


УДК 351.74:338.2(-91)«1917/1921» DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2024.2.02>

Оксана Костянтинівна Малютіна,

*кандидат історичних наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра соціально-гуманітарних дисциплін (доцент),
підготовче відділення (завідувач);*

 <https://orcid.org/0000-0002-6641-8608>,
e-mail: maliutahipo@gmail.com;

Марія Дмитрівна Клименко,

Харківський національний університет внутрішніх справ (студентка)

**УТВОРЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ МІЛІЦІЇ:
ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

Досліджено історичні аспекти становлення та розвитку міліції в Україні, особливу увагу приділено її ролі під час революційних подій і громадянської війни. Проаналізовано стан правопорядку на українських землях наприкінці XIX – початку XX ст., ключові правові аспекти утворення, становлення та функціонування міліції, надано наукову оцінку її діяльності в умовах складних революційних викликів. Досліджено історичні чинники, що сприяли становленню сучасної поліції, а також висвітлено їх трансформації в часі та вплив на забезпечення публічної безпеки й порядку в суспільстві. Подано аналіз фактичного матеріалу, що сприяє кращому розумінню сутності та ролі поліції в українському суспільстві, виробленню ефективних стратегій її подальшої еволюції з урахуванням історичного досвіду та викликів сьогодення.

Ключові слова: міліція, поліція, утворення, становлення, трансформація.

Оглядова стаття

Постановка проблеми

Однією з найважливіших функцій держави є забезпечення законності, громадського порядку та захисту безпеки громадян. Сучасна поліція вирізняється високим рівнем професіоналізму та відповідальності, але важливо пам'ятати складний шлях її становлення й розвитку, який був пов'язаний із численними історичними викликами та перетвореннями.

Після проголошення Україною незалежності були створені нові державні інституції, які сприяли захисту її суверенітету та вирішенню інших завдань у сфері забезпечення національної безпеки, відбулися важливі зміни в підходах до правопорядку та ставленні до прав і свобод громадян. Сучасній поліції притаманні підходи, що ґрунтуються на правах людини, транспарентності та публічній довірі,

спільній співпраці з громадою для забезпечення безпеки й гарантування прав і свобод кожного громадянина.

Стан дослідження проблеми

Історія правоохоронних органів є актуальним предметом дослідження українських науковців. Автори ґрунтовної монографії О. М. Бандурка, В. А. Греченко, О. Н. Ярмиш розкривають тему становлення та розвитку міліції в Україні у 20–30 рр. ХХ ст. на підставі аналізу чималої кількості архівних документів [1]. У підручнику «Історія правоохоронних органів», авторами якого є С. В. Банах, А. В. Грубінко, В. В. Савенко, В. З. Ухач, висвітлено в історичній ретроспективі процес генези правоохоронних органів на теренах України в умовах імперської влади, розбудови системи правоохоронних органів радянської України та національної системи правоохоронних органів [2].

Дослідження й аналіз історії становлення міліції спрямований на розуміння процесів, що відбувалися протягом становлення сучасної поліції, розкриття її важливої ролі в забезпеченні громадської безпеки й правопорядку в Україні. Сьогодні органи охорони правопорядку відіграють важливу роль у забезпеченні законності, боротьбі зі злочинністю та забезпеченні безпеки громадян. Завдяки реформам і впровадженню нових стандартів поліція підвищує свою професійність, стає більш відкритою та відповідальною.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є аналіз стану правопорядку на українських землях другої половини ХІХ – початку ХХ ст., динаміки змін, викликаних історичними подіями початку ХХ ст., і трансформації системи охорони правопорядку від імперської до радянської, вивчення процесу утворення та становлення радянської міліції протягом 1917–1920 рр., її вплив на громадський порядок і правопорядок у період революційних подій та громадянської війни. Задля досягнення мети необхідно вирішити такі *завдання*: вивчити роль міліції в забезпеченні безпеки громадян та стабільності в умовах соціальних і політичних змін, розкрити ключові правові аспекти формування та функціонування міліції в Україні, проаналізувати нормативно-правові акти, що визначали діяльність міліції, надати об'єктивну наукову оцінку результатів діяльності міліції в контексті складних умов революційного періоду, звернувши увагу на проблеми та досягнення.

Виклад основного матеріалу

У ХІХ – на початку ХХ ст. територія України була об'єктом складних політичних і територіальних змін через вплив різних імперій та подій. Значна частина сучасної центральної та східної України була у складі Російської імперії. З кінця ХVІІІ ст. Російська імперія розширювала свою владу на ці території, проводячи політику зросійщення.

Галичина, Буковина та Закарпаття були під контролем Австро-Угорської імперії. Незважаючи на таке становище, на українських землях все одно відбувався процес національного відродження, який став підґрунтям для активізації руху за національну незалежність.

Якщо характеризувати розвиток правоохоронних органів України в складі Російської імперії, то потрібно наголосити на тому, що імперською владою була запозичена французька модель спеціального контролюючого органу «государственное око» – прокуратура, яка мала здійснювати нагляд за центральними органами та органами місцевого самоврядування; створені Міністерство внутрішніх справ, Міністерство поліції та окремий корпус жандармів, мережа поліцейських установ на рівні губерній і повітів, а також ухвалено Основні положення про прокуратуру.

Реформі поліції 1862 р. сприяли події соціально-політичного й економічного життя в імперії. Після скасування кріпосного права поліція розглядалася царським урядом як пріоритетний засіб державного управління в період проведення селянської реформи.

У кожному повіті створювалося повітове поліцейське управління на чолі з ісправником, якого призначав губернатор. Повіт розподілявся на менші адміністративно-поліцейські одиниці: стани, дільниці (сотні), селища. У станах поліцією керували станові пристави, їх було 2–4 на повіт. Із 1878 р. у станових приставів з'явилися помічники – поліцейські урядники. Кількість їх становила від 100 до 200 осіб на губернію [3, с. 204].

У містах формувалася міська поліція. Керував нею поліцмейстер. Міста були поділені на частини, дільниці та окологки. Керівництво частинами здійснювали міські пристави, дільницями – дільничні, окологками – окологочні наглядачі. З 1862 р. особовий склад поліції почали набирати шляхом вільного найму. Крім того, для працівників поліції було встановлено систему пенсійного забезпечення [3, с. 204].

Нагальною була потреба у зміцненні репресивних органів у зв'язку з активізацією опозиційних до уряду революційного й національного рухів через невдоволення більшої частини населення наслідками реформ та зростання соціальної напруги в суспільстві. Слід зауважити, що необхідність удосконалення поліцейської системи, яка існувала на той час, була також зумовлена соціально-економічними причинами, а саме численною міграцією до міст великої кількості щойно звільненого без землі селянства.

В історичній літературі виокремлено основні напрями діяльності поліції царату в українських землях на той час:

- 1) посилення апарату загальної поліції у добу селянської реформи;
- 2) боротьба з кримінальною злочинністю;
- 3) боротьба з робітничим рухом;

4) виконання конкретних доручень жандармів та інформування їх про стан справ на місцях;

5) нагляд за додержанням паспортного режиму;

6) контроль за проституцією, яка зростала швидкими темпами.

Реформа 1862 р. мала на меті покращити роботу загальної поліції шляхом звуження її обов'язків, підвищення професіоналізму та відмови від другорядних функцій. Основними завданнями поліції стали нагляд за дотриманням законів, забезпечення громадського порядку і спокою, а також контроль за підпорядкуванням державним органам влади. Після реформи поліція звільнялася від вирішення економічних і побутових питань, проте за нею залишався контроль над господарською діяльністю не лише громадських органів, а й приватних осіб. Практична діяльність поліції часто відзначалася формалізмом і корупцією, а її втручання в різноманітні справи вирізнялося свавіллям та беззаконням, майже не було питань, якими б не займалась царська поліція [3, с. 205].

Характерний приклад функціонування системи правопорядку в Російській імперії навів юрист О. В. Десятков на засіданні Харківського юридичного товариства¹. За його словами, відбулось таке: рада Петербурзького університету визнала за доцільне відрядити талановитого студента-філолога за казенний рахунок за кордон для підготовки до викладання на кафедрі. Кандидат отримав усі необхідні рекомендації від професорів та документи від університету. Для оформлення закордонного паспорта було потрібне посвідчення про благонадійність від обер-поліцмейстера. Обер-поліцмейстер відправив молодого чоловіка, який з'явився до нього в офіційному вбранні (у фраку) з усіма необхідними документами, до поліцмейстера. Той – до міського пристава, міський пристав – до околочного наглядача. Околочний наглядач обіцяв у найкоротший термін зібрати відомості в місцевого двірника. О. В. Десятков, розповівши цю історію зібранню, зробив такий висновок: «Погодьтеся, панове, що становище культури в країні, де від розсуду двірника залежать поїздки громадян за кордон з науковою метою, щонайменше, трагічне»². Цей приклад було наведено не випадково, бо, на думку доповідача, він наочно ілюстрував правове становище обивателів Росії, ідеал правопорядку якої переданий поетом В'яземським (цитовання наводимо мовою оригіналу):

«Чтобы она [Росія] не пикнула,

Чтобы она приникнула,

Чтобы она молчала,

¹ Протокол заседания Харьковского юридического общества 18 декабря 1904. Харьков : Типо-Литография Н. В. Петрова, 1904. С. 15.

² Там само.

Чтобы ура кричала».

Цими рядками О. В. Десятков закінчив свій виступ¹.

Таким чином, на думку освіченої, прогресивної частини суспільства саме такий підхід до забезпечення правопорядку відображав загальну політику імперського управління з пріоритетом збереження контролю над населенням і територіями. Іронія доповідача, тон його висловлювання, гостра критика чинного правопорядку свідчили про невдоволення опозиційної ліберальної інтелігенції безправ'ям мешканців імперії, жорстким контролем і регламентацією з боку влади та поліції.

Усі західноукраїнські землі опинилися під владою Австрійської монархії. Після захоплення Галичини австрійський уряд штучно об'єднав українські та польські землі в адміністративний Коронний край із центром у Львові. Водночас Австрія почала розширення свого адміністративного апарату на цю територію, в якому чільне місце посідали правоохоронні органи.

Залежно від територіального обсягу повноважень поліція поділялася на державну, крайову, локальну. Поряд із загальними органами поліції в Галичині під владою Австрії, а потім Австро-Угорщини діяли спеціалізовані підрозділи поліції: поліція безпеки, шляхова, пожежна, санітарна, торгівельна та ін. Під впливом суспільних змін у Львові було створено адміністративну поліцію, яка стежила за тим, щоб у місті не було самогубств та хуліганських вчинків.

У Галичині, як і в інших краях Австро-Угорщини, функціонувала судова поліція. До її повноважень входило: виявлення слідів злочинів і правопорушень, запобігання втечі підозрюваних, проведення обшуку житлового приміщення, затримання злочинців, що підозрюються у злочині, здійснення окремих слідчих дій та ін.

Австрійська влада не обмежувалася одним напрямом діяльності поліції, застосовували принцип спеціалізації в побудові системи її органів. Це виявлялося в утворенні та функціонуванні спеціалізованих підрозділів поліції (шляхова, військова, торгівельна та інші види). Правовий інститут поліції мав як позитивні, так і негативні наслідки. Позитив полягав у високому рівні забезпечення правопорядку та стану законності, а негатив – у тому, що політична поліція у своїй діяльності перешкоджала реалізації демократичних принципів, задекларованих в австрійському законодавстві.

Таким чином, в Австро-Угорській імперії, на відміну від Російської, спостерігалось толерантніше ставлення до різноманітності та культурних особливостей національних груп, існував певний ступінь свободи слова, існували заклади, що представляли інтереси громадянського

¹ Там само.

суспільства та його права на політичну діяльність, хоча й були певні обмеження щодо висловлення політичних думок.

Після Лютневої революції в Україні з'явилося вільне козацтво – українські добровільні міліцейсько-військові формування для захисту національних інтересів [4], але цей процес був перерваний більшовиками, які припинили будівництво незалежної української держави та її правоохоронних структур.

Захопивши в жовтні 1917 р. владу, більшовики проголосили, що діятимуть в інтересах трудящих та вдалися до створення нового державного апарату, який мусив замінити старий. Початок процесу поклав II Всеросійський з'їзд Рад 25–27 жовтня 1917 р. З'їзд передав владу до рук Рад та юридично закріпив повалення Тимчасового уряду й ліквідував його органи. Також були зміни щодо народної міліції. 28 жовтня 1917 р. Народний комісаріат внутрішніх справ ухвалив постанову «Про робітничу міліцію». Цим актом закріплювалося створення нової радянської міліції.

Становлення радянської міліції відзначалося революційним максималізмом. Декларована ідея побудови комуністичного суспільства визначала та спрямовувала формування радянської міліції, її діяльність. Практика революційної законності затверджувала пролетарську правосвідомість. Нова революційна правосвідомість означала:

1) визнання існування класових розбіжностей у суспільстві та інтерпретацію права і справедливості залежно від класового підходу;

2) наголошення на необхідності соціальної справедливості й рівності, на недоліках буржуазного правопорядку;

3) необхідність революційних змін у суспільстві з метою вирішення класових суперечностей, побудови комуністичного суспільства.

На вимогу Тимчасового робітничо-селянського уряду України 3 грудня 1918 р. було сформовано Всеукраїнську надзвичайну комісію для боротьби з контрреволюцією, спекуляцією та службовими злочинами (далі — ВУНК). Ця спеціальна установа створювалася для боротьби насамперед із політичними опонентами.

Наприкінці 1918 р. декретом Тимчасового робітничо-селянського уряду України «Про організацію влади на місцях» при військово-революційних комітетах були створені відділи народної міліції [3, с. 282]. Діючи на громадських засадах, вони боролися з такими злочинами, як грабежі й хуліганство, та підтримували новий революційний порядок.

Українська Соціалістична Радянська Республіка затвердила створення робітничо-селянської міліції через видання декрету Ради народних комісарів УСРР «Про організацію міліції», що був опублікований 9 лютого 1919 р. Цей документ визначав основні принципи формування радянської міліції та її завдання, зокрема забезпечення

революційного порядку та безпеки громадян. Це був перший правовий крок в організації міліції в масштабах республіки.

Таким чином, декрет став одним із перших нормативно-правових актів уряду УСРР, що певною мірою чітко визначав організаційно-правові засади подальшої розбудови української радянської міліції.

Відповідно до затвердженого ВУЦВК Положення про Всеукраїнську та місцеві надзвичайні комісії від 30 травня 1919 р. на ВУНК покладалася боротьба з контрреволюцією, шпигунством і бандитизмом на всій території радянської України.

Упродовж першої половини 1919 р. відбувався процес реорганізації міліції для визначення спеціалізації її органів. Уряд УСРР видав нормативні акти, які регламентували створення в Україні окремих служб міліції, що мали особливі форми та методи діяльності. Унаслідок цього склалися такі підрозділи міліції:

- 1) загальна (зовнішня) міліція;
- 2) кримінальний розшук та судово-кримінальна міліція;
- 3) промислова міліція;
- 4) залізнична міліція;
- 5) річкова міліція;
- 6) морська міліція.

До міліції приймали громадян віком від 21 року, які мали право голосу та походили з робітничих або селянських родин. Посади управлінського рівня можна було обіймати лише особам, які були вірні принципам пролетарської революції, із відповідною політичною підготовкою. У липні 1919 р., через загострення військового становища Радянської республіки у громадянській війні, Рада оборони України вирішила мілітаризувати міліцію: частина міліціонерів (1/3 рядового та 1/5 командного складу) перебувала на фронті по черзі. Цими процесами керувало Головне управління радянської робітничо-селянської міліції НКВС УСРР, створене в березні 1920 р. [3, с. 282].

Таким чином, процес становлення міліції був складним і суперечливим. У початковий період після жовтня 1917 р. функції збереження громадського порядку та захисту соціалістичної власності виконували паралельно різні організації та формування: Червона гвардія, робітнича міліція, яка була заснована за загальним міліційним обов'язком дорослого населення, а також робітничі та солдатські дружини, сформовані на місцевому рівні місцевими радами. Формування системи почалося зі створення НКВС – одного з перших радянських наркоматів. До другої половини 1919 р. робітничо-селянська міліція України вже мала певну структуру. На місцях вона була підпорядкована місцевим радам, у центрі – НКВС, у судово-карному розшуку й судово-карній міліції – Народному комісаріату юстиції.

Після закінчення громадянської війни починається процес відокремлення кримінального світу від повстанських рухів. Із поширенням

голоду утворюється тенденція створення бандитських груп, що ховалися в лісах та інших віддалених місцях і здійснювали напади на селян, червоноармійців, грабували потяги.

На V Всеукраїнському з'їзді Рад, який відбувся 25 лютого – 3 березня 1921 р., боротьбу з бандитизмом було оголошено найважливішим завданням радянської влади в Україні. З'їзд наголосив, що бандитизм є внутрішнім фронтом, який перешкоджає селу та місту спокійно працювати. Резолюція Раднаркому встановила низку заходів для посилення сільської міліції, протидії куркульсько-бандитським зграям, залучення місцевого населення до протидії бандитам та покарання їхніх пособників.

Були створені спеціальні оперативні групи та військові частини для боротьби з бандитизмом, проводилися операції з ліквідації злочинних угруповань та їхніх лідерів. Важливим завданням була координація та уніфікація діяльності судових і слідчих органів. Більшості злочинам надавався політичний зміст, особливо це стосувалося бандитизму. У такий спосіб боротьбу зі злочинністю вели як із практичної, так і з ідеологічної точки зору.

Невизначеність статусу правоохоронних органів призводила до того, що «командири військових частин та окремі партизани, різноманітні коменданти, начальники гарнізонів, повітові військкоми, комітети по боротьбі з дезертирством та комітети праці, численні уповноважені з аршинними мандатами та наганами за поясом командували міліцією, втручалися в її роботу, арештовували, а час від часу навіть і розстрілювали її працівників» [5, с. 123]. Це свідчило про недостатню професійну самостійність та автономію правоохоронних органів. Термін «законність» взагалі складно використовувати для того часу [1, с. 278]. На допомогу міліції були покликані суди. Їхнє завдання полягало в розгляді пріоритетних справ позачергово та організації показових процесів.

18 квітня 1921 р. стався бандитський напад на село Костянтинівку Богодухівського повіту на Харківщині. «Оточивши село, бандити вбили 10 людей, забрали 57 коней, пограбували три магазини, заводську і поштову каси, мануфактуру. Звідти вони пішли на Краснокутськ, де вбили 43 червоноармійця та 7 радянських працівників, при цьому втративши лише 4 поплічників. Далі банда продовжила свій рух у напрямку с. Пархомівка. Для її ліквідації були викликані регулярні армійські частини і навіть бронепоезд» [1, с. 280]. Це один із типових прикладів розгулу бандитизму, характерного для початку 1920-х рр.

Беззаперечним свідченням героїзму й самовідданості співробітників міліції України в боротьбі зі злочинцями є документи того часу. У наказі по радянській робітничо-селянській міліції Харківської

губернії від 5 лютого 1921 р. № 10 зазначалося: «17, 18 і 19 січня цього року при захисті мирного населення самовіддано загинули від рук убивць-бандитів, що оперують у Зміївському, Валківському та Ізюмському повітах, начальник 1-го району Вовчанської повітової міліції Мордовенко і вісім міліціонерів того ж району, міліціонери Ізюмської повітової міліції Бардаков і Дубовий, старший міліціонер Чугуївської міліції Калій і міліціонери Зміївської повітової міліції Григорій Коваленко, Ничипір Артеменко, Ничипір Вергузенко і Петро Андрианов. Оголошуючи про цей сумний випадок, наказую всім начальникам міліції вжити найрішучіших заходів до нещадного винищення бандитів, що мерзенно виривають із рядів Червоної міліції кращих її бійців, які стоять на захисті радянської влади і самовіддано борються з бандитизмом. Начальникам Вовчанської, Чугуївської, Зміївської та Ізюмської повітових міліцій порушити клопотання перед місцевим соцзабезом про призначення матеріальної допомоги сім'ям і особам, які перебували на утриманні загиблих працівників...» [1, с. 282]. За 1921 р. у Харківській губернії від рук бандитів загинули 123 працівники міліції [1, с. 283]. Наведений документ свідчить про небезпеку роботи міліціонерів, які, виконуючи свої обов'язки, стояли на захисті мирного населення та забезпечували відновлення порядку, навіть ціною власного життя, у районах, що постраждали від діяльності злочинців.

Ураховуючи складні обставини, начальникам повітової міліції було надано повноваження та інструкції для боротьби з бандитизмом. Їх основними принципами стали забезпечення постійного зв'язку між районами та співпраця із центральним органом районів, оперативна реакція на появу банди та негайне приєднання сусідніх районів у разі необхідності. Ці заходи спрямовувалися на координацію зусиль на різних рівнях та встановлення й зміцнення радянської влади на місцях, а також подолання злочинності та бандитизму.

Висновки

У 1917–1920 рр. процес утворення та становлення міліції в Україні виявився складним, проте важливим явищем. Новоутворений орган мав забезпечити громадський порядок та правопорядок в умовах соціальних і політичних змін. Дослідження цього періоду дає змогу глибше осмислити події, що відбувалися, та проаналізувати їхній вплив на подальший розвиток правоохоронних органів.

Під час аналізу виявилось, що формування та становлення міліції відзеркалювало складну динаміку суспільства в часи революційних подій і громадянської війни. Роль міліції полягала в боротьбі з численними викликами в забезпеченні стабільності, безпеки громадян, збереженні громадського порядку.

З'ясовано, що в цей час були ухвалені відповідні нормативні акти й законодавчі документи, що надали змогу розкрити ключові правові аспекти формування, регулювання та функціонування міліції.

Відомості, подані в дослідженні, допомагають краще зрозуміти еволюцію системи правопорядку та охорони громадського порядку в складний період історії України. Діяльність міліції того періоду не можна однозначно оцінити. З одного боку, мали місце революційний радикалізм, радянська міліція вважала себе частиною революційного процесу, спрямованого на зміни в суспільстві та побудову комуністичного ладу, а з іншого – міліція виконувала свій обов'язок, усіма силами протидіяла злочинності та сприяла підтримці громадського порядку.

Список бібліографічних посилань: 1. Бандурка О. М., Греченко В. А., Ярмиш О. Н. Становлення та розвиток міліції України (1921–1930 роки): історико-правове дослідження : монографія. Харків : Золота миля, 2015. 492 с. 2. Банах С. В., Грубінко А. В., Савенко В. В., Ухач В. З. Історія правоохоронних органів : підручник. Тернопіль : ЗУНУ, 2021. 232 с. 3. Греченко В. А. Історія та культура України : підручник. Харків, 2017. 320 с. 4. Малярюта О. К. Військове будівництво УНР: досвід 1917 р. // International Scientific Innovations in Human Life : proceedings of VII International Scientific and Practical Conference (Manchester, United Kingdom, January 19–21, 2022). Manchester : Cognum Publishing House, 2022. Pp. 619–623. 5. Міхеєва О. К. Становлення та функціонування правоохоронних органів УСРР (1921–1928 рр.): історичні аспекти. Донецьк, 2011. 456 с.

Надійшла до редколегії 05.04.2024

Прийнята до опублікування 10.05.2024



Maliutina O. K., Klymenko M. D. Formation and development of the militia: historical and legal analysis

The historical aspects of the formation and development of militia in Ukraine are studied, with special attention paid to its role during the revolutionary events and the civil war. The state of law and order in the Ukrainian lands in the late 19th – early 20th centuries, key legal aspects of the formation and initial stage of the militia functioning are analysed, and a scientific assessment of its activities in the context of complex revolutionary challenges is provided.

The creation and development of the Soviet militia was a complex and ambiguous process, so the challenges faced by the newly formed militia during the revolutionary period are analysed. The historical factors that contributed to the creation and development of the militia, its transformation over time, and the formation of the modern police are studied. Historical experience shows that the establishment of the Soviet militia depended on many factors, namely: the gradual formation of tasks, powers and functions of the militia, the definition of the regulatory framework

for its activities, the organisation of the system of administrative apparatus, coordination of efforts at the local and central levels, the resolution of personnel issues, etc.

The necessity of studying the historical processes of formation of the modern police, its institutional origins in the context of the State development is emphasised, and the crucial role of the police in maintaining the rule of law, public order and security of citizens of modern Ukraine is noted. The study of historical factual material contributes to a better understanding of the evolution, nature and role of state institutions designed to protect Ukraine's sovereignty and solve other tasks in the field of national security and law enforcement in response to the needs of society, offering ideas for future effective strategies based on historical experience and current challenges.

Key words: militia, police, formation, development, transformation.

