
СТОРІНКИ ІСТОРІЇ

УДК 351.74(477)(09)

Т.А. Плугатар,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

**ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД СТВОРЕННЯ
ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УНР ЗА ДОБИ
ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ**

Розглянуто організаційно-правові засади створення Міністерства внутрішніх справ УНР за доби Центральної Ради. Висвітлено особливості його становлення та функціонування, що відображають не лише внутрішні аспекти діяльності цього силового відомства, а й різноманітні сторони суспільно-політичного життя вказаного періоду національного державотворення.

Ключові слова: Генеральне секретарство внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ, Українська Народна Республіка, Центральна Рада.

Рассмотрены организационно-правовые основы создания Министерства внутренних дел УНР в эпоху Центральной Рады. Освещены особенности его становления и функционирования, отражающие не только внутренние аспекты деятельности этого силового ведомства, но и различные стороны общественно-политической жизни указанного периода национального государствоворення.

Ключевые слова: Генеральное секретарство внутренних дел, Министерство внутренних дел, Украинская Народная Республика, Центральная Рада.

Considers organizational and legal bases of creation of the Ministry of Internal Affairs of the UPR by the Central Rada. The specific features of its formation and functioning, reflecting not only the domestic aspects of the enforcement agency, but also various aspects of social and political life of the said period of national state.

Keywords: General Secretariat of Internal Affairs, Ministry of Interior, Ukrainian People's Republic, the Central Council.

В Україні в умовах розбудови демократичної правової держави та формування громадянського суспільства вкрай необхідною стає проблема реформування правоохоронних органів, у тому числі й органів внутрішніх справ. Для підвищення ефективності діяльності МВС України, беззастережного забезпечення конституційних прав і свобод громадян, їх особистої безпеки, законності й правопорядку виникає нагальна необхідність створення належної нормативно-правової бази організації та діяльності цього силового відомства, впорядкування його системи й розроблення механізмів управління структурними ланками, з урахуванням його історичного розвитку та досвіду роботи в різні періоди формування української державності.

Варто зазначити, що питання утворення, організації та діяльності МВС УНР та його складових частин за доби Центральної Ради досліджували у своїх працях такі науковці, як: О.П. Бенько, В.Ф. Верстюк, О.А. Гавриленко, П.І. Гарчев, В.А. Довбня, Є.С. Дурнов, Л.О. Зайцев, П.П. Захарченко, О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко, І.А. Логвиненко, О.М. Мироненко, П.П. Михайленко, О.І. Олійник, А.Й. Рогожин, В.С. Сідак, В.Ф. Солдатенко, О.В. Тимошук, В.М. Чисніков, Я.І. Шинкарук та ін. Однак незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, які мають важливе наукове і практичне значення чимало питань та аспектів зазначеної проблеми й дотепер залишаються недостатньо дослідженими. Таким чином, дослідження організа-

ційно-правових засад створення та діяльності Міністерства внутрішніх справ УНР за доби Центральної Ради набуває особливого змісту й актуальності.

З огляду на зазначене, мета статті полягає у тому, щоб розкрити особливості організаційно-правових засад створення та діяльності Генерального секретарства (Міністерства) внутрішніх справ Української Народної Республіки за доби Центральної Ради, визначити та вивчити помилки і надбаня допущені під час його утворення та функціонування, які відображають не лише внутрішні аспекти діяльності цього силового відомства, а й різноманітні сторони суспільно-політичного життя України, що у підсумку дасть змогу не лише переосмислити історичне минуле, а й запобігти подібним прорахункам у майбутньому. Об'єктивне висвітлення історико-правових аспектів та визначення специфічних особливостей організаційно-правових засад функціонування МВС допоможуть знайти відповідь на низку нагальних і болючих питань, сприятимуть відродженню правди про складні сторінки нашого минулого, а також зміцненню національної свідомості, патріотичному вихованню працівників міліції та підвищенню їх авторитету серед населення.

Наразі історія МВС починається з утворення в червні 1917 р. Генерального секретарства (з 11 січня 1918 р. – Міністерства) внутрішніх справ Української Народної Республіки – галузевого державного виконавчого органу з широкими повноваженнями [1, с. 20; 2, с. 90; 3, с. 24; 4, с. 20].

Беручи до уваги той факт, що під час Лютневої революції українські землі (територія нинішньої України) входили до складу двох імперій – Російської (Волинська, Катеринославська, Київська, Подільська, Полтавська, Таврійська, Чернігівська, Харківська, Херсонська губернії) та Австро-Угорської (Буковина, Галичина, Закарпаття) можна стверджувати, що становлення та діяльність органів внутрішніх справ відбувалися у складних умовах революційних перетворень та військових протистоянь.

Як відомо 2 березня 1917 р. Російський імператор Микола II відрікся від престолу, і в Петрограді було створено Тимчасовий уряд. В Україні, як і скрізь у колишній імперії, встановилося двовладдя. Поряд з органами Тимчасового уряду на початку березня були створені Українська Центральна Рада та Ради робітничих, селянських і солдатських депутатів.

Центральна Рада, враховуючи напружену політичну й економічну обстановку, яка склалася у країні 10 червня 1917 р. ухвалила I Універсал. У ньому зазначалося: “Ми не можемо допустити край наш на безладдя та занепад. Коли Тимчасове Російське Правительство не може дати лад у нас, коли не хоче стати разом з нами до великої роботи, то ми самі повинні взяти її на себе. Се наш обов'язок перед нашим краєм і перед тими народами, що живуть на нашій землі. І через те ми, Українська Центральна Рада, видаємо сей Універсал до всього нашого народу і оповіщаємо: однині самі будемо творити наше життя” [1, с. 62; 5]. Далі зазначимо, що 15 червня 1917 р. Комітет Центральної Ради ухвалив організувати Генеральний секретаріат Української Центральної Ради. До його складу на цьому етапі входили вісім генеральних секретарів та генеральний писар. Головою Генерального секретаріату і водночас генеральним секретарем внутрішніх справ було призначено одного з найвпливовіших діячів Української Центральної Ради, письменника В.К. Винниченка. Генеральний секретаріат визнавався “найвищим народоправним органом українського народу і його найвищою владою” [1, с. 96–97]. Його створення знаменувало початок розмежування владних функцій. Центральна Рада зосереджувалась більше на стратегічно законодавчій діяльності, набувала рис парламентської інституції, а Генеральний секретаріат брав на себе функції виконавчого органу і поступово перетворювався у справжній український уряд.

Щодо повноважень Генерального секретарства внутрішніх справ, то вони визначалися Декларацією Генерального секретаріату, яка була затверджена V сесією Центральної Ради 27 червня 1917 р., а також у прийнятому Малою Радою 29 липня 1917 р. “Статуті Генерального секретаріату” [7]. Слід звернути увагу й на те, що до створення органів, які б протистояли зростанню злочинності та охороняли існуючий державний

лад, підштовхувало зростання анархії та хаосу, активізація інших деструктивних елементів, занепад правопорядку, розпад здеморалізованої армії та поява значної кількості дезертирів і грабіжницьких загонів. Але перейти до практичної реалізації завдань, які були поставлені перед Генеральним секретарством внутрішніх справ як зазначає В.А. Довбня, заважала позиція, зайнята Тимчасовим урядом, який негативно сприйняв рішення Центральної Ради про утворення Генерального секретаріату. Водночас, після переговорів між Українською Центральною Радою та Тимчасовим урядом, останній визнає Генеральний секретаріат за крайовий орган України, але склад мав визначатися Тимчасовим урядом у порозумінні з Українською Центральною Радою [6, с. 11–12]. Зважаючи на це 3 липня 1917 р. Українська Центральна Рада ухвалила II Універсал, в якому проголосила про створення окремого відповідального перед нею органу – Генерального секретаріату та визначила його “як носителя найвищої краюї влади Временного Правительства на Україні” [1, с. 101]. Після тривалих вагань Центральна Рада прийняла запропоновану російським урядом “Тимчасову інструкцію Генеральному секретаріату Тимчасового уряду в Україні” від 4 серпня 1917 р., у якій закріплювалося положення про те, що “Генеральний секретаріат є вищим органом тимчасового уряду по справах місцевого врядування Україною, которого признає Тимчасовий уряд по пропозиціям Центральної Ради” [1, с. 103–104]. Згідно з цією Інструкцією Генеральний секретаріат складався з генеральних секретарів за відомствами: внутрішніх справ; фінансів; хліборобства; освіти; торгу і промисловості; праці, а також секретаря в національних справах і генерального писаря. Новий склад Генерального секретаріату було затверджено на засіданні Малої Ради 21 серпня 1917 р. Головою Генерального секретаріату і генеральним секретарем внутрішніх справ знову було призначено В.К. Винниченка [9].

Поряд з цим, основні завдання, що стояли перед Генеральним секретаріатом було визначено Декларацією Генерального секретаріату, прийнятою 29 вересня 1917 р. У ній наголошувалося, що Генеральний секретаріат як виконавчий орган Центральної Ради, “котрому вона передає в сій сфері свою повну власть”, “має охоплювати всі потреби українського народу”. Декларація зобов’язувала Генеральне секретарство внутрішніх справ рішуче боротися “зо всіма проявами безладдя та контрреволюційними замахами за допомогою демократичних органів місцевого самоврядування” [1, с. 109–110], перетворити стихійно виникаючі організації “Вільного козацтва” в активну силу захисту населення. Таким чином, керівництво держави обрало позицію підтримання створюваних із народної ініціативи добровільних воєнізованих місцевих формувань з числа населення як допоміжної сили боротьби з “епідемію грабежів, самосудів, анархістичних виступів безвідповідальних груп”. Адже завдання з охорони правопорядку за тих суспільно-політичних умов, які сформувалися в Україні, постало доволі гостро. Оперативна обстановка була вкрай складною. Тому завдання щодо гарантування суспільної безпеки, ладу і спокою, законності, охорони порядку, боротьби зі злочинністю були нагальними для молодого української влади [8, с. 24–25].

Як відомо, з листопада 1917 р. і до січня 1918 р. товариства “Вільного козацтва” перебували у підпорядкуванні Генерального секретарства внутрішніх справ. Організаційно-правовими засадами побудови та діяльності організацій вільного козацтва варто назвати затверджений Генеральним секретаріатом 13 листопада 1917 р “Статут Вільного козацтва на Україні”, який передбачав виборність усіх посадових осіб вільного козацтва та надавав значних повноважень Генеральному секретаріату, зокрема щодо зміщення кошового отамана, припинення діяльності будь-якої губерньської громади тощо. У свою чергу Генеральний секретар внутрішніх справ здійснюючи функції загального керівництва та контролю за справами міліції мав також право усувати нижчу козацьку старшину та припиняти діяльність інших громад.

Незважаючи на надзвичайно складне міжнародне та внутрішнє становище, Українська Центральна Рада 7 листопада 1917 р. видала III Універсал, яким проголошувалося утворення Української Народної Республіки в межах дев’яти українських губернь. Цей документ накреслював широку програму дій: скасування поміщицького

землеволодіння; запровадження державного контролю над виробництвом; надання національним меншинам “національно-персональної автономії”, забезпечення українському народові демократичних прав і свобод; скасування смертної кари, амністією політв'язням; скликання 9 січня 1918 р. Українських установчих зборів, а найголовніше стверджувалося право Української Центральної Ради та її уряду – Генерального секретаріату – видавати закони і здійснювати державне управління в Україні. Генеральне секретарство внутрішніх справ мало “вживати всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування... і встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва з органами революційної демократії”. Варто зауважити, що з проголошенням УНР була створена система центральних органів виконавчої влади. Такого статусу набули секретарства після падіння Тимчасового уряду і процес їхньої організації значно пришвидшився. Згідно з рішенням Генерального секретаріату, урядовим службовцям, за винятком генеральних секретарів, заборонялося “одночасно бути і членами Центральної Ради”, а також визнано “принципально небажаним, щоб генеральні секретарі і службовці Генерального секретаріату займали одночасно посади в інших державних та громадських інституціях, одержуючи платню на обох посадах” [1, с. 117].

Необхідно також сказати, що питання щодо створення та розробки правових засад діяльності української міліції постало перед керівництвом УНР з усією гостротою. Однак, усвідомлюючи, що розроблення нового законодавства потребує значного часу, а налагодити державне управління необхідно у найкоротший строк, Центральна Рада 25 листопада 1917 р. ухвалила Закон “Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР”. Крім того, всі закони і постанови, які діяли на території УНР до 27 жовтня 1917 р., тобто до повалення Тимчасового уряду, оскільки вони не змінені і не скасовані Універсалами, законами і постановами Центральної Ради діють і надалі, як закони і постанови УНР.

З огляду на зазначене, правовою основою організації та діяльності міліції на території України були, здебільшого, нормативні акти Тимчасового уряду такі як постанова “Про заснування міліції”, ухвалена 17 квітня 1917 р., якою було затверджено “Тимчасове положення про міліцію” та циркуляри МВС Тимчасового уряду щодо комплектування органів міліції “Про прийняття колишніх чинів на службу в міліцію” від 15 березня 1917 р., “Про осіб, які можуть увійти до складу міліції” від 22 березня 1917 р. Цими документами визначався статус та принципи організації міліції. Зокрема, зазначалося, що міліція охороняє громадську безпеку і порядок, захищає кожного від усілякого насилля, образ, самоуправства (на неї покладалися також обов'язки у справах судового відомства та у справах військового відомства (облік і призов на дійсну військову службу). В основу організації міліції було покладено демократичні засади, ліквідовувалися будь-які класові перепони при її комплектуванні. Це дозволяло колишнім поліцейським та жандармам залишатися або вступати на службу до міліції. Генеральне секретарство внутрішніх справ зобов'язувало земські та міські управи наводити порядок у питанні вироблення штатів міліції міст і повітів. Створювалися не лише піші, а й кінні міліцейські загони, заводились резерви міліції. У губерніях діяльністю міліції керували інспектори, у повітах і містах – повітові та міські начальники міліції і їх помічники, у волостях і містечках – дільничні начальники міліції та їх помічники. Безпосередню службу несли старші міліціонери. Усі чини міліції при виконанні службових обов'язків мали носити форму встановленого зразка. Міліція була озброєна холодною зброєю та револьверами. Застосування зброї регламентувалось “Інструкцією про використання зброї співробітниками міліції під час виконання службових обов'язків” від 14 червня 1917 р., яка також була прийнята Тимчасовим урядом [1, с. 63].

Що ж стосується “Тимчасового положення про міліцію”, то воно складалося з шести розділів: про склад повітової та міської міліції; про порядок призначення та звільнення чинів повітової та міської міліції; про тимчасове заміщення посад; про предмети відання та ступені власності міліції; про порядок підпорядкування чинів

міліції; про порядок діяльності та діловодства чинів міліції. Всього у документі було 52 статті. У ст. 1 вказаного положення зазначалося, що “міліція як виконавчий орган державної влади на місцях, перебуває у безпосередньому віданні земських та міських громадських управлінь”, а відповідно до ст. 18 “міліція охороняє громадську безпеку і порядок та захищає усіх і кожного від будь-якого насилля, образ та самоуправства” [1, с. 52–57].

Як свідчить аналіз наведеного вище положення, начальники міліції обиралися та звільнялися з посади міськими та повітовими земськими управами, за приналежністю, без визначення строку їх служби, а помічники начальників міліції призначалися та звільнялися зі служби за поданням начальників міліції, міськими та земськими управами за приналежністю. Водночас на роботу до міліції приймалися особи, яким виповнилося 21 рік. На посади начальників міліції та їх помічників мали призначати осіб з освітою не нижче середньої, а на всі інші посади – “особи досить грамотні”. У положенні було визначено й коло осіб, які не можна було приймати на службу до міліції. До такої категорії, наприклад, належали особи, які “... перебували під слідством або судом за звинуваченням у скоєнні злочинів, неплатоспроможні боржники, та особи, які перебували під опікою, за марнотратність, удержувачі будинків терпимості”. Вказане положення діяло без змін на території УНР аж до ухвалення 5 березня 1918 р. Закону “Про передачу міліції м. Києва в розпорядження Міністерства внутрішніх справ”.

Варто зазначити, що колективним керівним органом Генерального секретарства внутрішніх справ була рада на чолі з секретарем внутрішніх справ [2, с. 91]. Упродовж існування Генерального секретарства внутрішніх справ за доби Центральної Ради його структура та кількісний склад відомств неодноразово змінювались. Так, відповідно до Інструкції, для організованого проведення демобілізації армії у складі Генерального секретарства внутрішніх справ створювався демобілізаційний відділ. Крім демобілізаційного відділу, станом на 1 жовтня 1917 р., Центральне управління Генерального секретарства внутрішніх справ складалося: “канцелярія, виселенсько-плінницько-біженецький відділ, адміністративно-політичний відділ, медико-санітарний відділ, відділ місцевих самоврядувань, відділ загальних справ та регістратура” [11]. Роботою канцелярії та зазначених відділів керували Директор канцелярії та директори відділів, а регістратурою – завідувачий регістратури, які призначалися на посади генеральним секретарем внутрішніх справ [3, с. 25; 4, с. 20]. 13 листопада 1917 р., зважаючи на революційні події у столиці Росії, на засіданні Генерального секретаріату було схвалено постанову про заснування Комісії з охорони краю при Генеральному секретарстві внутрішніх справ під головуванням товариша секретаря внутрішніх справ з представників по одній особі від секретарств військових справ, земельних, продовольчих, судових, шляхів, міжнаціональних, а також єврейських і польських [10]. До Генерального секретарства внутрішніх справ двічі на місяць повинні були надсилати “справоздання про становище губернії щодо різних анархічних вчинків і взагалі порушень порядку. У випадках погромів, чи інших серйозних порушень негайно повідомляти Комісію охорони, зазначивши, які заходи вжиті до припинення” [1, с. 135].

Законодавчим актом, який остаточно визначив статус України як суверенної демократичної держави став IV Універсал Української Центральної Ради, ухвалений 11 січня 1918 р. Цей документ проголосив УНР “... ні від кого незалежною, вільною, суверенною державою українського народу”, вищий орган виконавчої влади – Генеральний секретаріат УНР – перейменовувався на Раду Народних Міністрів, першочерговим завданням якої ставилося: “... від цього дня вести розпочаті вже нею переговори про мир з Центральними державами цілком самостійно й довести їх до кінця, незважаючи ні на які перешкоди з боку яких-небудь частин бувшої Російської Імперії, і установити мир, щоб наш край розпочав своє господарське життя в спокої й згоді” [13]. Уряду доручалося твердо і рішуче боротися проти “... так званих “більшовиків” та інших напастників, що нищать та руйнують наш край”, а також,

звільнити Україну "... від насланих з Петрограда найманих насильників, які топчуть права Української Республіки" [13]. Тих, хто буде закликати до повстання проти самостійності УНР або до повернення старого ладу, мали карати як за державну зраду. Таким чином, у зв'язку з перейменуванням Генерального секретаріату на Раду Народних Міністрів УНР, Генеральні секретарства, у тому числі й Генеральне секретарство внутрішніх справ, були перейменовані на міністерства.

З огляду на викладене та з метою дієвого контролю МВС УНР за діяльністю місцевої міліції у губерніях засновувались особливі посади урядових інспекторів міліції на основі Положення про губернських та повітових комісарів. Загалом МВС відало справами біженців, міграції, опікуванням, страхуванням, демобілізації з армії, військового призову тощо. У різні періоди у його віданні перебували питання віросповідань та церкви, вищого догляду за тюрмами, охорони народного здоров'я тощо. Однак варто зазначити, що налагодити нормальну роботу МВС УНР вдалося лише після звільнення Києва від більшовицького війська та повернення Центральної Ради і уряду УНР до Києва у березні 1918 р. Відразу після переїзду до Києва Мала Рада головними завданнями МВС визнала "охорону порядку і налагодження міліції" [2, с. 90]. У декларації уряду, яка була оголошена на засіданні Малої Ради 24 березня 1918 р., зазначалися такі першочергові завдання МВС УНР: "Міністерство внутрішніх справ матиме на увазі охорону порядку і здобутків революції і для цього переводитиме в життя організацію адміністративних органів і міліції" [1, с. 152]. На той час до компетенції міністра внутрішніх справ УНР належали питання загального керівництва діяльністю міліції, видання інструкцій та наказів, які визначали технічні аспекти діяльності міліції, огляд та ревізії її установ, складання кошторисів на утримання міліції. Обов'язки щодо контролю за діяльністю міліції були покладені на Адміністративно-політичний департамент.

Постанова "Про заснування міліції" та "Тимчасове положення про міліцію" Тимчасового уряду діяли на території УНР до 5 березня 1918 р., коли на засіданні Малої ради було ухвалено Закон "Про передачу міліції м. Києва в розпорядження Міністерства внутрішніх справ". Цим законом визначалось, що у розвиток і доповнення статті VIII Постанови Тимчасового Уряду "Про заснування міліції", у якій йшлося про можливий особливий устрій міліції у чотирьох містах, у тому числі й Києві, та як виняток у статті 1 Тимчасового положення про міліцію "... підлеглисть міліції столиці Української Народної Республіки м. Києва Київському міському самоврядуванню скасовується і вся міліція переходить в безпосередню підлеглисть і розпорядження Міністерства внутрішніх справ" [1, с. 114]. Відтепер начальник київської міліції мав призначатися наказом міністра внутрішніх справ УНР, а не обиратися, як це було раніше. Також зазначеним Законом МВС надавалось право призначати помічників начальника столичної міліції і начальників районів, визначати поділ Києва на міліційні райони, встановлювати штати та оклади грошового утримання міліціонерів. Видатки на утримання столичної міліції за обрахунками МВС покладалися на кошти, які асигнувалися з Державної скарбниці в розмірі 50 % та на 50 % забезпечувалися коштами з бюджету Київської міської думи. У загальній частині діяльність столичної міліції визначалась нормами "Тимчасового положення про міліцію", що діяло на території УНР до завершення доби Центральної Ради.

Що ж стосується керівників органів внутрішніх справ, то зазначимо, що за доби Української Центральної Ради, а саме: з 28 (15) червня 1917 р. до 29 (16) січня 1918 р. Головою Генерального секретаріату (Ради Народних Міністрів) та генеральним секретарем (Народним Міністром) внутрішніх справ був В.К. Винниченко – політичний і державний діяч, письменник; з 18 (31) січня до 24 березня 1918 р. Міністром внутрішніх справ був П. О. Христюк – політичний і державний діяч, публіцист, літературознавець; а з 24 березня до 29 квітня 1918 р. Народним Міністром внутрішніх справ був М.С. Ткаченко – політичний і державний діяч, адвокат [1, с. 28–38; 12].

На підставі викладеного вище можемо стверджувати, що за доби Центральної Ради МВС здійснювало виключно загальне керівництво українською міліцією, яка

перебувала у безпосередньому віданні земських та міських громадських управлінь, тобто органів місцевого самоврядування. Виняток становила лише київська міська міліція, яку в березні 1918 р. було виведено з підпорядкування Київського міського самоврядування та передано у розпорядження МВС [14].

Розглядаючи структурні перетворення, які відбувались у Генеральному секретарстві (міністерстві) внутрішніх справ протягом усього періоду його існування, ми цілком погоджуємось із твердженням О.М. Мироненка про те, що за часів Центральної Ради "... структура секретарства (міністерства) внутрішніх справ не була стабільною" [2, с. 90]. І дійсно, його структура змінювалася настільки швидко, що це викликало невдоволеність і навіть розгубленість місцевих органів управління. Так, одні структурні утворення скасовувалися, другий – реорганізовувалися, треті – виникали знов. Це стосується передусім таких підрозділів, як департамент державного опікування, страховий відділ, комісія з охорони ладу в Україні, відділ Вільного козацтва, головна тюремна управа, головна військова управа, адміністративно-господарський відділ, технічно-будівничий відділ тощо [2, с. 90–91; 3, с. 25]. Крім того, у складі секретарства (міністерства) внутрішніх справ існували: виселенсько-плінницько-біженецький відділ, адміністративно-політичний відділ, медично-санітарний відділ, відділ місцевих самоврядувань, демобілізаційний відділ, відділ загальних справ, який, зокрема, виконував функції вишого догляду за місцями ув'язнення, виборче бюро, інформаційне бюро та деякі інші підрозділи. Певний час структурні підрозділи МВС називалися відділами, департаментами, управами, бюро тощо [2, с. 90–91; 4, с. 21].

Правовими підставами створення та реорганізації структурних підрозділів Генерального секретарства (міністерства) внутрішніх справ були не лише правові акти, які видавались Центральною Радою, а й Генеральним секретаріатом (Радою Народних Міністрів) УНР. Так, наприклад, 28 грудня 1917 р. рішенням Центральної Ради були затверджені "Тимчасові правила управління справами допомоги біженцям на території України", в яких зазначалося, що всіма справами в питаннях надання допомоги біженцям в Україні відає Генеральне секретарство внутрішніх справ, у структурі якого створюється "Тимчасовий Біженецький Департамент" [1, с. 133–134].

Отже, з огляду на зазначене та як свідчить організаційна побудова відомства, його компетенція на практиці була ще ширшою, ніж це визначалось у вказаних документах. Міністерство внутрішніх справ УНР часів Центральної Ради припинило свою діяльність, як і сама Центральна Рада, внаслідок державного перевороту, що відбувся 29 квітня 1918 р. [15, с. 270]. Невдовзі МВС УНР було замінено на МВС Української Держави.

Резюмуючи викладене вище, можна зробити висновок, що хоч Центральна Рада проіснувала 13 місяців, проте, у тому динамічному перебігу подій, коли за тиждень відбувалося більше, ніж у звичайних обставинах за рік, достатньо, щоб назвати її визначальною віхою в історії. Нині часто критикують Центральну Раду, її лідерів за помилки, які призвели до поразки. Дійсно відсутність дієздатних правоохоронних органів та відрегульованого адміністративно-управлінського апарату не давали змоги Центральній Раді підтримувати ефективний зв'язок з повітами та селами, які були її потенційною опорою. Однак, як бачимо, Центральна Рада намагалася удосконалити вже існуючі органи правопорядку, створювала нові формування, здійснювала централізацію їх керівництва "для кращої оборони свого краю, для певнішого забезпечення права і охорони вольностей, культури і добробуту своїх громадян".

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Міністерство внутрішніх справ України : події, керівники, документи та матеріал (1917–2017 рр.) : в 3-х томах. Т. 1. Міністерство внутрішніх справ за доби УНР та Української Держави (1917–1920 рр.) : наук. вид. / Авт. кол. М.Г. Вербенський, Т.О. Проценко, О.Н. Ярмиш, В.М. Чисніков та ін. ; за заг. ред. В.Ю. Захарченка. – К. : НикаНова, 2012. – 686 с.
2. *Мироненко О.М.* Генеральне секретарство (міністерство) внутрішніх справ УНР / О.М. Мироненко // Українське державотворення : невitreбуваний потенціал / за ред. О. М. Мироненка. – К. : Либідь, 1997. – С. 90–91.

3. *Михайленко П.П.* Генеральне секретарство (міністерство) внутрішніх справ УНР за доби Центральної Ради (15 червня 1917 р. – 29 квітня 1918 р.) / П.П. Михайленко, В.А. Довбня // Міліція України. – 2004. – № 12. – С. 24–27.
4. *Довбня В.А.* Генеральному секретарству внутрішніх справ УНР – 90 років / В.А. Довбня // Міліція України. – 2007. – № 6. – С. 20–21.
5. Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 9. – трав.
6. *Довбня В.А.* Органи внутрішніх справ УНР часів Української Центральної Ради : організаційно-правові засади діяльності : монографія / В.А. Довбня ; за О.М. Джужи. – Дніпропетровськ : ІМА-прес, 2008. – 144 с.
7. Декларація Генерального секретаріату // Вісти з Української Центральної ради. – 1917. – № 10.
8. *Дурнов Є.С.* Суспільно-політична обстановка в Україні за доби Української Центральної Ради та політико-правові підходи її керівництва до створення правоохоронних органів // Є.С. Дурнов / Міліція України. – 2011. – № 5–6. – С. 23–25.
9. Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 24. – груд.
10. Протокол засідання генерального секретаріату від 13 листопада 1917 р. // ЦДАВО України. – Ф. 1063. – Оп. 3. – Спр. 1. – Арк. 73–73 (зв.).
11. Вістник Генерального секретаріату Української Народної Республіки. – 1917. – № 4. – 9 груд.
12. *Чисніков В.М.* МВС України в особах (1917–2001 рр.) / В.М. Чисніков // Юрид. вісн. України. – 2002. – № 4.
13. Вістник Ради народніх міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – 13 січ.
14. *Довбня В.* Правові підстави усунення органів місцевого самоврядування від участі у керівництві міліцією у період Української революції 1917–1920 рр. / В. Довбня // Юридична Україна. – 2006. – № 3. – С. 4–7.
15. Україна від найдавніших часів до сьогодення : хронологічний довідник. – К. : Наук. думка, 1995. – 688 с.

Отримано 08.05.2013