Всеукраїнський з'їзд Рад, який 12 грудня постановив, що «Україна проголошується Республікою Рад робітничих, солдатських та селянських депутатів». 17 грудня його Центральний виконавчий комітет утворив радянський уряд – Народний Секретаріат. ЦВК Рад доручалося «негайно розповсюдити на території Української республіки всі декрети і розпорядження Робітничо-Селянського Уряду Федерації» (Російської). Відтепер стали існувати два державні утворення, які намагалися розповсюдити свою юрисдикцію на територію всієї України [1, с. 33].

Висновки. Підсумовуючи, можна аргументовано стверджувати, що хоч діяльність Центральної Ради і не змогла суттєво вплинути на стан правопорядку в цей час, проте історичний розвиток України свідчить, що така правоохоронна політика могла б мати успіх.

На заваді цьому стали політична конфронтація між Центральною Радою і РСДРП(б), а згодом і війна з Раднаркомом Росії. Тут не можна не погодитися з висновком О.В. Тимошука, котрий стверджує, що збройні виступи, мотивовані політичними гаслами, створювали умови правового вакууму, підживляли підвалини законності, робили можливими самосуди й безкарне життя відверто кримінальних елементів [1, с. 33].

Серед причин низької ефективності правоохоронної політики Центральної Ради слід також зазначити й відсутність дієвого централізованого керівництва міліцейськими органами та бюджетного фінансу-

вання сфери охорони громадського порядку, зокрема вільних козаків.

Доба Української Центральної Ради закінчилася 29 квітня 1918 р., коли внаслідок державного перевороту за підтримки німецьких військ до влади прийшов гетьман П. Скоропадський.

Бібліографічні посилання

1. Тимошук О.В. Охоронний апарат Української Держави (квітень – грудень 1918 р.): Монографія. – Х., 2000.
2. Селянський рух на Україні 1569 – 1647 рр. – К., 1993.
3. Історико-політичні уроки української державності: Енциклопедичний словник / Відп. ред. Ю.І. Римаренко. – К., 1998.
4. Історія українського війська (від княжих часів до 20-х років ХХ ст.). – Львів, 1992.
5. Камінський А.І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України 2008 р.: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2008.
6. Сідак В.С. Національні спецслужби в період Української революції 1917–1921 рр. (невідомі сторінки історії): Монографія. – К., 1998.
7. Конституційні акти України 1917 – 1920. Невідомі конституції України. – К., 1992.
8. Кутовий Р.В. Історія міліції України: Навч.-метод. посіб. – Луганськ, 2011.

Надійшла до редакції 28.02.2012

О.М. Куракін

кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74+340.1

МЕТОДИ КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

Здійснено спробу з позиції загальної теорії юридичного процесу визначити практичні кроки щодо удосконалення застосування методів контрольного процесу в органах внутрішніх справ України.

Ключові слова: *контрольний процес, метод, системність, доцільність, комплексний підхід.*

Осуществляется попытка с позиции общей теории юридического процесса определить практические шаги по улучшению применения методов контрольного процесса в органах внутренних дел Украины.

Ключевые слова: *контрольный процесс, метод, системность, целесообразность, комплексный подход.*

The author was again from the position of the general theory of legal process, to identify practical steps to improve the application of control process in the organs of Internal Affairs of Ukraine.

Keywords: *control process, method, system, feasibility, a comprehensive approach.*