З досвіду державотворення України періоду Директорії

К.КРАВЧУК
(кафедра історії та теорії держави і права Київського національного університету ім. Тараса Шевченка)

Досвід державотворення та правотворення періоду Директорії, в умовах розбудови незалежної Української держави, на нинішньому етапі має якісно нові можливості об'єктивного дослідження та поглибленого вивчення правових процесів в Українській Народній Республіці. У сучасних політичних, економічних, соціальних умовах побудови правової держави необхідно належним чином враховувати досвід державотворення в період відродження української державності у 1917–1921 роках. Перед українською юридичною наукою постало коло проблем, котрі потребують змістовного наукового розроблення, оскільки чимало історичних процесів і їхня оцінка на сьогодні залишаються мало дослідженими.

Становить інтерес аналіз нормативно-правових актів періоду Директорії щодо створення і діяльності Коша внутрішнього порядку [Кіш — орган управління. — К.К.], Коша охорони Республіканського ладу, Статуту Коша охорони Республіканського ладу, Тимчасових штатів Коша охорони Республіканського ладу, Закону про передачу карно-розшукуючих відділів Коша охорони Республіканського ладу до складу народної міліції, які не були предметом дослідження сучасних науковців-юристів.

Закон «Про Кіш внутрішнього порядку» Рада Міністрів Української Народної Республіки ухвалила у лютому 1919 р., який затвердив Голова Директорії Ф.Швець. Цей закон складався з двох артикулів і тридцяти двох параграфів. У першому артикулі цього закону зазначалося, що він створений з метою охорони Республіканського ладу, внутрішнього порядку і спокою в Українській Народній Республіці та забезпечення свобод і прав народу.

Згідно із Законом Кіш внутрішнього порядку поділявся на полки, сотні, чоти, рої та варти і комплектувався з козаків і старшин — примусово призваних до військової служби та добровольців. Усі старшини і козаки Коша внутрішнього порядку вважалися на дійсній військовій службі. Кіш здійснював свої повноваження через Головне Управління Коша, полкові управи та сотні з їх поділами.

Головне Управління Коша внутрішнього порядку перебувало в столиці, а полкові управи дислокувалися в губерніальних містах, сотні — в повітових містах, а чоти, рої та варти — у містечках, селах і на залізничних станціях. Головним Начальником над усіма установами і частинами Коша був Міністр внутрішніх справ. Міністру належало вище керівництво діяльністю Коша і вищий нагляд за здійсненням завдань Коша. Міністр внутрішніх справ призначав усіх старшин і урядових осіб на посади шостого класу і вище; він також представляв загальним шляхом до нагород усіх осіб Коша.

У названому вище Законі зазначалося, що очолює Кіш Отаман, який безпосередньо підпорядковувався Міністрові внутрішніх справ, користувався правами товариша Міністра та керував усіма частинами й установами Коша.

© К.Кравчук, 2005

Отаман Коша призначався і звільнявся з посади Верховною Владою після схвалення Радою Міністрів та представлення Голови Кабінету. Про призначення Отамана Коша оголошувався наказ у війську Української Народної Республіки. У строєвому, інспекторському та військово-судовому відношеннях Отаман Коша користувався правами Отамана корпусу й особисто або через підлеглих йому отаманів і штабових старшин інспектував частини Коша не менше як двічі на рік і висновки представляв військовому Міністрові, а також був наділений правом призначати всіх старшин і урядових осіб Коша на посади нижче шостого класу. Отаманові Коша надавалося право за потребами переводити як частини, так і окремих осіб Коша з одного округу до іншого. Про ці переведення Отаман Коша повідомляв військове міністерство.

Що стосується Головного Управління Коша, то воно складалося зі Штабу і Управи Коша, а Начальником Головного Управління був Отаман Коша. До сфери Штабу Коша належали стройові, інспекційні та господарські справи, а до Управи Коша — виявлення і розслідування злочинів. Начальник Штабу Коша користувався правами Отамана дивізії, безпосередньо підпорядковувався Отаманові Коша і виконував обов'язки заступника в разі його відсутності.

Начальник Штабу Коша призначався Верховною Владою з представлення Міністра внутрішніх справ, про що оголошувалося у наказі війську Української Народної Республіки.

Начальник Управи Коша призначався так само, як і Начальник Штабу. Згідно із Законом, щодо охорони внутрішнього порядку і спокою в державі, упередження, виявлення і переслідування злочинів Начальник Управи Коша безпосередньо підпорядковувався отаманові Коша.

В управлінні Коша брав участь прокурор столичного Апеляційного суду. Представник прокурорського нагляду Управи Коша стежив за законністю підготовки справ щодо виявлення і розслідування злочинів та вступав у зносини безпосередньо з Отаманом Коша.

Полкова Управа складалася зі Штабу та відділу полку. Начальником Полкової Управи був Командир полку. Він безпосередньо підпорядковувався Отаманові Коша. До сфери Полкового Штабу належали господарські та стройові справи. Очолював Штаб осавул, котрий користувався правами курінного і виконував обов'язки командира полку на випадок його відсутності.

Начальник Відділу щодо охорони Республіканського ладу, внутрішнього порядку і спокою та упередження, виявлення і розслідування злочинів безпосередньо підпорядковувався Командирові полку. У Відділі полку брав участь прокурор місцевого окружного суду, який стежив за законністю провадження справ щодо виявлення і розслідування злочинів.

Командир сотні безпосередньо підпорядковувався Командирові полку. Для стройових і господарських справ, виявлення і розслідування злочинів він мав двох помічників старшин. Відносно сотень, то правами здійснювати прокурорський нагляд щодо дотримання законності користувався відповідний дільничний заступник прокурора окружного суду.

Обов'язки осіб Коша внутрішнього порядку в стройових, господарських і дисциплінарних стосунках були визначені існуючими законами для війська. Всі вимоги і звітність Командирів полків надходили до Штабу Коша, а всі встановлені у військовому відомстві строкові донесення надсилалися до Головного Управління Генерального Штабу, до Головного Штабу і Штабу Коша.

Отже, згідно із Законом завданням Коша охорони внутрішнього порядку було: виявлення і розслідування злочинів; охорона порядку в районі залізниць; перегляд особистих документів у прикордонних місцевостях та в портах Республіки; виконання «військово-поліційної служби у фортецях» і прилеглих до них районах.

Також службовці Коша, незалежно від виконання своїх обов'язків, згідно із Законом повинні були допомагати встановленню порушеного порядку в тих випадках, коли їх залучала місцева влада. За власною ініціативою та на прохання скривдженого або свідків вони брали участь в охороні порядку при відсутності міліції. Обов'язки щодо виявлення і розслідування злочинів покладалися на службовців Коша, котрі в цій своїй діяльності керувалися Уставом карного судівництва та Статутом військово-судовим. Постанова про позбавлення волі надсилалася відповідному прокуророві протягом однієї доби, а вся справа — протягом трьох діб. Начальники чот, роїв і варт свої Постанови про затримання і разом із затриманим представляли протягом однієї доби до сотенного для наступного розпорядження і направлення справи до відповідного прокурора[1].

Закон про утворення Коша охорони Республіканського ладу був ухвалений Кабінетом Народних Міністрів і затверджений Головою Директорії Ф.Швецем 28 лютого 1919 р. Складався він з трьох статей, в яких закріплювалися положення про те, що з метою охорони Республіканського ладу, внутрішнього порядку і спокою в УНР та забезпечення свобод і прав народу в складі Міністерства внутрішніх справ утворюється Кіш охорони Республіканського ладу. До видання Статуту і затвердження штатів Коша діяльність його проводиться на підставі інструкцій і розпоряджень Міністра внутрішніх справ, а його утримання покладалось на відпущені кредити на народну міліцію[2].

Невдовзі був затверджений Статут Коша охорони Республіканського ладу, в якому зазначалось, що Кіш є виконавчим органом державної

влади і створений з метою охорони Республіканського ладу, внутрішнього порядку й спокою в УНР та забезпечення прав і свобод народу. Складався Статут з 6 розділів, у яких містилися положення про комплектування особистого складу та про внутрішню організацію Коша, про порядок призначення та звільнення чинів Коша, про завдання і повноваження Коша, про взаємовідносини між чинами Коша та цивільною і військовою владою, про особисті права та привілеї Коша охорони Республіканського ладу.

Згідно із Статутом Кіш охорони Республіканського ладу комплектувався зі старшин та урядовців, переведених до Коша з різних військових частин, і призначенням рекрутів згідно зі щорічним розподіленням Головного штабу або переведенням козаків та підстаршин з інших військових частин. До Коша могли вступати і добровольці. Всі старшини і козаки, добровольці й ті, що призначалися примусово, вважалися на дійсній військовій службі, причому ті з них, котрі не відслужили ще повного строку дійсної військової служби, зобов'язані були прослужити в Коші повний строк. Всі особи, які вступали на службу до Коша охорони, повинні були скласти окрему службову обітницю. Добровольці, які не підлягали дійсній військовій службі або вже відслужили повний військовий строк, повинні були прослужити в Коші не менше трьох років, про що давали окрему розписку. Всі козаки користувалися всіма правами та привілеями служби лише тоді, коли вони закінчували школу при одному з полків Коша. До Коша охорони приймалися лише особи, які перебували в українському підданстві, фізично здорові, віком від 20 до 55 років і з середньою освітою (призначались на старшинські посади) або грамотні. Не приймалися на службу до Коша особи, які перебували під слідством і судом за обвинуваченнями у злочинах; особи, які були покарані судом за крадіжки, шахрайство, присвоєння чужого майна, приховування краденого, купівлі та прийняття в заставу краденого майна, одержання майна через шахрайство, підлоги, хабарництво, якщо з часу виконання вироку минуло менше 5 років; особи, котрі за рішенням суду втратили права або були обмежені в правах; особи, які утримували будинки розпусти або «питейні» заклади; особи, над котрими встановлена опіка за марнотратство.

Відносно внутрішньої організації Коша, то відповідно до Статуту Головним начальником над усіма установами та частинами Коша був Міністр внутрішніх справ. Йому належало вище загальне керівництво діяльністю Коша та вищий нагляд за виконанням завдань Коша. Кіш здійснював своє призначення через Головне управління, яке містилося в столиці, та полкові управи, які знаходились у губерніальних містах. Кіш охорони Республіканського ладу поділявся на полки, сотні (містились у повітових містах), чоти, рої та варти (містились у містечках, селах та на залізничних станціях). Очолював Кіш охорони Республіканського ладу Отаман Коша, який безпосередньо підпорядковувався Міністрові внутрішніх справ. До його компетенції, відповідно до Статуту, належало керівництво всіма частинами та установами Коша, видання інструкцій та наказів щодо технічної діяльності Коша, перевірка діяльності, а також інспекція частин і установ Коша (не менше як двічі на рік — і про наслідки повідомляв Міністра внутрішніх справ), складання кошторисів на утримання Коша і розподіл відпущених кредитів окремим частинам та установам Коша.

Також до складу Коша охорони Республіканського ладу входило Головне управління Коша (очолював його Отаман Коша), яке складалося зі Штабу і Управи Коша. До Штабу Коша належали згідно зі Статутом стройові, інспекційні та господарські справи, а до Управи Коша — виявлення й розслідування злочинів. В Управі Коша був представник прокурорського нагляду столичного апеляційного суду, який стежив за законністю провадження справ щодо виявлення і розслідування злочинів і контактував безпосередньо з Отаманом Коша.

У Статуті зазначалося, що права і обов'язки службовців Коша в стройовому, господарському і дисциплінарному відношенні регулювалися існуючими законами для війська.

Маючи своїм загальним завданням охорону Республіканського ладу, внутрішнього порядку й спокою, а також забезпечення прав і свобод народу, Кіш охорони, замінюючи міліцію в разі її відсутності, мав ще повноваження загального характеру та в справах судових і військових. До повноважень загального характеру належало вжиття заходів щодо встановлення порушеного порядку, виконання закону чи обов'язкової постанови, охорона громадянських прав і свобод, допомога адміністративним органам урядової і громадянської влади у виконанні покладених на них обов'язків, складання актів та протоколів про нещасні випадки, насильства та різні порушення закону, вимагання від громадян допомоги при загальному лихові або нещасних випадках.

У судових справах до повноважень Коша охорони Республіканського ладу належало проведення дізнань та участь у попередньому слідстві в карних справах на підставі законів карного суду, участь у справах публічного обвинувачення як обвинувача, доставляння до суду обвинувачуваних й інших осіб згідно з вимогами суду, а також затримання їх згідно з постановами суду і прокуратури, збереження речових доказів.

Стосовно справ військових, то Кошу належали повноваження щодо повідомлення військової влади про військових, які прострочили відпустки, затримання дезертирів, а також військових, як відповідними документами не могли довести своє

право на перебування у певній місцевості, і доставляння їх до найближчої військової влади, затримання дезертирів-військовозобов'язаних, котрі ухилялися від дійсної військової служби, і доставляння їх до найближчої військової влади.

У Статуті Коша охорони Республіканського ладу було зазначено, що при виконанні своїх повноважень чини Коша користуються Статутом карного судочинства та Статутом судочинства військового, котрими керувалися колишня російська жандармерія та поліція. Користування чинами Коша зброєю при виконанні своїх обов'язків регламентувалося окремою інструкцією[3].

Детальний аналіз Тимчасових штатів Коша охорони Республіканського ладу свідчить, що його чисельний склад становив 42 тис. 494 особи, з них до управління Коша (штаб і управа Коша) входило 168 осіб, до штабу і відділів 11-ти полків — 715 осіб, до 144 сотен, з яких утворювався Кіш, — 41 616 осіб. На річне утримання штатної чисельності всього Коша було заплановано 269 млн. 175 тис. 600 крб., з них на річне утримання персонального складу Штабу і Управи Коша потрібно було — 1 млн. 257 тис. 800 крб., штабів і відділів 11 полків — 5 млн. 823 тис. 400 крб., 144 сотні на утримання потребували — 262 млн. 94 тис. 400 крб.[4]. З огляду на ці показники стає зрозумілим, що за задумами уряду Директорії це формування мало відіграти вагому роль у процесі охорони правопорядку в Українській Народній Республіці у той період.

У Законі «Про передачу карно-розшукових відділів Коша охорони Республіканського ладу до складу народної міліції» містилися положення про те, що на зміну Закону про тимчасові штати та Статуту Коша охорони Республіканського ладу від 22 жовтня 1919 р., карно-розшукові відділи Коша охорони з 1 січня 1920 р. мають бути передані до складу Народної міліції Української Народної Республіки. Штати карно-розшукових відділів Народної міліції встановлювалися згідно із Штатами народної міліції, закріпленими законом від 25 липня 1919 р.[5].

До зазначеного вище закону додавалася Пояснююча записка, в якій зазначалось, що у зв'язку з передачею карно-розшукових відділів Коша охорони Республіканського ладу Народній міліції з 1 січня 1920 р. припиняються всі асигнування на карно-розшукові відділи Коша. Оскільки з поновленням діяльності всіх державних інституцій діяльність Коша охорони Республіканського ладу не була поновлена, то замість нього Постановою від 14 березня 1920 р. була утворена військова жандармерія, але в її складі карно-розшукових відділів не було передбачено. Таким чином, карно-розшукові відділи Народної міліції не були поновлені і карний розшук юридично не було припинено. Проте життя, особливо у досліджуваний період, вимагало, аби карний розшук не тільки не був припинений, а навпаки — був збільшений[6]. У Пояснюючій записці зазначалось, що єдиною інституцією, при якій повинні бути поновленими карно-розшукові відділи, є Народна міліція, в складі якої вони весь час перебували[7].

Отже, можна зробити висновок про те, що Кіш охорони внутрішнього порядку, Кіш охорони Республіканського ладу були створені як підрозділи міліції, які мали чітко регламентовані законодавством повноваження щодо охорони внутрішнього порядку, Республіканського ладу, захисту прав і свобод населення. Службовці Коша могли бути залучені місцевою владою для допомогу відновлення порушеного порядку, брати участь в охороні порядку при відсутності міліції, мали обов'язок виявляти і розслідувати злочини, затримувати злочинців.

Використані матеріали:

1. ЦДАВОУ (Центральний державний архів вищих органів влади і управління). — Ф. 1092. — Оп. 2. — Спр. 28. — Арк. 5–7.
2. Там само. — Спр. 98. — Арк. 42.
3. Там само. — Спр. 335. — Арк. 11–14 зв.
4. Там само. — Спр. 335. — Арк. 15–16 зв.
5. Там само. — Спр. 529. — Арк. 1.
6. Там само. — Арк. 2.
7. Вісник Державного законодавства за 1919 р. — Ч. 30.