



ВИДИ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ (1917–1990 рр.)

М. ГЛУЩЕНКО,

здобувач кафедри історії держави та права Національної академії внутрішніх справ

SUMMARY

The article reviewed and analyzed the organizational modalities for the establishment of community groups, who took part in the maintenance of public order in the Ukrainian People's Republic period, Central Council and Directory in 1917–1919, as well as during the period of Soviet power in Ukraine in 1919–1990. The focus is on the legal framework for voluntary people's druzhina.

* * *

У статті розглянуто та проаналізовано організаційні форми утворення громадських формувань, які брали участь у охороні громадського порядку в Українській Народній Республіці часів Центральної Ради та Директорії у 1917–1919 роках, а також у період радянської влади в Україні у 1919–1990 роках. Основна увага зосереджена на організації та правових засадах діяльності добровільних народних дружин в УРСР.

Історичний досвід багатьох країн свідчить, що в умовах інтенсивного росту злочинності існує гостра необхідність залучення для боротьби з цим потужним явищем сил громадськості, що значно підвищує ефективність діяльності міліції/поліції.

Питання розробки нових та удосконалення діючих правових засад організації та діяльності добровільних громадських об'єднань, які залучаються до охорони громадського порядку, є актуальними і на сучасному етапі українського державотворення. Тому особливої актуальності набуває питання дослідження історичного досвіду правового забезпечення організації та діяльності громадських формувань з охорони порядку в Україні у 1917–1990 рр., форм і методів роботи тощо з метою узагальнення позитивного досвіду та вивчення можливостей його застосування на практиці.

щих, спрямований на захист громадського порядку, громадської безпеки і законності, на боротьбу зі злочинністю [1, с. 4–6; 2, с. 3–6]. Проте тут доцільно згадати історично-правові аспекти участі громадян в охороні порядку.

Якщо звернутися до доби українських визвольних змагань 1917–1922 років, то в наукових джерелах, присвячених тим часам, віднаходимо згадки про існування створених за народною ініціативою добровільних громадських «міліційних» формувань, що мали назви «Січ», «Народне ополчення», «Вільне козацтво» [3], які виникали і діяли як народні дружини для «забезпечення суспільної безпеки, ладу і спокою, законності, охорони порядку, боротьби зі злочинністю» на час, поки замість ліквідованої царської поліції не буде сформовано міліцію як державний орган [4, с. 40–41]. Та найбільшого поширення у той час, що характеризувався різким зростанням злочинних посягань на майно і на життя людей, особливо в сільській місцевості, набули організації «Вільного козацтва», рух зі створення яких виник влітку 1917 року серед сільського населення Звенигородщини (тодішня Київська губернія) [5, с. 55–56], а згодом поширився на інші регіони України (Волинь, Полтавщину, Херсонщину і Чернігівщину [6, с.

Загальний історичний розвиток громадських формувань з охорони громадського порядку в Україні висвітлювався у працях багатьох авторів, наприклад, таких науковців, як К. І. Бурцев, О. М. Васильєва, І. І. Веремєнко, А. В. Войцехівський, Д. А. Гавриленко, Д. А. Гаврилишин, Р. І. Денисов, В. Т. Дзюба, В. А. Довбня, М. І. Єропкін, А. П. Закалюк, В. Ф. Захаров, О. М. Калюк, А. П. Ключніченко, Ю. Г. Кобринський, Б. М. Коваленко, А. А. Ковалкін, Ю. М. Козлов, В. К. Колпаков, В. В. Крижна, В. А. Кузнецов, І. П. Лановенко, П. П. Михайленко, А. Й. Міллер, З. І. Сушук, А. І. Петров, В. Д. Піщора, А. Д. Поліщук, В. А. Постольник, В. І. Рибачук,

С. В. Трофімов, Е. М. Хацаюк, Я. І. Шинкарук, В. М. Щербатюк, О. Н. Ярмиш та ін.

Метою ж цієї статті є дослідження різновидів організаційних форм утворення та діяльності громадських формувань з охорони правопорядку в Україні у період 1917–1990 рр.

Слід вказати, що у період радянської влади в Україні дуже поширеною була думка, що тільки в соціалістичній державі, за соціалістичних умов співжиття, в суспільстві, яке стало на шлях розгорнутого будівництва комунізму, коли зростає соціалістична правосвідомість мас, коли спостерігається «небувале піднесення народної енергії і ініціативи», можливий масовий рух трудя-



281]). Цей рух підтримав тодішній уряд України – Генеральний секретаріат [7, с. 323–324]. Порядок організації товариств “Вільного козацтва” був регламентований статутом “Вільного козацтва на Україні” ухваленим Генеральним Секретаріатом 13-го листопада 1917 р. У статуті зазначалось, що “Під час війни “Вільне козацтво” бореться з дезертирством, при демобілізації вживає всіх заходів, щоб не був порушений порядок та спокій населення, охороняє громадян та добро мешканців від знищення їх і грабування”. Діяльність цих організацій по охороні громадського порядку на місцях повинна була переводитись під керівництвом відповідних органів місцевої влади (начальника міліції, комісара).

Тут слід зазначити, що за радянських часів утворені за народної ініціативи організації Вільного козацтва розглядалися не як засновані на козацьких традиціях територіальні добровільні народні формування з числа широких народних мас, завдання яких полягали у забезпеченні порядку в населених пунктах, охороні майна громадян від пограбувань, захисті життя мешканців, а як «контрреволюційні військові формування буржуазно-націоналістичної Центральної ради» [8, с. 461]. Проте з сьогоденніших позицій їх слід розглядати як воєнізовані народні формування, а не як військові формування, якими вони стали пізніше, в умовах воєнного стану в Українській Народній Республіці.

За часів Директорії УНР тодішня українська влада, зважаючи на складну ситуацію в суспільстві, знову повернулася до ідеї залучення населення до охорони порядку в державі. Формою такого залучення стали створювані з числа місцевого населення громадські формування народної самоохорони [9]. Так, Радою Народних Міністрів УНР був виданий наказ “Про народну самоохорону”, від 11 червня 1919 р., згідно якого предписува-

лось “в кожному селі чи містечку зорганізувати охорону, в склад якої повинно увійти все мужське населення села чи містечка”. Завданням новоутвореної охорони було “охороняти села та дороги від темних елементів та злочинців, що грабують населення, провадять злочинну агітацію і тероризують населення”. Проте ініціатива створення таких формувань йшла не з низів, не від селянських мас, а від влади, і тому вона не набула широкої підтримки серед населення [10, с. 55, 93–97].

У радянській Україні влада теж заохочувала створення громадських формувань з охорони порядку, що діяли на добровільних засадах. Так, уже в 1921 році у рамках боротьби з бандитизмом в Україні згідно з інструкцією, затвердженою Народою при Раді Народних Комісарів, було сформовано загони самооборони з числа членів комітетів незаможних селян, метою яких стала охорона населених пунктів від нападів озброєних злочинних формувань [11]. Зокрема, такі загони було створено у м. Сміла Черкаського повіту Київської губернії, члени яких діяли з такою відданістю і самопожертвою і до того уміло, що у бандитів виникло враження про непереможність самооборони [12]. Оскільки в умовах тогочасної криміногенної обстановки загонам самооборони доводилося вести боротьбу з озброєними злочинними угрупованнями, то для протидії останнім вони потребували зброї, яка виділялася їм військовим командуванням. Отже їх слід розглядати як воєнізовані добровільні народні формування.

Загальнонародна потреба у встановленні міцного правопорядку в державі спричинила появу наприкінці 1920-х років таких добровільних правоохоронних формувань, як організації сприяння органам внутрішніх справ. Створені в Україні у 1929 році такі організації мали назви «робітничі бригади сприяння міліції» [13], «робітничо-міліційні загони» [14, с. 105–106], «до-

бровільні загони міліції» [15]. Їх офіційне затвердження відбулося у 1930 році з виходом постанови РНК РРФСР від 20 травня 1930 р. «Про товариства сприяння органам міліції та кримінального розшуку» [16, с. 104–105]. Проте назву «товариства сприяння органам міліції та кримінального розшуку» через два роки було замінено назвою «бригади сприяння міліції» відповідно до постанови РНК УСРР від 10 вересня 1932 р. «Про реорганізацію товариств сприяння міліції» [17]. Під цією назвою бригади сприяння міліції проіснували понад чверть століття, і були ліквідовані після виходу постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР «Про участь трудящих в охороні громадського порядку в державі» від 2 березня 1959 р. [18], якою утворювались добровільні народні дружини.

Розповсюдження ДНД по території усього СРСР спонукало вищі органи державної влади до розробки та ухвалення низки нормативно-правових актів, які врегульовували організацію та діяльність ДНД, їх права та обов'язки під час участі в охороні громадського порядку, питання правового та соціального захисту їх членів тощо.

8 червня 1961 р. Постановою ЦК КПУ і Ради Міністрів УРСР було затверджене перше “Положення про добровільні народні дружини по охороні громадського порядку в Українській РСР” [19]. У документі зазначалось, що добровільні народні дружини є громадськими самодіяльними організаціями, що покликані поряд з державними органами вести боротьбу з порушеннями громадського порядку. Завданням ДНД були охорона громадського порядку, участь у роз'ясненні серед населення законів та правил соціальної поведінки. В ДНД приймали осіб, не молодших 18 років, на підставі особистих заяв і рекомендацій профспілкових або інших організацій чи зборів колективу за місцем роботи або проживання. Для керівництва на-



родними дружинами в межах району, міста утворювались районні, міські штаби народних дружин, у приміщеннях яких співробітники міліції систематично проводили заняття, інструктажі для дружинників, консультували їх, разом з ними складали плани, розробляли маршрути патрулювання.

Значна увага приділялась і питанням правового захисту членів добровільних народних дружин. З цією метою 15 лютого 1962 р. було видано Указ Президії Верховної Ради СРСР “Про посилення відповідальності за посягання на життя і здоров’я працівників міліції і народних дружинників” [20].

КК УРСР було доповнено такими нормами: ст. 188¹ (опір працівнику міліції або народному дружиннику при виконанні ними обов’язків по охороні громадського порядку), ст. 189¹ (образу працівника міліції або народного дружинника у зв’язку з виконанням ними обов’язків по охороні громадського порядку), ст. 190¹ (посягання на життя працівника міліції або народного дружинника у зв’язку з їх діяльністю по охороні громадського порядку). Ці статті уточнювали та розширювали відповідальність за посягання на життя, здоров’я і гідність працівників міліції і народних дружинників [21, с. 84–86].

4 квітня 1962 р. була ухвалена Постанова Президії ВР СРСР “Про застосування заходів впливу за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції чи народного дружинника” [22], а 3 липня 1963 р. Постанова Пленуму Верховного Суду СРСР “Про судову практику по застосуванню законодавства про відповідальність за посягання на життя, здоров’я та гідність працівників міліції та народних дружинників” [23, с. 268–269].

Слід зазначити, що у 70-х рр. ХХ ст. правові засади діяльності ДНД були значно удосконалені. Так, було видано Указ Президії Верховної Ради СРСР від 20 травня 1974 р. “Про основні обов’язки

та права добровільних народних дружин по охороні громадського порядку” [24] та Постанову ЦК КПРС та РМ СРСР “Про подальше удосконалення діяльності добровільних народних дружин по охороні громадського порядку” від цього ж числа [25]. А Постановою ЦК Компартії та РМ УРСР № 292 від 28 травня 1974 р. були ухвалені нове “Положення про добровільні народні дружини по охороні громадського порядку в УРСР” [26], “Урочиста обітниця члена добровільної народної дружини по охороні громадського порядку” та Положення про нагрудну відзнаку “Відмінний дружинник УРСР” [26].

У Положенні про добровільні народні дружини по охороні громадського порядку в УРСР зазначалося, що ДНД створюються колективами трудящих на підприємствах, в установах, організаціях, а також за місцем проживання громадян для посилення охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями. У своїй роботі ДНД мали керуватись законами СРСР та УРСР, постановами та розпорядженнями Ради міністрів СРСР та Ради Міністрів УРСР, рішеннями та розпорядженнями місцевих органів державної влади та державного управління, а також вказаним положенням. Документ складався з 10 розділів: загальні положення; основні завдання та функції ДНД; Порядок утворення та організації роботи ДНД; обов’язки та права народного дружинника; форми та методи роботи ДНД; керівництво діяльністю ДНД; взаємодія органів внутрішніх справ, прокуратури, юстиції та судів з ДНД; заходи заохочення та стягнення; матеріально-технічне забезпечення ДНД; Нагляд за дотриманням соціалістичної законності.

Важливою подією для подальшого удосконалення діяльності ДНД, залучення населення до охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю стало затвердження Указом Президії Верховної Ради УРСР від

24 липня 1980 р. Положення про громадські пункти охорони порядку в Українській РСР [27, с. 373–375]. У документі зазначалося, що громадські пункти охорони правопорядку створюються для об’єднання зусиль штабів добровільних народних дружин, товариських судів, громадських сільських, вуличних, квартальних, дільничних, домових комітетів, громадських інспекцій у справах неповнолітніх, інших органів громадської самодіяльності та трудових колективів у роботі по охороні громадського порядку та профілактики правопорушень на закріпленій за ними території, поліпшення їх взаємодії з державними організаціями.

У першій половині 90-х рр. минулого століття більшість діючих ДНД припинили своє існування. Це не могло не позначитися на погіршенні криміногенної ситуації. Нагальною потребою стало створення нової правової основи діяльності подібних громадських формувань. З цією метою вищий законодавчий орган України – Верховна Рада – прийняла Закон України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” від 22 червня 2000 р. [28] Але досягти масового залучення об’єднань та окремих громадян до участі в охороні громадського порядку, яке існувало за часів УРСР, не вдалося.

Зважаючи на викладене, можна зробити наступні висновки:

- по-перше, основними видами громадських формувань колективної форми участі громадян у охороні громадського порядку в Україні у період 1917–1990 рр. слід визнати: «Вільне козацтво», яке діяло у період Центральної Ради; народну самоохорону в УНР часів Директорії; товариства сприяння міліції, бригади сприяння міліції та добровільні народні дружини УРСР (УСРР);

- по-друге, їх організація та діяльність була достатньо врегульована цілою низкою нормативно-правових актів, які видавалися



вищими державними органами влади та постійно удосконалювались;

– по-третє, найбільш досконалою організацією серед громадських формувань слід визнати добровільні народні дружини, які у своїй діяльності керувались законами СРСР та УРСР, постановами та розпорядженнями Ради Міністрів СРСР та Ради Міністрів УРСР, рішеннями та розпорядженнями місцевих органів державної влади та державного управління. Також був забезпечений суттєвий адміністративно-кримінально-правовий захист членів ДНД, посилений їх соціальний захист;

– по-четверте, у радянському кримінальному законодавстві посягання на життя народного дружинника у зв'язку з його діяльністю по охороні громадського порядку переслідувалося ст. 190¹ і вважалося тяжким злочином. Ця стаття передбачала відповідальність за таке посягання на дружинника не лише при виконанні ним своїх обов'язків, але й у зв'язку з ними. Під посяганням на життя вважалося вбивство або замах на вбивство народного дружинника у зв'язку з його діяльністю по охороні громадського порядку. Санкція ст. 190¹ передбачала досить суворе покарання: “позбавлення волі на строк від п'яти до п'ятнадцяти років із засланням на строк від двох до п'яти років чи без заслання, а при обтяжуючих обставинах – смертна кара”. Таким чином радянське кримінальне законодавство передбачило досить суворі заходи для забезпечення захисту народних дружинників, що мало слугувати гарантіями їх безпечної та ефективної діяльності;

– по-п'яте, створення громадських пунктів охорони порядку дозволило більш системно підійти до залучення їх складової ДНД для сприяння діяльності міліції шляхом налагодження контакту з населенням, здійснення профілактики правопорушень, їх припинення, охорони громад-

ського порядку, розкриття злочинів, розшуку і виявленню злочинців тощо;

– по-шосте, діяльність ДНД по охороні громадського порядку та протидії правопорушенням значно поліпшувала оперативну обстановку в Українській РСР, тому вони стали важливою та невід'ємною складовою забезпечення правопорядку в державі;

– по-сьоме, не зважаючи на прийняття Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” від 22 червня 2000 р. досягти масового залучення об'єднань та окремих громадян до участі в охороні громадського порядку, яке існувало за часів УРСР, не вдалося;

– по-восьме, особливої актуальності набуває питання дослідження історичного досвіду правового забезпечення організації та діяльності ДНД в УРСР, правового захисту їх членів, форм і методів роботи тощо з метою узагальнення позитивного досвіду та вивчення можливостей його застосування на практиці.

Література:

1. Закалюк А. П. Народні дружини / А. П. Закалюк, З. І. Шук. – К.: Політвидав України, 1966. – 109 с.
2. Народные дружины : учеб.-практ. пособ. для народных дружинников / К. И. Бурцев, А. В. Войцеховский, А. П. Закалюк и др. – К.: Изд. объединение «Высшая школа», 1976. – 319 с.
3. Циркуляр відділу формування Вільного козацтва УГВК ч. 2006 від 24 серпня 1917 р. // Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України), ф. 811, оп. 1, спр. 3, арк. 3.
4. Довбня В. А. Органи внутрішніх справ УНР часів Української Центральної Ради: організаційно-правові засади діяльності : монографія / В. А. Довбня, Є. С. Дурнов, О. М. Калюк; за заг. ред. проф. О. М. Джузи; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ: ІМА-прес, 2008. – 132 с.
5. Щербатюк В. Вільне козацтво / В. Щербатюк // Край козацький. Довідник з історії Лисянщини. – К.: Наук. думка, 2004. – 395 с.
6. Вільне козацтво // Енциклопедія українознавства. – В 11-ти т. – Т. 1. – Львів, 1993. – 400 с.
7. Декларація Генерального секретаріату України. 29 вересня 1917 р. // Українська Центральна Рада : док. і матеріали. – У 2-х т. – Т. 1. 4 березня – 9 грудня 1917 р. / ред. кол. В. А. Смолій (відп. ред.) та ін.; упоряд. : В. Верстюк (керівник) та ін. – К.: Наукова думка, 1996. – 588 с.

8. «Вільне козацтво» // Українська радянська енциклопедія. – У 16-ти т. – Т. 2. – К.: Гол. ред. Укр. рад. енцикл., 1960. – 175 с.

9. Наказ про народну самоохорону від 11 червня 1919 р. // ЦДАВО України, ф. 1092, оп. 4, спр. 32, арк. 21.

10. Шинкарук Я. І. Міністерство внутрішніх справ Української Народної Республіки доби Директорії організаційно-правові засади діяльності (листопад 1918–1921 рр.) : монограф. / Я. І. Шинкарук. – К.: Атіка, 2007. – 224 с.

11. О выделении оружия для отрядов самообороны : Телеграмма председателя Особого совещания по борьбе с бандитизмом на Украине заместителю председателя Реввоенсовета республики. 17 мая 1921 г. // ЦДАВО України, ф. 3204, оп. 1, спр. 74, арк. 5.

12. О ходе борьбы отрядов самообороны с бандитизмом : Докладная записка уполномоченных Смелянского отряда самообороны в СНК УССР. 16 мая 1921 г. // ЦДАВО України, ф. 3204, оп. 1, спр. 69, арк. 22.

13. О состоянии работы административно-милицейской секции Харьковского горсовета с 1 октября 1929 г. по 1 мая 1929 г. // ЦДАВО України, ф. 3204, оп. 1, спр. 69, арк. 22.

14. Інструкція про робітничо-міліційні загони. Видана на підставі наказу начальнику управління НКВС ч. 22–1930 р. // Історія міліції України у документах і матеріалах : у 3-х т. / П. П. Михайленко, Я. Ю. Кондратьєв; МВС України; Нац. акад. внутр. справ України. – К.: Генеза, 1999. – Т. 2: 1926–1945. – 406 с.

15. На сторожі революційної законності // Вартовий Жовтня. – 1931. – 10 берез.

16. Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска : постановление Совета Народных Комиссаров РСФСР от 20 мая 1930 г. // Історія міліції України у документах і матеріалах : у 3-х т. / П. П. Михайленко, Я. Ю. Кондратьєв; МВС України; Нац. акад. внутр. справ України. – К.: Генеза, 1999. – Т. 2: 1926–1945. – 406 с.

17. О реорганизации обществ содействия милиции : постановление СНК УССР от 10 сентября 1932 г. // СЗ УССР. – 1932. – № 25. – Ст. 155.

18. Об участии трудящихся в охране общественного порядка в государстве : постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г. // СП СССР. – 1959. – № 4. – Ст. 25.

19. Збірник постанов і розпоряджень Уряду Української РСР. – 1961. – № 6. – 3–27 черв.

20. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1962. – № 8. – Ст. 83.

21. Кримінальний кодекс Української РСР. – К.: Держполітвидав УРСР, 1963. – 150 с.

22. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1962. – № 14. – Ст. 148.

23. Народные дружины. – К.: Вища школа, 1976. – 320 с.

24. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1974. – № 22. – Ст. 326.

25. СП СССР. – 1974. – № 12. – Ст. 67.

26. СП УССР. – 1974. – № 6. – Ст. 38.

27. Історія міліції України у документах і матеріалах / П. П. Михайленко, Я. Ю. Кондратьєв; МВС України; Нац. акад. внутр. справ України. – У 3-х т. – Т. 3. – К.: Генеза, 2000. – 616 с.

28. Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.