

**I. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА.
ФІЛОСОФІЯ ПРАВА**

УДК 340.13+94(477)«1918»

Вовчук М.В.,
здобувач кафедри історії держави та права
Національної академії внутрішніх справ

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА
ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ЩОДО
ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ (КВІТЕНЬ–ГРУДЕНЬ 1918 Р.)**

Розглянуто та проаналізовано нормативно-правові акти, прийняті вищими органами державної влади Української Держави у період з квітня по листопад 1918 р., які склали правову основу діяльності Міністерства внутрішніх справ щодо протидії злочинності.

Ключові слова: правові основи, нормативно-правові акти, Міністерство внутрішніх справ, злочинність, протидія злочинності, вищі органи державної влади, правоохоронні органи.

Рассмотрены и проанализированы нормативно-правовые акты, принятые высшими органами государственной власти Украинской Державы в период с апреля по ноябрь 1918 г., которые составили правовую основу деятельности Министерства внутренних дел по противодействию преступности.

Ключевые слова: правовые основы, нормативно-правовые акты, Министерство внутренних дел, преступность, противодействие преступности, высшие органы государственной власти, правоохранительные органы.

The regulatory legal acts adopted by the supreme state power bodies of the Ukrainian State in April–November, 1918, constituting the legislative basis for the crime combating activities of the Ministry of Interior are reviewed and analyzed.

Keywords: legal foundations, legal acts, Ministry of Interior, criminality, crime combating, supreme bodies of state power, law enforcement agencies.

Постановка проблеми. Успішна протидія злочинності є необхідною складовою забезпечення стабільного розвитку будь-якої держави. Тому створення та удосконалення нормативно-правової бази протидії злочинності є одним з пріоритетних завдань кожної держави. Не стала виключенням у цьому питанні й Українська Держава. Після ліквідації УНР часів Центральної Ради відразу повстало невідкладне завдання розбудови органів державної виконавчої влади, зокрема правоохоронних органів, створення правової бази їх діяльності, у тому числі 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. Адже сьогодні проходить процес реформування МВС України. Докорінна перебудова апарату протидії злочинності вимагає нових підходів до організаційного та правового забезпечення даного напрямку діяльності. У цьому аспекті 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.

Аналіз дослідження даної проблеми. Історико-правові проблеми, які стосуються питань утворення, організації та діяльності правоохоронних органів, організації охорони правопорядку та протидії злочинності в Українській державі у період квітня-листопада 1918 р. у своїх працях досліджували такі науковці, як О. А. Гавриленко, П. І. Гарчев, В. А. Довбня, Є. С. Дурнов, Ж. О. Дзейко, Л. О. Зайцев, П. П. Захарченко, Е. М. Кісілюк, Я. Ю. Кондратьєв, О. Л. Копиленко, О. В. Кузьминець, І. А. Логвиненко, О. М. Мироненко, П. П. Михайленко, О. І. Олійник, А. Й. Рогожин, В. С. Сідак, О. В. Тимошук, А. П. Тимченко, В. М. Чисніков, Я. І. Шинкарук та інші.

Але окремі питання щодо комплексного дослідження правових засад діяльності Міністерства внутрішніх справ, прийнятих для протидії злочинності в Українській державі у період, що розглядається, потребують подальшого дослідження.

Метою цієї статті є виключно розгляд та аналіз нормативно-правових актів, якими забезпечувалось правове регулювання діяльності Міністерства внутрішніх справ щодо протидії злочинності в Українській державі.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти до аналізу правих основ діяльності МВС Української держави з питань правового забезпечення протидії злочинності, варто відзначити, що в досліджуваній період в країні склалася дуже складна криміногенна ситуація. Викликане це було, насамперед, тими важкими економічними та соціально-політичними умовами, в яких перебувала Україна. В першу чергу цьому сприяло те, що після Лютневої революції на її території встановилось двовладдя. Існували органи Тимчасового уряду, а на початку березня 1917 року було створено Українську Центральну Раду та Ради робітничих, селянських і солдатських депутатів [1, с. 7]. Одразу ж після революційних подій в Петрограді було прийнято ряд рішень, які вплинули і на стан злочинності в Україні. В першу чергу, це ліквідація професійних органів захисту громадського порядку, звільнення заарештованих [2, с. 21]. Ні міліція, створена Тимчасовим урядом, ні народна міліція Центральної Ради в силу низки причин не змогли впоратися з криміногенною ситуацією в країні. Тому зі зміною державних інституцій це завдання постало вже перед гетьманським урядом.

29 квітня 1918 р. Всеукраїнський хліборобський з'їзд, на який з усієї України прибуло близько 6500 делегатів, проголосив Павла Скоропадського гетьманом України [3, с. 85]. У цей же день гетьманські військові загоны за сприяння німецького військового командування зайняли усі найважливіші стратегічні об'єкти м. Києва. Центральну Раду було розпущено, влада перейшла до рук гетьмана.

Цього ж дня було прийнято «Закони про тимчасовий державний устрій України» [4]. На думку науковця Ж. О. Дзейко цей документ можна охарактеризувати як

системоутворюючий стосовно системи права та системи законодавства Української Держави [5, с. 112].

Значна роль в ньому відводилась ролі законів у врегулюванні суспільних відносин. Так, проголошувався принцип визнання верховенства закону; презумпція знання законів суб'єктами права (неможливість для будь-кого посилається на незнання закону, якщо він був оприлюднений у встановленому законом порядку); презумпція невинуватості особи (неприпустимість засудження і покарання, крім як за злочинні вчинки, передбачені діючими у час їх вчинення законами) [5, с. 114].

Необхідність встановлення такої державної влади, яка б могла забезпечити для населення спокій та закон декларувалось в «Грамоті до всього українського народу», в якій П. Скоропадський був проголошений Гетьманом Всієї України [6]. На практиці ж задля забезпечення такого стану речей необхідно було одночасно діяти в двох напрямках: формувати дієвий правоохоронний апарат та створювати належну нормативно-правову базу, яка б стала основою діяльності цього апарату у протидії злочинності та охороні громадського порядку.

3 травня 1918 р. була сформована Рада Міністрів Української Держави. Отаман-міністром (Головою) Ради Міністрів і одночасно міністром внутрішніх справ було призначено Ф. Лизогуба. Розпочалося термінове формування державного апарату, зокрема і структурних підрозділів Міністерства внутрішніх справ [7, с. 19].

У цей же час, з метою недопущення правового колапсу в умовах, коли нормативно-правової бази Української Держави ще не існувало як такої, та відсутності часу на її детальну розробку, гетьманський уряд, скасувавши правові акти Тимчасового уряду та Центральної Ради, вимушений був запозичити низку правових норм колишньої Російської імперії.

Це, зокрема російський «Свод законов по предупреждению и пресечению преступлений» видання 1890 року, який ліг в основу міжвідомчого розподілу урядових охоронних функцій Української Держави. У даному документі зазначалося, що «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» [2, с. 78].

Фактично одразу ж розпочалася робота по розробці закону про передачу усіх існуючих органів міліції у розпорядження МВС. Інформацію про це було оприлюднено 15 травня 1919 р. в газеті «Голос Києва» [8].

Згідно з ухваленою Радою Міністрів тимчасовою постановою «Про зміну існуючих законів про міліцію і утворення Державної варті» від 18 травня 1918 р., існуючу на підставі постанови Тимчасового уряду міську та повітову міліцію надалі, до створення відповідних законів, приписувалось іменувати «Державною вартою», яка передавалась під владу та у розпорядження в адміністративному відношенні губернським і повітовим старостам [9].

Разом з цим МВС Української держави здійснювалися заходи, спрямовані на залучення губернських старост та міських отаманів до боротьби зі злочинністю, а саме, з бандитизмом. Задля досягнення більш ефективних результатів у боротьбі з бандитизмом пропонувалось поєднувати зусилля представників влади по губерніях та повітах з метою захоплення злочинних банд. Також доречним вважалось взаємне повідомлення представників влади з даного приводу і притягнення до цієї справи німецьких та австрійських військ [10].

19 вересня 1918 р. в Києві відбувся з'їзд губернських старост та їх помічників. На ньому було проголошено загальні завдання і принципи політики МВС Української Держави. В тому числі, до пріоритетних завдань МВС було віднесено енергійну боротьбу зі злочинними елементами, які виступають проти української державності [7, с. 20]. Таким чином, можемо говорити про те, що у справі налагодження суспільного життя, МВС Української Держави протидіяло не лише загальнокримінальній злочинності, а й, так званій, політичній. При чому, боротьба з останньою відносилась до найважливіших завдань МВС.

У даному аспекті не можна не відмітити той факт, що МВС Української Держави вкрай складно давалося налагодження стосунків з опозиційно налаштованими силами. Натомість, наприклад, влітку 1918 року було заарештовано В. Винниченка (28 червня), С. Петлюру (27 липня), деяких інших провідних діячів українських політичних партій. Сам П. Скоропадський відмічав у власних спогадах, що «... своїми діями, своєю прямолінійністю у сенсі поліцейського наведення порядку, Кістяківський (міністр внутрішніх справ – *Авт.*) приніс багато шкоди, у той час як якщо б він... створивши поліцію, одночасно умовив би партії вести широку пропаганду наших ідей у своєму середовищі, залучаючи їх до праці, він би пом'якшив ті настрої невдоволення, які згущалися у країні» [11, с. 253].

Таким чином, можемо говорити про те, що коли з одного боку в МВС проводилась значна робота по протидії кримінальній злочинності як такої, з іншого – арешти політичних опонентів влади розхитували й без того складне становище в суспільстві.

Особлива роль у справі протидії злочинності відводилась Державній варті. Департамент Державної варти Міністерства внутрішніх справ складали загальний, інспекторський, легітимаційний, освідомчий і залізничний відділи та секретна частина. Саме формуванню даного департаменту приділялась першочергова увага. Його організація та правові засади діяльності були визначені у Статуті «Про організацію Департаменту Державної варти», який був ухвалений Радою Міністрів та затверджений гетьманом П. Скоропадським 13 серпня 1918 р. Зокрема, до відома департаменту було віднесено «попередження і запобіження злочинств і охорони громадської безпеки і порядку» [12].

А саме, на інспекторський відділ покладалося запобігання кримінальним злочинам та їх припинення урядовцями варти; загальне керівництво карно-розшуковою діяльністю та її інспектування; реєстрація злочинців; організація антропологічних, фотографічних, дактилоскопічних кабінетів при департаменті і нагляд за ними на місцях і т. д. Легітимаційний відділ, зокрема, займався справами українських громадян, затриманих за кордоном; розшуком дезертирів і

злочинців за кордоном. На освідомчий відділ покладалась обов'язки, в тому числі, стосовно забезпечення запобігання злочинам проти державного ладу і безпеки та їх припинення [2, с. 92–93].

Особливий статус саме даного департаменту підкреслювався ще й тим, що очолював його директор, який був особисто підлеглий міністру внутрішніх справ. Загалом же, структура Департаменту Державної варти майже повністю відповідала структурі Департаменту поліції колишньої Російської імперії [13].

Важка криміногенна ситуація в Україні спонукала П. Скоропадського до суттєвої перебудови апарату карного розшуку [2, с. 98]. І, хоча у підпорядкуванні МВС й перебували губерніальні і повітові карно-розшукові відділи, окремого карно-розшукового відділу в структурі центрального апарату МВС не існувало. Це було викликано тим, що згідно із Законом Української Держави «Про Статут Державної варти» від 9 серпня 1918 р. карно-розшукові відділи Державної варти залишались у підлеглих МВС лише тимчасово до передачі цих відділів до відомства Міністерства юстиції [12].

Окрему увагу варто зосередити на аналізі повноважень міністра внутрішніх справ у напрямі протидії злочинності. Так, окрім основних повноважень, міністр мав також ряд додаткових.

Зокрема, відповідно до постанови Ради Міністрів «Про деякі тимчасові заходи по охороні державного порядку й громадського спокою» від 26 липня 1918 р., міністру надавались наступні повноваження. Тимчасово надавалося право передавати, за згодою з міністрами юстиції та військовим, до військового суду для осудження за законами військового часу, як матеріальними, так і процесуальними, справи про заподіяні приватними особами такі злочинства, які за своїм змістом становлять дійсну небезпеку для державного порядку й громадського спокою, хоч би ці злочинства були вчинені в місцевостях, в яких не оголошено військового стану.

До таких злочинств було віднесено злочинства, зазначені в частині 2 статті 1 закону від 30 травня 1918 р. про військову підсудність, а також всі злочинства проти державного устрою України, напад на урядових осіб цивільного відомства при

виконанні або з приводу виконання ними службових обов'язків, навмисне знищення або пошкодження майна, коли таке знищення або пошкодження переслідується в порядку державного обвинувачення, і фальшування грошових знаків [14].

А 24 вересня 1918 року Радою Міністрів була ухвалена тимчасова постанова «Про міри проти осіб, загрожуючих державній безпечності Української Держави і правопорядку» Згідно із зазначеною постановою міністру внутрішніх справ по всій території України надавалось право робити розпорядження: «а) про проведення трусу й виймання у осіб, підозрених в утворенні вчинків, загрожуючих державній безпечності держави й правопорядку; про попередні арешти зазначених у пункті “а” осіб».

Міністр внутрішніх справ мав право надавати розпорядження про попередній арешт таких осіб на строк до 2-х місяців [15, с. 58]

Загалом же в Українській Державі гетьмана П. Скоропадського досить широко велася нормотворча робота. Станом на 29 жовтня 1918 року було видано більш ніж 400 законодавчих актів.

Безперечно, закономірним є те, що переважали законодавчі акти публічно-правового характеру, більшість з яких було прийнято в галузі конституційного права. Викликане це було насамперед тим, що було сформовано нову державу, яка вимагала нормативного врегулювання основних засад своєї діяльності. Але, значна частина законів була прийнята в царині кримінального, кримінально-процесуального права [5, с. 121]. Це було викликано суспільною необхідністю, в тому числі і стосовно подолання злочинності. Варто відмітити, що саме на кримінальному законодавстві ґрунтувалась боротьба зі злочинністю. В питаннях розробки кримінально-правових актів гетьманський уряд не відступав від принципів, на котрих загалом ґрунтувалась техніка нормотворчості в державі. Так, було визнано діючим кримінальне законодавство Російської імперії та одночасно проводилось скасування норм, які суперечили засадам Української Держави; в той же час

приймались нові нормативно-правові акти, виходячи з тих реалій, в яких перебувала Україна.

Висновки. З огляду на сказане вище ми можемо зробити висновок, що в Українській Державі гетьмана П. Скоропадського вдалося створити дієвий апарат керівництва органами внутрішніх справ. До основних завдань новоствореного МВС відносилась протидія злочинності. Викликано це було складною суспільно-політичною ситуацією в країні, виразником чого стала напружена криміногенна обстановка. Зважаючи на недостатність власної нормативно-правової бази у сфері протидії злочинності, керівництвом держави в значній мірі було запозичено нормативно-правову базу Російської імперії. Ядром апарату МВС у справі боротьби зі злочинністю стала Державна варта, на яку покладались досить широкі функції по протидії злочинності. Значні повноваження у даній сфері належали і особисто міністру внутрішніх справ. Проте в умовах швидкої зміни влади, ведення військових дій, поширення правового нігілізму, анархічних проявів, більшовицької агітації створити правоохоронний апарат, який був би здатний максимально ефективно протидіяти злочинним проявам було надзвичайно складно. Тому, не зважаючи на певні успіхи в справі правового забезпечення боротьби зі злочинністю, МВС Української Держави все ж не вдалося в повній мірі виконати це завдання.

Література:

1. Михайленко П. П., Кондратьєв Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : У 3-х т. – Т. 1: 1917–1925. – К.: Генеза, 1997. – 504 с.
2. Тимошук О. В. Охоронний апарат Української Держави (квітень–грудень 1918 р.) / О. В. Тимошук : монографія. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 462 с.
3. Історія української конституції. – К.: Т-во «Знання» України, 1993. – 192 с.
4. Закони про тимчасовий державний устрій України. 29 квітня 1918 р. // Державний Вісник. – 1918. – №1. – 16 трав. – С. 1–2.
5. Дзейко Ж. О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження / Ж. О. Дзейко : Монографія. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 360 с.

6. Державний Вісник. – 1918. – №1. – 16 трав.
7. Калиновський О. В. Утворення, розвиток та правові основи діяльності Міністерства внутрішніх справ Української держави гетьмана П. Скоропадського (29 квітня – 14 грудня 1918 р.) / О. В. Калиновський, В. А. Довбня // Актуальні питання історії органів внутрішніх справ України. – Вип. 2. Проблеми правового забезпечення організації та діяльності МВС України (1917–1991 рр.) : зб. наук. праць [Текст] / ред. кол. : В. В. Коваленко (голова), О. М. Джужа, С. М. Бодюл та ін. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2011. – С. 18–28.
8. Голос Кієва. – 1918. – № 24. – 15 мая.
9. Київські губерніяльні вісти. – 1918. – № 45. – 18 черв.
10. Державний вісник. – 1918. – № 21. – 11 лип.
11. Скоропадський П. Спогади. Кінець 1917 – 1918. – Київ–Філадельфія, 1995. – 494 с.
12. Державний вісник. – 1918. – № 38. – 22 серп.
13. Державний вісник. – 1918. – № 36. – 20 серп.
14. Державний вісник. – 1918. – № 29. – 1 серп.
15. Про міри проти осіб, загрожуючи державній безпечності Української Держави і правопорядку: тимчасова постанова Ради Міністрів від 24 вересня 1918 р. // П. П. Михайленко, Я. Ю. Кондратьєв. Історія міліції України у документах і матеріалах : у 3-х т.– Т. 1: 1917–1925. – К.: Генеза, 1997. – С. 58–59.

УДК 130.1

Книш М. Ф.,
кандидат філософських наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ДОНОС – БАГАТОАСПЕКТНИЙ ФЕНОМЕН

Доносительство – один із таємних, негласних інститутів правоохоронної системи. З одного боку, повідомлення про правопорушення законів, правил – цілком нормальний громадянський учинок. З іншого боку, донос переважно