

1.

7.

9.

11.

13.

15.

**ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ТА ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВАРТИ ЯК ОРГАНУ
ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ
(29 квітня 1918 р. – 14 грудня 1918 р.)**

**THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND FUNCTIONS OF THE STATE GUARD AS LAW
ENFORCEMENT BODY IN THE UKRAINIAN STATE (april 29, 1918 – december 14, 1918)**

Даниленко Ю.О.,
*аспірант кафедри теорії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті проаналізовано становлення правоохоронних органів Української Держави, зокрема Державної варти, її правовий статус та розвиток як органу правопорядку в контексті державотворчого процесу.

Ключові слова: правоохоронні органи, Державна варта, Українська Держава.

В статті проаналізовано становлення правоохоронительних органів українського государства, в частности Государственной стражи, её правовой статус и развитие как органа правопорядка в контексте процесса государственного строительства.

Ключевые слова: правоохоронительные органы, Государственная стража, Украинская Держава.

In the article analyzes the formation of the Ukrainian state law enforcement agencies, particularly the State prison, its legal status and the development of a body of law in the context of state-building.

Key words: police, state guard, ukrainian state.

16 травня 1918 р. «Державний вісник», офіційний орган гетьманської влади, опублікував Закони про тимчасовий державний устрій України, де були оголошені права й обов'язки «козаків і громадян Української Держави». Народу гарантувалися: захист від незаконного переслідування та арешту; неможливість суду або покарання за вчинки, не передбачені законом у час їх здійснення; недоторканність оселі і власності; можливість вільного вибору праці і місця мешкання, придбання і відчуження майна.

Також було продекларовано свободу висловлювати і писати свої думки, розповсюджувати їх друкованими або іншими засобами, але в межах закону; гуртуватися в спілки і громади з метою, що не суперечить закону; організувати мирні, беззбройні збори. Серед обов'язків громадян було названо: захист Батьківщини, сплату встановлених законом податків і мита, відбування повинностей.

Слід зазначити, що сучасний розвиток української державності не може бути ефективним без урахування власної практики державотворення, розвитку та становлення правоохоронних органів, оскільки саме ці органи слугують надійним гарантом державного суверенітету, встановлення і захист якого є основним завданням кожної держави.

На жаль, зараз практично немає ґрунтовних досліджень з історії правоохоронних органів цього періоду. Дана проблематика знайшла відображення в праці О. В. Тимошука «Державна Варта Української Держави», в якій досить велика увага приділена становленню, розвитку та функціонуванню Державної Варти. Досить відомою є праця В.С. Сідака. Але в ній розглядаються здебільшого «освідомчі» відділи Державної варти з точки зору їх контррозвідувальної діяльності в політичній галузі.

Проте, не заперечуючи першочерговості цього напрямку роботи, зазначимо, що ці підрозділи виконували й агентурні функції безпосередньо в злочинному світі. Крім того, існували спеціальні карно-розшукові підрозділи, підрозділи залізничної варти і забезпечення громадського порядку, які теж потребують відповідного вивчення. Беручи до уваги значущість проблем становлення та розвитку правоохоронних органів у сучасній Україні, метою цієї статті ми визначили пізнання Організаційної структури та функцій Державної Варти як органу охорони правопорядку в Українській Державі.

Отже, забезпечити виконання громадянами України вказаних обов'язків і захистити їх права повинен був гетьманський державний апарат. Новий український уряд було затверджено наказом гетьмана від 3 травня. Посаду отамана-міністра Ради міністрів і одночасно міністра внутрішніх справ поєднував Ф. Лизогуб [1]. Це відповідало традиційному урядовому устрою Російської імперії.

У той же день за поданням отамана-міністра було призначено товаришів (заступників) міністра внутрішніх справ О. Вишневського і М. Вороновича [2]. Почалося термінове формування структурних підрозділів Міністерства Внутрішніх Справ. Поряд із департаментами міського самоврядування, страхування, біженців, головним управлінням військового обов'язку, управлінням у справах преси, українським телеграфним агенством з'явився департамент Державної варти Української Держави [3].

Це сталося 18 травня 1918 р., коли гетьман затвердив Тимчасову постанову про зміну чинних законів про міліцію й утворення Державної варти. Цей нормативний акт скасовував постанову Тимчасового уряду про міліцію від 17 квітня 1917 р. і всі розпорядження Центральної ради щодо міліції. Тепер правоохоронці утримувалися «на кошти Державної Скарбниці за рахунок авансу 10 млн. крб., який було відкрито Міністерству внутрішніх справ згідно з постановою Ради Міністрів від 13 травня 1918 р.» [4].

Діяльність департаменту Державної варти у складі МВС відповідала ст. 361 і 362 ч. 2, т. I Зводу законів Російської імперії [5]. В основу формування центральних керівних та місцевих структур спочатку було покладено досвід Російської імперії щодо розподілу поліцейських підрозділів на загальні і політичні та їх взаємодії [6]. Але остаточно функції та штатний розклад підрозділів Державної варти оформились дещо пізніше і вже мали певні відмінності від старої поліцейської системи.

13 серпня було затверджено Статут про організацію департаменту Державної варти. На чолі департаменту стояв підлеглий особисто міністру внутрішніх справ директор, йому підпорядковувалися віце-директори, начальники відділів, урядовці з особливих доручень та секретар [1].

Департамент мав відділи з чітко розмежованими функціями. Серед них – такі, що займалися загальними справами Державної варти (загальний, інспекторський, легітимаційний відділи і секретна частина), і такі, що керували роботою окремих підрозділів варти (залізничний і освідомчий).

Загальний відділ відав справами обліку особового складу, пенсій і грошової допомоги. До його компетенції також належали нагороди, судові справи департаменту і всіх установ варти, фінансові справи департаменту (за винятком грошової звітності освідомчих закладів). У підпорядкуванні відділу були архів і бібліотека. Інспекторський відділ забезпечував зброєю установи варти і здійснював технічне керівництво, займався обліком, призначенням, переміщенням та звільненням старших урядовців Державної варти. До його функцій належало: запобігання кримінальним злочинам та їх припинення урядовцями варти; загальне керівництво карно-розшуковою діяльністю та інспектування; реєстрація злочинців; організація антропологічних, фотографічних, дактилоскопічних кабінетів при департаменті і нагляд за ними на місцях; нагляд за шинками і трактирами, за виготовленням і таємним продажем спиртних напоїв; догляд за злидарями; нагляд за виготовленням пороху та інших вибухових речовин приватним способом, їх збереженням і перевезенням.

У віданні легітимаційного відділу були: паспортні справи іноземців і висилання їх за межі країни; справи українських громадян, затриманих за кордоном; затримання дезертирів і злочинців за кордоном; облік іноземців; облік українських громадян за кордоном; прикордонне сполучення.

У компетенції залізничного відділу було: формування установ залізничної варти; озброєння, технічне оснащення і керівництво підрозділами залізничної варти; облік особового складу, призначення, переміщення і звільнення урядовців залізничної варти; інспектування установ залізничної варти.

Освідомчий відділ був зобов'язаний забезпечити: запобігання злочинам проти державного ладу і безпеки та

їх припинення; таємне листування в справах про злочини проти держави; інспектування місцевих освідомчих відділів; контроль за фінансовою звітністю освідомчих органів.

Секретна частина отримувала і розподіляла пошту департаменту, здійснювала загальне діловодство, особисте листування директора департаменту [7].

Цікаво, що не існувало в структурі департаменту карно-розшукового відділу, а його функції виконував інспекторський відділ, хоч на місцях карно-розшукові відділи були. Це пояснює зміст Закону 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» [8].

Паралельно зі створенням департаменту як центрального органу управління Державною вартою формувалися місцеві установи варти. У доповіді директора департаменту П. Аккермана міністру внутрішніх справ від 11 липня 1918 р. зазначалося: «Головне і основне завдання теперішнього часу – в найкоротший термін відновити адміністративний апарат на місцях і тим самим забезпечити на території України державний порядок і громадську безпеку» [9].

24 серпня «Державний вісник» опублікував штати Державної варти в губерніях, повітах, градоначальствах і на залізницях. Цей документ явно свідчить, що гетьманська влада у наведенні державного порядку розраховувала на сильну місцеву адміністрацію. Так, згідно з положенням про штати варти, все управління урядовцями й установами загальної, карно-розшукової й освідомчої варти (самостійність мала лише залізнична варта, яка підлягала безпосередньо центру) зосереджувалося в руках губернських старост (у губерніях) і міських отаманів (у градоначальствах). На допомогу їм призначався інспектор Державної варти, який мав своє управління.

Відповідна підлеглість була і в повітах, але повітовий староста не мав у своєму підпорядкуванні інспектора варти. Вся територія повіту розподілялася на відділи: повітовий (сільський), куди входили, крім волостей, містечка до 30 тис. чол., і міський. Сама варта ділилася на сільську (кінну) і міську (пішу).

Начальник варти повіту мав помічника і канцелярію, керував начальниками варти районів, на які була розбита сільська місцевість повіту. Начальник варти району також мав у своєму штаті помічника, писаря і канцелярію. Районним начальником підпорядковувались волостні. Кількість кінних вартових визначалася з розрахунку один на 2 тис. мешканців. Крім того, кожна волость мала вартового старшого розряду. По районах вартові розподілялися розпорядженням начальника повітової Державної варти. Окремі райони повіту складали міста від 3 до 10 тис. чол., де при начальникові варти був писар, а від 10 до 30 тис. чол. – ще й один чи два помічники.

Начальник варти міського відділу підпорядковувався безпосередньо повітовому старості, мав канцелярію й одного (в містах від 30 до 100 тис. чол.) чи більше (у великих містах) помічників.

Начальникові варти міського відділу підпорядковувалися начальники варти міських районів. У містах із населенням більше 100 тис. чол. райони розбивалися на ділянки (5 тис. чол.), де призначався наказний. Вартові в містах визначалися з розрахунку один на 400 мешканців, із 10 вартових один перебував на окладі. Крім того, на кожний район призначався один старший вартовий, а на 20 вартових – наказний. Розклад вартових по міських районах затверджував губернський староста. У розпорядженні повітового старости була також резервна сотня кінних вартових, яка розквартирувалася і використовувалася на його розсуд. Окремі штати варти мали гра-

доначальства (Київ, Одеса, Миколаїв), які розподілялися так: більше 300 тис. чол. – 1-й розряд, інші – 2-й розряд.

Відділи Державної варти існували лише в градоначальствах 1 розряду. Всі градоначальства розбивалися на райони (50 тис. чол. – 1-го, 40 тис. чол. – 2-го розр., порти – окремі райони). Начальник варти району підпорядковувався начальникові варти відділу. Кожний начальник варти району мав управління і 3 помічників. Район складався з частин (5 тис. чол.), де варту очолював наказний. Вартових розподіляли по районах за розкладом, затвердженим міським отаманом; у підпорядкуванні в останнього також знаходилися дивізіон (1-й розр.) або сотня (2-й розр.) кінних вартових.

Особлива увага в штатному розкладі приділялася залізничній варті. Всі залізниці Української Держави були поділені на 7 окремих залізничних районів: Київський, Одеський, Лівобережний, Катеринославський, Південний, Харківський і Подільський. Очолював район отаман Державної варти. Його призначав і зміщував з посади лише Міністр Внутрішніх Справ за поданням директора департаменту Державної варти, якому безпосередньо підпорядковувався залізничний отаман.

Отаман мав особливого помічника, який користувався правами начальника відділу. Відділення варти на залізницях створювалися з розрахунку 150-300 верст на кожне відділення. Його начальник підлягав залізничному отаману і мав у своєму штаті одного помічника й управління. У Києві, Одесі, Харкові і Катеринославі начальники відділень мали по два помічники. Залізничні вартові розподілялися згідно з рішенням отамана району з розрахунку один на 7 верст залізничної колії, на 5 вартових – старший оклад, на відділення – по одному старшому вартовому.

Функції залізничної варти регламентовано окремо. До них належали: викриття всіх кримінальних злочинів та інших правопорушень у прилеглій до залізниці смузі; захист особистої й майнової недоторканності всіх осіб, які постійно або тимчасово перебувають у залізничній смузі; нагляд за виконанням службовцями залізниці встановлених правил поведінки: справам військового відомства на залізниці; допомога (у разі необхідності) земським, міським і громадським установам в їхніх справах; реєстрування залізничних службовців та оповіщення залізничного керівництва про осіб, які за своєю колишньою діяльністю і моральними якостями не відповідають штатним посадам.

Карно-розшуковими відділами в губерніях і градоначальствах керували начальники, які були безпосередньо підлеглі губернським старостам і міським отаманам. Начальник відділу мав двох помічників у губернських містах із населенням до 200 тис. чол., а у містах з більшим населенням – на одного помічника більше, ніж мав начальник міської Державної варти.

Під час зарахування на штатну посаду вартовий чи класний урядовець Державної варти повинен був скласти урочисту обітницю на вірність Українській Державі. Її текст ретельно розроблявся в департаменті і був розісланий по місцевих установах. Вступник до лав варти урочисто обіцяв вірно служити Українській Державі, визнавати її владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її інтереси і добробут. Відразу ж у тексті обітниці підкреслювалось, що особа стає на службу добровільно, намагаючись служити не за страх, а на совість. Новий службовець обіцяв виконувати всі накази і розпорядження керівництва, визнавати дисциплінарну владу начальника і відбувати дисциплінарні стягнення. 19 вересня текст обітниці був доповнений словами: «Я також обіцяю зберігати державні речі, обмундирування, амуніцію і зброю, за псування і пропажу яких відповідаю по всій суворості закону». Підписаний власноручно текст обітниці зберігався в особових справах службовців варти в управліннях і канцеляріях не нижче повітової [10].

Така увага до прийняття обітничі приділялася не випадково. Серед охочих служити у варті було чимало й таких, хто насправді не визнавав української державності й прийшов у правоохоронні органи заради користі і матеріальних благ, а то й зі злочинними планами. 26 липня київський міський отаман Хануков доповідав у департамент про агента карно-розшукової варті І. Синька, який прийшов служити для того, щоб розвідати кількість особового складу догляду на пристанях. Це давало йому змогу попереджати спільників-крадіїв. Отаман також повідомляв про начальника водної ділянки р. Дніпра Д. Галкіна, який, аби не приймати обітничу, удавав із себе сектанта [11]. Для зарахування в кадри варті службовець (до помічника начальника районної варті включно) мусив протягом року пройти початкову спеціальну підготовку на курсах молодшого складу, які створювалися в кожному губернському місті і градоначальстві. Якщо службовець призначався на вищу посаду, йому також належало навчатися на курсах. Особи, що вперше зараховувалися на посаду вартових, навчалися в спеціальних школах, які також утворювалися в губерніях і градоначальствах. До успішного складання іспитів вартовий не мав права виконувати службові обов'язки. Заняття на курсах і в школах проводили за призначенням губернських старост (міських отаманів) класні урядовці Державної варті, а також залучалися урядовці судового відомства і прокурори місцевих окружних судів. Начальники карно-розшукових відділів районів та їхні помічники підвищували свій теоретичний рівень і професійну майстерність на курсах, які створювалися при кожному розшуковому відділі. А залізничні вартові навчалися при управліннях отаманів залізничних районів. Спеціальна підготовка класних урядовців варті, а також начальників карно-розшукових відділів і відділень, їх помічників здійснювалася при департаменті Державної варті, де були відкриті особливі курси з двома відділеннями за спеціальностями. Програмно-методичне забезпечення курсів здійснював директор департаменту, навчальне – Міністерство Внутрішніх Справ; до проведення занять за згодою інших відомств залучалися їхні співробітники. Вся система підготовки, від початкової до курсів при департаменті Державної варті, проводилася за узгодженнями між собою і затвердженими МВС програмами. На період навчання службовців зараховували у резерв того начальника, якому були підлеглі курси [12].

Підготовку кадрів і підвищення їх кваліфікації директор департаменту Державної варті контролював особисто. 25 липня 1918 р. він розіслав циркуляр прокурорам окружних судів, де, посилаючись на наказ товариша Міністра юстиції, наполегливо просив «доповісти, чи відкриті школи і курси, передбачені Положенням про організацію Української Державної варті. Якщо десь курси і школи не відкриті, – писав директор варті, – прошу застосувати рішучих заходів для негайного їх відкриття» [13]. Значною мірою робота з особовим складом варті активізувалася після призначення 25 липня 1918 р. Державного секретаря І.О. Кістяківського Міністром Внутрішніх Справ. У цей день гетьман в листі до Ф. Лизогуба подякував йому за організацію міністерства і звільнив від обов'язків МВС, залишивши головою уряду [14].

Головною відмінністю матеріального забезпечення правоохоронних органів гетьманської держави від періоду Тимчасового уряду і Центральної ради було централізоване фінансування їхніх потреб. Кошти на утримання всіх підрозділів варті і на їх правоохоронну діяльність надходили з державної скарбниці, тобто з бюджету держави. Отримавши кошториси витрат із місць, департамент склав загальний кошторис, який окремо передбачав

утримання особового складу департаменту і всіх структурних підрозділів варті, а також канцелярські й господарські видатки канцелярії департаменту, управлінь губернських, повітових і залізничної варті. Відокремлено утримання резервних дивізіонів і сотень, передбачено кошти на ремонт їх зброї та амуніції. У статті про утримання прикордонних пунктів цільовим призначенням виділялися кошти на обмундирування прикордонників і влаштування пунктів.

Цікавим є п'ятий параграф кошторису «Різні видатки на вартові потреби». Тут планувалися:

1) Видатки, які не підлягають оголошенню – 4 млн. 152 тис. 844 крб.

2) Утримання карно-розшукової варті в губерніях, повітах і градоначальствах:

а) особовий склад – 10 млн. 581 тис. 300 крб.

б) канцелярські і господарські видатки – 1 млн. 735 тис. крб.

в) видатки на карну розвідку – 632 тис. 500 крб.

Разом за ст. 2 – 2 млн. 948 тис. 800 крб., за параграфом 5 – 17 млн. 101 тис. 644 крб. Звернемо увагу на те, що утримання особового складу департаменту коштувало скарбниці 532 тис. 494 крб. [15]. Це свідчить про його малочисельність проти діючих підрозділів варті.

Кошторис витратків освідомчих органів складався окремо і був таємним, з ним працювало обмежене коло осіб: Міністр Внутрішніх Справ, директор департаменту, начальник освідомчого відділу, урядовець з особливих доручень, старший діловод, бухгалтер, рахівник (усі з освідомчого відділу). Порівняно з іншими службовцями варті урядовці освідомчих відділів отримували найвищу платню. Вже 11 липня у доповіді Міністрові Внутрішніх Справ П. Аккерман поставив питання про те, що їх «праця важка, пов'язана з ризиком для життя», тому доцільно платню цим службовцям збільшити на 25% [16]. Без урахування цієї надбавки начальник освідомчого відділу департаменту варті отримував 12000 крб. щорічно, урядовець з особливих доручень – 9000 крб. [17]. Праця філерів оплачувалась із розрахунку 3600 крб. на рік і 4 крб. добових (1-й розряд), 3000 крб. на рік і 3 крб. добових (2-й розряд) [18]. Дещо меншою була платня в залізничній варті. Річне утримання тут складало: отаман району – 12000 крб., його помічник – 10000 крб., завідуючий господарством, школою і резервом – 8000 крб., начальник відділення – 8000 крб., його помічник – 6400 крб. Залізничний вартовий отримував 1200 крб. річних [19]. Але й в інших підрозділах варті штати передбачали чималі посадові оклади. Інспектор Державної варті губернії мав 9600 крб. річних, для порівняння губернський староста – 12000 крб., а його помічник – 9650 крб. [20]. Річний оклад директора департаменту варті складав 17000 крб. [21].

Службовці правоохоронних органів користувалися пільгами. Вони отримували щомісячні грошові процентні надбавки до посадових окладів та одноразову допомогу залежно від кількості й віку дітей у родині, а в разі переїзду до нового місця служби – підйомні гроші. За вечірні години і працю у святкові дні урядовці отримували додаткову платню [22]. Щорічно кожен урядовець варті мав отримувати 500 крб. на обмундирування. Залізнична варта мала право безкоштовного проїзду залізницею [22].

Таким чином, підсумовуюче вищезазначене, слід зробити висновки про те, що завдяки виваженій політиці уряду Гетьмана щодо Державної варті, залученню до роботи кваліфікованих кадрів зі старого поліцейського апарату у стислий строк було створено дійові підрозділи загальної, карно-розшукової, залізничної та освідомчої варті, спроможні виконувати різні службові завдання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Державний Вісник. – 1918 р. – 16 травня.
2. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України) – ф. 1216, оп. 1, спр. 12, арк. 29.

3. Копиленко О., Копиленко М. Держава і право України. 1917-1920.- К., 1997.
4. Державний Вісник. -1918. – 3 червня.
5. Сідак В. Контррозвідка останнього гетьмана. – К., 1995. – С. 21.
6. Ярмыш А. Наблюдают неотступно... – К., 1992. – С. 69.
7. ЦДАВО України – ф. 1216, оп. 1,спр. 34, арк. 16-17.
8. Державний Вісник. – 1918. – 22 серпня.
9. ЦДАВО України. – ф. 1216, оп. 1, спр. 58, арк. 23.
10. Так само, Спр. 36, арк. 71,33,60,70.
11. Так само, Спр. 16, арк. 48-52.
12. Так само, Спр. 22, арк.7.
13. Последние новости. – 1918. – 26 июля.
14. ЦДАВО України. – Ф. 1216, оп. 1, Спр. 18, арк. 16,11
15. Так само, Спр. 20, арк. 23.
16. Державний Вісник. – 1918. – 20 серпня.
17. Сідак В. Вказ. пр. – С. 26.
18. ЦДАВО України. – Ф. 1216, оп. 1, спр.36, арк. 26.
19. Там само. – Спр. 17, Арк. 133.
20. Державний Вісник. – 1918.-20 серпня.
21. ЦДАВО України. – ф. 1216, оп. 1, спр. 29, арк. 54, 43; спр. 4, арк. 3.
22. Там само. – Спр. 31, арк. 17.