

КАЛАШНИК М.В., кандидат юридичних наук
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74 (477)

З УРОКІВ ОХОРОННОЇ КОНЦЕПЦІЇ ГЕТЬМАНА СКОРОПАДСЬКОГО

Розглянуто історико-правові аспекти функціонування в Українській Державі 1918 р. охоронного апарату гетьмана Скоропадського, проаналізовано організаційні основи та повноваження охоронних органів часів гетьманату, виявлено суперечності та прогалини в заходах організаційного та законодавчого характеру.

Ключові слова: гетьман Скоропадський, охоронний апарат, Українська Держава.

Рассматриваются историко-правовые аспекты функционирования в Украинском Государстве 1918 года охоронного аппарата гетмана Скоропадского, анализируются организационные основы и полномочия охоронных органов времен гетманата, установлены противоречия и пробелы в мероприятиях организационного и законодательного характера.

Ключевые слова: гетман Скоропадский, охранный аппарат, Украинское Государство.

In this article the aspects of functioning in Ukraine 1918 the protective apparatus of hetman Skoropatsky are considered, also there are the organizational frameworks and credentials of law enforcement agencies of hetmanat and also are detected the contradictions and spaces in organizational and legislative activities.

Key words: hetman Skoropatsky, the protective apparatus, Ukrainian state.

Актуальність і необхідність реформ у нашому суспільстві і державі сприймається априорі, і нині триває процес кардинальних змін у багатьох сферах суспільного життя і діяльності держави. Можна дискутувати про шляхи та методи реформування, відстоювати ті чи інші погляди на концептуальні підходи до проведення реформ та механізми їх реалізації в конкретних сферах життєдіяльності суспільства, проте, на наш погляд, не піддається сумніву той факт, що завше в даному аспекті вірним дороговказом слугував і слугуватиме історичний досвід наших попередників, який, безсумнівно, сприятиме успішному розвитку нашої держави. «Історія доводить, що демократично-парламентські методи здійснення докорінних реформ у так звані «перехідні періоди» не мали вагомих позитивних результатів, – для цього була необхідна чітка та сильна вертикаль виконавчої влади. Українська історія в особі генерала П. Скоропадського теж слугувала подібним прикладом. Вже тоді ним було оголошено політичний курс на побудову «правової держави». Але ж форму Української Держави так і не вдалося привести у відповідність до змісту, яким зараз людство намагається визначити правову державність. Гетьманат як форма правління, федерація з небільшовицькою Росією як державний устрій, авторитаризм як політичний режим виявилися в остаточному підсумку нежиттєздатними. Протиставлення громадянського суспільства і національної ідеї в Україні, на геополітичних вимірах якої завжди відбивався дихотомічний цивілізаційний злам «захід-схід», набуло особливої гостроти. Чи можливо зараз запобігти такому?», – стверджує і залишає питання відкритим автор фундаментального дослідження особливостей утворення і функціонування гетьманської державної охоронної системи О.В. Тимошук [1].

Науковим підґрунтям даного дослідження стали роботи таких науковців: В. Винниченка, Т. Гунчака, В. Дмитришина, Д. Дорошенка, Ж. Дейко, С. Доленги, В. Липинського, І. Мазепи, Р. Млиновецького, І. Нагаєвського, Н. Полонської-Василенко, О. Субтельного, П. Христюка, М. Шаповала, С. Шелухіна, В. Боканя, С. Мякоти, Ю. Храмова, Р. Васьковського, О. Мироненка, В. Солдатенка, В. Верстюка, С. Кульчицького, та ін.

Метою наукової статті є визначення сутності гетьманської охоронної концепції, аналіз нормативно-правових засад створення охоронного апарату Української Держави та основних напрямів його діяльності, з'ясування причин та наслідків невідповідності охоронних планів щодо реалій того часу з тим, щоб уможливити використання позитивного досвіду правоохоронної діяльності Державної варти у сьогоденні та задля недопущення помилок і негативних явищ у сучасному державотворенні.

Аналіз історико-правових аспектів функціонування в українській гетьманській державі 1918 р. поліції, армії, внутрішніх і прикордонних військ, національної гвардії, добровольчих



формувань, розвідки, служби безпеки, митної служби, податкової адміністрації, лісової охорони, суду, прокуратури, тюрем безсумнівно може стати надійним підґрунтям для використання тогочасного позитивного досвіду і запобігання негативним явищам у сучасному державотворенні. В даному разі, на думку автора, чим більше дослідників звернеться до розгляду й аналізу цих аспектів, тим повнішим і багатограннішим може бути історичний спадок наших попередників, зокрема гетьмана Скоропадського.

За висловлюванням автора підручника «Історія міліції України» Р.В. Кутового 29 квітня 1918 р. закінчилася доба Української Центральної Ради. Тоді внаслідок державного перевороту за підтримки німецьких військ до влади прийшов гетьман П. Скоропадський. Німецька військова влада, підтримуючи гетьмана, наголосила, що в разі виступу проти нової влади українських військових частин, які залишилися вірними Центральній Раді, їх буде вщент розгромлено німецькими військовими підрозділами, які значно переважали українські за чисельністю. Командиру військового формування Січових Стрільців, яке відмовилось перейти на службу до гетьмана, Є. Коновальцю було дозволено лише взяти під охорону голову Центральної Ради професора М. Грушевського. Українська міліція, більшість співробітників якої все ще виконували свої службові обов'язки, незабаром була перетворена в Державну варту [2, с. 26].

Незважаючи на те, що гетьманський переворот відбувся практично безкровним шляхом, все ж нелегітимний з формальної точки зору прихід до влади генерала Скоропадського спонукав останнього до швидкої розбудови охоронного апарату держави, чого, зокрема, вимагала й кримінальна ситуація в країні. Враховуючи «правоохоронний» досвід своїх попередників, гетьман розумів, що для досягнення цієї мети потрібні владні заходи як організаційного, так і законодавчого характеру [1, с. 67-68].

Отож, з приходом до влади гетьмана Павла Скоропадського всі органи виконавчої влади, і в першу чергу правоохоронні, зазнали кардинальних змін. В основу міжвідомчого розподілу урядових охоронних функцій Української Держави було покладено російський «Свод законів по предупреждению и пресечению преступлений» (вид. 1890 р.). Згідно з додатками до 1 статті «Своду...» «вище направлення дії по охороні державного порядку і громадського спокою належить Міністерству внутрішніх справ. Вимоги його, до цієї галузі належні, підлягають негайному виконанню всіма місцевими начальствами. Всі відомства повинні здійснювати повне сприяння установам і особам, яким доручена охорона державного порядку і громадського спокою». За умови оголошення військового стану владні керівні повноваження переходили від МВС до головнокомандуючого або ж командуючих арміями. У такий спосіб П. Скоропадський прагнув розмежувати функції армії і внутрішніх охоронних органів на підставі нормативного визначення їхніх дій у мирний і військовий час. Діяльність державної охоронної системи гетьман вбачав у тісній взаємодії з союзниками німецько-австрійського військового контингенту. Забезпечення дотримання вимог законності під час діяльності всіх охоронних структур держави і застосування покарань згідно з чинними законами покладалося на органи юстиції, суду і виконання покарань.

Згідно з гетьманською охоронною концепцією, якою визначалися організаційні основи та повноваження охоронних органів і підрозділів, до охоронного апарату входили: поліція, що підпорядковувалася Департаменту Державної варту (ДДВ), армія, органи економічної безпеки, лісова охорона, залізнична охорона, тюремна сторожа, національна гвардія, внутрішні війська, особиста гетьманська охорона, українське козацтво, сільські загони самооборони, міські добровольчі дружини.

18 травня 1918 р. набула сили закону постановою Ради Міністрів Української Держави «Про зміну існуючих законів про міліцію і створення державної варту», згідно з якою міліція перейменовувалася в Державну варту й передавалася в розпорядження Міністерства внутрішніх справ, а саме під владу й розпорядження в адміністративному відношенні губернських і повітових старост. Відповідно до постанови Ради міністрів від 13 травня 1918 р. Державною Скарбницею було відкрито аванс у розмірі 10 млн крб., за рахунок якого утримувалася Державна варту. Діяльність департаменту Державної варту у складі МВС визначалася «Сводом Учреждений государственных» [3].

Керівні повноваження з охорони державної безпеки і правопорядку за аналогом Російської імперії були сконцентровані в єдиному центральному органі. Тому й завдання, функції й організаційна структура ДДВ повністю визначалися за статтями російського «Учреждения министерств» під заголовком «Департамент поліції» [4].

Функції ДДВ було конкретизовано в Статуті «Про організацію Департаменту Державної Варту», ухваленого Радою Міністрів і затвердженого гетьманом 13 серпня 1918 р. Статутом,



зокрема визначалося, що до відання ДДВ належать такі справи: «1) попередження і запобіження злочинств і охорони громадської безпечності і порядку; 2) устрою установ Варти і догляду за їх діяльністю і за правильним провадженням справ в цих установах; 3) призначення, переміщення, увільнення і нагороди служачих Варти і призначення їм пенсій і інших законом встановлених грошових видатків; 4) охорони і спостереження за прикордонною смугою; 5) постачання чужоземцям свідоцтв на проживання у межах Української Держави і висилки чужоземців; 6) перевірення свідчень осіб, які іменують себе за кордоном українськими громадянами, про передачу на Україну українських громадян, які затримані за кордоном і обвинувачуються у різних злочинствах; 7) догляду за питними та трактирними закладами; 8) прийняття мір безпечності від огню і догляду за виготуванням, хороненням, торгівлею і перевозкою пороху і інших вибухових речей; 9) догляду за виконанням законів і правил відносно паспортів і про втікачів і 10) іншими, докладно зазначеними в відповідних частинах Збірника Зведених Законів і в особливих законах».

Загальні підрозділи варти створювалися відповідно до «Свода Губернских Учреждений» [3] в губерніях і градоначальствах: Київському, Одеському, Миколаївському. Функції політичної поліції виконували територіальні освідомчі відділи, що перебували в подвійному підпорядкуванні губернських старостів і міських отаманів, а також освідомчого відділу департаменту Державної варти.

Організаційно Департамент було поділено на відділи з чітко розмежованими функціями. Серед них вирізнялися ті, що займалися загальними справами Державної варти (загальний, інспекторський і легітимацийний відділи і секретна частина), та відділи, що керували роботою окремих підрозділів варти (залізничний і освідомчий відділи).

Цікаво, що в структурі департаменту не існувало карно-розшукового відділу, а його функції виконував інспекторський відділ, хоча в губерніях і повітах карно-розшукові відділи діяли. Це пояснює закон «Про Статут Державної Варти» від 9 серпня 1918 р.: «Зазначені в Статуті карно-розшукові відділи Державної Варти залишити в підлеглості Міністерства внутрішніх справ тимчасово до передачі цих відділів до відомства Міністерства юстиції» [1, с. 82].

Загалом штатний розпис ДДВ передбачав 156 посад. Крім службовців, безпосередньо підпорядкованих директору, у підлеглості начальників відділів були діловоди і їх помічники, бухгалтер, рахівничий, скарбник, журналісти, архівар, перекладачі і урядовці трьох рангів.

1 серпня 1918 р. гетьман затвердив постанову Ради Міністрів «Про утворення Управління Київського столичного отамана» [5, арк. 37-38]. Цей чинник визначив окреме підпорядкування Київської варти. 9 серпня було прийнято закон «Про статут Державної Варти», в якому зазначалося, що її карно-розшукові відділи підлягають «Міністерству внутрішніх справ тимчасово до передачі цих відділів до відомства Міністерства юстиції».

9 серпня 1918 р. був ухвалений закон «Про Статут Української державної варти», який установлював штати та порядок управління й підпорядкування органів державної варти, а також визначав, що кримінально-розшукові відділи міліції тимчасово, до передачі їх Міністерству юстиції, повинні підпорядковуватися Міністерству внутрішніх справ і виконувати його розпорядження. 13 серпня було затверджено окремий статут «Про організацію Департаменту Державної Варти» [6, арк. 1-2]. 30 серпня з'явився тимчасовий «Статут про кордонні пункти Державної Варти» [7, арк. 75; 8, арк. 75].

Паралельно зі створенням департаменту як центрального органу управління Державною вартою формувалися й місцеві установи. Крім установ державної варти, які діяли в губерніях, містах, повітах, районах, селищах, селах і хуторах, Рада Міністрів Української Держави передбачала створення спеціальних управлінь державної варти для смуги відчуження залізниць України. Оперативний склад залізничної державної варти користувався такими самими правами, як і оперативний склад міської чи районної державної варти. Усі залізниці України були поділені на сім окремих залізничних районів. До функцій залізничної варти належало викриття всіх кримінальних злочинів і правопорушень у прилеглий до залізниці смузі; захист особистої і майнової недоторканності всіх осіб, які постійно або тимчасово перебувають у залізничній смузі; нагляд за виконанням публікою і службовцями залізниці встановлених правил поведінки, сприяння справам військового відомства на залізниці; допомога (при необхідності) земським, міським і громадським установам у їх справах; реєстрування залізничних службовців та інформування залізничного керівництва про осіб, які за своєю колишньою діяльністю і моральними якостями не відповідають штатним посадам [9, арк. 58-59].

Для провадження розшуку у справах загальнокримінального характеру в Україні продовжували діяти розшукові органи у складі карно-розшукової варти.



Особливої уваги заслуговує організація розвідувальної служби державної варті в губерніях, міських отаманствах і повітах. На чолі губернських відділів розвідки стояв начальник, який підпорядковувався безпосередньо губернському старості. Призначення начальника розвідки здійснювалося за узгодженням із прокурором відповідного окружного суду. При губернському начальнику розвідвідділу знаходилися: а) два або більше помічники – залежно від кількості населення; б) начальники розвідки районів – один на кожний район загальної державної варті; в) помічники начальників розвідки районів; г) управління з відповідними штатами.

Для успішної боротьби з підривними елементами та ворожими течіями ззовні щодо державного ладу України за кордоном засновувалися особливі цілком таємні відділення, на обов'язки яких було покладено ознайомлення з зазначеними течіями і доповідь важливих для України відомостей в департамент Державної Варті.

Серед таких пунктів називалися Москва, Петроград, Кишинів, Варшава, Вільно, Ростов, Яси, Львів і Чернівці. Конспіративність праці агентів цих відділень належало забезпечити за рахунок Міністерства закордонних справ, у дипломатичні установи якого вони зараховувалися на посади канцеляристів або інших нижчих службовців. Формально підкоряючись посадовим особам МЗС, агенти ДВ мали діяти самостійно і при необхідності отримувати допомогу від урядовців МЗС. Кошти на таємні відділення за кордоном надходили з бюджету Державної варті [10, арк. 36, 19-20].

До надбань гетьманського уряду слід віднести і створення ще одного різновиду поліцейських органів – кордонної варті. У кордонній галузі ДДВ мав низку своїх функціональних обов'язків. У його складі було два відділи, компетенція яких безпосередньо стосувалася стану українських кордонів. Освідомчий відділ зобов'язувався забезпечити запобігання злочинам проти державного ладу, мотиви вчинення яких нерідко складалися за кордоном чи були пов'язані з кордоном. У віданні легітимізаційного відділу були паспортні справи іноземців в Україні і українських громадян, затриманих за кордоном.

Таким чином, Державна варта МВС за функціональним призначенням складалася з органів шести різновидів: загальних, залізничних, карно-розшукових, освідомчих, кордонних, розвідувальних, які загалом нараховували близько 60 тис. службовців.

Для підготовки кадрів української державної варті були створені спеціальні школи та курси. Курси створювалися в кожній губернії розпорядженням повітового старости чи міського отамана. Вони були навчальними закладами початкової підготовки. Що ж стосується шкіл, то в них підвищували кваліфікацію переважно керівні кадри державної варті, які називалися класними службовцями за конкретними спеціальностями, тобто за конкретним напрямом роботи.

Аналізуючи діяльність органів державної варті, необхідно зазначити, що вони досить активно боролися зі злочинністю в країні, хоча боротьба ця була недостатньо ефективною. Це зумовлювалося багатьма чинниками, серед яких складна політична й економічна ситуація в країні, недосвідченість працівників державної варті та недостатня їх чисельність.

Список використаної літератури:

1. Тимошук О.В. Охоронний апарат Української Держави (квітень-грудень 1918 р.): Монографія. – Харків, 2000.
2. Кутовий Р.В. Історія міліції України: Навч.-метод. посіб. – Луганськ, 2011.
3. Свод законов Российской империи / Н.П. Балкановъ, С.С. Войтъ, В.Э. Герценценбергъ; Под ред. И.Д. Мордухай-Болтовського. – Кн. 1: В 16 т. – С.-Петербургъ, 1912. – Т. 1. – Ч. 2.
4. Свод законов Российской империи / Н.П. Балкановъ, С.С. Войтъ, В.Э. Герценценбергъ; Под ред. И.Д. Мордухай-Болтовського. – Кн. 1: В 16 т. – С.-Петербургъ, 1912. – Т. 1. – Ч. 1.
5. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). – Ф. 57, оп. 2, спр. 88, арк. 37-38.
6. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). – Ф. 317, оп. 7, спр. 5130, арк. 1-2.
7. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). – Ф. 5, оп. 1, спр. 87, арк. 125.
8. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). – Ф. 5, оп. 1, спр. 76, арк. 75.
9. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). – Ф. 1216, оп. 1, спр. 16, арк. 58-59.
10. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). – Ф. 1077, оп. 1, спр. 34, арк. 36, 19-20.

Надійшла до редакції 15.02.2012

