

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На правах рукопису

**ПАВЛОВСЬКА ІРИНА ВІКТОРІВНА**

УДК 340.13+94(477)

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІЛІЦІЇ УСРР (УРСР)  
(1919 РІК – ПЕРША ПОЛОВИНА 1941 РОКУ)**

12.00.01 – теорія та історія держави і права;  
історія політичних і правових учень

**Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата  
юридичних наук**

Науковий керівник  
**Кузьминець Олександр Васильович,**  
доктор історичних наук, професор

Київ – 2016

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ</b> .....	4
<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ</b>	
<b>ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ</b>	
<b>ОРГАНІВ МІЛІЦІЇ УСРР (УРСР) У 1919 – ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ</b>	
<b>1941 РОКАХ</b> .....	
	15
1.1. Історіографія проблеми та джерельна база дослідження організаційно-правових засад забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) у 1919 – першій половині 1941 роках .....	15
1.2. Теоретична база та методологія дослідження організаційно- правових засад забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) у 1919 – першій половині 1941 роках .....	26
Висновки до розділу 1 .....	54
<b>РОЗДІЛ 2. РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД</b>	
<b>ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ УСРР ДО</b>	
<b>1925 РОКУ</b> .....	
	57
2.1. Політико-правові підходи держави до проблеми визначення організаційно-правових основ забезпечення законності в діяльності працівників міліції УСРР у 1919–1921 роках .....	57
2.2. Розвиток нормативної бази та організаційних засад забезпечення дотримання законності працівниками міліції УСРР у 1922–1925 роках .....	76
2.3. Стан дотримання законності в діяльності органів міліції УСРР в період 1919–1925 років .....	100
Висновки до розділу 2 .....	129
<b>РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ</b>	
<b>ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ УСРР</b>	
<b>(УРСР) У 1926 – ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ 1941 РОКАХ</b> .....	
	133

3.1. Організаційно-правові засади забезпечення дотримання законності працівниками міліції УСРР у період після згортання НЕПу та під час входження органів міліції до складу ДПУ УСРР (1926–1934 рр.) . . . . .	133
3.2. Вплив політико-правових підходів держави на зміни організаційно-правових засад забезпечення законності в діяльності міліції УСРР (УРСР) в умовах посилення тоталітарного режиму (1934 – перша половина 1941 р.) . .	162
3.3. Стан дотримання законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) у період 1926 – першій половині 1941 роках . . . . .	172
Висновки до розділу 3 . . . . .	191
<b>ВИСНОВКИ</b> . . . . .	196
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> . . . . .	204
<b>ДОДАТКИ</b> . . . . .	240

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

ВНК	Всеукраїнська надзвичайна комісія
ВУЦВК	Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет
ГУ	Головне управління
ДПУ	Держане політичне управління
КК	Кримінальний кодекс
КМУ	Кабінет Міністрів України
КП(б)У	Комуністична партія (більшовиків) України
КПК	Кримінально-процесуальний кодекс
КПУ	Комуністична партія України
КУ	Конституція України
НЕП	Нова економічна політика
НК	Надзвичайна комісія
НКВС	Народний комісаріат внутрішніх справ
НКДБ	Народний комісаріат державної безпеки
НКПраці	Народний комісаріат праці
НКЮ	Народний комісаріат юстиції
ОВС	Органи внутрішніх справ
ОДПУ	Об'єднане Державне Політичне Управління
РНК	Рада Народних Комісарів
РСМ	Робітничо-селянська міліція
РСЧА	Робітничо-селянська Червона Армія
РСФРР	Російська Соціалістична Федеративна Радянська Республіка
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік
ССРР	Союз Соціалістичних Радянських Республік
УРСР	Українська Радянська Соціалістична Республіка
УСРР	Українська Соціалістична Радянська Республіка
ЦК	Центральний Комітет

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Необхідність дослідження питання забезпечення законності в діяльності правоохоронних органів ні в кого не викликає сумнівів. Адже саме законність – один з основних чинників, що формують довіру людей до даних інституцій. І хоча в сучасному суспільстві точаться тривалі дискусії щодо того, якою має бути нова національна поліція, не викликає заперечень той факт, що забезпечення законності, як чи не найважливішого принципу її роботи, є одним з головних завдань, котрі мають бути реалізовані в процесі реформування правоохоронних органів України. Так, у Законі України «Про Національну поліцію» від 2.07.2015 року передбачено, що Національна поліція діє лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією України та законами України. Службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України.

Таким чином, можна стверджувати, що мета реформування правоохоронних органів, яке відбувається сьогодні, – це формування нової генерації правоохоронців. Обов'язковою умовою цього є формування знань про процеси державно-правового розвитку України, чинники, що на них впливали, усвідомлення причинно-наслідкового зв'язку між цими явищами. У той же час потрібний аналіз причин та динаміки порушень законності серед правоохоронців у невідривному зв'язку з життям поліції та держави, вивчення негативного досвіду з метою недопущення помилок у майбутньому. Тому звертатись потрібно не лише до напрацювань періоду України незалежної, а й до попередніх історичних періодів, у тому числі 1919 – першої половини 1941 рр. Адже саме для цього періоду характерне ігнорування працівниками міліції прав та свобод людини на рівні державної політики. В умовах тоталітарного режиму міліція залучалася до здійснення репресивних заходів проти населення,

перетворилася на каральний апарат, відданий радянській владі. Це все реалії періоду, що досліджується, повторення яких не можна допустити у сучасному суспільстві.

Вивченню організаційно-правових основ розвитку та функціонування радянської міліції в означений період присвятили свої праці такі вчені, як: Ю. В. Александров, О. А. Гавриленко, О. В. Кузьминець, П. П. Михайленко, О. І. Олійник, А. Й. Рогожин, В. Я. Тацій, А. П. Тимченко, А. С. Чайковський, В. М. Чисніков, А. Є. Шевченко, О. Н. Ярмиш та ін. Проте питань дотримання законності в міліції вони торкались побіжно, в контексті розгляду інших питань.

Дотримання законності працівниками міліції і, відповідно, вчинення ними протиправних дій розглядались М. І. Ануфрієвим, В. В. Гуріним, Б. І. Бараненком, О. Ф. Гідою, С. В. Поповим, А. А. Стародубцевим, О. Д. Тихомировим, І. В. Тарасюк, С. А. Шалгуновою, В. Г. Хашевим та ін. Проте вони зосереджували свою увагу на сучасному аспекті цього явища, історико-правовий же його розвиток залишився за межами їхніх досліджень.

Не применшуючи ролі й значущості робіт згаданих науковців, слід визнати, що на сьогодні відсутні комплексні дослідження, присвячені аналізу організаційно-правових основ забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) у 1919 – першій половині 1941 рр., хоча вивчення цієї теми необхідне задля заповнення певних прогалин в історії держави та права України.

Викладені положення визначили актуальність роботи та зумовили вибір теми наукового пошуку.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дослідження виконано відповідно до планів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Національної академії внутрішніх справ на 2014–2015 роки і відповідає Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років,

затверджених наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275. Тему затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 24 грудня 2013 року (протокол № 32) та зареєстровано Національною академією правових наук України (реєстраційний № 113, 2014).

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на підставі ґрунтовного аналізу архівних матеріалів, нормативно-правових документів означеного історичного періоду, а також наукових досліджень, об'єктивно висвітлити організаційно-правові основи забезпечення дотримання вимог законності працівниками міліції УСРР (УРСР) у 1919 – першій половині 1941 рр. в умовах докорінної перебудови всіх органів влади та формування нового міліцейського апарату. Таким чином, стане можливим заповнити наявну прогалину в історії держави та права України, посприяти успадкуванню та запозиченню історичного досвіду нашої держави у цій сфері з метою його практичного використання у реформуванні сучасної системи правоохоронних органів України.

Для реалізації визначеної мети дослідження було поставлено такі наукові задачі:

– визначити стан наукового дослідження за темою, окреслити джерельну базу проблеми та визначити методологію дослідження;

– уточнити зміст понять «законність», «революційна законність», «соціалістична законність»; запропонувати власну дефініцію поняття «революційна законність»;

– з'ясувати вплив політико-правових підходів держави на вироблення організаційно-правових засад забезпечення законності в діяльності працівників міліції УСРР у період 1919–1921 рр.;

– охарактеризувати організаційно-правові засади діяльності міліції у сфері забезпечення дотримання радянської законності серед її працівників та чинники, котрі справляли вплив на стан законності в міліції УСРР у період 1922–1925 рр.;

– розглянути стан порушень законності, допущених працівниками міліції УСРР в період її становлення та НЕПу;

– окреслити організаційно-правові засади діяльності міліції в період посилення тоталітарного режиму щодо забезпечення дотримання радянської законності серед її працівників та фактори, котрі впливали на стан законності в міліції УСРР (УРСР);

– розкрити стан порушень законності, допущених працівниками міліції УСРР в умовах посилення тоталітаризму та встановити специфіку дотримання вимог законності в міліції в контексті наближення органів внутрішніх справ до органів державної безпеки;

– розглянути питання проведення «чисток» в міліції з огляду на їхній вплив на стан законності в міліції УСРР (УРСР) у 1919 – першій половині 1941 рр.;

– встановити основні фактори, що нівелювали позитивні аспекти організаційно-правового забезпечення законності в діяльності міліції, а також виявити ефективні моменти, оцінювання яких з позицій безперервного поступального суспільного розвитку дасть можливість використати досвід цього періоду в сучасних умовах реформування правоохоронних органів України.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що склалися в процесі діяльності радянської міліції на території УСРР (УРСР), в контексті забезпечення дотримання законності її працівниками в умовах формування української радянської держави та запровадження тоталітарного режиму.*

*Предметом дослідження є організаційно-правові засади забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) у 1919 – першій половині 1941 рр.*

*Хронологічні межі дослідження охоплюють період з 1919 р. до першої половини 1941 р., тобто, з моменту офіційного створення в Україні радянської робітничо-селянської міліції (РСМ) до червня 1941 р., коли закономірно*



відбулися значні суспільно-політичні зміни і повна перебудова діяльності міліції.

**Методи дослідження.** При проведенні дослідження автором застосовано філософські, загальнонаукові та спеціально-наукові методи пізнання.

З філософських методів широко використано метод діалектики. Діалектичний метод є універсальним для проведення усіх наукових досліджень і тому широко застосовується в усіх розділах роботи в цілому. Використання цього методу дало змогу розглянути організаційно-правові основи забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) у їхньому розвитку протягом більш ніж 20 років існування, а також розглянути їх у нерозривному зв'язку із суспільно-політичними процесами, які на той час мали місце в Україні.

Із загальнонаукових методів було використано такі, як: історичний, функціональний, біхевіористський, інституційний, термінологічний, метод герменевтики.

За допомогою історичного методу проаналізовано внутрішні зв'язки та закономірності розвитку організаційно-правових засад забезпечення законності в діяльності міліції УСРР (УРСР) в період, який досліджується, простежено генезу цієї функції держави, встановлено історичну послідовність зміни її організаційно-правового забезпечення в конкретно-історичних умовах існування держави (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1, 3.2).

Застосування функціонального методу дозволило автору визначити форми взаємодії міліції та органів, котрі були покликані забезпечувати законність в її діяльності. За допомогою цього методу стало також можливим з'ясувати функції та обов'язки самих працівників міліції щодо забезпечення законності (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1, 3.2).

За допомогою біхевіористського методу досліджено стан порушень законності працівниками міліції в означений період, вплив цього явища на розвиток та діяльність міліції, а також вплив організаційних змін у міліції

(таких як «чистки») на правомірність і протиправність поведінки працівників міліції (підрозділи 2.3, 3.3).

Інституційний метод дав автору можливість вивчити міліцію УСРР (УРСР) як орган держави, створений, у тому числі, для забезпечення законності (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2).

За допомогою термінологічного методу досліджено розвиток терміна «законність» у його нинішньому розумінні та в тому значенні, в якому його інтерпретували науковці та нормотворці у період, що досліджується, а також простежити взаємозв'язок понять «революційна законність» і «революційна доцільність» (підрозділ 1.2).

Також широко застосовано і метод герменевтики – мистецтва і теорії тлумачення юридичних текстів. За його допомогою проаналізовано тексти нормативно-правових актів ССРР (СРСР), УСРР (УРСР), інші архівні матеріали. У силу специфіки наукової праці та з метою досягнення об'єктивності дослідження значною мірою саме на аналізі відповідних нормативних документів ґрунтуються будь-які твердження та висновки, зроблені в роботі. Таким чином, можна вести мову про застосування методу герменевтики в 1, 2 та 3 її розділах.

Разом з названими методами у межах загальнонаукових методів, з метою більш глибокого та різнобічного висвітлення порушеної проблематики, автором використовувалися методи порівняння – кількісного та динамічного (підрозділи 2.3, 3.3).

Із числа спеціально-наукових методів юриспруденції було використано спеціально-юридичний та порівняльно-правовий методи. За допомогою цих методів розглянуто генезу організаційно-правових основ забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) протягом двох десятиліть і через порівняння нормативно-правових актів, що приймалися в різний час, виявити її спільні та відмінні риси, встановити закономірності їх розвитку, а також розглядати діяльність суб'єктів поведінки як законну чи протиправну

(розділи 2, 3). Також певним чином застосовано статистичні методи, які дали можливість проаналізувати та охарактеризувати чисельність особового складу міліції, вчинених її працівниками правопорушень, а також результати «чисток» в міліції у абсолютному та відносному значеннях (підрозділи 2.2, 3.2).

*Теоретичною основою* дисертації стали положення, які містяться в працях учених-правників у галузі теорії та історії держави й права, конституційного та адміністративного права. Зокрема, організаційно-правові засади розвитку міліції УСРР (УРСР) в період 1919 – I пол. 1941 рр. досліджували Ю. В. Александров, В. М. Алтуєв, І. Г. Білас, О. А. Гавриленко, В. А. Довбня, П. П. Захарченко, Я. Ю. Кондратьєв, О. В. Кузьминець, С. В. Кульчицький, О. М. Мироненко, П. П. Михайленко, В. Г. Михайлов, В. Т. Окіпнюк, О. І. Олійник, А. П. Тимченко, І. Б. Усенко, А. С. Чайковський, В. М. Чисніков, Ю. І. Шаповал, О. М. Шармар, А. Є. Шевченко, О. Н. Ярмиш.

*Емпіричну основу* роботи склали результати вивчення матеріалів фондів архівів України: Центрального державного архіву вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України), а саме фондів 5 «НКВС УРСР» та 6 «Головне управління міліції УРСР». Було переглянуто 130 архівних справ, матеріали 62 з них використано в роботі. Також емпіричну основу роботи склали матеріали Центрального державного архіву громадських об'єднань України (ЦДАГО України), Державного архіву Харківської області, Державного архіву Запорізької області, Державного архіву Київської області, Державного архіву Дніпропетровської області, а також публікації в офіційних виданнях органів державної влади та засобах масової інформації періоду, що досліджується, офіційна статистика.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що в роботі одній із перших у вітчизняній історико-правовій науці зроблено спробу, використовуючи архівні документи і матеріали, публікації в офіційній пресі, комплексно проаналізувати нормотворчу та організаційну діяльність вищих органів влади та управління УРСР (УСРР) у 1919 – першій половині 1941 рр.

щодо проблеми забезпечення дотримання законності в діяльності радянської міліції на території України, у тому числі в аспекті того розуміння законності, яке панувало в період, що досліджується. За результатами проведеного дослідження отримано низку положень та висновків, які виносяться на захист, зокрема:

*уперше:*

– визначено чинники, котрі негативно впливали на рівень законності в діяльності міліції УСРР (УРСР) у вказаний період, зокрема нестабільна обстановка в країні, відсутність належної нормативної бази, недостатнє матеріальне забезпечення міліції, низький освітній рівень її працівників (у 1923 році вищу освіту мали лише 0,4% працівників міліції; станом на 1925 рік вищу освіту мали 0,2% працівників міліції, а 25% працівників міліції не мали навіть шкільної освіти);

– в результаті аналізу понять «законність», «радянська законність», «революційна законність», «соціалістична законність», «революційна доцільність»; встановлено, що «радянська законність» змістовно включає в себе і «революційну законність» і «соціалістичну законність». Пропонується авторське визначення «революційної законності» як такого режиму регулювання суспільних відносин на основі радянських законів або основ класової політики, котрий передбачав можливість застосування аналогії закону або ігнорування норми права з міркувань революційної доцільності;

– охарактеризовано тенденції зміни стану порушень законності в діяльності міліції в умовах тоталітарного режиму та встановлено, що з посиленням тоталітаризму збільшувалась кількість правопорушень, пов'язаних з провадженням дізнання;

– введено в науковий обіг архівні матеріали за темою дослідження, раніше не відомі або маловідомі історико-правовій науці, що містять статистичні дані щодо порушень законності працівниками міліції в період, що досліджується, зокрема, котрі містяться в фонді 5, опис 3 та опис 6 ЦДАВО України;

*удосконалено:*

– розуміння оцінки стану впливу державної кадрової політики у формуванні підрозділів міліції УСРР (УРСР), що виражалася у відмові від використання досвідчених спеціалістів дорадянських державних правоохоронних утворень на користь осіб, лояльних до радянської влади, на стан законності серед її працівників, що погіршувався із втратою фахових співробітників;

– характеристику законодавчих і відомчих нормативно-правових актів періоду, що розглядається, які регламентували діяльність керівних органів міліції у сфері забезпечення дотримання законності її працівниками;

*дістали подальший розвиток:*

– висновок, що, незважаючи на доволі значну чинну на той час нормативну базу, покликану забезпечити законність у діяльності міліції УСРР (УРСР), ця мета була фактично знівельована в намаганнях створити міліцейський апарат, абсолютно відданий радянській владі та готовий виконувати будь-які її завдання;

– положення про те, що радянська міліція на території УСРР (УРСР) була не лише одним із органів, що став інструментом безпосереднього втілення державної політики масових репресій 30-х рр. ХХ ст., а й об'єктом цієї політики.

**Практичне значення одержаних результатів.** Положення, висновки та пропозиції, викладені в дисертаційному дослідженні, становлять певний внесок у розвиток історії держави та права України загалом, та історії органів внутрішніх справ України зокрема. Результати дослідження використовуються та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшої розробки історико-теоретичних проблем історії держави та права України, зокрема в аспекті діяльності органів державної влади з удосконалення діяльності поліції, в тому числі у сфері забезпечення дотримання законності її працівниками (акт

впровадження результатів дисертаційного дослідження у науково-дослідну роботу Національної академії внутрішніх справ від 18 вересня 2015 р.);

– *навчальному процесі* юридичних закладів освіти загалом і вищих навчальних закладів МВС України зокрема – під час вивчення навчального курсу «Історія держави та права України» та спеціальних курсів «Історія поліції України», «Історія правоохоронних органів України» (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у науково-дослідну діяльність та навчальний процес Національного університету державної податкової служби України від 2 жовтня 2015 р.);

Результати дослідження можуть бути використані у нормотворчій роботі при подальшій розробці питання забезпечення законності в діяльності поліції у сучасних умовах.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження були апробовані й оприлюднені на IV Міжвузівській науково-теоретичній конференції «Актуальні проблеми кримінального права (пам'яті професора П. П. Михайленка)» (м. Київ, 6 грудня 2013 р.), V Міжвузівській науково-теоретичній конференції «Актуальні проблеми кримінального права (пам'яті професора П. П. Михайленка)» (м. Київ, 21 листопада 2014 р.), IV науково-практичній конференції «Актуальні проблеми досудового розслідування» (м. Київ, 1 липня 2015 р.).

**Публікації.** Основні теоретичні положення та наукові висновки дисертації відображено у десяти одноосібних публікаціях, серед яких п'ять наукових статей у фахових виданнях, затверджених ДАК Міністерства освіти і науки України, одна стаття в науковому фаховому виданні Республіки Киргизстан, троє тез доповідей у збірниках матеріалів наукових конференцій та одна публікація у збірнику наукових праць.

**РОЗДІЛ 1**

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІЛІЦІЇ  
УСРР (УРСР) У 1919 – ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ 1941 РОКАХ**

**1.1. Історіографія проблеми та джерельна база дослідження організаційно-правових засад забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) у 1919 – першій половині 1941 роках**

Наукове дослідження може бути об'єктивним і досягти своєї мети лише за умови докладного вивчення наукових праць, котрі тією чи іншою мірою торкаються порушеної проблематики. З метою докладного та ґрунтовного аналізу історіографічного масиву, котрий стосується організаційно-правових засад забезпечення дотримання вимог законності працівниками міліції, ми вважаємо доречним поділити його на кілька блоків.

На нашу думку, найбільш оптимальним є поділ за такими двома критеріями: хронологічним і змістовим.

За хронологічним критерієм ми виділяємо праці, видані: 1) в радянський період; 2) в період незалежної України.

Здійснюючи поділ наукових праць за змістом, ми виокремлюємо: а) праці, котрі характеризують суспільно-політичну ситуацію, в якій перебувала Україна в досліджуваний період; б) праці, присвячені загальнотеоретичним питанням розуміння законності як такої; в) науковий масив, що відражає розвиток і діяльність міліції; г) праці, що розкривають питання дотримання законності працівниками міліції.

До напрацювань першого блоку відносяться насамперед твори загального спрямування, котрі дозволяють скласти уявлення про процеси та явища,

характерні для України в період від встановлення на її теренах радянської влади і до червня 1941 року. До них, в першу чергу, належать праці І. Г. Біласа [1], В. С. Кульчицького, Б. Й. Тищика [2], О. В. Кузьминця, В. С. Калиновського [3], В. П. Капелюшного, С. В. Кудіна [4], В. М. Іванова [5], О. М. Мироненка, І. Б. Усенка [6], В. М. Даниленка, В. Г. Касьянова, С. В. Кульчицького [7].

Другий блок літератури сформовано виходячи з необхідності висвітлити суть законності як такої, акцентуючи увагу на відмінностях в її розумінні в радянський період і в період після здобуття Україною незалежності. Адже багатогранність поняття «законність» робить її одним із найбільш актуальних предметів вивчення протягом багатьох років.

Тут слід зазначити, що з початком встановлення радянської влади було фактично відкинуто теоретичні напрацювання дореволюційних вчених у галузі законності, оскільки у своїх намаганнях встановити новий політичний режим більшовики не бажали зв'язувати себе вимогами законності. У зв'язку з цим в літературі того часу досить часто обґрунтовується принцип революційної правосвідомості та революційної доцільності. Співвідношення цих понять у радянській правовій теорії 20-х років, зокрема ідеологічні, нормативні та організаційні аспекти законності, було розглянуто І. А. Ісаєвим у 1985 році [8].

Аналізу загальнотеоретичних проблем законності, точніше – соціалістичної законності, присвятила свої праці ціла плеяда радянських вчених. Зокрема, це питання висвітлювалось у праці М. Г. Александрова «Право і законність в період розгорнутого будівництва комунізму» (1961 р). Незважаючи на заідеологізований характер цього дослідження, а може саме завдяки цьому, стало можливим розглянути поняття «законності» з точки зору класичного радянського її розуміння саме в означений період [9]. З цією ж метою було розглянуто низку заполітизованих праць радянського періоду, присвячених питанню теоретичного розуміння законності [10, 11, 12, 13]. Серед них можна виокремити колективну монографію «Соціалістична законність і



державна дисципліна» за загальною редакцією В. М. Кудрявцева. Окрім того, що в цій праці осмислювалося розуміння соціалістичної законності як такої, в ній також було простежено розвиток ідеї законності в радянський період, починаючи з 1918 року; розглянуто способи забезпечення соціалістичної законності та державної дисципліни, у тому числі роль прокурорського нагляду; розкрито питання дотримання законності як конституційного обов'язку державних органів і посадових осіб [10]. Закріплення принципу законності в Конституціях радянської України було докладно розглянуто у праці Ю. П. Єременко «Радянська Конституція і законність» [11].

Не можна не відмітити також праці В. М. Куріцина «Становлення соціалістичної законності» та «Перехід до НЕПу і революційна законність», в яких було проаналізовано становлення основ соціалістичної законності, вплив на неї політики НЕПу та проблему єдності законності [12; 13].

Важливу роль у дослідженні тієї чи іншої юридичної проблематики відіграють різноманітні навчальні посібники. Адже саме в них акумулюється інформація з певної тематики з урахуванням найновіших тенденцій у розумінні тих чи інших понять. До того ж, посібники для майбутніх юристів розробляються таким чином, щоб забезпечити єдність розуміння користувачами викладеної в них інформації. Тобто поміщена в них інформація є втіленням офіційної позиції держави з того чи іншого питання. Особливу цікавість вивчення цього історіографічного масиву становить з огляду на те, що погляди на законність як таку змінювались протягом радянського періоду і значно відрізняються від тих, які ми маємо на сьогодні. Все це знаходило своє відображення у навчальних посібниках, зокрема з радянського адміністративного права [14; 15].

У незалежній Україні вивченню питання законності як такої в різних її проявах і аспектах також приділяється значна увага.

Еволюції наукових поглядів на законність у державному управлінні присвячено один з розділів дисертації на здобуття наукового ступеня доктора

юридичних наук І. С. Гриценка [16]. У своїй роботі автор аналізує наукові погляди на законність та способи її забезпечення у державному управлінні в дореволюційній науці адміністративного права; теорію революційної законності, а також соціалістичну законність у державному управлінні в науці радянського адміністративного права в 40–80-і роки ХХ століття та сучасні тенденції їх розвитку.

Варто відмітити також дисертаційне дослідження І. Л. Невзорова [17], присвячене дослідженню принципу законності у правозастосовній діяльності. Правознавець розглядає не лише питання законності в сучасній юриспруденції, а й її розуміння в працях радянських учених-юристів 20-х років ХХ століття.

Загальні питання законності розглядали також Л. М. Горбунова [18], Г. В. Задорожня [19], В. М. Гаращук [20], Р. С. Мельник [21], В. Д. Ткаченко [22], А. Р. Михайленко [23] та ін.

До названого блоку, окрім навчально-наукових видань, ми відносимо також різноманітну довідкову літературу з цієї тематики.

Третій за змістом блок сформовано з наукових праць, присвячених загальним питанням діяльності та розвитку радянської міліції в Україні в період, що досліджується. Адже процес забезпечення законності в діяльності міліції неможливо розглядати відокремлено від самої її діяльності, з'ясування її функцій та повноважень її представників, її організаційного підпорядкування та недоліків у роботі.

Насамперед, варто відмітити теоретичні напрацювання засновника наукової школи з вивчення історії ОВС П. П. Михайленка [24]. Зазначимо, що в науковому доробку професора є праці, видані в радянській державі та в часи незалежності. Комплексне їх вивчення дозволяє краще розкрити суть порушеної проблематики.

Серед праць, присвячених історії міліції, виданих у радянський період, слід назвати колективну монографію «Радянська міліція: історія та сучасність (1917/1987)» [25], в якій розкрито основні віхи розвитку міліції як такої.

У сучасних умовах побачила світ низка праць, присвячених історії міліції та історії НКВС. Автор вважає за потрібне опрацювати матеріали, присвячені також розвитку НКВС, зважаючи на організаційне підпорядкування йому радянської міліції. Однією з перших таких праць є дослідження О. І. Олійника, в якому він розглянув структуру, функції та діяльність НКВС від його створення до 1941 року [26].

Розвитку та діяльності міліції в означений період була присвячена праця І. Д. Коцана «Міліція Харківщини у 1917–1930 рр.» [27].

Відмітимо, однак, що, незважаючи на певну кількість публікацій, присвячених діяльності міліції в різних її аспектах, питання додержання цим правоохоронним органом законності в них фактично не розглядалось. Тут слід зазначити, що проблема додержання законності в діяльності міліції та її порушень працівниками міліції в 30-ті роки ХХ століття взагалі тривалий час вважалась закритою темою. На жаль, і до сьогодні деякі матеріали, що стосуються цієї проблематики, зберігаються під грифом «таємно».

Окремі напрацювання з досліджуваного питання містяться в працях, присвячених історії органів державної безпеки. Адже в досліджуваний період органи держбезпеки та міліція були значно наближені за виконуваними функціями і певний час навіть входили до складу одного відомства. Серед таких праць варто виокремити наукові дослідження А. С. Чайковського [28], О. М. Шармар [29].

До четвертого змістового блоку ми відносимо праці, присвячені питанню дотримання законності працівниками міліції. Серед праць радянського періоду, присвячених законності в діяльності міліції, доречно виділити доробок науковців Київської вищої школи МВС СРСР ім. Ф. Е. Дзержинського професорів О. Ф. Граніна [30] та В. Г. Лихолоба [31]. Ними досліджувались питання зміцнення законності в діяльності ОВС, їх завдання із забезпечення реалізації прав і свобод громадян, взаємозв'язок законності, доцільності та ефективності в правозастосовній діяльності ОВС. Проте радянськими

науковцями питання дотримання законності міліцією розглядалось переважно в хронологічних рамках, що охоплюють післявоєнний період. Період же 1919 – першої половини 1941 року залишився фактично не дослідженим.

Досить велика кількість публікацій, присвячених законності в діяльності міліції, вийшла друком в Україні в пострадянський період. Чільне місце серед них посідають праці М. І. Мичко [32, 33], В. В. Новікова [34], А. А. Стародубцева [35], І. В. Строкова [36].

Однак, ознайомившись із зазначеним бібліографічним матеріалом, можна зазначити, що на сьогодні відсутнє комплексне дослідження, присвячене питанню організаційно- правового забезпечення законності в діяльності міліції радянської України в період 1919 – першої половини 1941 року.

Джерельна база дослідження представлена досить широким масивом документів і матеріалів, у яких відображено процес створення та розвитку міліції як органу державної влади; її повноваження у сфері забезпечення законності серед населення та забезпечення дотримання вимог законності самими працівниками міліції у період 1919 – першої половини 1941 року.

При цьому відмітимо, що нами розглянуто період, коли міліція лише створювалась як структура з подекуди невизначеними функціями; період, коли документи попереднього режиму перестали діяти і чинною для застосування міліцією стала лише новостворена нормативно-правова база, котра формувалась не настільки швидко, як того вимагали суспільні відносини, що стрімко розвивались. Саме комплекс цього нормативного матеріалу становить науковий інтерес з огляду на те, що ним регулювалась діяльність міліції в усіх сферах.

Безперечно, що сучасні уявлення про законність значно відрізняються від тих, котрі були загальноприйняті в період, що досліджується у роботі. Саме тому ґрунтовний і збалансований вибір джерельної бази дослідження є особливо важливим. Адже інформація, котра буде використана, має бути необхідною та достатньою для того, щоб повністю розкрити проблематику,

порушену в роботі, дослідити не лише тогочасне нормативне забезпечення необхідності дотримання законності працівниками міліції та встановити, наскільки прийняті документи виконувались на практиці, а й проаналізувати, наскільки отримані дані загалом співвідносяться з тим розумінням законності, яке існує сьогодні.

В аспекті розкриття завдань дисертаційного дослідження становить інтерес увесь комплекс нормативного матеріалу, в якому містилась та чи інша інформація з приводу досліджуваної тематики. При цьому всі документи досліджувались комплексно в їх органічній єдності. І водночас докладніше розглядались окремі нормативно-правові акти, аналізувались і порівнювались статистичні дані.

Вважаємо за необхідне провести поділ джерельної бази дослідження, сформувавши такі блоки: а) збірники нормативно-правових актів; б) архівні документи; в) засоби масової інформації.

До першого блоку – збірники нормативно-правових актів – ми відносимо офіційні видання, котрі містили опубліковані тексти законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів стосовно діяльності міліції в період, заявлений як хронологічні межі дослідження.

Насамперед, до зазначеного блоку включено видання, котрі містили документи вищих органів радянської влади. Адже вони визначали місце і роль держави у сфері забезпечення законності та правопорядку. У межах цієї групи автором було використано Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду 1921 року; Збірники законів ССРР 1931, 1932 та 1934 років; Збірники узаконень УСРР 1922, 1924, 1925, 1926, 1927 та 1933 років; Збірник обов'язкових постанов Харківського окружного виконавчого комітету 1926 року.

Враховуючи той факт, що міліція існувала не як відокремлена структура, а як частина єдиного державного апарату, автором було використано також матеріали, що стосувались роботи інших інституцій, діяльність яких тісно

пов'язана з роботою міліції. Зокрема, це Збірник постанов, інструкцій і циркулярів НКЮ і Верховного суду УСРР 1930 року. Варто відмітити і двотомний збірник документів «Боротьба зі злочинністю в Українській СРР» [37, 38], в якому містяться документи стосовно історії кримінального права УСРР, частина яких регламентувала роботу міліції та органів, покликаних забезпечувати законність всередині міліції.

Значний інтерес для дослідника становили також збірники нормативно-правових актів міліції: Збірники секретних наказів Р-С Міл. УСРР 1928 року та Збірники наказів Р-С Міліції УСРР 1928 року.

Досить широко також були використані матеріали, зібрані в тритомному збірнику «Історія міліції України у документах і матеріалах», підготовленому у 1997–2000 роках науковцями Національної академії внутрішніх справ України під керівництвом професорів П. П. Михайленка та Я. Ю. Кондратьєва [39, 40]. Дисертантом було використано документи і матеріали першого тому збірника, присвячені історії міліції України періоду 1917–1925 років, та другого тому, що відображають діяльність міліції у 1926–1945 роках. Низку опублікованих у цій праці документів присвячено безпосередньо дотриманню вимог законності працівниками міліції, представлено також матеріали, котрі допомагають простежити процес становлення української міліції як органу, покликаного забезпечувати законність.

Другий блок інформаційного масиву нашої роботи представлений архівними документами. У дослідженні було широко використано матеріали, віднайдені в ЦДАВО України. Цей архів містить величезний масив інформації радянського періоду. Зважаючи на тематику роботи, цікавість для дослідника становили матеріали, розміщені у фондах № 5 «НКВС УРСР» та № 6 «Головне управління міліції УРСР». Автором було переглянуто 130 архівних справ, матеріали 62 із них використано в роботі.

Зокрема серед матеріалів цього архіву було віднайдено низку документів стосовно «чисток» міліції, в тому числі наказ головного начальника РСМ УСРР

№ 37 від 22 вересня 1921 р. «Про чистки в міліції» [41]. Саме цей документ став нормативною підставою для проведення масової чистки міліції у всеукраїнському масштабі.

Окрім того, з метою більш повного та об'єктивного розкриття поставлених завдань, автором було використано окремі матеріали ЦДАГО України, Державного архіву Харківської області, Державного архіву Запорізької області, Державного архіву Київської області, Державного архіву Дніпропетровської області.

Відзначимо, що було використано також низку нормативних документів локальної дії. Це дало змогу простежити втілення положень загальнодержавних нормативно-правових актів щодо діяльності міліції на місцях, акцентувати увагу на окремих фактах, що мали місце в житті міліції стосовно забезпечення дотримання її працівниками вимог законності або ж порушення таких вимог. Безумовно, аналіз окремих таких ситуацій не дає змоги зробити повні висновки стосовно стану міліції загалом. Але, тим не менше, лише комплексне дослідження всеукраїнської нормативної бази з означеного питання разом з документами місцевої дії дає можливість скласти об'єктивну картину ситуації, котра мала місце в роботі міліції протягом досліджуваного періоду. З цією метою автором було використано окремі документи щодо діяльності міліції чернігівської, харківської, київської, донецької, одеської та інших областей, а також радомишльської, охтирської, сквирської повітової міліції.

Використання архівних матеріалів дозволило автору простежити розвиток нормативного забезпечення дотримання законності серед працівників міліції, встановити риси, характерні для відомчої нормотворчості у період, що досліджується.

До третього блоку – засоби масової інформації – автор відносить друковані періодичні видання, в яких публікувалась інформація про діяльність міліції.

Саме в одному з перших офіційних видань радянської влади – газеті «Вісті Тимчасового Робітничо-Селянського уряду України» – 9 лютого 1919 р. було



опубліковано Декрет РНК України «Про організацію міліції» [42]. Величезне значення прийняття та оприлюднення цього документа полягало в тому, що саме ним на території України було створено РСМ, котра проіснувала на її теренах понад 70 років і організаційно-правове забезпечення якої досліджується автором.

До блоку друкованих періодичних видань можна віднести й «Вісті ВУЦВК» – офіційну газету органу Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, що виходила протягом 1919–1941 років, після чого її було об'єднано з газетою «Комуніст» [43]. У ній публікувались декрети, накази, постанови Уряду УСРР, звіти про з'їзди рад тощо. Зважаючи на те, що міліція в досліджуваній період втілювала офіційну політику держави, особливо у сфері впровадження революційної, а надалі – соціалістичної законності, зрозумілим стає той факт, що використання подібних матеріалів є необхідним для повного висвітлення поставленої проблематики. При підготовці роботи використано випуски газети «Вісті ВУЦВК» за 1921, 1923, 1925, 1926, 1929 роки. Зокрема, в одному з її номерів було опубліковано Положення про робітничу міліцію УСРР 1926 року [44], в якому встановлювались основні засади діяльності міліції, визначались склад та обов'язки міліції, містилась низка норм стосовно забезпечення законності в її діяльності.

Окремою групою серед газет і журналів, котрі знайшли своє використання в роботі, доречно виокремити офіційні видання НКВС УСРР. Із січня до серпня 1919 року це був «Вісник НКВС УСРР», в якому публікувались декрети і постанови РНК УСРР, циркуляри і розпорядження НКВС, загальні відомості про діяльність рад, довідкові матеріали, інформація про становище на місцях [43, с. 485].

Із серпня 1922 року офіційним виданням НКВС стає «Бюлетень НКВС УСРР». Спочатку він виходив як тижневик, а з 1924 року – двічі на місяць. Друкувались у ньому переважно постанови, накази, інструкції, що регулювали роботу служб і відомств НКВС. Від серпня 1925 року видання виходило під



назвою «Адміністративний вісник» [45]. Автором було використано матеріали, розміщені в номерах цього офіційного видання НКВС УСРР за 1919 рік та за 1922–1926 роки.

У зв'язку з тим, що з початку 20-х років ХХ століття розпочинається активна робота з налагодження взаємодії міліції з громадськістю, одним із ключових завдань якої було висвітлення діяльності ОВС у ЗМІ, а також публікація в них нормативних матеріалів, що стосуються роботи органів міліції та карного розшуку [46], автор визнає доречним використання під час дослідження також інших періодичних видань. Так, було опрацьовано матеріали, опубліковані у виданнях «Київські вісті», «Комуніст» (Київ), «Прапор Рад» (Чернігів), «Комуніст» (Харків), «Всесоюзна кочегарка» (Артемівськ), «Більшовик» (Одеса), «Пролетарська правда», «Вісті» (Полтава), «Вісті» (Могилів-Подільський), «Радянський міліціонер», «Харківський пролетар», «Правда». Використано також матеріали так званих міліцейських газет: органу РСМ Київської області «Вартовий жовтня» та органу РСМ Харківщини «Радянський вартовий».

Наукові матеріали, що стосуються теми дослідження, містились також у щомісячному журналі Інституту держави та права Академії наук СРСР «Радянська держава і право».

## **1.2. Теоретична база та методологія дослідження організаційно-правових засад забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) у 1919 – першій половині 1941 роках**

Високий рівень законності – невід’ємна умова розвитку правової держави. Законність є інструментом встановлення стабільних і справедливих відносин між членами суспільства. За допомогою законодавчо встановлених правових приписів вирішуються економічні, політичні, культурні, соціологічні, екологічні та інші завдання, котрі виникають в будь-якому суспільстві. І від того, наскільки всі громадяни, органи держави та їх посадові особи будуть дотримуватись вимог закону, від того, наскільки ці вимоги будуть відповідати інтересам суспільства, залежить ефективність вирішення означених завдань. Для особистості законність виступає в першу чергу інструментом її захисту від свавілля органів влади та порушення її прав і свобод іншими особами. З метою більш конкретного уявлення про об’єкт цього дисертаційного дослідження ми вважаємо за потрібне, перш ніж докладно розглядати нормативне забезпечення дотримання вимог законності в діяльності радянської міліції в 1919 – першій половині 1941 року, детально проаналізувати загальне поняття законності в її сучасному розумінні та в розумінні, в якому воно вживалось у період, охоплений хронологічними рамками нашого дослідження.

Будь-яке наукове дослідження неможливе без застосування методів наукового пізнання. Методологія юридичної науки – це система підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх використання при вивченні державно-правових явищ [47, с. 618.]. Враховуючи складність і багатоаспектність питання, яке досліджується в нашій роботі, очевидним є те, що до його вивчення необхідно підходити з використанням різних рівнів методології. Обґрунтований методологічний підхід дасть змогу забезпечити науковість нашого дослідження, в тому числі повний та об’єктивний розгляд

понятійного апарату, який використовується в роботі, зокрема визначити поняття «революційна законність» і «соціалістична законність», розглянути таке явище, як «законність в діяльності міліції»; проаналізувати нормативно-правову базу із забезпечення дотримання законності працівниками радянської міліції на етапі її створення та становлення і до 22 червня 1941 р.; здійснити історико-правовий аналіз правопорушень, вчинених міліціонерами в означений період, дослідити стан забезпечення законності в діяльності міліції в контексті змін, які відбувалися в суспільно-політичному житті держави.

З метою досягнення цілей дослідження і забезпечення цілісності та єдності отриманих наукових знань при виборі прийомів та способів пізнання ми орієнтуємось на те, що жоден метод, при всій значущості кожного з них, не виступає абсолютно автономно. Лише використання їх у комплексі дає змогу досліднику досягти поставлених цілей, отримати належні наукові результати.

Втіленням фундаментальної методології є діалектичний метод пізнання. Це філософський метод, який визначається особливим характером співвідношення філософських категорій – їх парністю і полярністю [48, с. 161]. Пізнавальна стратегія використовує в якості основного аналітичного засобу принцип протиріччя [49, с. 195].

Діалектичний метод є універсальним інструментом для вивчення всіх наук. Розглянутий в єдності з логікою і теорією пізнання, він є фундаментальним науковим принципом дослідження дійсності в усіх її проявах. Такий підхід дає змогу обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки, процеси диференціації та інтеграції, об'єктивність в оцінюванні дійсності [50, с. 58]. Він є способом та мистецтвом визначення протилежностей, аналізу і розмежування, їх синтезу в деяке ціле, розкриття руху і розвитку відповідних структур, напрямом, тенденцією їх генезису [48, с. 161].

Саме використання діалектичного методу пізнання дає змогу розглянути організаційно-правові основи забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) у їхньому розвитку протягом більш ніж двох десятиліть їх

існування з часу створення і до першої половини 1941 року, а також розглянути їх не відірвано, а у нерозривному зв'язку з суспільно-політичними процесами, які на той час мали місце в Україні, простежити тенденції забезпечення дотримання законності працівниками міліції в умовах формування нової тоталітарної держави, створення її владно-розпорядчого та карально-репресивного апарату. За допомогою діалектичного методу стало можливим розкрити основні напрями розвитку нормативно-правової основи із забезпечення дотримання законності працівниками радянської міліції в період, охоплений хронологічними межами дисертаційного дослідження.

Одним з важливих методів при проведенні історико-правових досліджень є метод герменевтики [51, с. 127]. Герменевтика була особливим методом класичної науки про мову, котрий дозволяв осмислено тлумачити пам'ятки стародавньої літератури [52, с. 99]. У контексті нашого дослідження ми використовуємо герменевтику як мистецтво і теорію тлумачення юридичних текстів [49, с. 65]. Зважаючи на те, що в дисертаційному дослідженні використано численні архівні документи та матеріали, саме метод герменевтики дав змогу проаналізувати тексти нормативно-правових актів України, СРСР (ССРР), УРСР (УСРР) та інші архівні матеріали.

Загальнонаукова методологія в роботі використана досить широко. До загальнонаукових методів дослідження належать, зокрема: історичний, функціональний, інституціональний, біхевіористський (поведінковий) [53, с. 82], термінологічний [54, с. 59].

Цілісний підхід до вивчення тієї чи іншої проблеми вимагає розгляду її з позиції історизму, тобто відповідно до такої концепції розгляду явищ, згідно з якою вони виникають, змінюються (розвиваються) впродовж їхнього існування та зумовлені всією сукупністю своїх попередніх трансформацій [55, с. 253]. Оперуючи науковими фактами в процесі викладення положень своєї роботи, ми робимо це в контексті історії розвитку тих чи інших явищ, з огляду на загальний історичний процес. Як зазначають В. М. Шейко і Н. М. Кушнарєнко,

вивчення історичного досвіду, аналіз та оцінювання історичних подій, фактів, попередніх теорій у контексті їх виникнення, становлення і розвитку набувають особливого значення. Адже нові та накопичені знання перебувають у діалектичній взаємодії, найкраще зі старого переходить у нове, а забуте старе може відродитись у новому [50, с. 59].

За допомогою історичного методу нам вдалося дослідити виникнення і формування організаційно-правових засад забезпечення законності в діяльності радянської міліції в хронологічній послідовності, починаючи з 1919 року, продемонструвати їхній історико-правовий розвиток до першої половини 1941 року. Це дало змогу розглянути їхні внутрішні зв'язки та закономірності такого розвитку. Завдяки застосуванню історичного підходу вдалося не лише дослідити генезу цього явища, а й встановити історичну послідовність зміни нормативного забезпечення даного питання з огляду на об'єктивні факти тогочасної дійсності, тобто в конкретно-історичних умовах його існування.

Слід відзначити, що в межах історичного підходу ми, окрім конкретно-історичного методу, застосували також метод порівняльно-історичний, який дозволяє виявити генетичну спорідненість, загальне й особливе в явищах, що вивчаються. Завдяки використанню цього методу вдалося встановити спільне та відмінне в розвитку організаційно-правових засад забезпечення законності в діяльності міліції на одній і тій самій території, але в різні часи. У зв'язку з тим, що проаналізовано було порівняно невеликий проміжок часу (трохи більше 20 років), який був узятий у його хронологічній цілісності, ми змогли простежити тенденції зміни не лише нормативно-правової бази, а й практичного стану дотримання законності працівниками міліції. Окрім цього, за допомогою згаданого методу було досліджено явище «чисток» міліції у 20-ті та 30-ті роки ХХ століття.

Також у роботі широко використано термінологічний метод. Він передбачає вивчення історії термінів і позначуваних ними понять, розробку або уточнення змісту та обсягу понять, встановлення взаємозв'язку і субординації

понять, їх місця в понятійному апараті теорії, на базі якої будується дослідження [54, с. 60]. Зокрема за допомогою термінологічного методу було, поміж іншого, досліджено генезу терміна «законність» у тому розумінні, в якому він вживався науковцями в радянський період і в період незалежної України, уточнено його зміст та обсяг. Окрім цього, було не лише простежено взаємозв'язок понять «революційна законність» та «революційна доцільність», а й встановлено саме значення терміна «революційна законність». Виходячи з предмета дослідження, окресленого в нашій роботі, було уточнено значення таких термінів: «робітничо-селянська міліція», «дисципліна», «дисциплінарний проступок» та ін.

З метою досягнення поставлених у дослідженні завдань в даній роботі використано також функціональний метод. Він є одним з базових у юриспруденції. Його сутність полягає у виділенні форм взаємодії різноманітних суб'єктів чи елементів, визначенні їхнього місця і функції [53, с. 83]. Застосування функціонального методу дало змогу встановити форми взаємодії міліції та органів, до чийх повноважень було віднесено забезпечення законності в її діяльності, таких як прокуратура; визначити їхні функції стосовно цього питання. Застосування згаданого методу також сприяло визначенню функцій та обов'язків самих працівників міліції та карного розшуку із забезпечення законності як такої, а також повноваження керівників міліції із забезпечення законності в роботі підлеглих.

Значну роль у проведенні дослідження відіграє використання біхевіористського (поведінкового) методу. Він зосереджує увагу на дослідженні й інтерпретації державних і правових явищ з позицій домінуючого значення їх поведінкових характеристик, тобто процесів взаємодії з навколишнім середовищем [53, с. 82]. За допомогою цього методу стало можливим дослідити протиправну поведінку працівників радянської міліції в означений період, її вплив на розвиток і діяльність міліції як такої. І в той же час виявити вплив

організаційних змін в міліції, таких як «чистки», на правомірність і протиправність поведінки самих міліціонерів.

Завдяки інституціональному методу, котрий орієнтований на вивчення сталих форм організації і регулювання життя суспільства [53, с. 82], ми змогли здійснити дослідження радянської міліції як органу держави, створеного для здійснення суспільно важливих функцій, однією з яких є забезпечення законності. У той же час комплексне застосування інших методів дозволило нам показати викривлення та відхилення, що існували в діяльності радянської міліції стосовно забезпечення законності.

В якості методу емпіричного дослідження у сучасній науці широко використовується порівняння. С. Д. Гусарев та О. Д. Тихомиров відзначають, що порівняння може бути якісним, кількісним чи динамічним [53, с. 85]. У нашій роботі ми, зокрема, застосовуємо кількісне порівняння при розгляді кількісних показників вчинених правоохоронцями правопорушень як у різний час, так і в різних службах, а також при аналізі результатів «чисток» у міліції. Динамічне порівняння дозволило зіставити різні стани одного об'єкта – організаційно-правових засад забезпечення законності в діяльності радянської міліції в різні періоди її існування, починаючи з 1919 року до першої половини 1941 року.

Із числа конкретно-наукових методів юридичних наук у нашій роботі досить широко використано спеціально-юридичний та порівняльно-правовий методи. В межах спеціально-юридичного методу ми при проведенні дослідження застосовували юридичну термінологію, розглядали діяльність суб'єктів поведінки як законну чи протиправну. Використання порівняльно-правового методу дало змогу розглянути генезис організаційно-правових основ забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) протягом двох десятиліть і через порівняння нормативно-правових актів, що приймалися в різний час, виявити її спільні та відмінні риси, а також встановити закономірності їх розвитку. Окрім цього, в деякій мірі було використано також

статистичний метод, що дало змогу порівнювати чисельність особового складу міліції, кількісні дані щодо порушень, вчинених міліціонерами, а також результати «чисток» міліції як в абсолютному, так й у відносному значеннях.

Таким чином, під час проведення наукового дослідження було використано методи різних рівнів, що дало змогу більш повно та об'єктивно осмислити різні сторони та аспекти порушеної в дисертації проблеми, сформулювати висновки відповідно до поставлених завдань.

Актуальність явища законності, його багатогранність і багатоаспектність призвели до того, що воно вивчалось фахівцями різних галузей права з різних сторін. У свою чергу, такий різноплановий інтерес до вивчення законності спровокував дискусії в науковому світі з приводу визначення та структури цього явища правової дійсності, наслідком чого є те, що й до сьогодні немає єдиного визначення поняття «законність».

Сьогочасна наукова література пропонує понад 20 варіантів визначення законності. Її розглядають як соціальний феномен; елемент надбудови; політичне і правове явище; антипод зловживанням; режим, принцип функціонування діяльності державних та інших органів; метод державного управління суспільством; принцип політичної системи; сукупність, якість і результат нормотворчої діяльності тощо [23, с. 87]. Класичне формулювання цього поняття дає «Великий юридичний словник», який визначає законність (верховенство закону) як неухильне виконання законів і відповідних їм інших правових актів усіма органами держави, посадовими та іншими особами. Законність є одним із елементів демократії та правової держави [56, с. 214]. У «Новому тлумачному словнику української мови» законність визначено як загальноприйняте, усталене правило співжиття, норма поведінки, що охороняється законами [57, с. 67]. «Юридична енциклопедія» визначає законність як правовий режим у державі, за якого діяльність державних органів, юридичних і фізичних осіб здійснюється відповідно до вимог закону [58, с. 498–499].



На думку Л. В. Ковалю, законність – це сукупність правил, обов'язків, дозволів, заборон, що регламентуються державою та створюють стан, при якому суспільне життя, всі види державної діяльності підпорядковані неухильній дії права [59, с. 145]. Дещо з іншого боку підійшов до визначення цього поняття Д. М. Бахрах. Він розглядає законність як наявність достатньої кількості юридичних норм високої якості та їх суворе дотримання усіма суб'єктами права [60, с. 157].

У свою чергу, В. Д. Ткаченко під законністю розуміє самостійне суспільно-правове явище, однопорядкове з правом, державою, демократією [22, с. 24]. На думку О. М. Бандурки, законність – це обов'язок кожного суб'єкта суспільних відносин діяти в межах наданих йому прав і повноважень [61, с. 34]. Із свого боку, С. О. Комаров вважає, що законність – це вимога суспільства та держави, котра полягає в точній і неухильній реалізації правових норм [62, с. 366]. Привертає увагу точка зору Р. С. Мельника, який під законністю розуміє принцип, обов'язкову вимогу, метод, режим і стан неухильного дотримання, виконання і застосування законів та заснованих на них інших правових актів усіма учасниками суспільних відносин у всіх сферах суспільного життя [21, с. 66]. Також як принцип, режим і метод діяльності державних органів та посадових осіб розглядає законність В. О. Козбаненко [63, с. 473]. В. М. Гаращук відстоює точку зору, згідно з якою законність – це сукупність форм і методів державного управління, які знаходять своє відображення в чинному законодавстві, за допомогою яких держава регулює взаємовідносини в суспільстві та досягається стан законослухняної поведінки об'єктів управління [20, с. 3–4].

Досить широке визначення цього поняття дає О. Ф. Скакун, яка вважає, що законність – це комплексне поняття, яке обіймає усі сторони життя права – від його ролі у створенні закону до реалізації його норм в юридичній практиці [64, с. 446].

В. С. Афанасьєв, А. П. Герасимов та В. І. Гойман у своїй спільній праці зазначають, що «головне, що становить сутність, основу законності, це – суворе, неухильне дотримання норм права учасниками суспільних відносин» [65, с. 218]. Ми підтримуємо визначення законності як правового режиму точного і неухильного здійснення законів та інших нормативно-правових актів усіма суб'єктами суспільних відносин як у сфері правотворчості, так і в сфері реалізації правових норм; режиму, яким забезпечується всебічна охорона прав та інтересів особи, суспільства і держави [66, с. 174].

На думку В. К. Колпакова, законність «означає одноманітне розуміння, застосування, безумовне і точне виконання законів і заснованих на них інших правових актів усіма державними органами». Автор вводить у визначення поняття законності такий елемент, як неприпустимість протиставлення законності і доцільності. «Це означає, що сам закон є вищим ступенем прояву доцільності» [67, с. 660].

Проблема співвідношення законності і доцільності останнім часом є досить актуальною. В одному з російських посібників для суддів (1994 р.) зазначається, що справедливість інколи варто шукати за межами формальних законодавчих приписів, таким чином заради певних шляхетних моральних міркувань можна пожертвувати принципом законності [32, с. 3].

Ми не погоджуємось із озвученою позицією і підтримуємо думку В. В. Іванова, що законність не може ні ототожнюватись з доцільністю, ні протиставлятися їй. Доцільність реалізується лише в межах закону. В будь-якому разі виконання закону не може визнаватись недоцільним, так само як і його порушення не може визнаватись доцільним [68, с. 38]. Навіть тоді, коли вимоги законів відстають від суспільних відносин, які перебувають у постійному динамічному розвитку, виявом законності буде не невиконання таких вимог, а їх зміна у передбаченому законом порядку. Тобто закон за своєю суттю вже має бути максимально доцільним, адже він відбиває інтереси народу.

Дуже точно цю проблему проаналізував М. І. Мичко. На його переконання, «надзвичайно важливо законність не підмінювати доцільністю, а доцільність вважати принципом правотворчості на її первісному етапі – в процесі підготовки правового акта і його прийняття. Але якщо закон прийнято, то він підлягає неухильному дотриманню й виконанню, а доцільність виникає в процесі вибору варіанту рішення» [32, с. 5]. Тобто при підготовці закону нормотворець повинен зробити все можливе, щоб норми цього закону були максимально доцільними для розв'язання того чи іншого питання. У той же час, коли закон уже прийнятий, доцільність має місце при виборі особою варіантів поведінки серед тих, які цим законом передбачені.

По суті, всі наведені вище визначення законності не суперечать один одному і не виключають один одного, скоріше, вони розглядають різні сторони цього правового явища, доповнюють один одного, тим самим виражаючи багатогранність законності. Але всі сходяться на тому, що визнають наявність законів і необхідність їх суворого та неухильного виконання всіма суб'єктами правовідносин.

У цьому зв'язку постає питання, що саме вважати «законом»? І воно є дискусійним. Що розуміється під законом? Лише закон, як такий, чи й підзаконний нормативно-правовий акт, виходячи з того, що і в першому, і в другому закріплено правові норми, які потребують реалізації? У своєму дисертаційному дослідженні ми підтримуємо думку, що під дотриманням закону мається на увазі дотримання вимог правових норм, які закріплені в законах та в підзаконних нормативно-правових актах, тобто законодавства в його широкому розумінні. Адже лише самі закони не можуть врегулювати весь обсяг суспільних відносин, які виникають в соціумі. Саме в розвиток законів приймаються підзаконні нормативно-правові акти. До того ж, нормативно-правові акти повинні прийматись у відповідності до Конституції та законів України шляхом законно встановленої процедури компетентними особами в

межах їх повноважень. Тим самим унеможлиблюється вірогідність того, що підзаконний нормативно-правовий акт буде суперечити закону.

У сучасній юридичній науці приділяється увага і змісту законів. Хоча не можна сказати, що ця тенденція є чимось новим. Ще М. Робесп'єр писав, що кожний закон, який порушує невід'ємні права людини, є несправедливим та тиранічним за своєю суттю, не є законом [69]. І дотепер багато науковців звертають увагу на те, що необхідною умовою законності є дотримання саме правового закону, тобто закону, в якому закріплено та відображено природні права людини, який втілює свободу, справедливість, гуманізм. Вимога неухильного дотримання вимог закону належить до сфери реалізації закону. У той же час для існування законності в її повному обсязі необхідне також її дотримання у сфері правотворчості, тобто створення якісного в усіх відношеннях нормативно-правового матеріалу. Як зазначають О. В. Зайчук і Н. М. Оніщенко, законність звернена не тільки до сфери виконання (реалізації) закону, а й до сфери правотворчості, зокрема законодавчої діяльності [19, с. 114]. Розвиваючи цю думку, В. І. Степанов зазначає, що «сама по собі вимога точного і неухильного дотримання права, взята у відриві від практики демократії, реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків, не розкриває повністю змісту законності, перетворює її у формальний інститут» [70, с. 7]. Автор підтримує думку Г. В. Задорожньої, яка вважає, що «законність – це спосіб правового життя держави і суспільства, яке ґрунтується на верховенстві закону, в основу якого покладені визнані правові принципи, загальнолюдські цінності, національні інтереси та інтереси людини і громадянина» [19, с. 118]. Сучасними українськими вченими акцентується увага на тому, що «і законність у цілому, і всі без винятку принципи законності мають за мету забезпечення і захист прав і свобод громадян, їхнього правового статусу» [71, с. 210]. Забезпечення прав громадян як необхідну вимогу законності визнає, зокрема, І. В. Строков, який розглядає законність як «правовий режим державного і суспільного життя та метод управління суспільством, що складається на основі

комплексу правових і моральних норм та є засобом захисту прав громадян від порушень, несправедливості і свавілля» [36, с. 9]. Варто також погодитись із Л. М. Горбуновою, яка вважає, що закон лише тоді може бути базою законності, коли в ньому знаходять відображення правові ідеї добра, гуманізму, справедливості, а також закріплені права людини [18, с.7].

З огляду на викладене вище можна стверджувати, що для встановлення режиму законності має значення одночасно і якість самого закону, і практика його дотримання. Адже найбільш правовий, гуманний, справедливий закон виявиться фактично знівельованим, якщо він не буде виконуватись. Так само, як і бездоганне дотримання та виконання вимог антиправового закону жодною мірою не сприятиме встановленню законності.

Саме з огляду на явище якості юридичних законів деякі вчені стверджують, що законність може виникнути лише в умовах демократії, оскільки, вони пов'язують законність з відповідністю законів праву. Інші дослідники, до яких належить і П. М. Рабінович, доводять, що законність властива будь-якому класовому суспільству, а те, наскільки дотримуються вимоги законності, визначає міру розвиненості законності в тому чи іншому суспільстві. Але, на думку В. В. Іванова, якщо розглядати законність, не беручи до уваги зміст законів, а лише практику їх дотримання чи недотримання в суспільстві, то одне з перших місць щодо дотримання законності займала фашистська Німеччина [68, с. 39]. У той же час В. С. Афанасьєв зазначає, що сутність, основу законності становить суворе, неухильне дотримання норм права учасниками суспільних відносин. Це властивість, котра притаманна законності будь-якого історичного періоду, незалежно від умов місця і часу. А вже в конкретних історичних умовах ця сутність наповнюється конкретним змістом і набуває відповідних форм [72, с. 218].

Говорячи про необхідність дотримання вимог законності, ми маємо на увазі, що це правило поширюється на всіх суб'єктів суспільних відносин. Адже Конституція України до найважливіших функцій держави відносить

забезпечення прав і свобод людини, соціальний, правовий та економічний захист громадян [73], що буде неможливим, якщо у вимозі дотримання законності будуть траплятися виключення. Стаття 68 Конституції України встановлює, що «кожен зобов'язаний неухильно дотримуватись Конституції і законів України, не посягати на права і свободи, честь та гідність інших людей. Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності». Окрім цього, у ст. 6 Основного Закону визначено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України рамках та на основі законів України [73]. Тобто окремо встановлюється необхідність дотримання законності і для органів державної влади, до яких відносяться органи внутрішніх справ, котрі структурно включають в себе міліцію.

Стаття 8 Закону України «Про Національну поліцію» [74] називає законність у числі принципів, на яких повинна будуватись діяльність поліції.

Поліції, що входить у ряд інших правоохоронних органів, належить значна роль у забезпеченні законності та правопорядку. Адже у сфері здійснення своєї професійної діяльності поліція найбільш тісно пов'язана із забезпеченням прав та свобод громадян. Більше того, в силу наявності досить широкого кола повноважень, працівники поліції під час виконання службових обов'язків можуть обмежувати деякі права та свободи громадян у випадках, передбачених законом. Стаття 7 ЗУ «Про Національну поліцію» передбачає, що «обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, за загальної необхідності і в обов'язку, необхідному для виконання завдань поліції» [74]. Саме тому особливого значення набуває дотримання вимог законності самими працівниками поліції. Законність – це саме той критерій, який свідчить про ефективність роботи правоохоронних органів як таких.

Поліція є складовою частиною ОВС України. А. А. Стародубцев розглядає законність в ОВС як такий режим їхнього функціонування, в процесі якого

забезпечується точне і неухильне додержання (виконання) вимог Конституції України, законів та інших актів законодавства всіма службами та підрозділами, а також окремими працівниками в усіх напрямках, формах і методах діяльності [35, с. 24]. Вимога до поліції діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України закріплена у ст. 8 ЗУ «Про Національну поліцію» [74].

Як зазначає С. П. Коталейчук, тоді, коли органи держави та посадові особи при здійсненні своєї діяльності, розробляючи і приймаючи рішення, спираються на принципи і вимоги законності, законність виявляє себе як метод державного управління суспільством [75, с. 261]. Таким чином, як впливає з думки зазначеного автора, для організації роботи поліції законність виступає одночасно і як принцип, і як метод її діяльності.

Поряд з цим, В. В. Новіков розрізняє дві сфери законності в діяльності ОВС. Зовнішня сфера законності є головною метою існування органів внутрішніх справ, у тому числі й міліції. Вона полягає в тому, що правоохоронна діяльність ОВС спрямована на забезпечення дотримання всіма громадянами, посадовими особами, організаціями та установами норм права. Внутрішня сфера законності полягає у відповідності вимогам закону діяльності самих працівників ОВС [34, с. 15–16]. Тобто, на думку автора, у зовнішній сфері законність втілюється як метод, а у внутрішній – як принцип.

М. І. Мичко додержується думки, що регулювання законності у діяльності міліції включає в себе два аспекти. По-перше, це нормативно-правові акти, правозастосовні акти та діяльність компетентних органів держави, спрямована на дотримання законності в діяльності міліції. По-друге, це власні нормативні акти, правозастосовні акти і діяльність міліції з точки зору відповідності їх режиму законності в країні [33, с. 38].

У свою чергу, С. Д. Гусарєв, А. Ю. Олійник та О. Л. Слюсаренко зазначають, що головними принципами в діяльності міліції у сфері забезпечення законності та правопорядку повинні бути: а) непорушність



основних прав і свобод особистості, які належать їй від народження і за правом народження; б) визнання гідності і значущості людини і громадянина; в) неподільність і взаємозалежність усіх видів прав людини; г) забезпечення прав людини і громадянина як основний обов'язок працівників ОВС; д) утвердження в діяльності людей свободи слова, пересування, совісті, охорони особистого і сімейного життя як абсолютних і одвічних людських цінностей; е) обов'язковий судовий захист кожного порушеного права та сприяння міліції в забезпеченні його реалізації; є) рівність суб'єктів перед законом у процесі вирішення конфліктів; ж) визнання особистості, держави та її органів рівними суб'єктами у вирішенні спорів; з) забезпечення через демократичні процедури контролю з боку громадян та їхніх об'єднань за здійсненням міліцією (ОВС) своїх повноважень по забезпеченню прав людини і громадянина; і) відповідальність працівників ОВС перед населенням за процес забезпечення прав людини; к) невторчання міліції (працівників ОВС) у регулювання громадського життя людини поза межами, передбаченими нормативно-правовими актами та ін. [66, с. 179].

А. А. Стародубцев вважає, що законність у діяльності ОВС виявляється:

– у підзаконному характері всіх нормативних та індивідуальних актів управління, котрі видаються ОВС. Тобто у їх відповідності Конституції України, законам, іншим законодавчим актам, актам Президента України, КМУ України, а також актам вищих органів внутрішніх справ, а з питань, спеціально визначених законодавчо, та актам деяких інших центральних органів виконавчої влади; у тому, що вони видаються на їх основі та на їх виконання;

– у відповідності всіх дій ОВС та їхніх працівників вимогам законодавства, а також актам правозастосування;

– у невідворотності настання юридичної відповідальності (дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної) за невиконанням вимог закону кожним працівником ОВС;



– у підтриманні суворої дисципліни всередині ОВС. Причому, на його переконання, підтримання суворої службової дисципліни слід розглядати як засіб забезпечення законності, а не тільки як її вимогу [35, с. 21].

Відповідно до Дисциплінарного статуту ОВС України службова дисципліна розглядається як дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів МВС України, підпорядкованих йому органів та підрозділів та Присяги працівника ОВС України [76]. У межах дотримання службової дисципліни кожна особа рядового та начальницького складу ОВС зобов'язана:

– додержувати законодавства, неухильно виконувати вимоги Присяги працівника ОВС, статутів і наказів начальників;

– захищати і охороняти від протиправних посягань життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, довкілля, інтереси суспільства і держави;

– поважати людську гідність, виявляти турботу про громадян і бути готовим у будь-який час надати їм допомогу;

– дотримуватись норм професійної та службової етики;

– берегти державну таємницю;

– у службовій діяльності бути чесною, об'єктивною і незалежною від будь-якого впливу громадян, їхніх об'єднань та інших юридичних осіб;

– стійко переносити всі труднощі та обмеження, пов'язані зі службою;

– постійно підвищувати свій професійний та культурний рівень;

– сприяти начальникам у зміцненні службової дисципліни, забезпеченні законності та статутного порядку;

– виявляти повагу до колег по службі та інших громадян, бути ввічливим, дотримуватися правил внутрішнього розпорядку, носіння встановленої форми одягу, вітання та етикету;

– з гідністю і честю поводитися в позаслужбовий час, бути прикладом у дотриманні громадського порядку, припиняти протиправні дії осіб, які їх учиняють;

– берегти та підтримувати у належному стані передані їй у користування вогнепальну зброю, спеціальні засоби, майно і техніку [76, с. 7].

Окрім того, накази, що даються як в усній, так і в письмовій формі, повинні бути законними. У разі отримання наказу, який суперечить закону, підлеглий не повинен його виконувати. Віддання і виконання наказу, який суперечить закону, або невиконання правомірного наказу тягне за собою відповідальність згідно із Дисциплінарним статутом та іншими законодавчими актами [76].

Статутом встановлюється й необхідність дотримання вимог законності у сфері нормотворчої діяльності ОВС, здійснення працівниками ОВС службових обов'язків виключно дотримуючись вимог законодавства, а також вказується на необхідність дотримання не лише законності, а й моральних норм в особистому житті.

У той же час в якості юридичних засобів забезпечення законності в діяльності міліції, на думку М. І. Мичко, можна виділити: юридичну відповідальність співробітників міліції, контроль і нагляд за законністю в діяльності міліції і право громадян на звернення до суду у зв'язку з неправомірними діями працівників міліції [33, с. 38].

Таким чином, аналізуючи вищесказане, можна зробити висновок, що суть законності полягає в неухильному дотриманні вимог закону всіма суб'єктами в будь-яких ситуаціях та, водночас, у наявності якісного нормативно-правового матеріалу (як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів), котрі втілюють в собі загальнолюдські цінності, пропонують найбільш доречні варіанти поведінки. А законність у міліції, а в сучасних умовах, в поліції, полягає в такій організації її діяльності, при якій всі служби та працівники

здійснюють свої обов'язки відповідно до вимог закону, забезпечуючи права людини і громадянина.

Але для забезпечення об'єктивності нашого дослідження варто з'ясувати також, яким саме було розуміння законності, а саме законності «революційної» та «соціалістичної» в радянській державі, до якої входила і Україна.

Як зазначає у своєму дисертаційному дослідженні І. Л. Невзоров, визначення законності в радянській юриспруденції проходило в кілька етапів. Перший період охоплює період з жовтня 1917 року до 1920 року, тобто період «червоного терору». Другий період розпочинається в 1921 році і пов'язаний він з переходом держави до НЕПу. Повністю ж механізм «соціалістичної законності» сформувався у 30-ті роки ХХ століття [17, с. 33].

Загалом же, ведучи мову про законність в тому розумінні, в якому вона сприймалась і втілювалася у життя в період, що досліджується, ми можемо говорити про так звану «радянську законність». Адже, чіткого розмежування між законністю революційною та соціалістичною не існувало, а «радянська законність» повністю охоплює обидва ці поняття.

Характерним для перших років існування радянської влади є вжиття терміна «революційна законність», хоча єдино визначеного погляду науковців на це поняття не існує. На думку авторів монографії «Соціалістична законність і державна дисципліна», суть революційної законності була чітко виражена в постанові VI Всеросійського з'їзду Рад від 8 листопада 1918 р. «Про точне дотримання законів», у якій зазначалось, що за рік революційної боротьби робітничий клас Росії виробив основи законів РСФРР, точне дотримання яких необхідне для подальшого розвитку та зміцнення влади робітників і селян Росії.

Водночас наголошувалось, що «заходи, які відступають від законів РСФРР чи виходять за їх межі, допустимі лише в тому випадку, якщо вони викликані екстремними умовами громадянської війни і боротьби з контрреволюцією» [10, с. 8–9]. Це твердження підтверджується також і тим, що, за словами

В. І. Леніна, «поганий той революціонер, який у момент гострої боротьби зупиняється перед непорушністю закону» [11, с. 44].

Таким чином, можна зробити висновок, що під метою революційної законності розумілось, у першу чергу, зміцнення нової радянської влади. І хоча декларувалась необхідність точного дотримання радянського законодавства, та проте встановлювалась можливість обійти необхідність дотримання закону, що підпадало під поняття революційної законності.

До того ж, ведучи мову про радянське законодавство, яке існувало на той період, варто відмітити той факт, що в перші роки радянської влади воно було фрагментарним і не охоплювало всі суспільні відносини, котрі потребували правового регулювання [12, с. 18]. Додамо також і те, що дореволюційні нормативно-правові акти були фактично повністю відкинуті новою владою.

Тому, як зазначав В. М. Курицин, «революційні перетворення здійснювались нерідко не в законодавчому порядку, а шляхом самостійної, не регламентованої декретами, революційної творчості трудящих мас і місцевих радянських органів, котрі керувались своєю революційною правосвідомістю. У таких умовах в якості критерію законності дій органів і посадових осіб радянської влади часто виступали міркування революційної доцільності» [12, с. 18]. Ця теза на практиці підтверджується тим, що згідно з декретом ВЦВК від 30 листопада 1918 р. народні суди при розгляді всіх справ повинні були застосовувати декрети радянської влади, а в разі відсутності відповідного декрету мали керуватись соціалістичною правосвідомістю [77, с. 102].

Отже, аналізуючи вищесказане, можна говорити про те, що в рамках революційної законності в силу нестачі нормативно-правового матеріалу, будь-які правовідносини могли регулюватися з позицій революційної правосвідомості, тобто без жодних посилань на чинний нормативно-правовий акт. Але навіть якщо такий документ, який би регулював відповідну сферу

правовідносин, був прийнятий органом влади, він міг бути проігнорований з міркувань інтересів революції.

Взаємозв'язок революційної законності та правосвідомості розглянув І. А. Ісаєв, який стверджував, що революційна правосвідомість в 20-ті роки ХХ століття розглядалась як метод, за допомогою якого заповнювались прогалини в законі. Водночас вона вважалась провідним принципом правотворчості. У той же час під революційною законністю розумівся перш за все встановлений правопорядок, комплекс правил, що пов'язувався з необхідністю розробки системи відповідних норм [8, с. 99]. Проте таке пояснення не розкривало суті взаємозв'язку «законність – доцільність».

І. Л. Невзоров зазначає, що лише наприкінці періоду «воєнного комунізму» відбулася певна диференціація понять «революційна законність» та «революційна доцільність» [17, с. 34].

Загалом же протягом 20-х років розвивалась ціла дискусія про революційну законність і революційну доцільність [78, с. 27].

В. Антонов-Саратовський так пояснював взаємозв'язок революційної законності та доцільності: «Революційна законність майже збігалася з революційною доцільністю, точніше революційна доцільність називалась революційною законністю» [79, с. 3]. Нарком юстиції та генеральний прокурор України М. О. Скрипник у 1925 році зазначав, що «революційна законність є об'єднанням принципів революції з принципами законності. В буржуазному суспільстві законність є одним із знарядь для пригноблення працюючих мас. Дух законності, підлеглості буржуазним законам є найбільш шкідливим для революційного руху; дух легальності витравлює революційний дух. І на початку революції ми намагалися замінити законність поняттям революційної доцільності, після переходу до нових економічних форм життя ми замінюємо законну революційність революційною законністю; революційна законність є підпорядкованістю існуючим формам революційного життя, уведення життя в певні рамки законів, утворених революцією...» [6, с. 16].

Яскравим втіленням революційної доцільності, на думку І. С. Гриценка, була практика здійснення судочинства [16, с. 321]. У судовій практиці вирішення справи по суті відбувалось таким чином: насамперед суддя мав спробувати знайти законодавчо закріплену правову норму, яка б регулювала відповідні суспільні відносини; якщо така норма відсутня, то він мав звернутися до загальних принципів, що випливають із суті радянського законодавства. І в крайньому разі, якщо відповідь не буде знайдена попередніми способами, суддя мав звернутись до загальних принципів класової політики [17, с. 35].

Підтримував можливість вирішувати справи на підставі міркувань «революційної доцільності» А. О. Сольц. Будучи керівним працівником Верховного Суду РРФСР, він стверджував: «Наше основне завдання не в тому, щоб триматися за букву закону, який існує в той чи інший момент, – ми повинні перевіряти норму закону з точки зору всієї революційної доцільності...» [78, с. 29]. Таким чином, практичним втіленням реалізації принципу революційної доцільності був перегляд чинної правової норми на предмет її відповідності класовій політиці держави, а також використання при вирішенні справ не конкретної норми, а аналогії закону або загальних принципів класової політики.

Варто погодитись із твердженням, що наслідком існування революційної доцільності стало виникнення «подвійного» законодавства, де у ролі першого законодавства виступали ті норми, які видавалися на центральному рівні, а у ролі другого – практика їх незастосування або перекрученого застосування на місцевому рівні. Тобто у певних ситуаціях, навіть врегульованих правом, було набагато простіше керуватися у своїй діяльності не вимогами закону, а революційною доцільністю, не беручи до уваги існуючих правових норм [80].

П. І. Стучка так пояснював термін «революційна законність»: «...спочатку ми приставляли слово «революційний» до слова «законність» стихійно або просто, щоб відрізнити нашу законність від буржуазної законності ... в нових

умовах (мається на увазі НЕП) під революційною законністю стали розуміти той правопорядок, який визнаний доцільним верховними органами пролетарської диктатури і є загальнообов'язковим» [8, с. 99].

Відмітимо і той факт, що деякі вчені розглядали поняття соціалістичної та революційної законності як тотожні. Наприклад, В. І. Ремньов зазначав: «...мають місце твердження, що соціалістична (революційна) законність отримала свій початок лише в період непу» [81, с. 15]. І хоча, як ми бачили вище, в згаданий період переважно мова йшла про революційну законність, проте, як підтверджують архівні джерела, водночас видавались нормативно-правові акти, в яких фігурував термін «соціалістична законність». Для прикладу можна навести наказ начальника міліції республіки «Про дотримання соціалістичної законності», виданий у грудні 1922 року [82].

Зі свого боку, І. Л. Невзоров розмежовує революційну та соціалістичну законність. І більше того, вказує часові рамки, коли одна змінила іншу. Він зазначав, що революційна законність, яка опиралась на політичні принципи, а не на юридичні, не могла забезпечити стабільність правових відносин. У зв'язку з цим було необхідно хоча б деякою мірою реабілітувати традиційний інститут законності. Як наслідок, розпочалось становлення концепції «соціалістичної законності». Ця тенденція ознаменувала другий етап в історії законності в радянській юриспруденції [17, с. 35], тобто, період НЕПу.

Але як же співвіднести ті факти, що в 30-ті роки ХХ століття відбувалось утвердження концепції соціалістичної законності й одночасно проходили чи не наймасовіші в історії держави репресії? Питання співвідношення «соціалістичної законності» та репресивно-каральної політики органів радянської влади проф. С. Є. Віцин пояснював, виходячи з того, що судово-слідчу практику 30-х років не вважали в той час такою, що суперечила законам. Різноманітні «трійки», особливі наради і т. ін. заснував не Л. П. Берія, а вони існували у відповідності до чинних тоді законів. По суті ці органи позасудової розправи були беззаконням, а за формою вони виглядали законними [83, с. 37].



У низці виданих у 30-і роки публікацій йшлося про позитивні досягнення у розвитку законності в СРСР, але такі антинаукові публікації були абсолютно відірваними від життя і не відповідали об'єктивній реальності, яка мала місце у той час [16, с. 345]. Як зазначає Ю. П. Єременко, стан законності у 30–40-і роки був досить суперечливим. З одного боку, тривав процес її зміцнення в господарській, соціально-культурній сферах, а з іншого – в цей час було допущено грубі порушення конституційних основ соціалістичної законності: репресії та недотримання принципів соціалістичної демократії, котрі здійснювались всупереч конституційним положенням [11, с. 47].

Принцип законності тією чи іншою мірою було закріплено в усіх радянських конституціях. Так, Основний Закон ССРР 1924 року встановлював основи компетенції ССРР та союзних республік у сфері здійснення законності та компетенції різноманітних державних органів з її забезпечення. При цьому особливо виділялась роль правоохоронних органів у втіленні в життя та охороні революційної законності [11, с. 46].

У статті 66 Конституції СРСР 1936 року зазначалось, що Рада Міністрів СРСР видає постанови і розпорядження на основі і на виконання чинних законів і перевіряє їх виконання [15, с. 76]. Загалом Конституція СРСР 1936 року, відповідні Основні Закони союзних та автономних республік закріплювали принципи соціалістичної законності: верховенство закону, всезагальність законності, охорону інтересів суспільства, держави і прав особи, гарантованість здійснення і охорони соціалістичної законності [11, с. 47].

У Конституції СРСР 1977 року соціалістична законність була задекларована як конституційний принцип. У ст. 4 зазначалось: «Радянська держава, всі її органи діють на основі соціалістичної законності, забезпечують охорону правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян» [14, с. 18]. Аналогічні положення містились у відповідних статтях конституцій союзних та автономних республік. Крім того, ця конституція проголошувала такі положення: «всі партійні організації діють у рамках Конституції СРСР»



(ст. 6), «громадянин СРСР зобов'язаний дотримуватись Конституції СРСР та радянських законів» (ст. 59), «іноземні громадяни та особи без громадянства, котрі перебувають на території СРСР, зобов'язані поважати Конституцію СРСР і дотримуватись радянських законів» (ст. 37) [11, с. 21]. Цим самим підкреслювався загальний характер соціалістичної законності, яка мала включати до кола своїх суб'єктів і державу в особі її органів та посадових осіб, і фізичних осіб.

Тут слід зазначити, що, незважаючи на декларування принципу законності в Основному Законі, реальний стан справ характеризувався невиконанням органами радянської влади конституційних положень. Навіть існувала практика, коли приймалися та виконувалися нормативно-правові акти, що суперечили Конституції. Так, всупереч формальному забезпеченню таємниці листування було поширеним явище попереднього перегляду кореспонденції; свобода слова проголошувалась у період, коли особа могла бути піддана репресіям за найменшу критику радянської влади; широко використовувались позасудові органи тощо. Тобто можна говорити про те, що спочатку практика подвійного законодавства була характерною для «революційної законності», коли законність підмінялась доцільністю, а з утвердженням концепції «соціалістичної законності» ця тенденція продовжила своє існування. Таким чином, невідповідність між офіційним законодавством та фактичним його дотриманням на практиці було характерним і для законності революційної, і для законності соціалістичної, тобто для радянської законності взагалі. Виходячи з цього, ми вважаємо, що ця риса є характерною особливістю, специфікою радянської законності як такої.

Ведучи мову про безпосереднє визначення вченими поняття «соціалістична законність», відмітимо, що не було єдино прийнятого визначення цього поняття.

Так, І. М. Пахомов зазначав, що «соціалістична законність полягає в установленні юридичних норм при верховенстві закону й у вимозі точного і

неухильного додержання і активного їх виконання всіма державними органами, громадськими організаціями, службовими особами і громадянами СРСР, внаслідок чого забезпечується стабільність законів, встановлюється міцність і ясність правового порядку, створюється стійке правове становище особи в соціалістичному суспільстві» [15, с. 73].

Один з підходів до визначення соціалістичної законності полягав у наступному:

- наявність законів, котрі виражали б волю трудового народу;
- те, що ці закони повинні відображати вимоги пізнаних закономірностей суспільного розвитку;
- однотипне розуміння та дотримання законів всіма державними органами, посадовими особами, громадськими організаціями та громадянами [10, с. 11].

Але мало місце й дещо інше розуміння цього поняття. Соціалістична законність визначалась як точне та неухильне дотримання чинного законодавства всіма органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами [14, с. 253; 41, с. 24]. На думку Ю. П. Єременко, соціалістична законність – це конституційний обов'язок правомірної поведінки державних і громадських організацій, їхніх посадових осіб, громадян, котрий реалізується в їхній практичній діяльності та виражається у повній відповідності цієї діяльності державній волі радянського народу, втіленій в конституційних та інших правових нормах, направленій на задоволення суспільних та особистих інтересів і такою, що слугує цілям комуністичного будівництва [11, с. 28]. У свою чергу, В. М. Кудрявцев визначав законність як певний режим суспільного життя, метод державного керівництва, що полягає в організації суспільних відносин за допомогою видання й неухильного виконання законів та інших правових актів [84, с. 4].

Тобто деякі автори вбачали в розумінні соціалістичної законності вимогу дотримання лише законів, а інші – законодавства, котре включає в себе всі нормативно-правові акти, чинні в державі, у тому числі, й підзаконні.

Відмітимо, що М. Г. Александров свого часу висунув концепцію широкого та вузького розуміння законності. За його словами, «в широкому аспекті соціалістична законність являє собою принцип поведінки, якої вимагає держава від усіх громадян, посадових осіб, установ, організацій. У більш вузькому аспекті соціалістична законність є принципом діяльності соціалістичного радянського апарату [9, с. 105].

Два аспекти законності вбачав і О. Ф. Гранін. По-перше, це сувора охорона прав громадян, недопущення будь-яких проявів свавілля, в тому числі з боку посадових осіб. По-друге, це суворе дотримання радянських законів, правил громадського порядку всіма громадянами [30, с. 7].

Соціалістичну законність у діяльності апарату радянського державного управління В. І. Ремньов визначав так: це заснований на Конституції СРСР та інших актах законодавства режим функціонування державного апарату, всіх його службовців, у процесі якого забезпечується неухильне виконання і дотримання вимог законодавства, а також постійне удосконалення режиму правового регулювання апарату у відповідності з назрілими потребами суспільства, яке будує комунізм [81, с. 18]. Також мала місце думка, що соціалістична законність у радянському управлінні виражалась у підзаконному характері управлінської діяльності, в обов'язковості кожного суб'єкта управління діяти в межах наданих йому прав, суворо керуватись приписами законів та інших нормативних актів [14, с. 18].

Характер законності в тому розумінні, в якому вона розглядалась в радянський період, можна пояснити з позиції класичного позитивістського погляду на законність, який підтримував Ф. Ф. Третьяков. Він вважав, що особливістю законності є те, що її суть виражається в неухильному виконанні всіма таких правил поведінки, котрі встановлені або санкціоновані державою, виражають державну волю, дотримання яких забезпечується виховною та примусовою силою держави [85, с. 49]. Тим не менше, позитивістський погляд на визначення законності зводить її суть до необхідності дотримання

суб'єктами будь-яких законів у силу того, що вони створені державою і таким чином мають відповідну юридичну силу. У той же час не береться до уваги суть самого закону, його зміст. З такої точки зору навіть виконання неправового закону теоретично буде дотриманням принципу законності.

Але, незважаючи на те, що в теорії законності все ще існували такі протиріччя, безумовно, позитивною тенденцією було те, що у 80-ті роки в теорії соціалістичної законності існував постулат, згідно з яким посиленнями на доцільність, місцеві умови, інтереси справи не можуть бути виправдані відхилення від вимог закону [14, с. 18]. У такому твердженні полягала, на нашу думку, основна різниця між теоретичним розумінням революційної та соціалістичної законності.

У цей же період деякі радянські вчені наголошували, що для нормального функціонування суспільства недостатньо лише суворого дотримання чинних законів. Також «необхідно, щоб ці закони не суперечили один одному і адекватно відображали матеріальні та духовні умови розвитку суспільства, відповідали інтересам панівного класу, а в соціалістичній державі – більшості населення» [86, с. 4]. І хоча, аналізуючи це твердження, ми можемо говорити про те, що в теоретичному розумінні законності фігурує вже не лише вимога «суворого виконання законів», а й звертається увага на зміст цих законів, проте характерного для сьогодення твердження про необхідність дотримання саме правового закону, утвердження прав людини ми все ще не бачимо.

Отже, можна вести мову про те, що сучасна українська юридична наука підтримує радянське бачення необхідності дотримання вимог закону, але наголошує на тому, що законність покликана забезпечувати та захищати права і свободи громадян. Саме даний тезис є ключовою відмінністю в розумінні законності в радянський період та сьогодні. Виходячи з цього, ми можемо сказати, що в сучасному розумінні законність як принцип формування правової держави в радянській державі не просто не діяла, а й не розумілась як така. Причому, як відмічає О. Л. Соколенко, «в тоталітарних державах дотримання

букви закону не слугує встановленню режиму законності в країні. Адже декларування в законі норм, котрі порушують загальноприйнятні права та свободи особистості, що стосуються кожного члена суспільства, при їх неухильному виконанні не приведуть до встановлення режиму законності» [87, ст. 11]. У той же час в українській радянській державі одночасно існувала тенденція декларування в нормативно-правових актах якісних положень, спрямованих на захист особистості, які, проте, не виконувались. Зважаючи на це, можна погодитись зі словами, «що упродовж багатьох років у нашій країні законність попіралася, і долю країни, всього народу вершив не закон, а особисті амбіції окремих осіб, переважав підхід з позицій партійно-номенклатурної доцільності, а право, закон займали другорядні позиції» [71, с. 209].

## Висновки до розділу 1

Розглянувши теоретико-методологічні засади дослідження забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) у 1919 – першій половині 1941 року, окресливши при цьому історіографію проблеми та джерельну базу дослідження, проаналізувавши поняттєвий апарат та методологію дослідження організаційно-правових засад забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР), можемо зробити такі висновки:

1. З метою досягнення повноти та об'єктивності здійснюваного дослідження історіографічний масив, що став основою роботи, було поділено на групи за хронологічним та змістовим критеріями. Це дало змогу простежити трансформацію поглядів на законність протягом усього періоду, що розглядається, а також виокремити питання забезпечення законності в діяльності міліції в конкретних історичних умовах.

2. Зважаючи на необхідність побудови дослідження на фоні вивчення чинної на той час нормативно-правової бази, джерельну основу роботи склали матеріали, розділені на такі блоки: збірники нормативно-правових актів, архівні документи, засоби масової інформації. В комплексі з історіографічним масивом, вивчення джерельної бази дало змогу різнобічно розкрити питання забезпечення дотримання законності в діяльності міліції в контексті суспільно-політичних змін, що на той час мали місце в українському суспільстві.

3. На працівників поліції вимоги дотримуватись законності поширюються в тій же мірі, як і на будь-якого іншого громадянина держави. Більше того, професійна діяльність поліції направлена на забезпечення, встановлення та дотримання в державі режиму законності, і одночасно законність є одним із принципів, на основі якого повинна будуватись діяльність поліції. Таким чином, ми підтримуємо думку про існування двох сфер законності в діяльності поліції, а саме: зовнішньої, котра полягає в забезпеченні дотримання всіма

суб'єктами норм права, та внутрішньої, що виявляє себе у відповідності до вимог закону діяльності самих працівників поліції. Отже у зовнішній сфері законність в поліції втілюється як метод, а у внутрішній – як принцип діяльності. Нами відмічено і те, що діяльність поліції спрямована на утвердження та забезпечення прав і свобод людини, і в той же час її професійна діяльність пов'язана з певним обмеженням таких прав. Досягнення балансу між цими двома факторами можливе лише за умови беззаперечного дотримання працівниками поліції вимог законності.

4. Зупиняючись більш докладно на розумінні законності саме в радянській державі, зазначено, що питання необхідності дотримання законності порушувалось протягом всього досліджуваного періоду. Проте, в силу особливостей форми політичного режиму держави, визначення даного поняття мало свої особливості. Певні складнощі виникали і тому, що в перші роки існування радянської держави паралельно вживались терміни «революційна законність» і «соціалістична законність». Причому не було чіткого теоретичного визначення цих термінів. Та якщо до теоретичного аналізу «соціалістичної законності» зверталось багато радянських вчених, котрі давали свої визначення цього поняття, то термін «революційна законність» так і не дістав свого формального визначення. Це також стало однією з причин того, що між даними поняттями не було чіткого розмежування. Але, виходячи зі сказаного вище, можна зробити висновок, що революційна та соціалістична законність не існували паралельно, і одна не змінила іншу. Скоріше, революційна законність трансформувалась в соціалістичну. Тоді як революційна законність була близькою до революційної доцільності, у визначенні соціалістичної законності з часом з'являється все більше рис, характерних для нинішнього розуміння законності як такої.

5. Роблячи спробу дати теоретичне визначення поняття революційна законність, відмічено, що це був такий режим регулювання суспільних відносин на основі радянських законів або основ класової політики, котрий

передбачав можливість застосування аналогії закону або ігнорування норми права з міркувань революційної доцільності. Закономірно, що такий підхід кардинально відрізняється від того розуміння законності, яке ми маємо сьогодні. І з точки зору сьогодення режим «революційної законності» скоріше був «легалізованим беззаконням».



## РОЗДІЛ 2

### РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ УСРР ДО 1925 РОКУ

#### **2.1. Політико-правові підходи держави до проблеми визначення організаційно-правових основ забезпечення законності в діяльності працівників міліції УСРР у 1919–1921 роках**

Висвітлення проблеми, пов'язаної з організаційно-правовими засадами забезпечення законності в діяльності міліції УСРР, необхідно, на нашу думку, розпочати з розгляду того, в яких саме умовах і як саме ця міліція створювалась. Становлення радянської міліції на території нашої держави відбувалося в період насильницького насадження більшовиками радянського режиму в Україні, що здійснювалось у період 1917–1920 років [4, с. 129]. У цей час на українській території виникло фактично дві держави – національна і радянсько-більшовицька, боротьба між якими визначала головний зміст політичної ситуації в Україні впродовж ХХ століття [3, с. 184]. Початок 1919 року характеризувався посиленням протистоянь між більшовиками та пронаціональними силами. Радянські війська швидко просувалися вперед, натомість військо Директорії відступало [2, с. 372]. По ходу просування радянських військ створювались органи державної влади, в тому числі, і міліція.

Зазначимо, що органи радянської міліції на території України існували і до 1919 року. У 1917 році Ради робітничих депутатів розпочали створення загонів робітничої міліції, основним призначенням яких на той час було запобігання спробам контрреволюційного перевороту. Згодом, наприкінці 1918 року, почалась реорганізація цих загонів у відділи міліції при військово-революційних комітетах [5, с. 409]. Та в нашому дослідженні мова йтиме саме

про радянську робітничо-селянську міліцію, створену в результаті прийняття Декрету РНК УСРР «Про створення міліції» від 9 лютого 1919 р.

Необхідність прийняття цього нормативно-правового акта була викликана тим, що в окремих місцевостях міліція створювалась одразу як тільки там встановлювалась радянська влада. Але цей процес мав хаотичний характер через відсутність нормативно-правової бази, штатів, за напруженої обстановки в країні. В результаті окремі райони та управління майже не мали зв'язку між собою, в штатах не було не лише досвідчених, а хоча б найменшою мірою знайомих з міліцейською справою працівників, керівники міліції призначались та зміщувались ледь не щоденно [88]. Безперечно, що в таких умовах визріла необхідність нормативного забезпечення процесу створення міліції.

Першим кроком у цьому напрямі й став Декрет РНК УСРР «Про створення міліції». У ньому зазначалось, що на території республіки організовується робітничо-селянська радянська міліція (РСМ). Метою її створення є охорона революційного порядку, особистої безпеки громадян та боротьба з кримінальними злочинними елементами [42]. Безперечне позитивне значення прийняття цього декрету проявилось в тому, що це був акт вищого виконавчо-розпорядницького органу держави, який юридично оформив створення органу, котрий повинен був узяти на себе функцію охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю.

Саме на основі цього документа повинна була формуватись міліція країни. Але очевидно, що, декларуючи мету та необхідність створення міліції, правовий акт не визначав практичних напрямів її організації (завдання, функції, принципи організації, підпорядкування, штатну структуру тощо).

Як часом виглядало на практиці створення міліції свідчить такий факт. У розпорядженні голови Овруцького повітового ревкому, адресованому Словечанському волосному ревкому та воєнному комісару, пропонувалось негайно сформувати РСМ на основі декретів РНК, тобто не набираючи до неї своїх же ворогів. Адже таким чином можна було забезпечити недоторканість

вільних громадян, виловлюючи контрреволюціонерів [89]. Тобто в обов'язок новоствореної міліції ставилась боротьба з контрреволюціонерами. Хоча у згодом прийнятій Інструкції по організації радянської робітничо-селянської міліції серед предметів відання міліції боротьба з контрреволюцією не зазначалась. Натомість до них відносились запобігання та припинення порушень порядку, встановленого радянською владою, її декретів та розпоряджень; своєчасне оповіщення населення про розпорядження органів радянської влади; сприяння органам радянської влади в реалізації покладених на них обов'язків; складання актів та протоколів про порушення порядку, злочини, проступки та надзвичайні події; забезпечення порядку в місцях загального користування, нагляд за порядком руху на дорогах, мостах, гатках, вулицях, площах та за їхнім справним станом; здійснення заходів щодо забезпечення безпеки під час пожеж, повеней, інших надзвичайних ситуацій та надання допомоги в нещасних випадках; видача в передбачених радянською владою випадках посвідчень особи, трудових книжок та інших документів. Також на міліцію було покладено обов'язок провадити дізнання по кримінальних злочинах і проступках та надавати сприяння у виконанні судових вироків [90].

Таким чином, бачимо, що було встановлено доволі широке коло обов'язків міліції, яке, хоч прямо і не передбачало політичну спрямованість діяльності міліції, але давало змогу залучати сили міліції до забезпечення порядку, встановленого радянською владою.

Саме в названій Інструкції наводились положення щодо практичної організації міліції на місцях. Так, РСМ визначалась як виконавчий орган робітничо-селянської центральної влади на місцях. Підпорядкування міліції було вирішено наступним чином: вона перебувала у безпосередньому віданні місцевих рад та підкорялась загальному керівництву НКВС УСРР по підвідділу управління радянської міліції. Головним обов'язком міліції визначалась охорона революційного порядку та громадської безпеки.

Крім цього, на працівників радянської міліції по столу карного розшуку покладалось: здійснення обшуків і провадження дізнання по кримінальних справах під керівництвом та за вказівками народних суддів і слідчих, а також по справах, котрі велись за ініціативою міліції, спостереження за кримінально-підозрілими елементами, здійснення обшуків, виїмок, затримань. Стосовно процесуального оформлення цих дій варто зазначити, що здійснювались вони на підставі ордерів, підписаних начальником міліції. Крім того, в кожному випадку затримання особи міліціонер мав скласти протокол, в якому точно зазначити місце, день, час та підстави застосування такої міри. Матеріал про затримання мав направлятися у слідчу інстанцію не пізніше ніж через добу з моменту затримання.

Встановлювались і вимоги до осіб, котрі приймаються на службу в міліцію. Це перебування в громадянстві УСРР, вік – 21 рік, достатня грамотність, користування активним та пасивним виборчим правом, визнання радянської влади [90].

У подальшому при прийнятті на службу до міліції кандидати заповнювали різноманітні анкети. Так, у 1920 році для червоноармійців, котрі бажали служити в міліції, встановлювалась форма анкети, в якій, зокрема, потрібно було зазначати партійність, місце перебування під час Лютневої та Жовтневої революцій, соціальний стан батьків кандидата [91]. Із цього можна зробити висновок, що теза про необхідність визнання кандидатом в міліціонери радянської влади дістала значного розширення.

У той же час, заборонено було приймати на службу осіб, котрі перебували під судом та слідством за звинуваченням у злочинах; осіб, котрі за рішенням суду були позбавлені або обмежені в правах, засуджені за крадіжку, шахрайство, привласнення довіреного їм майна, приховування викраденого, купівлю або прийняття в заставу завідомо краденого у вигляді промислу або отримання майна через обман, підлог, «лихоїмство», хабарництво, лихварство, спекуляцію та приховання предметів, котрі підлягають державному обліку та

розподілу; всіх, хто використовує найману працю з метою отримання прибутку та тих, хто живе на нетрудовий дохід, служителів релігійних культів, чинів колишніх жандармських відділень та колишньої поліції, осіб, котрих в установленому порядку визнали глухонімими, душевнохворими та такими, що перебувають під опікою.

Деякі інші вимоги висувались щодо осіб, котрих призначали на керівні посади в міліцію (маються на увазі завідувачі губернськими управліннями міліції, повітові та міські начальники, їхні помічники). Вони повинні були мати відповідну підготовку, віддані радянській владі та одержати рекомендації від соціалістичних партій, котрі стоять на платформі радянської влади, профспілок, місцевих Рад та двох відповідальних працівників радянських установ, належних до комуністичної партії [90]. Відмітимо також те, що в рамках забезпечення тісної взаємодії між органами міліції та надзвичайних комісій (НК) передбачалось, що там, де в міліції немає надійних керівників, місцевим НК належить виділяти з числа своїх працівників перевірених осіб як кандидатів на ці керівні посади. Співробітників НК належало також «вливати» в місцеві карно-розшукові відділення. Окрім того, завідувачі губернськими та повітовими відділеннями міліції вводились до Колегій місцевих НК. Цим самим досягалось те, «щоб на чолі міліції стояли випробувані комуністи». Зокрема це розпорядження було прийняте «до відома» відділом управління Харківського губвиконкому [92].

Таким чином, очевидно, що визнання радянської влади було чи не одним з найголовніших критеріїв при прийнятті на службу до міліції.

У червні 1919 року Постановою РНК УСРР «Про організацію залізничної міліції» з метою підтримання революційного порядку на залізниці, забезпечення безпеки пересування громадян та охорони народного надбання в смузі відчуження залізничних доріг УСРР було створено радянську робітничо-селянську залізничну міліцію [93]. Варто зазначити, що деякі положення цього документа фактично дублюють положення, викладені в уже згаданій Інструкції

по організації радянської РСМ. У тому числі, стосовно встановлення відповідальності для працівників міліції. Так, при вступі на службу в міліцію кожен громадянин дає підписку про те, що він має право на вступ на службу в міліцію (тобто відповідає всім встановленим вимогам, котрі розглядались вище), зобов'язується прослужити не менше шести місяців, знає відповідне Положення та зобов'язується виконувати всі накази та розпорядження начальника міліції та центральної робітничо-селянської влади.

За дачу неправдивих відомостей в такій підписці та порушення своїх обов'язків працівники міліції підлягали відповідальності у вигляді вищої міри покарання за визначенням суду революційного трибуналу. Крім цього, працівники міліції за вчинення злочинів по посаді підлягали суду революційного трибуналу на однакових підставах з усіма громадянами республіки, причому за вчинений злочин мали нести більш високу міру покарання [90]. Очевидно, що декларування положення про вищий рівень відповідальності правоохоронців за вчинені злочини слугувало фактором, який повинен був би підвищити рівень дотримання законності працівниками міліції.

Зазначимо, що саме революційні трибунали в цей період займали центральне місце в системі радянських органів судочинства. Положення про революційні трибунали було затверджене Народним секретаріатом по судових справах України 23 січня 1918 р. Але у зв'язку зі швидкою зміною обстановки в країні станом на початок 1919 року, коли, власне, і була створена РСМ, деякі норми цього Положення застаріли. Тому 19 лютого 1919 р. РНК України видала декрет «Про суд», яким було затверджено Тимчасове положення про революційні трибунали та Тимчасове положення про народні суди [24, с. 130, 133]. Революційним трибуналам передавались у підсудність справи про контрреволюційні діяння, державну зраду, шпигунство, про злочини по посаді та про саботаж, про спекуляцію, справи про інші злочинні діяння, котрі надходили на розгляд трибуналів за постановами губернських виконкомів. При визначенні покарання революційний трибунал безумовно підкорявся декретам

робітничо-селянської влади України, особливо стосовно найвищої та найнижчої міри покарання. Оскільки міра покарання цими декретами не була визначена, революційний трибунал, встановлюючи таку, керувався у першу чергу інтересами соціалістичної революції, а потім соціалістичною правосвідомістю [37, с. 139].

15 квітня 1919 р. було прийнято Декрет РНК «Про організацію судово-кримінального розшуку» (опубліковано 18 квітня. – *Авт.*). Згідно з ним при контрольно-слідчому відділі народного комісаріату юстиції було створено секцію судово-кримінального розшуку. Відповідні секції створювались при контрольно-слідчих підвідділах губернських, повітових та міських виконкомів. На місцях же створювались органи судово-кримінальної міліції, метою яких було провадження дізнання у кримінальних справах [94]. Менш ніж через місяць Постановою Народного комісаріату юстиції (НКЮ) було введено в дію Положення про органи кримінального розшуку та судово-кримінальної міліції [95]. А 3 квітня 1920 р. було прийнято Постанову РНК УСРР «Про організацію відділень кримінального розшуку», якою встановлювалось, що всі існуючі до цього часу кримінально-розшукові установи повинні бути реорганізовані відповідно до даного нормативно-правового акта. Для загального керівництва, контролю та управління кримінально-розшуковою справою в УСРР при Головному управлінні РСМ НКВС було створено Центррозшук як вищий керівний орган [96]. На працівників карного розшуку поширювались і деякі положення Інструкції по організації радянської РСМ. Зокрема, стосовно відповідальності працівників розшуку за вчинені посадові злочини зазначалось, що вони «підлягають відповідальності перед судом революційного трибуналу на однакових підставах з усіма громадянами республіки, причому за вчинений злочин несуть більш високу міру покарання» [90].

Таким чином, розглянуте Положення встановлювало для працівників загальної і залізничної міліції, а також карного розшуку, більш високу міру покарання за вчинений злочин порівняно з іншими громадянами. При цьому



малися на увазі «злочини по посаді» (тобто, посадові злочини). Питання ж, чи має встановлюватись більш висока міра покарання за не посадові злочини, вчинені працівниками міліції, або ж за злочини, вчинені не при виконанні службового обов'язку, у Положенні не розглядалось.

Одним із засобів забезпечення дотримання вимог законності працівниками міліції було забезпечення реалізації права громадян на скарги на дії міліції. Виявом цього стало розпорядження головного комісара міліції стосовно заведення завідувачами резервом, кримінально-слідчими та районними комісаріатами радянської міліції в районах книги скарг. Знаходитись вони мали в чергових кімнатах на видному місці, і кожен громадянин-відвідувач мав право записати до неї свою скаргу [97].

Крім цього, Циркуляром НКВС УСРР «Про боротьбу зі зловживаннями з боку працівників міліції» було встановлено, що в найкоротший строк при вході до губернських, міських та повітових управлінь міліції мали бути встановлені скриньки з написом «Для скарг на дії міліції». Відповідні керівники повинні особисто розглядати скарги, наказуючи провести дізнання по всіх скаргах на незаконні дії міліції. Встановлювався і порядок реєстрації таких скарг. Реєструватись вони мали в особливих, прошнурованих, з сургучевою печаткою, книгах. Причому і на самих скаргах, і в книгах реєстрації відмічались результати дізнання. Окрім цього, після з'ясування факту злочину та визначення покарання в кожному окремому випадку про це необхідно було опублікувати інформацію в місцевій газеті, в наказі по міліції та вивісити оголошення над скринькою для скарг.

Подібні нововведення були викликані тим, що громадяни нерідко скаржились на міліцію, звинувачуючи її в грубості, насильстві, хабарництві, вимаганнях, злочинній бездіяльності і не тільки. З метою подолання таких явищ Управління РСМ НКВС вимагало від усіх завідувачів губернськими управліннями та керівників міської і повітової міліції на місцях негайної боротьби з означеними фактами.



У випадку, якщо буде виявлено, що міліціонер або службовець відділу міліції зловживає своїм становищем, то його потрібно негайно звільнити та передати до суду «за всією суворістю революційного закону».

З метою підвищення морального рівня міліціонерів було озвучено необхідність створення в усіх районах комуністичних осередків [98].

Варто зазначити, що на фоні вже означених проблем в діяльності міліції певне занепокоєння викликав стан виконання міліцією своїх прямих обов'язків, адже у 1919 році органами міліції та карного розшуку було розкрито лише 5% вчинених злочинів [99].

Певна увага приділялась питанню нормативного врегулювання використання зброї працівниками міліції при виконанні службових обов'язків. Зокрема, начальником Ізюмської міліції Євтушенком було поширено «Інструкцію про використання зброї службовцями радянської міліції під час виконання службових обов'язків» [100]. У ній зазначалось, що працівник міліції при виконанні службових обов'язків міг застосувати зброю за таких обставин: для відбиття всякого збройного нападу на радянську владу і її представників; для відбиття всякого збройного нападу, вчиненого на нього; для відбиття нападу, хоча б і не збройного, але здійснюваного декількома особами або навіть однією особою, але при обставинах, коли ніякий інший засіб захисту не був можливим; для оборони інших осіб, коли ніякий інший засіб оборони не був можливим; при затримці злочинця, коли він буде перешкоджати йому зазначеними вище насильницькими діями, або коли неможливо буде переслідувати або наздогнати його при втечі; при переслідуванні арештанта, що скоїв втечу із в'язниці або з-під варти, коли неможливо наздогнати його, або коли він противиться затриманню передбаченими вище насильницькими діями.

Зазначимо, що ст. 46 ЗУ «Про Національну поліцію» від 20 грудня 1990 р. [74] передбачає дещо ширший перелік випадків, у яких поліцейський має право застосувати зброю, але, в тій чи іншій інтерпретації, в нього включено всі означені вище пункти. Цей факт свідчить про те, що нормотворцем в означений

історичний період було досить обґрунтовано розроблено регулювання застосування зброї працівниками міліції.

Працівник міліції у разі застосування зброї відповідно до кожного з вищезазначених випадків зобов'язаний був про всі обставини і наслідки застосування зброї доповісти при першій нагоді представникові радянської влади і начальнику міліції [100].

У той же час, на фоні неможливості забезпечити всю міліцію зброєю за державний рахунок, набуло значного поширення явище, коли працівники міліції користувались власною зброєю, отриманою різними способами. Наприклад, у доповідній записці відділу управління Охтирського повітового виконкому від 20 червня 1920 р. зазначалось, що відчувається значна нестача зброї та набоїв, проте «зброя від керівництва отримана не була, а добувається лише шляхом вилучення в кулаків та роззброєння бандитів» [101]. Причому зброя (гвинтівки та револьвери) часто не реєструвалась і не вносились в опис зброї, внаслідок чого розвивалась торгівля нею. З метою припинення таких проявів наказом № 3 Головного управління радянської РСМ було встановлено, що зброя вважається належністю казни, незалежно від способу її отримання. Але міліціонери-комуністи хоча і повинні були реєструвати зброю на загальних підставах, проте, якщо їх відряджали в іншу місцевість або відомство, то належна їм зброя (а не видана міліцією) поверталась. Окремо зазначалось, що комуністи повинні мати видане комітетом партії посвідчення на право носіння зброї. Причому в посвідченні з фотокарткою зазначався номер зброї. Іншим же міліціонерам таке посвідчення не видавалось у зв'язку з тим, що ця категорія працівників має право на носіння зброї згідно з займаною посадою. Осіб, котрі приховували зброю або ж торгували нею, належало негайно передавати до суду революційного трибуналу [102].

Зазначимо, що цим нормативно-правовим актом аж ніяк не заборонялось озброювати міліцію за рахунок роззброєння населення і в подальшому це залишався один з найрезультативніших способів забезпечити міліцію зброєю.

Наприклад, у Приписі Київського губревкому і губпарткому повітовим ревкомам та парткомам, виданому в жовтні 1920 року, адресатам пропонувалося «здійснити заходи по озброєнні міліції за рахунок роззброєння місцевих кулаків» [103]. В Охтирській повітській РСМ налічувалось близько 250 гвинтівок, частина з яких була несправна, кількість патронів доходила до 5 штук на гвинтівку. Добувалася зброя лише шляхом вилучення її у бандитів [101]. А в міліції Бердянська після її евакуації 15 жовтня 1920 року до Маріупольського повіту на 126 осіб було лише 54 гвинтівки з набоями [104]. А в ході засідання РНК в листопаді 1921 року було запропоновано ВУНК не менше 25% відібраної при арештах зброї видавати комскладу міліції; в той же час Постійній нараді по боротьбі з бандитизмом пропонувалось дати розпорядження начальникам губдільниць під відповідальністю та контролем губекономнарад передавати всю відібрану у населення зброю міліції для озброєння останньої [105].

Приділялась увага і забезпеченню законності здійснення працівниками міліції дізнання. З цього приводу було видано низку підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі місцевого характеру. Зокрема, комісар міліції Полтавщини Скиба у своєму наказі від 11 лютого 1919 р. зазначав, що «всі труси та арешти робляться виключно Губерніальною НК і міліцією». Ордери для міліції мали бути підписані виключно начальником міліції [106]. 27 січня 1920 р. було прийнято наказ № 16 по Київській губернській радянській РСМ «Про порядок обшуків, здійснюваних міліцією». Ним до населення м. Києва та губернії доводилось, що обшуки законні лише за наявності у представників міліції ордера. Причому, якщо обшук проводиться в повіті, то ордер повинен бути підписаний начальником повітової міліції, при обшуку в місті – керівником міськміліції, якщо ж обшуки проводяться повсюдно в губернії, то відповідний ордер має бути підписаний начальником міліції губернії.

З метою запобігання можливих зловживань та підробок головам будинкових комітетів було рекомендовано ознайомитись зі зразками ордерів в

управліннях міліції. Це було викликано тим, що саме голови будинкових комітетів повинні були супроводжувати працівників міліції при здійсненні останніми обшуків у відповідних будівлях. Якщо ж означені особи з якихось причин відсутні, то супроводжувати міліціонерів повинні були поняті з числа сусідів обшукуваного [107].

Загалом же, аналізуючи роботу міліції Київської губернії за березень 1920 року варто зазначити, що найпоширенішими проблемами були погане матеріальне забезпечення, неукомплектованість штатів, нестача озброєння та обмундирування, ріст бандитизму на місцях. В таких умовах, як зазначав начальник Київської губернської міліції Ткаченко, ним здійснюються заходи по покращенню стану міліції і водночас ведеться боротьба з посадовими злочинами та хабарництвом у середовищі міліціонерів. З метою отримання відомостей про злочинність в рядах радянської міліції по губернії було розіслано відповідні анкетні листи [108].

Повертаючись до питання додержання законності при проведенні обшуків та інших процесуальних дій, зазначимо, що ордери мали право видавати не лише начальники міліції, а й революційні комітети. Зокрема, в наказі Лохвицького повітового ревкому про відновлення радянської влади в повіті зазначалось, що «всілякі арешти, обшуки та реквізиції без ордера революційного комітету забороняються» [109]. У циркулярі ж начальника Радомишльської повітової міліції зазначалось, що обшуки в повіті здійснюються за ордерами волосних голів революційних комітетів і начальника міліції. За порушення цього правила винні підлягали арешту. Загалом, значним недоліком начальник повітової міліції називає зловживання агентами судкримрозшуку своїм правом на здійснення обшуків та арештів.

Зазначимо, що негативним наслідком вчинення таких дій називається не порушення прав людини, а лише дискредитація радянської влади. З метою подолання в середовищі працівників судкримрозшуку таких негативних явищ, як зловживання, хабарі, незаконні арешти, обшуки та конфіскації, було

вирішено помічених у їх вчиненні осіб негайно заарештовувати та представляти в повітову міліцію (такі повноваження по відношенню до працівників розшуку начальнику повітової міліції надавав той факт, що судкримрозшуки працювали при міліції і начальник повітової міліції був зобов'язаний наглядати за його роботою). Крім цього, вказувалось і на необхідність забезпечення дотримання вимог законності з боку міліціонерів. Адже подекуди серед них були помічені хабарництво, пияцтво та інші неприпустимі речі. Тому на керівників районів було покладено обов'язок стежити за підлеглими міліціонерами і в разі виявлення злочинів або фактів, котрі дискредитують владу, з метою притягнення винних до відповідальності, направляти рапорти на вказаних осіб у повітову міліцію.

На фоні загальної боротьби з пияцтвом та самогоноварінням значна увага приділялась подоланню пияцтва серед працівників міліції; зазначалось, що «питущим немає місця серед червоної міліції». Так, якщо у когось було виявлено самогонку, то її слід було опечатати, особу заарештувати, скласти протокол і справу з заарештованим направити в народний суд. Деяко інакший порядок передбачався у випадку, якщо виявлено самогонний апарат (особливо під час гнання алкогольного напою). Тоді все майно самогонника мало бути конфісковано, а справа із заарештованим передана у повітову міліцію для направлення за підсудністю. Окрім того, що передбачалося покарання для безпосередніх винуватців у вчиненні цих правопорушень, встановлювалось також, що начальники міліції несуть відповідальність за підлеглих їм міліціонерів [110].

І надалі приділялась увага питанню встановлення законності проведення обшуків, виїмок, арештів різними посадовими особами та установами, в тому числі, міліцією та карним розшуком. У серпні 1920 року було прийнято чергову Інструкцію з карного розшуку, в якій, зокрема, вказувалось, що всім співробітникам карного розшуку забороняється здійснювати допити обвинувачених, потерпілих, свідків, давати довідки по справах, вести офіційні

переговори у власних помешканнях і поза житловими приміщеннями місцевих органів. Винних за невиконання такої вимоги слід було заарештовувати та притягувати до відповідальності за посадовий злочин [111]. У Сквирському повіті, м. Сквир та його передмістях почастишали випадки обшуків, арештів та виїмок без належних ордерів. Тому 26 травня 1921 р. відповідним наказом голови ревкому, завідувача відділом управління і начальника міліції по Сквирському повіту, м. Сквир та його передмістях було доведено до відома населення правила здійснення означених процесуальних дій. Так, встановлювалось, що жоден обшук, виїмка чи арешт не можуть провадитись без відповідного ордеру. Ордер мав бути підписаний відповідною посадовою особою або установою та містити відбиток печаті. Причому в обов'язковому порядку всі ордери мали бути зареєстровані у відповідних управліннях міліції: в управлінні повітової міліції, якщо обшук, виїмка чи затримання здійснюється в м. Сквирі чи її передмістях, якщо ж ці дії провадяться десь у повіті, то ордер мав бути зареєстрований в районному управлінні міліції. Не зареєстровані ордери вважалися недійсними. Зазначалось також, що про осіб, котрі з'являються для виконання вказаних дій без ордеру, належить негайно повідомляти в міліцію «для здійснення екстрених заходів по затриманню та притягненню винних у порушенні встановлених правил до суворой відповідальності» [112].

Аналізуючи викладене вище, можна зробити висновок, що до «винних в порушенні вказаних правил» можна віднести й звичайних громадян, котрі намагалися здійснювати арешти, обшуки чи виїмки, не маючи на те жодних повноважень, і тому фактично чинили злочин; і працівників міліції, котрі хоча в силу своїх службових обов'язків мали повноваження на здійснення таких дій, але здійснюючи їх без ордерів або з ордерами, котрі не мали законної сили, фактично теж чинили незаконні дії.

Регулювались також питання ввічливого спілкування працівників міліції з населенням. Так, в Інструкції, адресованій залізничній міліції у зв'язку з

виниклою на заході війною з Польщею, серед обов'язків міліції для забезпечення тилу значиться перевірка документів у осіб, котрі викликають підозру як злочинці чи дезертири. Перевірку повинні були здійснювати особи командного складу міліції спільно з агентами карного розшуку. Особлива увага акцентувалася на тому, що «перевірка повинна здійснюватись швидко, але уважно, без зайвої прискіпливості і з дотриманням безумовної ввічливості спілкування» [113]. Така ж вимога продубльована і в наказі Головного управління радянської робітничо-селянської міліції УСРР від 10 серпня 1920 р. «Про завдання міліції у зв'язку з нападом панської Польщі». Цим же документом на керівний склад міліції «під страхом суворої відповідальності» було покладено обов'язок здійснити комплекс заходів, спрямованих на покращення роботи міліції. Серед них – підняти дисципліну на належний рівень, точно та без затримок виконувати всі видані по міліції накази, розпорядження, інструкції. Щодо осіб, стосовно яких буде помічено несумлінне ставлення до покладених на них обов'язків, саботаж, спекуляція, розкрадання, перевищення влади тощо, приписувалось застосовувати покарання, встановлені Дисциплінарним статутом, або відсторонювати від посади та передавати до суду. Встановлювалась і відповідальність керівників міліції за незастосування покарань, бо передбачалось, що це має вважатись приховуванням винних [114].

Забезпечення ввічливого ставлення працівників міліції до громадян велось і в контексті боротьби з бюрократизмом на місцях. Наказом № 30 по Запорізькій губернській радянській робітничо-селянській міліції від усіх працівників, починаючи з керівників, вимагалось виявляти товариське та шанобливе ставлення до відвідувачів, особливу увагу приділяючи робітникам та селянам [115]. У наказі № 50 по тій же Запорізькій губернській міліції наголошувалось, що при виконанні службових обов'язків всі дії міліціонера повинні бути виключно законні та цілком коректні [116]. В Інструкції для співробітників карно-розшукового відділу м. Луганська зазначалось, що «як на службі, так і поза службою, співробітники повинні дотримуватись правил



загальноприйнятої ввічливості й такту, в усіх випадках і видах викриття у зловживанні спиртними напоями, грі в карти та інше винні будуть піддані покаранню без поблажливості» [117]. А в Інструкції працівникам міліції УСРР 1922 року серед обов'язків міліціонера називалось бути чесним, тверезим та ввічливим з усіма, особливо з міською та сільською біднотою [118]. Встановлювалась вимога ввічливого спілкування з відвідувачами і для співробітників Центррозплідника пошукових собак при Центррозшуку УСРР [119].

Але, незважаючи на неодноразове декларування вимоги про ввічливе спілкування працівників міліції з громадянами, все ж траплялись випадки ігнорування та порушення цих вимог міліціонерами. З метою викорінення такого явища 25 вересня 1922 р. було прийнято наказ № 457 по ГУ міліції республіки «Про ввічливе спілкування з громадянами». Ним на керівників усіх рівнів покладался обов'язок звернути увагу своїх підлеглих на їхнє ставлення до громадян, роз'яснити та донести до них необхідність ввічливого спілкування з ними, особливо, з робітниками та селянами, «уважно вслухаючись в їхні потреби, здійснюючи всіляке сприяння та надаючи перевагу перед іншими». Встановлювалась і відповідальність за невиконання цього наказу – до зняття з посади та передачі до суду [120]. Зазначимо, що відповідальність покладалась саме на керівників.

Продовжувалась практика забезпечення можливості громадян скаржитись на дії правоохоронців, у тому числі службовців карного розшуку. Зокрема, 3 серпня 1920 р. в чернігівській газеті «Прапор Рад» було опубліковано звернення керівника Центррозшуку до громадян України, в якому він наголошував на тому, що про всі кримінальні події губернський або повітовий розшук належить інформувати негайно, що позитивно вплине на боротьбу зі злочинністю. Також в Центррозшук належить письмово або усно повідомляти про незаконні дії начальників і керівників карного розшуку при здійсненні



ними своїх службових обов'язків. Адже це дасть можливість Центррозшуку здійснити відповідні заходи стосовно винних [121].

Окрім прийняття таких нормативно-правових актів на республіканському рівні, право на оскарження дій міліції, а також порядок реалізації такого права, встановлювались і на місцях. Зокрема, в листі начальника Радомисельської повітової міліції, адресованому волревкомам, вказувалось, що в міліцію надходять голослівні заяви про порушення з боку міліціонерів. Надалі прийматись будуть лише ті заяви, котрі міститимуть відомості про те, ким було вчинено правопорушення (посада, прізвище), що і де було зроблено міліціонером неправильно, імена свідків та потерпілих. Також для волревкомів та волкомнезамів, а через них – для сільревкомів та сількомнезамів, встановлювалось право відводу міліціонерів через повітову міліцію як таких, що не відповідають своєму призначенню. Але практична реалізація права відводу можлива тільки в тому випадку, якщо в розпорядження начальника повітової міліції буде надано нового кандидата, на якого є рекомендація волкомнезаму. Такий кандидат повинен відповідати наступним вимогам: бути із середовища незаможних, не молодше 25 років, бажано, щоб він відбув військову службу. В той же час винні у вчиненні правопорушень мали бути негайно звільнені та притягнені до відповідальності [122].

Скарги на дії міліції розглядали губернські відділи управління, які не лише здійснювали керівництво діяльністю та видавали накази по міліції в межах губернії, а й накладали дисциплінарні стягнення на її працівників [123].

Розслідування значних посадових злочинів, вчинених співробітниками карного розшуку, було покладено на «Бригаду-мобіль», створену при відділі Центррозшуку УСРР [124].

Окрім цього практикувалось також забезпечення здійснення нагляду вищестоящими органами над нижчестоящими з питань дотримання ними законності. Зокрема, 20 листопада 1921 р. вийшли роз'яснення до наказу № 58 Управління Харківської губернської міліції від 16 вересня 1921 р., в яких

зазначалось, що після виконання оперативних завдань по карній частині завідувач карним столом мав звітувати про законність і своєчасність їх виконання перед оперативною частиною відділу губрозшуку. Начальник району повинен був здійснювати нагляд за діяльністю кримінально-пошукового столу при ввіреному йому районі міліції. У разі виявлення зловживань із боку співробітників кримінально-пошукового столу, незалежно від міри зловживання, начальник району негайно повинен був доповісти про виявлене відділу губрозшуку для вжиття відповідних заходів, а також доповісти про це начальнику міськмліції [27, с. 93–94].

Певні зміни очікували на міліцію у зв'язку з прийняттям Постанови РНК УСРР «Про тимчасову передачу міліції в підлеглисть військового командування України» [125]. Необхідність воєнізації міліції була викликана тим, що, як зазначалось у газеті «Комуніст», «вся міліція України створена наспіх ... міліціонери всіх видів служби являли собою в величезній більшості натовп людей, абсолютно недисциплінований, ненавчений, босий та роззутий. Відсутність стоячого на належній висоті командного складу, різнорідне та різнокаліберне озброєння, погане постачання і харчування, зрозуміло, не могли сприяти процвітанню міліції, і в важких, серйозних випадках надія на допомогу міліції була дуже проблематична». Тому, з метою дисциплінування кадрів, навчання військовій справі, переозброєння однотипною зброєю та постачання всім необхідним була проведена реорганізація міліції в військовому дусі [126]. Відмітимо тут, що відбулась не повна передача апарату міліції військовому командуванню, а лише встановилась підлеглисть міліції військовому командуванню у відношенні постачання та військово-стройовому. В той же час, питання порядку оперативно-адміністративної служби та визначення компетенції залишалось у віданні НКВС [127]. І хоча воєнізація не принесла тих результатів, яких від неї сподівались, проте вона сприяла оздоровленню і упорядкуванню міліції. Серед позитивних її наслідків можна назвати такі: в результаті проведеної «чистки» було значно поліпшено особовий склад міліції,

в тому числі за рахунок поповнення червоноармійцями; міліція отримала коней, інвентар, фронтову пайку, частину озброєння, спорядження та обмундирування; було введено військове навчання та військове діловодство. Серед негативних наслідків варто назвати невиправдане втручання військкоматів у діяльність міліції; невизначеність штатів у зв'язку з постійними змінами чисельності особового складу [128].

У жовтні 1921 року телеграфом було введено в дію Постанову РНК «Про обов'язковість повідомляти РСМ про кожну особу, що поранена вогнепальною чи холодною зброєю». Нею на лікарський персонал, а також на всіх осіб, у яких перебувають чи до яких прибудуть поранені, покладался обов'язок негайно повідомити про це міліцію. У свою чергу, РСМ, отримавши такі повідомлення, мала негайно розпочати дізнання за вказаними фактами. Встановлювалось, що «невиконання всіх вищезазначених постанов буде каратись по всій суворості революційних законів» [129]. Тобто до відповідальності мали притягуватись як громадяни, котрі не повідомили про відомі їм факти поранень, так і міліціонери, котрі не належним чином проводили відповідне дізнання.

## 2.2. Розвиток нормативної бази та організаційних засад забезпечення дотримання законності працівниками міліції УСРР у 1922–1925 роках

Значні зміни, пов'язані зі зміцненням законності в діяльності міліції, відбулися у 1922 році. 22 березня ВНК по боротьбі з контрреволюцією, спекуляцією та посадовими злочинами та її місцеві органи було скасовано. Натомість при НКВС УСРР було створено Державне політичне управління (ДПУ) [130]. В контексті проведення судової реформи 1922 року було створено радянську прокуратуру. Як зазначав професор П. П. Михайленко, функції, властиві прокуратурі, виконувались різними державними органами і до її створення. Підтримка обвинувачення в суді покладалась на колегії обвинувачів, котрі створювались при революційних трибуналах і радянських народних судах. На ці ж колегії певною мірою було покладено функцію нагляду за законністю дій слідчих та органів дізнання при проведенні попереднього розслідування кримінальних справ. Ця ж функція виконувалась судовими органами, при яких перебували слідчі. Функція нагляду за законністю дій місцевих органів влади була покладена на відділи юстиції виконкомів. Але, незважаючи на це, під час громадянської війни нагляд за законністю не був достатньо повним та одноманітним. Однією з причин такої ситуації була відсутність єдиного центрального органу, котрий би спрямовував діяльність по нагляду [24, с. 224]. У зв'язку з цим 28 червня 1922 р. Постановою ВЦВК було прийнято Положення про прокурорський нагляд. У ньому зазначалось, що державна прокуратура створюється у складі Народного комісаріату юстиції з метою здійснення нагляду за дотриманням законів та в інтересах правильної «постановки» боротьби зі злочинністю. До завдань прокуратури відносились: здійснення нагляду за законністю дій всіх органів влади, господарських установ, громадських та приватних організацій та приватних осіб шляхом порушення кримінального переслідування проти винних та опротестування

порушуючих закон постанов; безпосереднє спостереження за діяльністю органів дізнання і слідства у сфері розкриття злочинів, а також за діяльністю органів ДПУ; підтримання обвинувачення в суді; участь у цивільному процесі; спостереження за правильністю утримання затриманих під вартою [131].

Окрім цього, у 1922 році відбулася кодифікація кримінального та кримінально-процесуального законодавства. В результаті першої кодифікації радянського кримінального законодавства було прийнято Кримінальний кодекс (КК) УСРР. Його Загальна частина повністю повторювала Загальну частину КК РСФРР. Особливі частини обох нормативно-правових актів майже повністю збігались, розбіжність становило те, що Особлива частина КК УСРР була доповнена деякими самостійними статтями у відповідності з постановою ВУЦВК від 23 серпня 1922 р., яка зберегла 11 законів, виданих до прийняття КК та котрі було введено як доповнення до КК УСРР [24, с. 251].

Важливе значення прийняття цього правового акта саме в контексті забезпечення законності в діяльності працівників міліції полягало в тому, що КК УСРР, по-перше, визначав основні поняття та категорії кримінального законодавства, якими у своїй практичній діяльності користуються працівники міліції, що забезпечувало однакове їх розуміння на всій території республіки; по-друге, було подано перелік суспільно небезпечних діянь, котрі визнавались злочинами і боротьба з якими, власне, входила до завдань міліції; по-третє, встановлювалась кримінальна відповідальність і для самих працівників міліції за вчинення ними діянь, визначених як злочини, у тому числі й за посадові злочини.

Постановою ВЦВК від 13 вересня 1922 р. було введено в дію Кримінально-процесуальний кодекс (КПК) УСРР, розроблений на основі КПК РСФРР [24, с. 260]. Цим документом визначались деякі практичні сторони діяльності міліції, що окреслювали правове поле діяльності міліції при виконанні службових обов'язків.

Важливу роль відіграло прийняття Інструкції працівникам міліції УСРР. Окрім іншого, вона містила положення про те, що при несенні служби кожен міліціонер під страхом суворої відповідальності перед законом повинен виконувати дане ним при вступі на службу зобов'язання. А саме: беззаперечно виконувати всі накази та розпорядження керівників міліції, їхніх помічників і т. ін. (під «і т. ін.» ми розуміємо всіх безпосередніх керівників кожного окремо взятого міліціонера – від вищестоящих до нижчестоящих); дотримуватись суворої дисципліни та порядку; слідкувати за виконанням громадянами вимог нормативно-правових актів радянської влади; придушувати виступи проти радянської влади тощо. Окрема увага акцентувалась на тому, що «службове становище міліціонера не дає йому в повсякденному житті ніяких переваг перед іншими громадянами» [118]. Але, як бачимо, даний документ більше спрямований не на дотримання вимог законності працівниками міліції, а на забезпечення ними виконання вимог радянської влади.

Нормативно забезпечувалось і дотримання законності працівниками міліції під час боротьби з бандитизмом у регіонах. У вересні 1922 року в деяких районах ст. Знам'янка було оголошено військовий стан. Цим же наказом до всіх органів, котрі здійснювали операції по ліквідації бандитизму, в тому числі й до міліції, доводилась вимога під час зіткнення зі зграями бандитів, їх окремими керівниками, переховувачами і пособниками застосовувати найсуровіші та найрішучіші заходи, «суворо та неухильно дотримуючись всіх правил та законів, що діють на території, на котрій оголошено військовий стан» [132].

Приймались і рішення, спрямовані на забезпечення дотримання законності під час попереднього ув'язнення громадян. Адже станом на травень 1922 року місця попереднього ув'язнення були переповнені, арешти здійснювали не уповноважені на те суб'єкти, затримані утримувались по кілька тижнів, часто навіть без пред'явлення обвинувачення, доволі поширеними були випадки затримання громадян за малозначні діяння. Усе це підривало «високий авторитет пролетарської законності». Тому спільним наказом народного

комісара внутрішніх справ, голови ДПУ та народного комісара юстиції УСРР було запропоновано в усіх містах створити комісії з представників місцевих органів ДПУ, НКЮ та міліції, котрі не лише повинні переглянути справи затриманих та звільнити тих осіб, в діяннях яких не буде виявлено складу злочину, а й притягнути до законної відповідальності всіх тих, хто здійснює арешти без достатніх на те підстав [133]. Зазначимо, що ще на початку року РНК УСРР було задекларовано положення про те, що особи, котрі утримуються в арештних приміщеннях при міліції, в найкоротший строк, але не більше 7 днів з моменту затримання, мають бути або передані до органів слідства, або звільнені [134].

Велась також боротьба з хабарництвом, у тому числі, за допомогою місцевих губернських відомчих по НКВС комісій. Означені органи створювались при губернських відділах управління та складались з голови, двох членів комісії та кандидата в члени. Головою комісії був завідувач губернським управлінням. На комісії покладалась обов'язки по боротьбі з хабарництвом у всіх місцевих органах, підвідомчих НКВС, у тому числі губернських та повітових установах міліції та карного розшуку. Комісії повинні були мати освідомлювачів з числа бездоганно чесних працівників, причому по міліції та карному розшуку мали бути різні освідомлювачі. Губернські комісії кожні два тижні повинні подавати звіт про виконану роботу до Центральної відомчої по НКВС комісії [135].

Значне занепокоєння у керівництва міліцією республіки викликало таке явище, як безцільна стрільба. Серед направлених на її подолання заходів варто виділити наказ № 382 по ГУ міліції, в якому встановлювалась вимога вести точний облік патронів, у тому числі кількості патронів, виданих в міліцейські караули на кожного міліціонера та нічного сторожа. Також мала фіксуватись витрата патронів (із зазначенням, ким та з якої причини були витрачені). Особиста відповідальність за припинення безцільної стрільби покладалась на керівників міліції. Осіб, які вчиняли таку стрільбу, потрібно було

заарештовувати та передавати до суду трибуналу. Начальників районів, де це явище не подолано, належало передавати до суду як за бездіяльність та упушення по службі. У той же час міліціонери повинні були затримувати винних у вчиненні стрільби і передавати відповідним районам міліції [136]. Аналізуючи наведені положення, доходимо висновку, що на працівників міліції покладался обов'язок затримувати осіб, котрі були помічені в безцільній стрільбі. Водночас здійснювались заходи, покликані унеможливити безцільну стрільбу з боку самих працівників міліції.

Встановлювались також деякі особливості порядку затримання військовослужбовців. Їхнє затримання органами карного розшуку було можливо лише за попереднього повідомлення місцевого коменданта або безпосереднього керівника особи, яку мали затримати. У випадку, якщо мав місце явний злочин, вчинений військовослужбовцем, а попереднє повідомлення вищезначених осіб неможливе, особу потрібно було затримати і негайно повідомити про це відповідний орган військової частини, причому не пізніше, ніж через добу, надіслати копію протоколу і терміново розпочати дізнання. Особи, винні в порушенні цих правил, підлягали притягненню до відповідальності [137].

У низці нормативно-правових актів, котрі стосувалися діяльності міліції та карного розшуку, відмічається зв'язок цих структур з процесом зміцнення законності. Зазначалось, що карний розшук разом з міліцією утверджував «тверду революційну класову законність» [138]. У той же час говорилося, що всі громадяни повинні пам'ятати, що «епоха виключних станів та надзвичайних повноважень» залишилась в минулому. А міліція, в силу важкості, важливості та багатогранності покладених на неї завдань, повинна сама усвідомити принцип пролетарської законності. Адже, «точно виконувати революційний закон та вимагати подібного виконання від інших можливо лише в тому випадку, коли кожен член міліції, починаючи від вищого керівника і закінчуючи молодшим міліціонером, проникнеться розумінням необхідності в



законності та буде стояти на ґрунті законності урядових розпоряджень та роз'яснень, не допускаючи жодних самовільних їх тлумачень, а тим більше дій». Наголошувалось, що міліціонер повинен бути бездоганим не лише при виконанні службових обов'язків, а й в особистому житті. Адже у населення поняття про міліцію має асоціюватись лише з «чесністю, справедливістю, законністю та іншими кращими якостями бездоганих людей». Окремо оговорювалось, що під час затримання правопорушника міліціонер не може допустити самосуду ні зі свого боку, ні з боку інших громадян. Зазначалось і те, що в міліції не повинно бути таких явищ, як хабарництво, беззаконня та відсутність поваги до особи.

Важлива роль у забезпеченні дотримання законності міліціонерами належала керівному складу. Тому керівники повинні були роз'яснити своїм підлеглим важливість покладених на них обов'язків. Адже якщо керівник не зможе прищепити своєму підлеглому повагу до законів, і останній вчинить незаконні дії, котрі дискредитуватимуть владу в цілому, то відповідальність за це має понести і керівник [82].

Саме втіленням у життя положень революційної законності нормотворцем аргументується те твердження, що «жоден громадянин не може бути ні заарештованим, ні затриманим без точного дотримання закону з цього приводу». До того ж, міліції не надавалося право здійснювати арешти, її працівники могли тільки тимчасово затримати громадянина. У зв'язку з цим міліція повинна бути особливо обережною при позбавленні когось свободи. Затримувати ж громадян можна лише у випадках, передбачених ст. 105 КПК УСРР. У камері для затриманих (які раніше називались арештними приміщеннями) не може знаходитись жоден затриманий без належної на те постанови. У камерах повинен підтримуватись порядок, періодично вони підлягають перевірці; необхідно опитувати затриманих на предмет їхніх потреб, а також стежити за тим, щоб не було фактів насильства між затриманими, а тим більше з боку міліціонерів над затриманими. Одразу ж

після здійснення затримання, але не пізніше однієї доби, про факт затримання належало повідомити народний суд, слідчого або прокурора, і якщо протягом 48 годин від них не надійде підтвердження, то затриманого необхідно відпустити [139].

У листопаді 1922 року між ГУ міліції РСФРР та ГУ міліції УСРР було укладено договір, суть якого зводилась до наступного. Незважаючи на те, що міліція УСРР залишалася підлеглою НКВС УСРР, проте з питань організаційної побудови для неї були обов'язковими норми, котрі діяли стосовно міліції РСФРР. Тобто на практиці для міліції УСРР є обов'язковими були всі накази міліції РСФРР стосовно організації, структури, штатів усіх органів міліції, принципів її укомплектування, спеціального та стройового навчання, а також проходження служби працівниками міліції. У разі, якщо з боку ГУ міліції УСРР будуть здійснені певні відхилення від вказаних положень у зв'язку з місцевими умовами України, то про це належало в кожному окремому випадку вмотивовано інформувати ГУ міліції РСФРР. Також ГУ міліції УСРР у майбутньому зобов'язувалось керуватись наказами міліції РСФРР з питань зовнішньої охорони міст, реєстрації міського населення, взаємозв'язків з органами кримінального розшуку, припинення та запобігання злочинів, порядку ведення дізнання, спостереження за правильним здійсненням торгівлі, порядку та правил сприяння органам влади, ведення діловодства та звітності в міліції. Зі свого боку ГУ міліції РСФРР повинно було виділяти командний та адміністративно-господарський склад на укомплектування міліції УСРР [140].

Задля своєчасного ознайомлення міліції з усіма законами та декретами, котрі за родом своєї діяльності видавали Нарком'юст, Наркомзем, Наркомпрод УСРР, Уповнаркомпраці РСФРР при РНК УСРР, Уповнаркомфіну РСФРР при РНК УСРР та виконання яких потребувало участі органів міліції, НКВС було запропоновано встановити тісний зв'язок між цими органами та ГУ міліції.

Адже регулярна розсилка циркулярних розпоряджень давала міліції змогу своєчасно здійснювати заходи щодо проведення їх у життя [141].

Серйозне занепокоєння викликав рівень грамотності серед міліціонерів. Адже станом на кінець 1923 року у складі міліції з вищою освітою працювало лише 0,36% співробітників. Середню освіту мали 8,2% працівників, нижчу – 89,64% і 1,8% міліціонерів були неграмотними [142, с. 22]. Безперечно, цей факт негативно відбивався на роботі міліції.

З розвитком функцій міліції змінювалися й підходи до роботи. Так, в аналізі роботи міліції Донбасу за 1923 рік зазначалось, що необхідно «не лише знати воїнський статут та володіти зброєю, а й знати революційну законність, правильно її тлумачити, а там, де це необхідно, – роз'яснювати». Адже розширення обов'язків міліції, в тому числі у здійсненні сприяння всім органам влади у проведенні ними своїх заходів, вимагало від працівників міліції знання відомчих розпоряджень [143].

Певною проблемою було те, що співробітники карного розшуку при відвіданні в оперативних цілях ресторанів, кафе і тому подібних місць «часто ведуть себе зухвало, грубо спілкуються з публікою та орендаторами і тим самим лише наносять збитки розробці серйозних справ». Керівникам губернських розшуків було наказано заборонити своїм підлеглим прояви подібних грубощів та нетактовності, а також роз'яснити їм, що при здійсненні оперативно-розшукових заходів по можливості необхідно залишатися «в тіні». На винних же в означених порушеннях потрібно накладати дисциплінарне стягнення та звільняти їх зі служби як непридатних [144].

Продовжувалась боротьба з порушеннями, здійснюваними під час провадження дізнання. Викликано це було тим, що на місцях все ще мали місце випадки, коли деякі працівники міліції провадили обшуки квартир без ордерів, при обшукові не запрошували коменданта будівлі і понятих, не складали протоколів або ж не залишали обшуканому копії протоколу обшуку. У зв'язку з цим наказом по міліції Донецької губернії було встановлено, що в подальшому

такі дії будуть розцінюватись як умисна та злісна дискредитація РСМ і, відповідно, суворо каратись [145].

Значною проблемою було те, що працівники міліції, здійснюючи службові обов'язки, вчиняли насильницькі злочини. Так, 12 січня 1923 р. комісія обстежила камери для затриманих при Чернігівській повітській міліції. Члени комісії отримали від затриманих заяви, в яких зазначалось, що працівники міліції побили їх під час затримання. І хоча справа була передана прокурору для розслідування та притягнення винних до відповідальності, проте цей випадок був не поодиноким і подібні ситуації зустрічались у різних губерніях. Це фактично було поштовхом до того, що 12 квітня 1923 р. начальником міліції республіки Федотовим було видано наказ № 183 по ГУ міліції. В ньому констатувався той факт, що «трапляються ще співробітники міліції, котрі, здійснюючи дізнання у кримінальних справах, практикують зуботичини, погрози, а інколи й побої при допитах». Натомість, кожен працівник міліції повинен усвідомлювати, що, по-перше, здійснюючи дізнання, працівники міліції мають справу з людьми, котрі лише запідозрені у вчиненні злочину і в подальшому, після встановлення істини у справі, вони можуть виявитись абсолютно невинними; по-друге, незважаючи на те, що погрози та насильство протягом століть застосовувались як спосіб встановлення істини, проте дані методи сьогодні не викликають довіри, адже під тиском страждань та страху особа може зізнатись в тому, чого насправді не було; по-третє, працівник міліції при виконанні службового обов'язку повинен завжди бути спокійним, ввічливим та коректним, адже ті особи, котрі допускають на допитах насильство над особою, лише дискредитують міліцію в очах населення. У той же час від всіх начальників губернської міліції вимагалось проведення рішучої роботи з викорінення таких злочинних явищ як погрози та побиття затриманих. «Всі співробітники міліції, котрі дозволяють собі застосовувати при здійсненні дізнання або при затриманні побої, погрози чи інше незаконне насильство над громадянами, негайно відстороняються від посади» [146].

Застосовувались заходи і по усуненню правопорушень з боку міліціонерів під час несення ними постової служби. Це було звільнення з рядів міліції або ж передача до суду у випадку вчинення більш тяжкого порушення. Обов'язок слідкувати за порядком несення постової служби було покладено на начальників міліції всіх рівнів [147].

Посилювався нагляд за кримінально-розшуковими установами з боку прокуратури. Викликано це було тим, що «місцеві кримінально-розшукові установи недостатньо усвідомлюють той революційний подвиг, який стався в республіці в сторону встановлення основ революційної законності» і, як наслідок, допускають порушення розпоряджень робітничо-селянського уряду [148].

Тривало здійснення заходів, спрямованих на забезпечення ввічливого спілкування правоохоронців з громадянами. Незважаючи на комплекс таких заходів, до ГУ міліції та карного розшуку республіки продовжувала надходити інформація про грубе поводження працівників міліції та розшуку з населенням. З метою усунення таких проявів було видано наказ по міліції республіки № 132 від 22 жовтня 1923 р. У ньому, зокрема, зазначалось, що «не грубістю, чванливістю та зухвалою поведінкою створюється авторитет міліції, а уважним ... та ввічливим ставленням її працівників до громадян». Особливо в цьому відношенні підкреслювалась необхідність ввічливого ставлення до робітників та селян, на сторожі чийх інтересів, власне, і стоїть міліція та розшук. Відмітимо, що цей нормативно-правовий акт спрямований на керівників міліції, як на тих, хто не зміг донести до підлеглих необхідність належної поведінки з відвідувачами і в той же час повинні вжити відповідних заходів для того, щоб якнайшвидше донести до підлеглих, що «навіть, якщо вирішення питання, по якому звертається громадянин, не залежить від органів міліції, то її працівник зобов'язаний, роз'яснивши це зацікавленій особі, вказати, куди звернутись за його вирішенням» [149].

У розвиток положень, закріплених у згаданому документі, видавались і нормативні акти місцевого характеру. Назвемо, зокрема, наказ по Київському губернському карному розшуку «Про недопущення порушень соціалістичної законності». В ньому зазначалось, що, незважаючи на комплекс розпоряджень, спрямованих на забезпечення ввічливого ставлення до громадян, в карному розшуку все ще трапляються випадки грубого поводження, на що надходили неодноразові скарги від громадян. Подібне явище є недопустимим, таким, що дискредитує карний розшук серед населення. Зважаючи на необхідність викорінення цих проявів, на керівників окружних відділень та всіх відповідальних працівників карного розшуку Київщини було покладено обов'язок у найкоротший строк здійснити заходи щодо викорінення грубощів, донести до працівників, що при здійсненні службових обов'язків вони повинні бути ввічливими, завжди давати повні відповіді на адресовані їм питання, у разі ж якщо якесь питання не належить до компетенції карного розшуку, роз'яснити, куди громадянину належить звернутись для вирішення його проблеми. Особлива увага акцентувалась на необхідності ввічливого спілкування саме з робітниками та селянами, аргументуючи це тим, що саме інтереси в першу чергу цих класів захищає карний розшук. Співробітники, котрі допускать у своїй поведінці невічливе ставлення до громадян, будуть притягуватись до відповідальності та відстороняться від посади [150].

Серед заходів, спрямованих на проведення політично-просвітницької роботи, було зазначено необхідність посилення висвітлення повсякденного життя, діяльності та побуту міліціонерів і працівників карного розшуку, особливо стосовно боротьби зі зловживаннями, хабарництвом та пияцтвом у їхньому середовищі [151].

Загалом же у зверненні начальника міліції та карного розшуку України до працівників цих структур зазначалося, що, незважаючи на певні недоліки, які все ще мають місце в роботі міліції, вона вже усвідомила для себе те, що «вся міліція є невід'ємною частиною робочого класу і ... не тільки покликана

охороняти революційний порядок, а й зобов'язана бути зразком для громадян у здійсненні революційної законності». Відмічалася й роль численних «чисток», проведених у міліції. Адже їх результатом стало не лише скорочення апарату, а й досягнення того, що «в міліції немає більше нечисті, немає більше злочинності як масового, постійного явища, а лише окремі злочинці, з якими сама ж оздоровлена міліція веде нещадну боротьбу» [152].

1 грудня 1923 р. НКВС УСРР затвердив Правила проходження служби в робітничо-селянській червоній міліції та карному розшуку. Окрім іншого, ними визначалось, що особи, котрі вступили на службу в міліцію та розшук, вважаються такими, що перебувають на державній службі. Вони зобов'язані дотримуватись вимог загального законодавства та спеціальних актів, які видаються по міліції та розшуку. Встановлювалась також можливість притягнення до кримінальної відповідальності службовців міліції відповідно до чинного КК УСРР. Так, незважаючи на те, що служба в міліції була добровільною, особи, котрі належали до стройового складу міліції та розшуку, зобов'язувались прослужити в цих структурах не менше року. Це зобов'язання підтверджувалось спеціальною підпискою, котру кандидат на службу давав разом з подачею заяви.

Зазначимо, що до стройового складу відносилась основна частина працівників міліції та карного розшуку, виключаючи політичний, адміністративний, канцелярський та нестройовий (шофери, столярі, працівники кухні тощо) штат. Якщо ж особа залишить місце служби до закінчення обов'язкового річного строку з метою ухилення від служби, то вона підлягає відповідальності як за втечу згідно із ст. 204 і 206 КК УСРР.

У разі переведення особи, котра служить в міліції (переміщення на таку ж або на відповідну їй посаду), якщо вона не прибуде на нове місце служби у термін, зазначений у спеціальному приписі, без поважних причин, то вона підлягає кримінальній відповідальності як за самовільну неявку на службу відповідно до ст. 204 і 205 КК УСРР.



Передбачалась цими Правилами і можливість зміщення працівника на нижчу посаду. Причому в дисциплінарному порядку на нижчу посаду особу можна було змістити не більше, ніж на один розряд, з утвердженням вищим керівником. Особи ж, винні в порушенні цієї вимоги, підлягатимуть притягненню до кримінальної відповідальності за ст. 106 КК УСРР. На керівників покладалась можливість відсторонити особу із займаної посади, тобто, тимчасово заборонити їй виконувати посадові обов'язки. Своє відсторонення особа могла оскаржити відповідно до Дисциплінарного статуту робітничо-селянської червоної міліції. Якщо з'ясується, що начальник відсторонив або звільнив підлеглого без належних на те підстав, то він підлягає дисциплінарній або кримінальній відповідальності (згідно із ст. 105, 106 КК УСРР).

Згаданий документ містив правила проведення атестації осіб командного, політичного та адміністративно-господарського складу міліції та карного розшуку. Причому, передбачалось право атестованого на оскарження рішення, прийнятого по атестації. Скарга повинна була подаватись у письмовій формі та містити мотивоване обґрунтування, бажано, підкріплене фактичними даними. У той же час, за надання скарги з неправдивими відомостями особа підлягала притягненню до дисциплінарної або кримінальної відповідальності (ст. 109 і 174 КК УСРР). Також дисциплінарній або кримінальній (ст. 105 КК УСРР) відповідальності підлягав і керівник, «який проявив злий умисел, недобросовісність та упередженість при складанні, розгляді та утвердженні атестацій» [153].

У вже згаданому Дисциплінарному статуті РСМ було сформульовано низку положень, спрямованих на забезпечення дотримання працівниками міліції вимог законності. Насамперед зазначимо, що цим нормативно-правовим актом революційна міліцейська дисципліна визначалась як точне дотримання встановлених в РСМ законами та статутами правил служби і обов'язків щодо поведінки службовців на основі поваги до всіх законів ССРР та УСРР,



беззастережної відданості соціалістичному суспільству та радянському устрою і даній урочистій обіцянці, усвідомлення необхідності підкорення своєї волі приписам закону та наказам керівників, взаємної поваги, згуртованості та товариськості всіх службовців, виховання в собі та інших якостей та здібностей, необхідних для бездоганного самостійного виконання свого обов'язку. Таким чином, вже в самому визначенні міліцейської дисципліни міститься твердження про те, що не лише правила поведінки, встановлені для міліціонерів, повинні ґрунтуватись на вимогах законодавства, а й виконання цих правил повинно здійснюватись невідступно від вимог законів.

У сфері визначення прав та обов'язків міліцейських керівників та їхніх підлеглих декларувався принцип дотримання всіх вимог закону та точного виконання наказів по службі керівників. Причому, говорячи про накази керівників, варто зацентувати увагу на тому, що керівник має право змусити підлеглого до виконання відданого наказу всіма дозволеними законом засобами. Водночас підлеглий зобов'язаний виконувати лише законні накази керівників. Якщо ж він отримає наказ, який передбачатиме вчинення злочинного діяння, то не повинен його виконувати. Натомість, отримавши такий наказ, особа зобов'язана доповісти про це вищому в порядку підлеглості керівнику, або своєму комісарові, або органам ДПУ як органам прокурорського нагляду, а у разі їх відсутності повідомити голові або одному із членів найближчого виконкому.

Встановлювалась відповідальність як за віддання злочинного наказу, так і за його виконання. При цьому за вчинення в рамках виконання наказу керівника злочинного діяння особа підлягала покаранню, визначеному в законі за це діяння. У той же час, керівник за вчинене підлеглим на виконання його наказу злочинне діяння підлягав вищій мірі покарання, визначеній за цей злочин.

Дисциплінарний статут передбачав перелік дисциплінарних стягнень, які можливо було накладати на міліціонера за вчинення ним проступку, тобто

порушення встановлених законом та статутами обов'язків і правил поведінки або недобросовісне, неуважне і недбале ставлення до служби, яке не має ознак складу кримінально-караного діяння.

Принцип дотримання законності працівниками міліції усіх рівнів забезпечувався і можливістю оскарження службовцями міліції «незаконних і несправедливих по відношенню до них дій чи розпоряджень начальників». Велике значення в даному контексті мало те, що була прописана сама процедура оскарження, а також встановлювалась як відповідальність начальників у разі, якщо виявиться, що скарга мала під собою достатні підстави, так і відповідальність підлеглих, якщо вони заявлятимуть завідомо неправдиві відомості. Так, скарга, в якій особа вказувала на обставини, котрі завідомо для неї не мали місця, або ж начальник звинувачувався в діях, котрі він не чинив, і це відомо особі, яка скаржиться, визнавалась неправдивою. За таку скаргу винний підлягав кримінальній відповідальності відповідно до ст. 177 і 179 КК УСРР. Якщо ж після розслідування обставин, котрі спровокували скаргу, буде виявлено, що вона має достатньо підстав, то керівник, на котрого її було подано, притягувався або до дисциплінарної відповідальності, або до кримінальної, згідно зі ст. 105 КК УСРР. Якщо в його діях буде виявлено ознаки більш тяжкого діяння, ніж передбачено ст. 105 КК УСРР, то він підлягав відповідальності згідно з відповідною статтею КК УСРР [154].

Порядок притягнення до кримінальної відповідальності працівників міліції визначався й Інструкцією органам міліції по здійсненню облав. Зазначалось, що все листування, котре стосується майбутньої облави, ведеться цілком таємно. Якщо ж особа порушить це положення, що потягне за собою провал операції, то вона підлягала кримінальній відповідальності згідно зі ст. 117 КК УСРР [155].

13 грудня 1923 р. було оголошено до відома та неухильного виконання затверджену НКВС «Інструкцію начальнику районної міліції». У ній визначалось, що до обов'язків начальника районної міліції, як старшої

посадової особи міліції в районі, відноситься, зокрема, спостереження за виконанням громадянами району законів Робітничо-Селянського уряду, постанов і розпоряджень місцевої влади (тобто, зовнішня сфера реалізації законності). Вимога дотримання законності при виконанні службових обов'язків, адресована начальникам районної міліції, містилась у таких положеннях:

а) обов'язок запобігати та припиняти дії громадян, котрі порушують чи можуть безпосередньо призвести до порушення революційного порядку, безпеки та благоустрою, всіма законними способами;

б) обов'язок виявляти та вивчати кримінальних злочинів та правопорушень у межах, встановлених законом;

в) вимога при виконанні покладених на начальника районної міліції обов'язків суворо керуватись чинними узаконеннями і розпорядженнями центральної і місцевої влади, статутом служби міліції і даною інструкцією;

г) обов'язок начальника районної міліції виконувати всі законні розпорядження районного виконавчого комітету, котрі стосуються його служби;

д) вимога при виконанні службових обов'язків суворо дотримуватись встановленого законом порядку;

е) вимога при спілкуванні з громадянами бути ввічливим, звертатись до них на «Ви».

Окрім цього визначались випадки, в яких начальник районної міліції мав право застосувати зброю. А саме:

– при збройному нападі на нього чи при збройному спротиві його законним вимогам;

– для відбиття здійсненого на нього нападу, хоча і не збройного, але такого, що становить небезпеку для його життя, здоров'я, свободи чи зробленого з метою відбити супроводжуваних арештантів чи відібрати у нього

майно, гроші, папери чи зброю, котрі знаходились у нього по справам служби і коли інші способи захисту були неможливі;

– для захисту інших осіб від здійснюваного нападу, що становить небезпеку для їхнього життя, здоров'я і особистої недоторканості, якщо застосувати інші засоби захисту не було можливості;

– для припинення насильницького посягання на майно, якщо припинити це посягання іншими засобами неможливо;

– для затримання злочинця та упіймання арештанта, дезертира, що втекли з-під варти, коли наздогнати і затримати їх не можна інакше, як шляхом застосування зброї.

Про всі випадки застосування зброї начальник районної міліції повинен повідомити начальника окружної міліції, вказавши кількість використаних вогнепальних набоїв.

Якщо в результаті застосування зброї когось було вбито чи поранено, начальник районної міліції повинен негайно скласти про це протокол, в якому викласти обставини справи, зазначивши число вбитих та поранених з визначенням їхніх особистостей. Зазначений протокол мав бути негайно направлений дільничному помічнику губерньського прокурора [156].

Відповідно до Дисциплінарного статуту РСМ кожен міліціонер зобов'язувався суворо та неухильно дотримуватись міліцейської дисципліни. Вказувалось також на те, що міліцейська дисципліна зобов'язує:

– дотримуватись усіх вимог закону;

– точно виконувати накази по службі керівників;

– добросовісно та свідомо виконувати службові обов'язки;

– не залишати проступків підлеглих без впливу;

– розвивати та підтримувати в собі та інших воїнський дух та революційну честь.

Обов'язок дотримання працівниками міліції вимог законності декларувався в таких вимогах щодо виконання наказів. Усі працівники міліції

під час виконання службових обов'язків можуть бути як керівниками, так і підлеглими, і віддаючи підлеглому наказ, начальник зобов'язаний всіма дозволеними законом способами змусити його цей наказ виконати. Водночас зазначалось, що підлеглий не повинен виконувати наказ злочинного характеру. Отримавши такий наказ, особа, не виконуючи його, повинна негайно доповісти про це за належністю.

Важливу роль у встановленні законності відіграло визначення порядку оскарження працівниками міліції незаконних чи несправедливих щодо них дій начальників. Не допускались скарги на суворість стягнення, якщо начальник, котрий наклав стягнення, не вийшов за межі наданої йому законом влади. Скарга мала бути подана не пізніше, ніж через п'ять днів після того моменту, як міліціонеру стало відомо про порушення його прав. Якщо скарга не могла бути подана в означений строк через об'єктивні причини (хвороба, відрядження, службовий наряд чи інші не залежні від нього обставини), то особа мала подати її протягом трьох днів після закінчення дії вказаних обставин. Письмові скарги, не підписані скаржниками (анонімні), не розглядались.

Керівник, котрий отримав скаргу, був зобов'язаний приступити до її розгляду не пізніше наступного дня. Розслідування по скарзі залежно від її змісту, складності обставин та службового становища керівника, який отримав скаргу, здійснювалось або особисто ним, або за його дорученням одним із підлеглих. Але для розгляду скарги не могла бути призначена особа, підлегла тій, яка скаржилась, або тій, на яку надійшла скарга.

Рішення по скарзі мало бути винесено не пізніше трьох днів з моменту її отримання. Виняток становили особливо важкі випадки, котрі вимагали тривалого розслідування. У будь-якому випадку, якщо протягом двох тижнів особа, котра подала скаргу, не отримає рішення по ній, то вона мала право подати скаргу наступному за підлеглистю начальнику [154].

Здійснення ж розробок та дізнання відносно посадових злочинів, вчинених місцевими працівниками міліції та розшуку, покладалось на підвідділ карного

розшуку, про що зазначалось у Положенні про НКВС 1924 року [157]. Така сама норма містилась і в пояснювальній записці до структури та штатів НКВС 1924 року [158].

Зазначимо, що законоположення та постанови стосовно відповідальності працівників міліції, в тому числі й кримінальної, які були чинні відносно загальної міліції, поширювались також на міліцію промислову [159].

У деяких регіонах серед причин, які призводили до порушень «правильності побудови боротьби зі злочинністю», а саме правильності провадження дізнання, називалась нестача юридичних посібників в частині окружних відділів міліції, що унеможлиблювало правильне виконання тих чи інших положень радянського законодавства. Усунути такий недолік планувалось за рахунок закупки юридичних посібників для міліції та розшуку [160].

У той же час велась певна робота, спрямована на покращення систематизації нормативно-правових актів, котрі у своїй практичній діяльності використовує міліція. Зокрема, на засіданні колегії НКВС, яке проходило у червні 1924 року, було прийнято рішення видати збірник наказів, у якому помістити всі накази по міліції та розшуку, починаючи з 1 січня 1924 р. та які не втратили своєї актуальності на момент прийняття цього рішення. Видання було вирішено оформити окремими збірниками по 1000 примірників кожного, систематизувавши їх по різним галузям роботи міліції та розшуку [161].

Забезпечення дотримання законності в діяльності міліції здійснювалось і через заборону втручання в її діяльність. Так, в обов'язковій постанові Київського губерніального виконавчого комітету зазначалось, що заборонено втручатись у розпорядження міліції під час виконання нею службових обов'язків. Дана норма стосувалась як приватних, так і урядових осіб, крім тих, яким за родом служби надано право нагляду за міліцією. Натомість у разі, якщо вчинки працівників міліції викликатимуть сумніви в їх правильності, то про це належало негайно сповістити Управління губміліції та адміністративний відділ

губвиконкому в м. Києві, а в округах – місцевого начальника управління міліції та окружний адміністративний відділ [39, с. 355].

Водночас, з метою забезпечення дотримання працівниками міліції вимог законності при безпосередньому здійсненні ними службових обов'язків, було прийнято низку нормативно-правових актів різного рівня, які регулювали окремі аспекти діяльності міліції. Так, наказом по міліції та кримінальному розшуку УСРР №156 встановлювались випадки, в яких допустимо застосування наручників щодо злочинців, а саме: при супроводженні небезпечних злочинців, коли можна припустити спробу втечі або ж спротиву з їхнього боку; при затриманні озброєних злочинців або таких, які здатні чинити опір; при супроводженні злочинців, якщо є підозра, що вони можуть знищити або передати предмети, документи, котрі в них зберігаються в момент затримання (в такому випадку наручники належало зняти тоді, коли з'явиться можливість здійснити особистий обшук затриманого) [162].

Питання, що стосувалися забезпечення дотримання законності працівниками міліції та карного розшуку, порушувалося і в аспекті необхідності зміни методів «воєнного комунізму» в роботі означених правоохоронних органів. Адже саме для періоду «воєнного комунізму» характерним було те, що міліція, отримавши відомості про місце скупчення злочинців, здійснювала наліт або облаву, всіх затримувала, а вже потім починала з'ясовувати, «хто правий, а хто винен».

Порушення порядку здійснення облав, що допускались в роботі міліції, і були характерними для періоду «воєнного комунізму», фіксувались і в наступні періоди. Зокрема, 15 листопада 1924 р. службовці Харківської губміліції провели облаву в одному з готелів. Причому облаву було проведено вночі [163], хоча в Інструкції працівникам міліції про здійснення облав чітко вказувалось, що облави повинні здійснюватись вдень і лише в особливо виключних випадках, з дозволу прокуратури, вони можуть проводитись вночі [155].

В ході облави «без розбору, під одну гребінку, безцеремонно та грубо піднімались всі жильці, вчинився повний переполох» [163]. Тобто в даному випадку порушено було і процесуальну норму щодо проведення означеної дії, і мали місце грубощі з боку працівників міліції, що є характерним порушенням для даного періоду. Подолання таких і подібних їм проявів повинно було стати одним з пріоритетних напрямів розвитку міліції. Саме тому серед завдань міліції в 1925 році фігурувало «викорінення всякого роду ненормальностей, зокрема, насильства над заарештованими громадянами» [164].

Загалом за 1925 рік було зафіксовано 1219 порушень законності з боку працівників міліції та карного розшуку УСРР, що становило 7,1% до загальної кількості працівників цих структур [189].

Станом же на кінець 1924 року став очевидним той факт, що методи роботи міліції необхідно докорінно змінювати, і з цією метою відомство приймало відповідні нормативні акти.

Так, у наказі по міліції та карному розшуку республіки від 13 грудня 1924 р. вказувалось, що працівникам міліції та розшуку слід засвоїти, що «зараз основним методом у роботі має бути: спочатку зібрати матеріал, розібратись, а потім уже встановити винних в тому чи іншому злочині». Діяльність міліції мала бути побудована на основі чинної нормативно-правової бази. А втілення в життя «основних завдань з охорони порядку та спокою в країні та забезпечення кожному чесному громадянину безпеки, впевненості в твердості та непорушності законів, впевненості в завтрашнім дні» вимагає з боку міліції обізнаності щодо своїх обов'язків, що виявляється у знанні всіх законів і розпоряджень влади та вказівок керівних органів міліції; якісному виконанні цих обов'язків; тактовній поведінці не лише при виконанні службових обов'язків, а й в особистому житті.

Цей час керівництво відомства позиціонувало як період «проведення твердої революційної законності», коли на кожен випадок, який може виникнути в діяльності міліції, мали бути керівні вказівки. А враховуючи той



факт, що з боку міліціонерів допускалися чисельні порушення, робився висновок, що «працівники міліції та розшуку цих вказівок не знають, не вивчають, до цього часу керуються «здоровим» глуздом, здійснюючи, фактично, злочини по посаді, з усіма впливаючими звідси наслідками». З метою подолання таких негативних тенденцій в діяльності міліції було розроблено комплекс заходів, спрямованих, насамперед, на доведення до особового складу вимог чинної нормативно-правової бази та забезпечення її використання у практичній діяльності.

До таких заходів відносились: 1) наказ керівникам міліції та карного розшуку всіх ступенів вивчити закони та вказівки, котрі стосуються діяльності міліції та розшуку, і суворо стежити за тим, щоб їх знали усі підлеглі; 2) наказ широко публікувати та вивішувати на видних місцях інструкції, накази та вказівки керівних органів, за винятком таємних; 3) наказ керівникам районів, «начгубам та начокрам» розробити детальні вказівки на кожний окремий випадок в діяльності міліції, тим самим розвиваючи існуючі вказівки центру, з урахуванням особливостей місцевого життя й роботи міліції та розшуку. Після затвердження цих вказівок центром керівники мали забезпечити втілення їх у життя. По одному примірнику таких вказівок слід було представити в ГУ міліції та карного розшуку; 4) наказ перед початком виконання особою своїх службових обов'язків, незалежно від того, буде це постова служба, обшук, облава тощо, проводити обов'язковий інструктаж для всіх учасників (від рядових працівників до керівників) тієї чи іншої операції; 5) наказ посилити виховну роботу серед міліцейсько-розшукових працівників [163].

Серед завдань, які ставились перед міліцією на початку 1925 року, варто звернути увагу на ті, які безпосередньо стосувались дотримання законності працівниками міліції та наближення її до населення. Це – організація якнайчастіших доповідей та звітів на підприємствах та сільських зборах, під час яких необхідно проводити роз'яснення цілей та значення органів міліції та розшуку, їхньої роботи у даній місцевості; викорінення практики вирішення

тих чи інших питань «за інстинктом» чи «за натхненням», а натомість перехід до суворого дотримання закону, інструкцій та положень центру; ще більше наближення міліції з районних сільських центрів до селян (цим принципом необхідно було керуватись і при підборі працівників) [99].

З метою «більш правильного проведення революційної законності на селі» було прийнято рішення встановити тісніший контакт з прокуратурою [164]. Аналізуючи роль прокуратури в утвердженні законності, варто відмітити, що в лютому 1925 року четверта сесія Всеукраїнського ЦВК восьмого скликання вперше в УСРР заслухала спеціальну доповідь НКЮ та прокуратури УСРР «Про діяльність державної прокуратури з часу її організації». За результатами заслуховування доповіді сесія прийняла резолюцію, в якій відмічала помітні успіхи прокуратури УСРР у сфері адміністративного нагляду за дотриманням революційної законності [37, с. 42].

28 вересня 1925 р. ВЦВК і РНК спільно затвердили Положення про службу в РСМ. Першочергового значення в ньому надавалось дотриманню законності працівниками міліції при здійсненні службових обов'язків.

В одному з нормативно-правових актів ГУ міліції УСРР наголошувалось на тому, що «період виняткових положень пройшов, настала пора державного будівництва на засадах суворої законності, коли партизанщина та інші пов'язані з нею прояви вириваються з коренем» [27, с. 75].

У той же час міліціонер позиціонувався як «ходячий довідник для кожного громадянина», провідник революційної законності, котрий зобов'язаний не лише стежити за тим, щоб ця законність не порушувалась, а й знаходити відповіді на всі питання, котрі хвилюють робочих та селян, особливо у сфері знання законів [165].

До причин же порушень законності працівниками міліції можна віднести «правову малограмотність молодшого комскладу», відсутність єдино упорядкованих збірників, котрі містили б норми, що точно та всебічно охоплюють усі форми роботи по практичному здійсненню дізнання. Але поруч

з необхідністю видання посібника по веденню дізнання, наголошувалось на тому, що «варто звернути увагу на слабке розуміння працівниками (міліції. – *Авт.*) важливості класового підходу до порушників» при складанні протоколів та накладанні адміністративних стягнень [164]. Тобто, домінуючим фактором тут постає принцип класовості, а не законності.

### 2.3. Стан дотримання законності в діяльності органів міліції УСРР в період 1919–1925 років

Говорячи про стан дотримання законності в діяльності міліції, слід підкреслити, що залежить він у першу чергу від об'єму правопорушень, вчинених її працівниками. Зазначимо, що скарги на міліцію від населення розпочались фактично з моменту її створення.

Так, у циркулярі НКВС, опублікованому в «Віснику НКВС УСРР» за 19 червня 1919 р., констатувалось, що «з боку громадян Радянської республіки (мається на увазі УСРР. – *Авт.*) нерідко роздаються нарікання та скарги на міліцію, звинувачуючи її в грубоощах, насильстві, хабарництві, вимаганнях, злочинній бездіяльності і т. ін.» [98].

Відмітимо, що відповідно до Постанови НКВС «Про створення Головного управління радянської робітничо-селянської міліції» від 30 березня 1920 р. структурно до міліції входили міліція загальна, залізнична, річкова, морська та кримінально-розшукова [166]. Тому, аналізуючи стан дотримання працівниками міліції вимог законності, доречно звертати увагу на всі види міліції.

Розглянемо стан вчинення правопорушень працівниками міліції у визначений період.

Так, по радянській робітничо-селянській водній міліції станом на 1 вересня 1920 р. маємо такі дані: по Київському району загальне число міліціонерів, звинувачених у злочинах, сягало 75 осіб, за це було накладено 71 дисциплінарне стягнення. Серед правопорушень виявлено 53 випадки недбалого ставлення до службових обов'язків, одна крадіжка, сім звільнень з-під арешту, три випадки грубого поводження з громадянами, десять самовільних залишень посту, два вимагання [167]. Зазначимо, що, незважаючи

на те, що працівниками міліції було вчинено саме злочини, їх було притягнуто лише до дисциплінарної відповідальності, а не до кримінальної.

По Чернігівському району за цей же період було зафіксовано шість злочинів, серед них три самовільні реквізиції. У відомостях про злочинність радянської робітничо-селянської водної міліції по Дніпровсько-Двінській області серед посадових злочинів зафіксовано такі випадки. Міліціонер 1-ої дільниці Чернігівського району Третьяков видав посвідчення на відрядження цивільній особі з фальшивими підписом та відбитком печатки. Третьякова затримано і передано під варту губернської НК до розгляду справи. Окрім цього, трьох міліціонерів обвинувачено в незаконній реквізиції цукру; за постановою колегії губернського НК вони відправлені на фронт. Відмітимо той факт, що НК використовувала відправлення на фронт в якості покарання. Помічник начальника Чернігівського району Дольник та міліціонер Лиман здійснили перевезення залізницею до Харкова цивільної особи за посвідченням для відрядження працівника міліції. Після того повернулись із Харкова з тією ж особою, провозячи з собою недозволений продукт – сіль, придбану з метою спекуляції. Дольника та Лимана затримали і передали під варту до розгляду справи губернською НК [167].

Загалом же, щодо додержання законності в міліції при триманні громадян під вартою начальник міліції і карного розшуку УСРР І. Якимович в одній зі своїх промов зазначав, що «ніякої мови про законність не йшлося. І в міліції, і в карному розшуку заарештовані сиділи інколи цілими місяцями, а коли юрвідділ МВС (міськвиконкому), який відігравав роль нинішньої прокуратури, у червні 1920 року подав запит Донецькому губрозшуку з приводу арешту однієї громадянки, то отримав відповідь: «Повідомляю, що карний розшук знає, що він робить ... а тому пропоную розшуку не диктувати» [168].

Аналізуючи порушення законності працівниками міліції в окремих місцевостях, доречно навести такі дані. Станом на жовтень 1920 року в Ніжинському повіті траплялись одиничні випадки невідповідності міліціонерів

займаним посадам – пияцтво або недбале ставлення до служби. Але вони негайно звільнялись з рядів міліції [169]. У лютому 1920 року начальник Харківської губернської міліції Мірошніченко вказував на випадки застосування насильства працівниками міліції при провадженні дізнання й допитів заарештованих. Такі дії були визнані ним ганебними, і Мірошніченко попередив, що винні будуть негайно віддаватися під суд [170]. В Київській губернії було визнано необхідність проведення фільтрації рядів міліції з метою очищення від бандитів та спекулянтів [103]. Аналогічна ситуація мала місце і в Одеській губернії [171].

Траплялось і таке, що самі міліціонери необґрунтовано затримувались та позбавлялись волі на невизначений строк. Яскравим підтвердженням таких фактів слугує рапорт начальника Київської міської міліції начальнику міліції губернії з проханням викорінити подібні явища. Адже ВНК та особливим відділом було заарештовано міліціонерів та представників командного складу міліції, але згодом (через місяць і більше) їх звільнили за недоведеністю звинувачень. Такі випадки не лише негативно позначались на нормальному ході роботи, а й підривали авторитет міліції. Наприклад, 12 грудня 1920 р. було заарештовано начальника Куренівського району Пятосина, котрого на підставі чуток звинуватили у злочині по посаді. Його відпустили через два місяці. Слідчий, котрий вів його справу, написав резолюцію, що «немає перешкод до його вступу на колишню службу». Начальника Куренівського району Епельбаума також відпустили після місячного затримання. Схожа ситуація склалася з помічником начальника Львівського району Герасименка та іншими.

З метою врегулювання арештів міліціонерів, що носило «епідемічний характер», пропонувалося передавати особу, підозрювану у вчиненні не тяжкого злочину, в розпорядження начальника Київської міської міліції до встановлення факту вчинення злочину; якщо особа того заслуговує, то слід обмежитись підпискою про невіїзд чи передачею на поруки, не позбавляючи її свободи. Також аргументувалась необхідність повідомляти керівника міліції

Києва про факти довготривалого арешту і засудження. Окрім того, зверталася увага на той факт, що в багатьох випадках на ґрунті різноманітних сварок, особистих рахунків, помсти траплялися необґрунтовані заяви в КДНК, автори яких керувалися лише кар'єристськими мотивами [172].

Окрім боротьби із загальнокримінальною злочинністю в рядах міліції, мали місце й досить специфічні випадки притягнення працівників міліції до відповідальності. Так, у Харківській губернії начальники районів ні в якому разі не повинні були відступати, не вступивши в бій з бандою, якщо кількість її членів не перевищує чисельності міліціонерів даного району. Інакше начальники районів і їхні помічники мали віддаватися до суду Ревтрибуналу як боягузи і шкурники, що примазалися до радянської влади [27, с. 134].

Варто відмітити, що одним із засобів, спрямованих на боротьбу зі злочинністю в середовищі міліції, було офіційне поширення інформації про факти покарання працівників міліції за вчинені злочини. Так, у всіх міліційних командах Харківської губернії було зачитано наказ по губернській міліції, яким оголошувалася виписка з газети «Комуніст» від 26 лютого 1921 р. про виконання постанови колегії Харківської губернської НК стосовно міліціонерів 2-го району Харківської міськміліції П. А. Волкова і М. В. Александрова, які брали участь у збройних грабежах 6 грудня 1921 р. у Липовім гаю і 11 грудня 1921 р. у селі Шабасєво. Волков був розстріляний, а Александров засуджений до 10 років позбавлення волі. Начальник Харківської губміліції Кузнецов наголосив усім начальникам міліції і чесним працівникам про необхідність постійного контролю за дотриманням законності всіма чинами міліції. Було запропоновано негайно звільняти зі служби працівників, у діяннях яких виявлено ознаки злочину із занесенням їхніх прізвищ на «чорну дошку» та з передачею цих осіб до суду з метою уникнення дискредитації радянської влади і підриву престижу радянської РСМ [173].

Характерними для цього періоду були порушення законності працівниками міліції в ході придушення селянського повстанського руху. Так,

начальником міліції Катеринопільського району Шабатовим за наказом начальника Звенигородської повітової міліції Макарова було організовано переслідування кошового отамана вільного козацтва С. Гризла. У ході переслідування міліціонери Мовчан і Шараєв його застрелили [174, с. 214].

Говорячи про київську міліцію, варто зазначити, що, відповідно до звіту Київського губернського виконавчого комітету Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів за лютий 1922 року, злочинність серед працівників міліції зменшилась в результаті видалення з неї «неблагонадійного елемента». Значно зменшилось порівняно з січнем того ж року і дезертирство з рядів міліції (в лютому дезертували «всього» 148 міліціонерів). Але за означений період не було фактів притягнення до слідства і передання суду ревтрибуналу за посадові злочини та проступки комскладу, співробітників та міліціонерів. Було накладено дисциплінарні стягнення за малозначні проступки та упущення по службі на 12 осіб комскладу та на 62 міліціонерів [175].

Також звернемо увагу на Радомишльську повітову міліцію. Так, зазначалось, що «з донесень агентів політбюро зрозуміло, що в деяких районах агенти судкримрозшуку зловживають своїм правом обшуку та арешту». Стосовно ж роботи виключно міліції звертає на себе увагу наступна фраза з циркуляра начальника Радомишльської повітової міліції: «міліціонери не скрізь стоять на сторожі інтересів робітників і селян, а, навпаки, зловживають тим, що вони представники робітничо-селянської міліції, і дозволяють неприпустимі речі, як хабарництво, пияцтво і т. п.» [110].

У київській губернській міліції за період з 1 червня по 1 липня 1921 року губернською НК, особливим відділом та губревтрибуналом за різні злочини було заарештовано шість осіб командного складу, п'ять міліціонерів та п'ять співробітників міліції. За упущення по службі дисциплінарному покаранню було піддано дев'ятеро осіб комскладу, шість співробітників, 39 міліціонерів та один робітник [176].



Безперечно, стан дотримання законності працівниками окремо взятого підрозділу формувався на фоні роботи цього підрозділу. Так, у звіті начальника Київського губернського відділення кримінального розшуку станом на 29 вересня 1921 р. зазначалось, що, незважаючи на те, що відділення функціонує вже досить тривалий час, у його роботі існують серйозні недоліки, які необхідно побороти. У цьому відділенні нехтували правилами здійснення слідства та дізнання; заарештованих по кілька днів не записували до книги заарештованих, при тому, що забезпечення на них виписувалось; матеріали по проведених службовцями комендатури та районних управлінь дізнаннях направлялись за підсудністю без перевірки з боку керівника чи його помічників; на місцях подекуди бували випадки, коли в настільних реєстрах є відмітки про вхідні документи, котрі містили повідомлення про події кримінального характеру, але самих матеріалів по дізнаннях або ж відміток про їх направлення немає; більшість книг та справ велися «халатно зі злочинною недбалістю», з початку року не підшиті папери у справах та нарядах; допускалося неналежне поводження з речовими доказами, зокрема виявлено, що більша частина речових доказів розподілялась між окремими службовцями карного розшуку. Існували й інші порушення. Зрозуміло, що на такому фоні нарікання населення на бездіяльність та халатність у роботі карного розшуку носили справедливий характер [177].

Серед чинених працівниками міліції правопорушень мали місце неналежна поведінка при виконанні службових обов'язків і в побуті, у ставленні до громадян, хабарництво, а також перехід окремих міліціонерів або ж цілих груп міліціонерів у банди. [178]. Зокрема, з Радомишльського повіту надходили скарги громадян на пияцтво, побиття заарештованих, хабарництво з боку працівників міліції [122].

Окремо варто вказати на таке явище, як велике число «випадкових жертв» при здійсненні операцій працівниками карного розшуку. Так, відповідно до звіту НКВС УСРР, у 1921 році «під час проведення операцій було вбито 228 і

поранено 62 злочинця, агентів карного розшуку – вбито 60 і поранено 42, а громадян, які випадково потрапили на місце операції, вбито 63 і поранено 24 людини» [168].

У доповіді народного комісара внутрішніх справ Президії ВУЦВК «Про стан міліції України», зробленій у червні 1922 року, зазначалось, що міліція матеріально не забезпечена, що негативно відбивається на її роботі. Адже в таких умовах цінні працівники намагаються покинути міліцію і влаштуватись туди, де їхня праця оплачуватиметься більш високо. Таким чином, у міліції залишаються працювати або ті, кому немає куди піти, або ті, котрі вступили на службу з корисливою метою. І хоча в результаті міліцію буде «очищено» від негідного елемента, проте в умовах матеріальної незабезпеченості дуже важко поповнити її штат новими компетентними працівниками. Нестача грошових коштів вплинула і на роботу працівників розшуку, де також відмічались злочинні прояви [179]. На нараді голів губерньських виконкомів саме матеріальна незабезпеченість міліції називалася «однією з головних причин високого відсотку злочинності серед її працівників» [180].

У числі порушень, чинених міліціонерами в розглядуваний період, досить часто траплялось недотримання вимог щодо ввічливого спілкування з громадянами. Зокрема, в одному з нормативно-правових актів ГУ міліції республіки зазначалось, що хоча міліція і повинна пам'ятати про те, що вона охороняє інтереси, в першу чергу, робітничо-селянської бідноти, проте все ще мають місце випадки, коли «окремі працівники міліції, зустрічаючи громадян «по одягу», проявляють неприпустимо грубе ставлення до осіб бідно одягнених та приділяють дуже багато уваги одягненим за останньою модою» [120].

Характерним порушенням, про що вже йшлося вище, було пияцтво, котре траплялось серед працівників міліції.

Наприклад, у травні 1922 року шість працівників Полтавської окружної міліції взяли стройових коней, купили самогон і розпивали його в одній з соснових посадок. На зворотній дорозі один з міліціонерів був настільки

п'яний, що не міг сидіти на коні і кілька разів падав з нього. Про даний випадок було рапортом повідомлено начальника Полтавської повітової окружної міліції [183]. Загалом же, як засвідчили результати проведення «чистки», на Полтавщині, поруч з пияцтвом, найпоширенішими порушеннями серед міліціонерів були хабарництво, бандитизм, петлюрівщина. Звільнялись також особи з кримінальним минулим [184].

Серед насильницьких злочинів, вчинюваних працівниками міліції під час виконання службових обов'язків, поширеними були побиття при затриманнях та допитах. Також мали місце погрози. Міліціонери, котрих помічено в такій поведінці або ж в іншому насильстві щодо особи, мали передаватись до суду по ст. 112 КК УСРР [146] як за примушування до давання показань при допиті шляхом застосування незаконних заходів з боку осіб, які здійснюють дізнання, що каралось позбавленням волі на строк не нижче одного року з суворою ізоляцією [37, с. 473].

Траплялись порушення і під час несення міліціонерами постової служби. Відмічалось, що «чергові міліціонери, котрі стоять на посту, часто змішуються з гуляючою публікою, розглядають вітрини магазинів замість того, щоб спостерігати за порядком, а інколи самі стають активними учасниками вуличних скандалів та інших правопорушень, з котрими поставлені боротись». З метою подолання таких недоліків виконуючим обов'язків начальника міліції УСРР Федотовим було наказано міліціонерів, котрі недбало ставляться до несення постової служби, звільняти з міліції. У разі вчинення таких важких правопорушень, як залишення поста, сон на посту тощо, їх належить передавати до суду за ст. 208 КК УСРР [147]. У такому випадку міліціонери фактично прирівнювались до військовослужбовців і відповідали за порушення статутних правил постової служби та законно виданих в розвиток цих правил особливих наказів та розпоряджень. Тяжкість покарання залежала від розміщення поста, його важливості, наслідків порушення та обстановки, в якій

його було вчинено, і варіювалась від притягнення до дисциплінарної відповідальності до вищої міри покарання [37, с. 492].

Різноманітні порушення допускалися не лише з боку міліціонерів, а й серед працівників карного розшуку. Зокрема, як приклад притягнення працівників карного розшуку до дисциплінарної відповідальності, наведемо такі випадки. У вересні 1920 року агент Войтович під час виконання службових обов'язків, а саме облави на Озерному ринку, займався сторонніми справами (купив собі мандоліну). Войтовичу було оголошено сувору догану (з наказу по Катеринославському губрозшуку № 188 від 16 вересня 1920 р.). У серпні 1922 року заступника начальника Київського губрозшуку було заарештовано на 30 діб з внесенням у послужний список за недисципліновану поведінку та за те, що під час виконання службових обов'язків він перебував у нетверезому стані, а в його службовому кабінеті виявили замкнену п'яну жінку (з наказу по карному розшуку УСРР № 11 від 12 серпня 1922 р.). Сувору догану було оголошено агентам управління Подільського губернського карного розшуку Шилову та Охріменку за те, що, будучи черговими по управлінню, 7 серпня 1922 р. вони дозволили агентам увечері співати та танцювати в приміщенні губрозшуку (з наказу начальника Подільського губрозшуку № 88 від 11 серпня 1922 р.) [168]. До кримінальної відповідальності було притягнуто агентів Кам'янецького кримінального розшуку Позднякова та Борисова, які, запідозривши у вчиненні крадіжки двох сторожів, котрі працювали на складі неподалік від місця вчинення злочину, вилучили у підозрюваних зброю та приступили до допиту. Але підозрювані не зізнавались, тому Поздняков з Борисовим побили сторожів револьверами, руками та ногами. Проте сторожі все одно не зізнавались. Тому згадані агенти вивели цих осіб на вулицю й ініціювали їхній розстріл (стріляли в повітря). Подільський губернський суд виніс Позднякову вирок – чотири роки позбавлення волі з суворою ізоляцією, а Борисову – п'ять років. Верховний Суд залишив вирок у силі [185].

Серед порушень, зокрема в карному розшуку Київщини, помічались «грубощі та чванство» [150].

Продовжувалась боротьба з порушеннями з боку міліціонерів через засоби масової інформації. Зокрема, на засіданні колегії агітпропу ЦК у вересні 1923 року було прийнято рішення надати масовіший характер журналу «Щит», посилити висвітлення побуту міліціонерів та працівників карного розшуку, у тому числі стосовно боротьби зі зловживаннями, хабарництвом та пияцтвом в апаратах міліції та розшуку [186].

З огляду на таку масовість правопорушень тут доцільно докладніше розглянути практику покарання працівників міліції за їх вчинення.

Як один із прикладів притягнення правоохоронців до кримінальної відповідальності наведемо такий випадок, інформація про який була опублікована в харківській газеті «Комуніст» за 1 лютого 1923 р. До кримінальної відповідальності було притягнуто начальника лінійного кримінального розшуку Лапарєва та частину його агентів. Самого Лапарєва було визнано винним у тому, що він допускав зловживання з боку підлеглих, здійснював незаконні арешти, чинив супротив законним діям ревізійної комісії, «порушував проти негодних йому осіб необґрунтовані звинувачення», привласнював речові докази, розкрадав продукти, складав підробні акти та провокував давання хабара. Трибунал, який вісім днів розглядав означену справу, виніс Лапарєву вирок – розстріл, але було застосовано амністію, в результаті якої покарання знижено до 10 років позбавлення волі. Заступник Лапарєва – Кириленко засуджений із застосуванням амністії до двох з половиною років позбавлення волі. Уповноважений карного розшуку Орленко за неодноразове здійснення незаконних обшуків та арештів, відібрання при обшуках речей, котрі не підлягають конфіскації, для особистих цілей, також із застосуванням амністії засуджений до двох з половиною років позбавлення волі. Освідомлювач Бірюков із застосуванням амністії засуджений до трьох років і трьох місяців позбавлення волі. Йому інкримінувалось провокування

хабара та те, що при вступі на службу до міліції він приховав своє кримінальне минуле. Інші звинувачені з числа агентів карного розшуку визнані винними в пияцтві та дискредитації влади, частково – у привласненні речових доказів, складанні підробних актів. Їх було засуджено до різних строків позбавлення волі, але в результаті застосування амністії звільнено від покарання [181].

Вже в наступному номері згаданої вище газети містилась інформація про злочини, вчинені старшим міліціонером Федосовим та молодшим міліціонером Байдою. Вони вирішили «на гарячому» спіймати Баранникова, який займався приватним забоєм худоби. Зазначалось, що в той же день, але до означених подій, між міліціонерами та Баранниковим сталася сварка. Увечері Федосов та Баранников, не маючи ордерів на обшук, пішли додому до Баранникова. Двері відкрив квартирант Федотов. Дізнавшись, що міліціонери прийшли по справі, він запропонував їм спочатку зайти в домкомбуд, а вже потім – до Баранникова. Навіть провів їх, але, оскільки був легко одягнений, не довів їх до самого приміщення, а лише показав напрямок. Натомість Федосов вийняв з кишені револьвер та наказав Федотову йти з ними, проте останній відмовився. Після цього міліціонери завдали йому кілька ударів. Трибунал, який розглядав справу, визнав вчинені злочини важкими, оскільки такими діями дискредитувалась міліція. Із застосуванням амністії Федосову було винесено вирок – два роки позбавлення волі, а Байді – півтора [182].

І надалі відомством внутрішніх справ розроблялось питання щодо притягнення працівників міліції до відповідальності, в тому числі, дисциплінарної. Так, у вересні 1922 року було прийнято наказ по міліції УСРР «Про дисциплінарні права начальників різних ступенів у міліції», яким передбачались права начальників міліції різних рівнів по накладенню дисциплінарних стягнень на підлеглих осіб [187]. Важливу роль у розмежуванні кримінальної та дисциплінарної відповідальності відіграло прийняття Дисциплінарного статуту РСМ [154]. Адже, як ми бачили, траплялися випадки накладення дисциплінарних стягнень на працівників міліції за вчинення ними

злочинів, що було спровоковано також і неврегульованістю нормативно-правової бази. У названому ж відомчому акті було наведено поняття проступку проти міліцейської дисципліни – порушення службовцем міліції встановлених законом та статутами обов'язків і правил поведінки чи недобросовісне, неухажне і недбале ставлення до служби, котре не містить у собі ознак складу кримінально-караного діяння. Обов'язок накладати стягнення за вчинення проступку підлеглим покладався на його начальника.

На службовця міліції, котрий вчинив проступок, могло бути накладено таке стягнення:

1) зауваження, попередження усне чи в наказі;

2) словесна догана в приписі чи в наказі;

3) не звільнення з казарменого приміщення в неслужбовий час протягом не більше двох тижнів (це стягнення поширювалось лише на тих міліціонерів, котрі були зобов'язані жити в казармі. – *Авт.*);

4) позбавлення права на підвищення по службі, а також на отримання нагород і відзнак по службі на строк від чотирьох до восьми місяців;

5) арешт на 30 діб;

б) зміщення на наступну нижчу посаду.

При визначенні роду та розміру покарання начальник, який приймав відповідне рішення, мав співвідносити його зі ступенем вини підлеглого, з обставинами, за яких було вчинено проступок, тривалістю його служби, попередньою поведінкою, мірою його навченості та загального розвитку, а також станом здоров'я, особливо в час, коли було вчинено проступок [154].

Незважаючи на нормативне визначення поняття «проступок» і чітке розмежування кримінальної та дисциплінарної відповідальності, траплялися випадки, коли за одне й те саме діяння, але вчинене за різних обставин, працівник міліції міг притягуватись як до дисциплінарної, так і до кримінальної відповідальності.



Так, за перебування у стані сп'яніння в публічному місці, не при виконанні службових обов'язків, працівники міліції відповідно до Дисциплінарного статуту підлягали або арешту на 30 діб, або зміщенню на нижчу посаду. Якщо ж працівник міліції перебував у стані сп'яніння при виконанні службових обов'язків, то він підлягав кримінальній відповідальності за ст. 109 КК УСРР [154], а саме, за дискредитацію влади, тобто за здійснення посадовою особою дій хоча і не пов'язаних з його службовими обов'язками, але таких, що явно підривають в очах трудящих гідність і авторитет тих органів влади, представником яких є дана посадова особа, у нашому випадку – РСМ. Такі дії карались позбавленням волі чи примусовими роботами на строк до одного року, чи звільненням з посади, чи позбавленням волі на строк не нижче одного року з суворою ізоляцією [37, с. 473].

Але у даному випадку встановлення різного роду відповідальності за вчинення фактично одного й того самого діяння було викликане аж ніяк не недосконалістю роботи нормотворця, що продублював об'єктивну сторону діяння, визначивши його і як злочин, і як проступок. Натомість визначальним фактором була суспільна небезпечність діяння, що значно вища у разі, коли суб'єктом його здійснення виступає посадова особа, якою і є міліціонер при виконанні службового обов'язку. Отже, в даному випадку встановлення і дисциплінарної, і кримінальної відповідальності було не лише виправданим, а й необхідним.

Встановлювалась кримінальна відповідальність і за подання заяви, в якій особа вказала на обставини, котрі завідомо для неї не мали місця, або звинуватила керівника в діях, завідомо для скаржника ним не вчинених. За таку скаргу винний підлягав відповідальності за ст. 177 і ст. 179 КК УСРР [154], а саме як за завідомо брехливий «донос» органу судової чи слідчої влади або посадовій особі, котра має право порушувати переслідування з приводу вчинення певною особою злочинного діяння, що каралось позбавленням волі на строк не нижче одного року, або ж за завідомо брехливий «донос» чи



показання, поєднане з обвинуваченням у тяжкому злочині, або здійснене з корисливих мотивів, або зі штучним створенням доказів обвинувачення, що, у свою чергу, каралось позбавленням волі на строк не менше двох років [37, с. 473].

Якщо ж після розслідування обставин, котрі викликали скаргу, виявиться, що вона є обґрунтованою, то керівник, на якого вона подана, підлягатиме або дисциплінарній, або кримінальній відповідальності. Причому кримінальній відповідальності він підлягатиме згідно із ст. 105 КК УСРР. Якщо ж в його діях буде виявлено більш тяжкий злочин, ніж передбачений диспозицією цієї статті, а саме зловживання владою, то він підлягатиме покаранню за відповідною статтею КК УСРР [154].

Зловживання владою КК УСРР визначав як вчинення посадовою особою протиправних дій, котрі вона могла здійснити єдино завдяки своєму службовому становищу і котрі, не будучи викликані потребами службової необхідності, потягнули за собою порушення правильної роботи установи або підприємства, чи громадського порядку, чи особистих інтересів окремих громадян [37, с. 472].

У практиці діяльності міліції траплялись такі правопорушення, як невиконання наказу керівника, що було особливо небезпечним у бойовій обстановці.

Дисциплінарним статутом встановлювалось, що якщо підлеглий у бойовій обстановці відмовляється виконувати наказ або протидіє виконанню наказу керівника при виконанні службових обов'язків силою чи зброєю, то начальник зобов'язаний змусити підлеглого виконати свій наказ шляхом застосування зброї. У цьому випадку начальник не підлягав відповідальності за наслідки такої виключної міри, якщо вона була застосована в межах дійсної необхідності. Начальник, що застосував зброю, був зобов'язаний негайно, при першій можливості сповістити про це свого керівника, який, незалежно від

наслідків застосування зброї, робив розпорядження про проведення розслідування стосовно даного випадку [154].

З метою практичної реалізації положень про недопущення порушень законності з боку працівників міліції утворювались і діяли атестаційні комісії. Зокрема, за період з 1 січня по 1 липня 1924 року за результатами роботи атестаційної комісії з київської міліції було звільнено 54 особи. За постановою інспектора губмілрозшуку за зловживання по службі та порушення службових обов'язків було звільнено 24 особи [188].

Одним із найдієвіших заходів, що проводились з метою забезпечення належного рівня дотримання законності працівниками міліції та викорінення правопорушень, вчинюваних її працівниками, було проведення «чисток» міліції, які, у свою чергу, мали подвійне призначення: звільнення міліції від правопорушників, з одного боку, та від противників радянської влади – з іншого. Проаналізована раніше прорадянська спрямованість підбору кадрів на службу до міліції знаходить своє підтвердження у наказі №1 Полтавського повітового виконкому, де зазначалось, що «всім особам, котрі не пройнялися щирим бажанням віддати всі сили справі укріплення завоювань революції, – не місце в радянській робітничо-селянській міліції, такі особи повинні бути замінені чесними захисниками революції». Аргументувалось це тим, що, як з'ясувалось, багато хто з міліціонерів Полтавської повітової міліції виявились такими, що не відповідають своєму призначенню: проявляють антирадянські настрої, не приділяють належної уваги захисту інтересів революції та радянської влади. Серед людей, які проникли в міліцію у «своїх особистих, виключно шкурних інтересах», називаються гайдамаки, петлюрівці та ін. Задля реалізації завдання з очищення лав міліціонерів від неблагонадійних елементів на всіх комісарів міліції було покладено обов'язок ретельно перевірити весь особовий склад та негайно доповісти начальнику міліції про осіб, котрі викликають сумніви в їхній відданості радянській владі, з приводу їхнього звільнення зі служби [190].

Про необхідність перевірки особового складу міліції наголошувалось і в постанові волосних рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів Могилівського повіту. На повітові виконкоми покладался обов'язок «чистки» міліції від спекулянтів, грабіжників і т. ін. [191].

По Київській губернії було віддано розпорядження про фільтрацію особового складу, про що у звіті про діяльність міліції зазначав начальник київської губернської міліції Ткаченко. Зокрема, в Київській міській міліції з цією метою було створено атестаційну комісію [108]. Однією з причин прийняття такого рішення вбачаємо те, що особовий склад ні кількісно, ні якісно не відповідав своєму призначенню.

Саме «чистки», які з різною періодичністю проводилися протягом усього часу існування радянської міліції, відігравали значну роль у забезпеченні належного рівня дотримання законності міліціонерами. Викликані вони були необхідністю подолання певних недоліків, які мали місце в діяльності міліції. Так, саме чистка рядів міліції називається одним із заходів, необхідних для подолання дефектів в діяльності Київської губернської міліції. Передбачалося очищення рядів міліції саме від спекулянтів та бандитів [103]. Акцентування уваги саме на зазначених категоріях осіб дає змогу припустити, що подібні правопорушення мали місце серед міліціонерів.

Питання щодо «чисток» порушувалось і на 2-ій Всеукраїнській нараді завідувачів відділів управління губернських та повітових виконавчих комітетів, яка проходила з 3 по 6 грудня 1920 року в Харкові. Враховуючи те, що охорона революційного порядку відділами управління здійснюється головним чином через міліцію, було визнано необхідним стежити за станом міліції, вилучаючи з її складу «контрреволюційні та дезорганізуючі міліцію елементи» [192].

«Чисткам» підлягав і карний розшук. У протоколі засідання бюро комосередку губернського розшуку Харківщини зазначалося, зокрема, те, що: «через дорікання, що ллються на губрозшук та полягають у тому, що туди потрапляють бандити, хабарники і шкурники, котрі заплямовують таку

відповідальну установу Радянської Республіки, чесні працівники також стають заплямованими і йдуть на іншу службу. Бюро комосередку оголошує нещадну боротьбу всім, хто примазався в губрозшук, доводить до відома вищі політоргани і просить заборонити приватний набір на службу в губрозшук, а лише через партійні організації. Бюро комосередку закликає окремих працівників, які усвідомлюють свій чесний обов'язок, утриматися від звільнення з губрозшуку і допомогти нам викрити і вигнати негідних людей з цієї установи» [193, с. 22, 44]. А у звіті про діяльність Полтавського губвиконкому за 1920 рік зазначалося, що «Управління губрозшуку вичищено від негідного елемента, і заяви про злочини працівників за останні 2 місяці не надходили» [194]. Як бачимо, акції по очищенню міліції були спрямовані на вилучення з її складу як злочинних елементів, так і осіб «неблагонадійних» у ставленні до радянської влади. Підтвердження цьому знаходимо в опублікованому в одеській газеті «Більшовик» спільному зверненні завідувача відділу Управління губвиконкому та заступника начальника губміліції, в якому необхідність проведення «чисток» обґрунтовувалась так: «твердою опорою пролетарського ладу в місті та селі повинна стати робітничо-селянська міліція. Для того, щоб міліція могла впоратись з цією почесною і надзвичайно важкою та відповідальною роботою – викоріненням бандитизму та утвердженням справжнього революційного порядку в країні, робітничо-селянській міліції мають бути віддані кращі сили та матеріальні засоби ... Відділи управління повинні звернути особливу увагу на негайне покращення якісного складу міліції, очистку її від бандитських, нетрудових, спекулятивних або ж близьких до місцевого населення елементів» [171].

Загалом подібні заходи на місцях стали втіленням політики радянської влади по перегляду штату міліції. Адже в березні 1921 року РНК УСРР постановила рекомендувати НКВС переглянути весь підвідомчий даному відомству радянський апарат, з тим щоб, зокрема в міліції, «усунути всі

елементи політично ворожі Радянській владі, а також такі, що скомпрометували себе в очах радянських верств населення» [195].

Незважаючи на те, що «чистки» вже проходили в різних місцевостях країни, нормативно-правовий документ, в якому було визначено мету та необхідність «чисток», категорії осіб, котрі підлягають вилученню з рядів міліції та загальний хід проведення «чисток», було видано лише 22 вересня 1921 р. У наказі головного начальника РСМ УСРР «Про чистку міліції» №37 зазначалось, що необхідність «чисток» визріла у зв'язку з тим, що «в управлінні, заклади та частини міліції проник темний елемент, шкурники, хабарники, спекулянти, кримінальні і навіть політичні злочинці, котрі своїми діями не лише гальмують справу відтворення міліції, а й дискредитують її».

«Чистки» в країні мали організовуватись таким чином. При губернських, повітових та міських управліннях міліції повинні бути створені комісії. До їхнього складу мали входити начальники інспекції міліції, адміністративно-міліційного відділу та карного розшуку, а також відповідальний представник НК. Головує в комісії начальник політсекретаріату (помічник по політчастині).

Завданнями комісії визначались: а) перевірка реєстраційних листів, заповнених співробітниками міліції; б) збір матеріалів з каральних органів на тих співробітників міліції, котрі підлягали розгляду комісією; в) передання за підсудністю належних матеріалів для їх найшвидшої розробки; г) складання списків осіб, котрі підлягають вилученню, а також власних мотиваційних висновків та пред'явлення всіх цих матеріалів у вищі інстанції.

Окрема увага акцентувалась на тому, що всі матеріали належить переглядати надзвичайно уважно, обережно виносити свої постанови, не приймаючи легковажних рішень.

Після утвердження вищими інстанціями всіх осіб, котрі підлягали звільненню з рядів міліції, їх належало направляти або до каральних органів (якщо особа вилучалася з політичних мотивів), або до відповідних навчальних сил (якщо особа підлягала вилученню з технічних причин). Варто відмітити, що

в переліку категорій осіб, які підлягали вилученню, більшість мала ознаки все-таки політичного, а не технічного характеру. Так, вилученню підлягали: а) всі дезертири з фронтів, котрі «у своїх особистих шкурних інтересах проникли в міліцію»; б) провокатори, співробітники старої царської політичної поліції (охранки); в) політичні злочинці, котрі виступали та організовували контрреволюційні виступи проти Радянської влади, будучи їх ініціаторами та керівниками; г) особи, котрі судом позбавлені прав та не відновлені в них; д) особи, котрі експлуатують чужу працю та «прилаштувались» в міліції в особистих цілях; е) особи, котрі при старій владі займали високі адміністративні посади; ж) особи, котрі непридатні до несення служби з виключно технічних, стройових причин.

Зазначимо, що члени РКП не підлягали розгляду комісією, але атестувались та інспектувались у військово-стройовому відношенні у разі, якщо вони займали керівні посади.

Було передбачено шеститижневий строк виконання цього наказу, причому двічі на тиждень губернські комісії телеграфом мали звітувати у Головміліцію про хід виконання поставлених завдань [41].

Таким чином, можна зробити висновок, що хоча метою проведення «чисток» називалось очищення в першу чергу від кримінальних елементів, проте деталізація категорій осіб, які підлягали вилученню з лав міліції, чітко вказує на те, що влада намагалась позбутись насамперед старих спеціалістів поліцейської справи, політичних супротивників, тим самим формуючи міліцейський апарат, максимально лояльний до радянської влади, кожен службовець якого стане провідником, насамперед, революційної законності.

У доповнення до наказу головного начальника РСМ УСРР Політсекретаріатом Головміліції було видано циркуляр про чистку міліції [196].

Окрім «чисток» проводились так звані «оздоровлення» та посилення міліції. Так, весною 1922 року начальник міліції республіки Федотов наказав виділити зі складу Київської, Чернігівської, Полтавської, Кременчуцької,

Харківської, Донецької, Запорізької та Катеринославської міліції по 25 осіб командного та міліцейського складу. Причому ці особи мали бути з числа найсильніших у службовому та політичному відношенні. При практичному виконанні цього завдання слід було керуватись такими розрахунками: з кожної губернії виділяється один керівник повітової міліції, п'ять районних керівників (один – міського і чотири – повітових), дев'ять старших міліціонерів (трьох – міських і шестеро – волосних) та десять молодших міліціонерів.

Начальник міліції відповідної губернії повинен особисто перевірити всіх відібраних осіб, після чого Київська, Чернігівська та Полтавська губернії направляють цих осіб у розпорядження начгубміліції Волинської губернії, а інші – в розпорядження начгубміліції Подільської губернії. У свою чергу, начгубміліції Подільської та Волинської губерній зобов'язані були перевірити новоприбулих своїми комісіями стосовно їхньої відповідності займаним посадам та доповісти про результати [197].

Але, незважаючи на вжиті заходи по «оздоровленню» міліції Подільської та Волинської губерній, її стан все ще залишався таким, що потребував покращення. Про це засвідчили результати інспекційної поїздки начальника міліції республіки по п'яти губерніях: Київській, Полтавській, Подільській, Волинській і Кременчуцькій. Адже хоча завдяки «чистці» особовий склад був значно оздоровлений, проте залишалось сильно розвинене хабарництво, часто в поєднанні з політичною та кримінальною неблагонадійністю. У той же час одним з позитивних моментів був той факт, що «майже немає випадків переходу в банди не лише груп, а й окремих міліціонерів» [178].

Зазначимо, що необхідність проведення «чисток» могла викликатись і тим, що конче потрібно було скоротити надзвичайно роздутий штат міліції. Адже станом на середину 1921 року населення України становило приблизно 26 мільйонів осіб, а штат міліції був розрахований на 289 000 осіб. Тобто на кожні 90 чоловік населення припадав один міліціонер (у 1914 році в таких європейських містах, як Лондон, Париж або Берлін один полісмен припадав на



250–300 осіб). У ході скорочення та «чистки» міліцію і справді було значно скорочено: до 150 000 осіб в другій половині 1921 року, далі – до 100 000 і станом на початок 1922 року – 89 000 чоловік [88]. У червні 1922 року в складі міліції було 39 000 осіб. Це при тому, що матеріальна незабезпеченість працівників міліції спонукала їх до переходу на інші, більш економічно вигідні місця роботи.

У доповіді народного комісара внутрішніх справ Президії ВУЦВК (червень 1922 р.) зазначалось, що «внаслідок чистки, яка в даний час проходить на місцях, негідний елемент, без сумніву, буде видалено, залучити ж на його місце при існуючих матеріальних умовах служби більш підходящих осіб якщо і вдасться, то з великими затратами сил і часу» [179].

Наприкінці 1922 року штат міліції складався з 18 000 осіб [198]. ГУ міліції УСРР було скорочено з 496 до 58 службовців, тобто на 88% [199]. Фактично результати «чистки» задовольняли керівництво міліції республіки в плані скорочення штату. Проте 4-ою всеукраїнською нарадою завідувачів відділів Управління міліції, начальників міліції, начальників карного розшуку, управлінь місць позбавлення волі було зазначено: «враховуючи всю важливість і необхідність всемірної економії коштів на здійснювані витрати, нарада, тим не менш, вважає, що нинішня чисельність міліції у 18 000 осіб в жодному разі не може бути зменшена без серйозної шкоди для охорони внутрішнього порядку країни і нормального виконання важливих державних і суспільних функцій, покладених на міліцію». Але аж ніяк ці результати не задовольняли керівництво міліції щодо якості наявних кадрів, оскільки було визнано необхідність проведення наступної «чистки» [200].

На початку 1923 року приймається постанова ВЦВК «Про затвердження комісії по перегляду та комплектуванню складу міліції». В ній було визначено склад комісії, до якої увійшли: Єрмоценко – голова, а також Каплан, Керпюшин, Плакотлюков, Федотов, Берлін. Комісія та її місцеві органи мали право запропонувати для пояснення будь-яку особу, яку вона знайде за



потрібне запросити, та вимагати від всіх осіб та установ документи і висновки, що торкаються діяльності міліції та її окремих працівників. Постанови комісії вважалися остаточними та оскарженню не підлягали [201].

У цей же час підбивалися певні підсумки масових «чисток» міліції, котрі проводились на території УСРР. Нижче проаналізовано їх результати в різних регіонах. Так, на Полтавщині було «вчищено» 25% складу міліції. Працівники звільнялись як за політичними, так і за загальнокримінальними мотивами. Розпочалась нова «чистка». На Катеринославщині в результаті неодноразового проведення «чисток» лише в Катеринославі було «вчищено» 30 білих та поліцейських і губернія готувалася до наступної «чистки»: створювалися комісії, збиралися матеріали, біографічні дані тощо. Закінчилась «чистка» міліції на Поділлі. В той же час на Волині «чистка» лише розпочалась. У результаті ж попередніх «чисток» з міліції «було викинуто багато тих, хто примазався, випадкового елемента». На 80% було «очищено» командний склад міліції. У Донецькій губернії «чистки» тривали з вересня 1922 року. За цей час було звільнено 30% складу міліції – колишні поліцейські, люди з кримінальним минулим та інші. Але з 1 лютого 1923 року розпочалась нова «чистка». Йшла масова «чистка» і на Одещині [184]. За результатами «чистки» в Одеській губернії станом на кінець березня 1923 року було переглянуто 885 осіб, звільнено 135 осіб, що становило приблизно 15%. З них – 31 особу комскладу та 104 рядових працівника. Звільнялись особи, помічені в хабарництві, службі у білих, «чужді елементи». Деяких було передано до суду [202].

У той же час постановою ВУЦВК від 3 лютого 1923 р. було оголошено нову «чистку» як зовнішньої, так і розшукової міліції від «усіх осіб, котрим в силу їхньої політичної та кримінальної неблагонадійності робітничо-селянський уряд не вважає за можливе доручити охорону внутрішнього революційного порядку». Передбачалось, що цей захід має проводитись із залученням широких мас населення. Задля практичної реалізації цього в губернських та повітових містах при камерах прокуратури відділи управління

мали обладнати скрині з написом «Скарги на дії органів карного розшуку», призначені для збору відомостей та заяв, що компрометують співробітників розшуку. Один раз на тиждень прокуратура повинна була вилучати такі скарги для надання їм подальшого спрямування [203].

Одним із засобів забезпечення об'єктивності й результативності перегляду особового складу була заборона приймати на службу в міліцію нових працівників до закінчення «чистки». Але на практиці мали місце ряд порушень цієї вимоги, тому в березні 1923 року начальник міліції УСРР К. Я. Федотов видав наказ по міліції № 126, яким вимагав «наглухо закрити двері до закінчення чистки рядів міліції для всіх бажаючих вступити в міліцію зі сторони». Виняток допускався лише щодо членів КП(б) та кандидатів, але при обов'язковому попередньому проходженні ними атестаційної комісії [204]. Таким чином, цей виняток у черговий раз ставив членів партії в привілейоване становище порівняно з іншими громадянами держави. При цьому керівники міліції всіх рівнів попереджали про притягнення до відповідальності в разі порушення наказу [204].

Саме на атестаційні комісії покладалась функція «ретельної фільтрації як в політичному, так і в спеціальному відношенні» осіб, які приймаються на службу в міліцію. Відповідно до наказу по міліції УСРР №317 від 5 липня 1923 р. «Про створення атестаційних комісій», вони повинні були формуватись при всіх губернських та окружних управліннях. При губернському управлінні комісія діяла у складі губполітінспектора, начальника адміністративно-організаційного відділу та представника від відділу управління під головуванням начальника губернської міліції. До складу комісії, створюваної при окружному управлінні міліції, мали входити начальник окружної міліції (голова), окрполітінспектор, начальник канцелярії та представник відділу управління [205].

Циркулярами ГУ міліції УСРР від 20 вересня 1922 р. № 0020798/с, від 2 січня 1923 р. № 0025000, від 27 лютого 1923 р. № 0025163 та ін.

пропонувалось видалити з міліції всіх, хто служив у старій поліції або в білих арміях, та всіх колишніх офіцерів старої армії, котрі проживали на території, зайнятій білими, та котрі стоять на особливому обліку ДПУ [206]. Але, незважаючи на неодноразове декларування необхідності видалення з міліції в результаті «чисток» чинів колишньої поліції, на засіданні Центральної комісії по «чистці» міліції та розшуку було прийнято рішення використовувати в роботі радянського карного розшуку колишніх оперативних працівників поліції та розшуку. Проте це рішення не поширювалось на технічних канцелярських працівників міліції. Причому і на тих, які займають такі посади на даний момент, і на тих, які займали їх в старому карному розшуку.

Остаточо спеціалістів старого карного розшуку особисто затверджував начальник міліції та розшуку УСРР, а губернські органи карного розшуку лише мали право тимчасово допустити до роботи таких осіб, причому з санкції завідувача відділу управління та з одночасним порушенням клопотання про утвердження даної особи перед начальником міліції та розшуку УСРР [207]. Очевидно, що метою такого рішення було зміцнити штат карного розшуку, але при цьому максимально проконтролювати політичну лояльність осіб, які приймаються на роботу в цей правоохоронний орган.

Незважаючи на певні послаблення щодо прийняття на роботу працівників старого розшуку, 20 серпня 1923 р. нарком внутрішніх справ – голова ДПУ В. А. Балицький та начальник міліції та розшуку республіки К. Я. Федотов видали спільний наказ, яким знову приписувалось «негайно видалити з рядів робітничо-селянської міліції тих осіб ... котрі до цього часу в ній випадково залишились». Малися на увазі колишні службовці поліції та особи, котрі служили в білих арміях або ж офіцери колишньої армії, що проживали на зайнятій білими території та перебувають на особливому обліку ДПУ. Цим же нормативно-правовим актом передбачалось, що якщо в ході інспекції чи іншим способом виявиться, «що в рядах міліції служить хтось, хто не має права в ній

служити», то керівники таких осіб будуть притягуватись до відповідальності, а саме – передаватись до суду як за приховування та потурання [206].

Підводячи ж результати всеукраїнської «чистки» міліції, проведеної відповідно до постанови ВУЦВК від 2 січня 1923 р., зазначимо, що в її ході з міліції було звільнено 2733 особи. Враховуючи те, що загальна чисельність міліціонерів на той час становила 12 881 особу, відмічаємо, що з рядів міліції було вилучено 19% особового складу [142].

Загалом же, станом на 1 вересня 1923 р. міліція відзначалась як «цілком здорова як по моральним якостям, так і по соціальному стану, політично благонадійна та боекватна» [142]. Як «цілком благонадійний» визнавався склад міліції і станом на грудень 1923 року [209].

Говорячи про результати «чисток» по окремих губерніях в означений період, зазначимо, що з березня по жовтень 1923 року по Харкову з міліції було видалено 10 осіб комскладу та 12 міліціонерів, а по округах – 22 особи комскладу, 3 особи адміністративного господарського складу та 54 міліціонера. Всього по території губернії – 104 особи [208]. В результаті «чистки», яка проводилась з лютого по березень 1923 року, з міліції Чернігівської губернії звільнено 157 осіб. Міліція Донбасу після «чистки» скоротилась на 16% працівників [143; 165].

Загалом же за 1923 рік чисельність міліції та карного розшуку було скорочено до 12 000 осіб. «Вичищено» було: по міліції – 2733 особи (19%), по карному розшуку – 259 осіб (16%) [210].

Аналізуючи загальне скорочення чисельності міліції та карного розшуку з 1921 по 1925 рік, бачимо таку картину: у середині 1921 року їхня штатна чисельність – 189 000 осіб, на 1 січня 1922 р. – 73 098, на 1 січня 1923 р. – 17 919, на 1 січня 1924 р – 10 923 особи, на 1 січня 1925 р – 10 331 особа. Тобто на початок 1925 року порівняно з 1921 роком чисельний склад міліції та розшуку було скорочено на 94,5% і він становив 5,6% від чисельності 1921 року [99].

Проте, незважаючи на всі позитивні наслідки скорочення штату міліції, варто відмітити і деякі негативні аспекти. Один з них пов'язаний із становищем міліції в сільських місцевостях. Так, після скорочення, проведеного в 1923 році, штат міліції в сільських районах складався із трьох осіб: керівника району та двох міліціонерів. Причому не враховувались ні площа території, ні чисельність населення, яке на ній проживає та обслуговується міліцією. Це при тому, що в різних місцевостях ці показники значно варіювалися: площа – від 222 до 2918 кв. верст, населення – від 13 155 до 90 397 жителів. Тобто якщо в середньому в містах один міліціонер обслуговував приблизно 695 осіб, то в сільській місцевості – 16 380 жителів та 270 кв. верст.

Певні кадрові проблеми виникали у зв'язку з високою плинністю особового складу, яка в окремих губерніях коливалась від 50% (Волинська) до 108% (Донецька), і 72% загалом по УСРР. Причиною такого явища називались як недостатня матеріальна забезпеченість міліції та карного розшуку і недоліки кадрової роботи, так і неможливість притягти до кримінальної відповідальності за самовільне залишення служби нарівні з військовослужбовцями відповідно до ч. 1, 2, 3 ст. 205 КК УСРР [164], а саме: за самовільне залишення працівником міліції свого місця служби без цілі ухилитися від служби; самовільну неявку на службу вчасно з відпустки, відрядження, при переміщенні чи в інших подібних випадках, вчинене без мети ухилитись від служби; самовільне залишення установи, до якої належить особа, вчинене в бойовій обстановці. Покарання за такі порушення варіювались від обмежень, передбачених Дисциплінарним статутом, до позбавлення волі на строк до п'яти років з конфіскацією чи без конфіскації майна.

У рамках заходів, спрямованих на покращення ситуації, планувалося вирішити питання про притягнення працівників міліції і розшуку до кримінальної відповідальності за самовільне залишення служби раніше встановленого строку (мається на увазі невиконання зобов'язання, даного при вступі на службу). Аналогічна відповідальність вже існувала для

військовослужбовців [164]. Так, 25 серпня 1925 р. РНК УСРР постановила доповнити § 5 Положення про робітничо-селянську міліцію приміткою в такій редакції: «Стройові працівники міліції та активні працівники карного розшуку, зобов'язані за договором служити протягом річного строку і самовільно залишивши службу раніше його закінчення підлягають відповідальності по ст. 107 КК УСРР» [211].

У той же час, диспозиція ст. 107 КК УСРР мала таке формулювання: «бездіяльність влади, тобто, невиконання посадовою особою дій, котрі вона за обов'язками своєї служби повинна була виконати». Це порушення каралось позбавленням волі чи примусовими роботами на строк до одного року, чи звільненням з посади, чи позбавленням волі на строк не нижче одного року з суворою ізоляцією.

Зазначимо, що під «посадовими особами» законодавець розумів осіб, котрі займають постійні чи тимчасові посади в якійсь державній (радянській) установі чи на підприємстві, а також в організації чи об'єднанні, котре має по закону визначені права, обов'язки і повноваження у здійсненні господарських, адміністративних, просвітницьких та інших загальнодержавних задач [37, с. 473].

У 1925 році відзначалось 6-річчя від часу створення радянської робітничо-селянської міліції, активно проводилось обговорення того, що було зроблено в попередні роки, і, зокрема, висвітлювались результати «чистки». Причому досить чітко простежується причинно-наслідковий зв'язок між впровадженням революційної законності та «чистками». «Введення твердої революційної законності в першу чергу пред'явило надзвичайно серйозні вимоги до працівників міліції ... Постало питання про чистку рядів міліції, підбір відповідних кадрів працівників міліції, навчання тощо ... Кількісно міліція скоротилась до 10 919 осіб» [165]. З метою покращення кадрової політики в роботі міліції 1 квітня 1925 року було прийнято Постанову ВУЦВК і РНК УСРР «Про Всеукраїнську школу командного складу міліції й кримінального

розшуку» [212]. У «Бюлетені НКВС УРСР» зазначалось, що Всеукраїнська чистка 1923 року особового складу із заборною працювати колишнім поліцейським та кримінальним сищикам допомогла міліційно-розшуковому апарату вступити в епоху його зміцнення, спеціалізації, вивчення роботи [213]. Тобто, незважаючи на певні проблеми, викликані високою плинністю кадрів, загалом результати «чисток» визнавались як позитивні.

У той же час у резолюції по доповіді М. В. Скрипника «Про революційну законність» на II сесії ВУЦВК IX скликання називався перелік порушень революційної законності, що мали місце у владних структурах: неухвалене ставлення окремих представників влади на місцях до потреб селян, боротьба місцевих органів влади зі спробами селян оскаржити незаконні дії місцевої влади шляхом погроз, залякування, арештів, призупинення руху поданих скарг, викривлення та порушення принципів виборчого права при проведенні виборчих кампаній, допущення незаконного втручання в область регулювання земельних відносин та ін. Називались і причини, які гальмують викорінення таких явищ, що порушують революційну законність, на селі. Серед них і недостатня чисельність працівників міліції та розшуку [214]. Але, хоча про це і не йдеться в резолюції, причиною порушень законності могла бути також і висока плинність кадрів міліції, спровокована частими «чистками», та відмова від старих спеціалістів поліції і розшуку. У сукупності такі фактори унеможлилювали набуття практичного досвіду працівниками міліції, які постійно змінювались.

При підведенні підсумків роботи робітничо-селянської міліції за 1919–1926 роки знову порушувалося питання щодо «чисток». Причому міліцію розглядали «як один з бойових органів захисту Радянської влади в період громадянської війни і провідник революційної законності в період переходу на мирне будівництво». Зазначалося, що результатом «чистки» міліції в 1925 році стали судові процеси в Києві, Херсоні та інших місцевостях та перегляд усього особового складу [215]. Зокрема, внаслідок перевірки, здійсненої в Херсоні

восени 1925 року, було усунено з посад 38 осіб (перевірено 344 особи) [216]. «Це говорить не про слабкість апарату, а, навпаки, про його укріплення. Були елементи, котрі не гідні носити високе звання працівника робітничо-селянської міліції... Видалення їх означає укріплення апарату». Зазначалось, що з видаленням негідного елемента потрібно було закріпити досягнутий результат ретельним відбором бажаючих вступити до рядів РСМ [215]. Загалом же саме хвиля судових процесів над працівниками міліції, що мали місце в Херсонському, Маріупольському, Київському та інших округах, стали поштовхом до того, що за директивою вищих законодавчих органів УСРР було здійснено всеукраїнський перегляд особового складу органів міліції та розшуку. В результаті більш ніж шестимісячної роботи з посад було знято 11,6% всього переглянутого особового складу (у 1923 році в результаті всеукраїнської чистки міліції та карного розшуку звільнено 15% працівників). Причинами для звільнення були вчинення злочину або підозра в його вчиненні, пияцтво, негідний спосіб життя, невідповідність службі тощо. Зі звільнених осіб 7,9% були притягнені до кримінальної відповідальності [217].



## Висновки до розділу 2

Підсумовуючи розгляд проблеми розвитку організаційно-правових основ забезпечення законності в діяльності міліції УСРР (УРСР) до 1925 року, охарактеризувавши нормативну базу забезпечення дотримання законності в органах радянської міліції у 1919–1925 рр., давши історико-правовий аналіз стану правопорушень, вчинених працівниками міліції в означений період, доходимо таких висновків:

1. Створення міліції радянської України відбувалося в досить складних умовах. І хоча після прийняття Декрету РНК України «Про створення міліції» від 9 лютого 1919 р. цей процес певною мірою отримав своє нормативне врегулювання, залишалось багато питань, котрі потребували конкретизації, в тому числі й стосовно забезпечення дотримання працівниками міліції вимог законності. Викликано це було, насамперед, досить високим рівнем вчинення працівниками міліції правопорушень, найпоширенішими з яких були насильство, хабарництво, вимагання, злочинна бездіяльність та інші.

2. З метою подолання високого рівня правопорушень у середовищі міліції та забезпечення законності було здійснено комплекс заходів, серед яких варто виділити такі:

– встановлення для працівників міліції та карного розшуку більш високої міри відповідальності за вчинені злочини порівняно з іншими громадянами республіки;

– встановлення підсудності посадових злочинів, вчинених працівниками міліції та карного розшуку, революційним трибуналам;

– проведення воєнізації міліції;

– забезпечення реалізації права громадян на оскарження дій міліції та карного розшуку;

- поширення інформації про злочини, вчинені працівниками міліції, в засобах масової інформації (газетах);

- врегулювання порядку використання зброї працівниками міліції при виконанні службових обов'язків;

- встановлення умов законності деяких процесуальних дій, здійснюваних працівниками міліції, зокрема, обшуків;

- нормативне забезпечення необхідності ввічливого спілкування працівників міліції та карного розшуку з громадянами при виконанні службових обов'язків;

- створення місцевих губернських відомчих по НКВС комісій по боротьбі з хабарництвом;

- встановлення порядку здійснення затримань громадян працівниками міліції та акцентування уваги на дотриманні законності як з цього приводу, так і під час утримання особи в камері для затриманих;

- встановлення для працівників міліції та карного розшуку статусу державних службовців;

- встановлення для працівників міліції та розшуку відповідальності за вчинені злочини згідно з нормами глави 7 КК УСРР «Військові злочини»;

- розробка нормативно-правової бази діяльності міліції, зокрема прийняття КК УСРР та КПК УСРР. Низка положень, спрямованих на забезпечення дотримання вимог законності працівниками міліції, містилась також і в Дисциплінарному статуті РСМ;

- врегулювання порядку оскарження працівниками міліції на їхню думку незаконних чи несправедливих щодо них дій начальників;

- систематизація нормативно-правової бази та видання збірників нормативно-правового матеріалу, котрими працівники міліції користувались у своїй роботі.

3. Дієвим засобом боротьби з правопорушеннями з боку міліціонерів були «чистки», хоча в розвитку та функціонуванні тогочасної міліції вони зумовили

як позитивні, так і негативні явища. З одного боку, міліцейський апарат було значно скорочено, що оптимізувало його роботу, з рядів міліції в основній масі було звільнено людей з кримінальним минулим. Однак, з іншого боку, відмова від старих спеціалістів та велика плинність кадрів негативно впливали на якість роботи міліції.

Якщо ж розглядати питання «чисток» в ракурсі їхньої відповідності законності як такої, то можна зробити наступні висновки. «Чистки» фактично були наслідком впровадження революційної законності. В нормативно-правових актах, що регулювали це питання необхідність «чисток» обґрунтовувалась саме з погляду вимог революційної законності.

Досліджуючи питання «чисток» в сучасному аспекті, аналізуючи його відповідність вимогам законності, які є актуальними на сьогодні, констатуємо явне їх порушення при проведенні таких «чисток» міліції в першій половині 20-х років ХХ століття. Адже «чистки» мали чіткий класовий характер, ігнорували принцип рівності перед законом та фактично виступали інструментом формування апарату міліції не на основі службових та професійних якостей її працівників, а на ґрунті їхнього політичного та службового минулого, належності до певного класу чи партії.

Офіційно ж заявлялось, що міліція та карний розшук у своїй роботі утверджували саме «тверду революційну класову законність». Класовий характер чітко простежувався в організації роботи апарату міліції та карного розшуку. Неодноразово наголошувалось, що міліція повинна стояти на сторожі інтересів робітників та селян. У той же час певні перегини в політиці тогочасної влади щодо підбору кадрів сприяли тому, що міліцейський апарат часто формувався не за принципом професійної придатності його працівників, а з огляду на їхню лояльність до радянської влади.

4. Значну роль у забезпеченні законності в діяльності міліції відіграло створення в 1922 році прокуратури, на яку, зокрема, покладались функції здійснення нагляду за законністю дій всіх органів влади, господарських

установ, громадських та приватних організацій та приватних осіб шляхом порушення кримінального переслідування проти винних та опротестування постанов, що порушували закон; безпосереднє спостереження за діяльністю органів дізнання і слідства у сфері розкриття злочинів; спостереження за правильністю утримання затриманих під вартою.

5. Серед причин порушення працівниками міліції вимог законності було погане їхнє матеріальне забезпечення, складне криміногенне становище в державі, низький освітній рівень працівників, невважена кадрова політика, що виявлялась в відмові від старих спеціалістів, прорадянській спрямованості підбору кадрів.

Серед явищ, котрі не сприяли встановленню режиму дотримання міліціонерами законності, було поширення «самоозброєння» міліції. Пов'язане це було з неможливістю забезпечити всю міліцію зброєю згідно з потребами і виявлялось у тому, що міліція змушена була самостійно озброюватись шляхом вилучення зброї в кулаків та бандитів.

6. Загалом же слід констатувати той факт, що якщо в 1921 році міліція характеризувалась як «ненавчений, недисциплінований натовп людей», то в 1923 році відмічалось, що в міліції злочинності як явища вже немає. У той же час, як ми бачимо з зазначеного вище, порушення з боку працівників міліції траплялись і надалі, і серед завдань міліції на 1925 рік фігурувало «викорінення всіляких ненормальностей в діяльності міліції».

## РОЗДІЛ 3

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ УСРР (УРСР) У 1926 – ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ 1941 РОКАХ

#### **3.1. Організаційно-правові засади забезпечення дотримання законності працівниками міліції УСРР у період після згорання НЕПу та під час входження органів міліції до складу ДПУ УСРР (1926–1934 рр.)**

Історичний період, який ми маємо намір розглянути далі, характеризується низкою політичних, економічних, соціальних перетворень. Це роки згорання непу, індустріалізації та колективізації, голодомору та масових репресій. У цей час, наприкінці 20-х – початку 30-х років ХХ століття загострюється міжнародне становище, в якому перебувала держава, вибухає світова економічна криза [40, с. 6]. Значний вплив на суспільно-політичну ситуацію в державі справляло посилення тоталітарного режиму. Разом зі згоранням НЕПу почав стрімко складатись культ особи й. В. Сталіна, все більше зміцнювалась командно-адміністративна система СРСР та України, гіпертрофувались функції силових органів, суворішало законодавство [218, с. 18]. У державі створюється автократична модель влади, здійснюється ліквідація дотеперішніх еліт та пролетаризація суспільства, змінюються всі попередні економічні засади, відбувається колективізація та індустріалізація [2, с. 351]. Безперечно, всі зміни в житті держави відчутно позначались і на роботі міліції.

Говорячи про той стан, в якому перебувала в розглянутий нами період міліція, зазначимо, що в 1926 році її особовий склад становив 10 800 осіб, тобто порівняно з 1921 роком, коли в міліції працювало 289 000 осіб, її було скорочено на 96%. Міліція була на 90% забезпечена обмундируванням.

Показник розкриття злочинів станом на 1925 рік сягав 69,8%. У журналі «Адміністративний вісник» за 1926 рік міліція називалась «одним з бойових органів захисту Радянської влади в період громадянської війни та провідником революційної законності в період переходу на мирне будівництво» [215]. Нормативною основою діяльності міліції по таким напрямам, як припинення, запобігання і розкриття кримінальних злочинів і розслідування кримінальних справ загалом були КПК УСРР в частині, що стосується органів дізнання; КК УСРР; Інструкція по здійсненню дізнання та інші розпорядження центральної та місцевих влад стосовно форм і правил здійснення боротьби з соціально шкідливими елементами [219]. Отже можна сказати, що в діяльності міліції намітився відхід від так званих «бойових» завдань і зосередження на забезпеченні нею законності в житті громадян та спілкуванні з ними.

З'являється ряд нових функцій міліції, спрямованих на забезпечення дотримання законності населенням. Зокрема, на працівників міліції разом з органами Народного комісаріату внутрішньої торгівлі (окружними інспектурами внутрішньої торгівлі) покладался нагляд за дотриманням особами та організаціями, котрі займаються торгівлею, етикетних цін на товари (під етикетною ціною мається на увазі ціна, встановлена належним органом влади як обов'язкова та така, що підлягає виставленню на обкладинці чи упаковці товару). У випадку виявлення продажу товару за ціною вище етикетної працівники міліції складали відповідний протокол і в разі необхідності здійснювали дізнання в порядку, передбаченому відповідними статтями КПК УСРР. Протоколи та матеріали дізнання відправлялись за належністю в адміністративний відділ окружного виконавчого комітету або в районний виконавчий комітет [220].

Міліція продовжувала здійснювати нагляд за виконанням обов'язкових постанов. Ці ж функції загальнодержавної міліції виконували також і караули промислової міліції, призначені для охорони ринків та підприємств [221].

Одночасно велася робота, спрямована на забезпечення дотримання вимог законності в середовищі самої міліції. Ще з початку створення цього органу нормативно прописувались вимоги до осіб, котрі приймаються на службу в міліцію, та обставини, які виключають таку можливість. Зокрема, неможливість прийняття на службу осіб, котрі перебували під слідством та судом за звинуваченням у злочинних діяннях [90]. Це було водночас і засобом забезпечення відповідного авторитету міліції, і превентивним заходом, спрямованим на недопущення злочинних проявів серед міліціонерів. У 1926 році було дане роз'яснення з приводу прийому в міліцію осіб, котрі перебували під слідством та судом. Адже в 1923 році наказом міліції та розшуку УСРР № 217 було оголошено Правила проходження служби в РСМ та карному розшукові, в яких зазначалось, що не підлягають прийняттю на службу в міліцію особи, котрі перебували під слідством чи судом. Але в ході роботи органів карного розшуку траплялась необхідність використання таємних співробітників для внутрішнього спостереження за злочинцями. Цю роботу могли виконувати лише особи з кримінальним минулим, тобто такі, що мали одну чи кілька судимостей. Таким чином, нештатні працівники могли прийматись на службу і в разі, якщо мали в минулому судимості, але тільки коли органи карного розшуку мали підставу їм довіряти. Приймаючи ж на посаду штатного працівника, необхідно було керуватись названим вище наказом № 217 [222].

Як зазначає у своєму дисертаційному дослідженні С. Г. Братель, період з 1926 року, поруч зі зміцненням органів міліції, характеризується також підвищенням піклування про авторитет працівників міліції та покращенням цивільного контролю за їхньою діяльністю [223, с. 59]. Зокрема, 3-ій Всеукраїнський Адміністративний З'їзд констатував, що «НКВС провів значну роботу, яка сприяла підвищенню авторитету та зміцненню роботи адміністративних органів», але в той же час наголошувалось на необхідності звернути особливу увагу на підвищення авторитету міліції, і перш за все її

молодшого складу, котрий безпосередньо працює з населенням і є представником радянської влади [224].

Проте значною проблемою залишався низький рівень освіти міліціонерів. Так, станом на кінець 1925 року лише 0,2% міліціонерів мали вищу освіту, 6,2% – середню, 68,7% – нижчу і майже 25% міліціонерів не мали навіть шкільної підготовки [142, с. 22].

Відчутний вплив на подальшу діяльність міліції, у тому числі на сферу забезпечення законності серед населення та в роботі самої міліції, мало реформування органів державної безпеки. 9 червня 1926 р. у доповнення до ст. 2 постанови ВУЦВК від 22 березня 1922 р. «Про скасування Всеукраїнської надзвичайної комісії та про організацію ДПУ» ВУЦВК і РНК УСРР з метою покращення функцій органів ДПУ прийняли постанову «Про уточнення функцій органів ДПУ УСРР». Цим документом передбачалось покладання на ДПУ УСРР та його органи на місцях здійснення заходів із запобігання правопорушень, провадження дізнання і слідства на рівних з іншими органами, ведення боротьби з певною категорією злочинів. До них відносились: посадові злочини (ст. 105–118 КК УСРР); господарські злочини, передбачені (ст. 128, 128<sup>1</sup>, 129, 130, 136, 137, 138, 139<sup>1</sup>, 139<sup>2</sup>, 141 КК); розкрадання державної та громадської власності та спричинення державним і громадським установам збитків (ст. 180<sup>1</sup> і 188 КК); підробка грошових знаків, банківських білетів Державного банку, державних процентних паперів, марок та інших знаків державної оплати (ч.1 ст.85 КК УСРР).

Враховуючи той факт, що суб'єктами вчинення посадових (службових) злочинів є посадові особи, до яких ми відносимо і працівників міліції, на органи ДПУ покладались як запобігання вчиненню таких злочинів працівниками міліції, так і дізнання та слідство стосовно підозрюваних у вчиненні таких злочинів [225]. Таким чином, на органи ДПУ покладалась функція нагляду за дотриманням законності в діяльності міліції.



10 листопада 1926 р. було прийнято Положення про РСМ УСРР, в якому чітко визначалось поняття РСМ як виконавчого і оперативного органу центральної і місцевої влади для охорони внутрішнього ладу та безпеки і який перебуває у віданні НКВС УСРР. До складу РСМ структурно відносився і карний розшук. Тому надалі, ведучи мову про РСМ, ми також матимемо на увазі й органи карного розшуку.

Окрім того, було прописано нормативно-правову базу, котрою повинні керуватись органи міліції. Так, здійснюючи свою діяльність, РСМ мала дотримуватись вищезазначеного Положення, інших узаконень; статуту про службу в РСМ УСРР, виданого НКВС аналогічно до муштрового та гарнізонного статутів РСЧА; постанов НКВС і наказів Начальника Міліції і Кримінального розшуку Республіки та відповідно – начальників міліції округ та районів; постанов і розпоряджень місцевих виконавчих комітетів. Статут про службу в РСМ УСРР та Дисциплінарний статут затверджував НКВС УСРР за попереднім погодженням з Народним Комісаріатом Праці, Всеукраїнською Радою Професійних Спілок та іншими зацікавленими установами. Агентурна робота органів РСМ УСРР регулювалась особливим Положенням, виданим НКВС УСРР за погодженням з НКЮ УСРР.

Встановлювався і правовий статус працівників міліції – вони вважались такими, що перебувають на державній службі [44].

У межах покладених на них обов'язків міліціонери повинні були стежити за тим, щоб громадяни, установи й організації дотримувались закону. Але, окрім того, що міліція покликана була забезпечувати дотримання режиму законності в державі, не менш важливим було те, що вона повинна була здійснювати цю діяльність в певних рамках. У ст. 13 Положення неодноразово наголошувалось на тому, що свої службові обов'язки міліція зобов'язана виконувати в межах закону. Так, дізнання повинне здійснюватись в порядку, передбаченому КПК УСРР; доручення органів суду, слідства і прокуратури

виконувати у випадках та в порядку, передбаченому чинними законами; видавати громадянам особові посвідки згідно з чинним законом тощо.

З метою зниження плинності кадрів міліції широко практикувався інститут зобов'язань на службу в міліції. Міліціонери, котрі належали до муштрового, активно-розшукового та політичного складу, після вступу на службу до міліції, зобов'язані були прослужити в ній не менше одного року. За бажанням, надалі вони могли поновити свої зобов'язання. Встановлювалась відповідальність за невиконання цієї вимоги. Так, за самовільне залишення служби на строк, котрий перевищував шість діб, до скінчення обов'язкового року служби, працівники міліції підлягали відповідальності за ст. 108 КК УСРР. Загалом же передбачалось, що працівники РСМ підлягали відповідальності в адміністративному порядку згідно з Дисциплінарним статутом або перед судом на однакових підставах з усіма службовими особами відповідно до чинних законів. Зокрема, дисциплінарній або кримінальній відповідальності підлягали працівники міліції, котрі переводилось на інше місце служби, в разі якщо вони без поважної причини не прибули на нове місце служби протягом строку, зазначеного в приписі [44].

Прийняття цього документа було важливим кроком в нормативному забезпеченні дотримання законності працівниками міліції. Адже не лише було визначено правовий статус міліції та її працівників, нормативно-правову базу її діяльності, а й неодноразово чітко прописано необхідність діяти в рамках закону при здійсненні різних напрямів роботи. Декларування ж положення про притягнення до відповідальності на однакових підставах з іншими службовими особами, з одного боку, підкреслювало особливий статус працівників міліції як службових осіб, а з іншого – встановлювало для них більш високу міру відповідальності за правопорушення у зв'язку з підвищеним характером шкідливості протиправних проявів, вчинених ними не просто як громадянами, а як представниками органу, покликаного забезпечувати законність.

Питання злочинних проявів серед міліціонерів неодноразово порушувалось і керівництвом міліції республіки. І. Якимович аргументував необхідність, поруч з посиленням оперативної роботи, боротись зі злочинністю всередині апарату міліції. Він зазначав, що всі працівники, помічені в таких злочинах, мають негайно передаватись до суду з відстороненням від посади. Якщо неможливо повно юридично оформити той чи інший склад злочину, «але факт його вчинення є достатньо перевіреним», слід було керуватись Положенням про РСМ, згідно з яким відповідний начальник міліції має право особисто звільнити підлеглого за невідповідність займаній посаді (ст. 47 Кодексу законів про працю) [226].

Безсумнівно, необхідність відсторонення від виконання обов'язків працівників міліції, котрі передавалися до суду за вчинення злочинів, є не лише доцільною, а й необхідною. Проте не беззаперечною слід визнати практику звільнення міліціонерів, запідозрених у вчиненні злочину, у разі, коли склад злочину встановити неможливо, а підставою для визнання особи винною є «достатня перевіреність» його вчинення [227, с. 76].

Водночас цим же Положенням передбачалось, що начальники, котрі відсторонили підлеглого від посади без поважної причини або ж звільнили його, не маючи для того законних підстав, підлягали дисциплінарній або кримінальній відповідальності [44].

Одним із засобів забезпечення належного виконання працівниками міліції своїх функціональних обов'язків у межах правового поля було видання спеціальних довідників для використання працівниками міліції у своїй роботі. Так, у 1926 році було видано настільний довідник для працівників міліції та карного розшуку УСРР, котрий містив 1065 статей, що висвітлювали різні аспекти міліцейсько-розшукової діяльності з посиланнями на законодавчий та відомчий матеріал [40, 53]. Ним, зокрема, передбачалось право загального нагляду прокурорів та їхніх помічників за провадженням дізнання, розгляду скарг на дії працівників міліції та розшуку та притягнення їх до

відповідальності. У той же час народному судді надавалось право перевірки правильності та закономірності утримання заарештованих під вартою [219].

Значний обсяг роботи міліції був пов'язаний зі здійсненням нею дізнання. Станом на початок 1927 року велика частина порушених в порядку дізнання справ була припинена прокуратурою в порядку ст. 226 КПК УСРР. Народний комісаріат юстиції та НКВС у своєму спільному циркулярі пояснювали цей факт недостатньою обачністю при порушенні дізнання. Відмічалось і те, що «порушення дізнання вимагає тих же умов, що й порушення слідства, тобто наявності приводів та підстав для порушення справи» [228]. Тим більше, що органи дізнання, на відміну від слідчого апарату, мали можливість перевіряти заяви про вчинення правопорушення чи злочину, не провадячи дізнання, а в порядку здійснення своїх адміністративних функцій. Таким чином, порушувати справу в порядку дізнання варто лише у разі дійсної необхідності у цьому. У зв'язку з цим було видано наказ ГУ міліції і розшуку №207 від 12 жовтня 1925 р., узгоджений з Прокуратурою УСРР та схвалений НКВС, який містив положення щодо того, як порушувати кримінальне переслідування та провадити дізнання. Але, в тому числі, у зв'язку з тим, що на місцях органи міліції та розшуку його повністю не виконували, а також в порядку доповнення до даного наказу, НКВС та НКЮ запропонували наступне. По всіх правопорушеннях, котрі передбачались главою VIII КК УСРР (ст. 215–227 КК УСРР), органи дізнання, не провадячи дізнання, обмежувались складанням протоколу та направленням його до суду. У справах про злочини, порушені в порядку приватного обвинувачення (ст. 103, 153, 157 ч. 1, 172, 173, 174, 175, 198 і 199 КК УСРР), органи дізнання, не провадячи дізнання, мали направляти заявників безпосередньо до суду. А на вимогу заявника органи дізнання були зобов'язані скласти протокол та направити його до суду [228].

Стосовно ж повернення прокуратурою справ на дорозслідування зазначимо, що, наприклад, в Одесі станом на жовтень 1925 року з 1000 дізнань, розглянутих прокуратурою, близько 130 повертались для додаткового дізнання.

Станом же на 1 жовтня 1926 р. з 1500 дізнань прокуратурою було повернуто лише 35 справ [229]. Тобто в цьому регіоні можна відмітити тенденцію до зменшення кількості справ, повернутих прокуратурою на дорозслідування.

Окремо регулювались функції міліції стосовно справ про самоуправство (ст. 103 КК УСРР) Адже часто траплялись випадки, коли міліція, отримавши заяву про самоуправство громадян, направляла ці заяви до суду, не вживаючи жодних заходів по охороні законних прав громадян, котрі постраждали від самоуправства. Надалі особи, права яких порушені внаслідок самоуправства, були змушені чекати на рішення суду, який через перевантаження не міг своєчасно розглянути справу по відновленні порушеного права. Наслідком такої ситуації було те, що у населення виникало обурення проти влади, яка ніби не могла захистити порушених прав громадян.

У той же час у деяких випадках чекати на рішення суду було неможливо, оскільки до справ про самоуправство відносились, наприклад, закриття проходу до жилої кімнати, закриття доступу до води, закриття приміщення, викидання речей пожилиця та недопущення його в займане приміщення.

В таких випадках міліція повинна була керуватись загальними правилами, передбаченими наказом Головміліції № 207 1925 року та циркуляром НКВС і НКЮ від 31 січня 1927 р. «Про порядок провадження дізнання» та здійснювати заходи згідно з п. «з» ст. 13 Положення про РСМ УСРР [230], тобто «допомагати людності захищати особисту безпеку і законні інтереси громадян» [44], щоб усунути самоуправство та відновити порушене право.

Таким чином, з'ясувавши обставини справи, міліція мала припинити самоуправство і відновити початкове становище, скласти постанову з викладом обставин справи та здійснених заходів і направити її окружному прокурору. Копія постанови направлялася до суду для долучення її до справи про самоуправство, розгляд якої здійснювався у звичайному порядку. В особливо важких або сумнівних випадках міліція зобов'язана була звернутись за дозволом до прокурора, не вирішуючи самостійно справу по суті.

Окружним прокурорам надавалось право відмінити постанови міліції по справах про відновлення порушених прав громадян, якщо прокурор вважатиме це необхідним [230].

Але не можна сказати, що повернення міліцією порушеного права до початкового становища було делегуванням їй функції суду та вирішенням справи по суті на користь заявника. Скоріше це було забезпеченням нормальної життєдіяльності громадян і викликане специфікою даної категорії справ. Таким чином міліція забезпечувала захист законних прав громадян та можливість реалізації права на вирішення справи в суді по суті. У той же час рішення міліції щодо повернення до початкового стану не впливали в подальшому на рішення суду. Водночас, для того, щоб забезпечити законність дій самої міліції в таких ситуаціях і унеможливити зловживання її працівниками своїм службовим становищем, було введено норму, яка прямо регламентувала участь прокурора у досудовому вирішенні міліцією справ, що виникають з очевидного самоуправства громадян.

Приділялась увага і трудовій дисципліні в рядах працівників міліції, а також культурі їхньої службової діяльності. Зокрема, у Правилах внутрішнього розпорядку в НКВС було чітко регламентовано облік явки на роботу. Так, якщо співробітник НКВС не мав можливості з'явитись на роботу взагалі або з'явитись на неї своєчасно, він зобов'язаний був повідомити про це керівника відділу, в якому працює, а після повернення на службу надати відповідні документи, котрі підтверджували б обставини, котрі завадили йому вчасно з'явитись на службу. Якщо робочі години були пропущені працівником без поважної на те причини, вони вважались прогулом і не оплачувались. За невихід на службу або спізнення на службу більше двох разів на місяць, якщо це не було викликане поважними причинами, на працівника в дисциплінарному порядку могло бути накладено стягнення у виді зауваження, усної догани або догани з опублікуванням у наказі. Повторний невихід на службу та систематичне спізнення без поважних причин в одному й тому самому місяці

тягло за собою стягнення у виді догани з опублікуванням у наказі, якщо в попередньому місяці вже було накладено стягнення.

Наголошувалось також на тому, що ввічлива та коректна поведінка з працівниками та службовцями НКВС є обов'язком як адміністрації, так і всіх співробітників [231].

З метою зміцнення революційної дисципліни серед працівників міліції на III Всеукраїнському з'їзді адміністративних працівників, котрий проходив з 1 по 4 червня 1927 року, було прийнято рішення посилити боротьбу зі службовими порушеннями і в тих випадках, коли буде зібрано достатньо матеріалів, що підтверджують неетичність поведінки того чи іншого працівника, негайно звільняти його зі служби; поруч з дисциплінарними стягненнями застосовувати до працівників міліції та розшуку також і засоби заохочення тощо [232]. Загалом же зміцнення дисципліни в рядах міліції та боротьба з посадовими злочинами її працівників було одним з основних завдань, які ставились перед міліцією на 1927/1928 бюджетний рік [233].

Серед засобів забезпечення дотримання законності працівниками міліції можна назвати і нагляд слідчим за діяльністю органів дізнання. Так, 3 вересня 1927 р. спільною постановою НКЮ та НКВС було затверджено Інструкцію про порядок і правила нагляду слідчого за діяльністю органів дізнання. У ній зазначалося, що спостереження за органами міліції та карного розшуку покладається на народного слідчого, на дільниці якого знаходиться той чи інший орган дізнання. Спостереження за міськими та окружними управліннями міліції та розшуку покладалося на старших слідчих при окружних судах за призначенням окружного прокурора [234]. У зв'язку з тим, що на слідчі органи було покладено нагляд за діяльністю міліції, слідчі камери також перейшли в безпосереднє відання прокуратури. Як наслідок, значно покращилась робота з дізнання в міліції, зокрема в Сталінській області [235].

Поруч із здійсненням нагляду слідчим як засіб забезпечення законності в діяльності міліції продовжувала широко використовувалась діяльність



прокуратури. Зокрема, поряд з уже чинними нормами встановлювалась обов'язкова санкція прокуратури щодо ряду рішень, прийнятих працівниками міліції. Зокрема, санкція місцевої прокуратури була необхідна для окремої вимоги про розшук з особистим затриманням. Такі вимоги могли застосовуватись працівниками міліції та розшуку щодо небезпечних злочинців, розшук яких не можна було відкладати. В інших випадках право вимагати загальнореспубліканський розшук мали право лише органи суду та слідства. Також на кожну розшукову статтю для загальнореспубліканського розшуку з особистим затриманням потрібна була санкція місцевої прокуратури [236].

Зворотною формою зв'язку міліції з населенням були звіти міліції про свою роботу, котрі систематично проводились на сільських сходах, зборах робітників на фабриках, заводах, в установах тощо. У 1926/1927 звітному році таких заходів було проведено 5532, а у 1927/1928 році – 6391 [237].

Значну роль відігравало також встановлення обов'язковості носіння під час виконання службових обов'язків обмундирування та відзнак встановленого зразка [44]. Адже це було не лише формальною вимогою, а й справляло значний вплив на формування іміджу міліції, полегшувало ідентифікацію її працівників. Окремо порушувалось питання щодо носіння форменого одягу працівниками карного розшуку. Зокрема, при провадженні працівником карного розшуку офіційних дізнавальних дій, таких, наприклад, як дактилоскопічна реєстрація злочинців, він повинен бути одягнений в міліцейську форму. Для огляду ж місця злочину співробітник карного розшуку обов'язково з'являвся в цивільному одязі, а за необхідності – в гримі [238]. Зрозуміло, що таке рішення було викликане оперативною необхідністю.

Виникали деякі спірні питання щодо законності звільнення працівників міліції. Відповідно до ст. 3 і 42 Положення про РСМ від 10 листопада 1926 р, в ряді випадків працівники міліції, незалежно від їхнього бажання, могли бути звільнені начальником, що постановив їх на службу. НКПраці УСРР 14 березня 1927 р. дав роз'яснення, що оскарження дій відповідних начальників міліції



щодо неправильного звільнення зі служби працівників міліції на підставі ст. 3 і 42 Положення про РСМ, припустиме лише по відомчій лінії і органи НКПраці не мають права розглядати конфлікти, що виникають на цій підставі.

Тим не менше, Трудсесії приймали заяви звільнених працівників міліції та розглядали позови по них, вимагаючи від органів міліції пред'явлення матеріалів, що були підставою для звільнення, тобто, агентурних матеріалів. А це могло викликати розшифрування освідомлювачів. Адже значна частина працівників міліції звільнялась зі служби в атестаційному порядку на підставі ст. 42 Положення про РСМ з приводу наявності щодо даних працівників агентурних матеріалів про компрометуючі їх вчинки, такі як хабарництво, пияцтво, зв'язок зі злочинними елементами тощо.

НКЮ було розроблено проект обіжника, в якому зазначалось, що згідно зі ст. 42 Положення, працівників міліції начальник може звільняти не лише відповідно до ст. 47 КЗпП, а й в атестаційному порядку, на підставі постанови атестаційної комісії, і що визначення питання про відповідність особи до служби в міліції належить до компетенції виключно атестаційної комісії.

Але згідно з правилами атестування, оголошеними у додатку до наказу по міліції УСРР № 31-1927, атестаційні комісії утворювалися з періодичністю один раз на рік і постанови цих комісій затверджувалися відповідними начальниками міліції. Виходячи з цього, можна сказати, що остаточно питання про звільнення зі служби працівників міліції в атестаційному порядку вирішувалось начальниками міліції.

Начальники міліції несли відповідальність за свої дії щодо правильності звільнення підлеглих працівників згідно зі ст. 44 Положення про РСМ [239], тобто в дисциплінарному або кримінальному порядку [44].

Такий стан справ, на думку Управління міліції УСРР, перешкодив очищенню міліції від «небажаного елемента», оскільки Трудсесії, розглядаючи позови працівників міліції, виносили постанови про поновлення їх на службі та виплату компенсацій [239]. З огляду на сказане вище можна констатувати, що

подібні рішення Трудсесій не підлягали виконанню, оскільки, оскарження дій начальників міліції стосовно звільнення працівників здійснювалось лише по відомчій лінії. Саме наявність можливості такого оскарження, а також можливість притягнення керівника міліції до відповідальності, у тому числі й кримінальної, за неправомірне звільнення, і було засобом забезпечення законності дій керівника міліції при звільненні ним когось із підлеглих.

Загалом же, як зазначає О. І. Олійник, «протягом другої половини 20-х років паралельно з процесом організаційно-структурного удосконалення правоохоронних органів відбувалось створення системи кримінального та кримінально-процесуального законодавства, яка розширювала правове поле їхньої репресивно-каральної діяльності» [26, с. 75].

Зокрема, це стосується прийняття у 1927 році нового КК УСРР. У ньому, як і в КК 1922 року, декларувалась можливість застосування аналогії закону при визначенні суспільної небезпечності діяння, а також відповідальності за нього та призначення покарання [240, с. 312–313]. Досить розширено описувався склад контрреволюційних злочинів, що визначались як «всяке діяння, спрямоване на повалення, підриг чи послаблення влади робітничо-селянських рад та вибраних ними ... робітничо-селянських урядів ССРР, союзних і автономних республік, або до підригу чи послаблення внутрішньої безпеки ССРР і основних господарських, політичних і національних завоювань пролетарської революції» [240, с. 325]. Таким чином, навіть якщо якесь діяння не можна було підвести під «контрреволюційний злочин», особа могла бути притягнута до відповідальності за аналогією закону. Зазначимо також, що хоча в КК УСРР смертна кара не значилась серед засобів соціального захисту (тобто покарань), проте вона у виді розстрілу була передбачена як виняткова міра соціального захисту, призначена для боротьби з найтяжчими видами злочинів, що загрожують основам радянської влади та радянського устрою [240, с. 318]. Окрім того, значно збільшилась кількість статей, котрі передбачали можливість застосування смертної кари. Так, у КК 1927 року їх було 45 порівняно з 36, які

мали місце в КК 1922 року. Надалі ця кількість була збільшена [26, с. 75–76]. Через 10 років все це стало нормативною базою для проведення жорстких репресій 1937–1938 років та знищення десятків тисяч «ворогів народу», в абсолютній більшості своїй – уявних.

Розширення прав міліції як органу дізнання проявило себе у прийнятому в 1927 році КПК УСРР. Зокрема, встановлювалось, що заборонено відмовляти у прийнятті до провадження чи припиняти кримінальні справи на тій підставі, що кодекс не передбачає покарання за такого роду дії [26, с. 75]. Тобто знайшло себе практичне втілення застосування аналогії закону.

На фоні загалом задовільного стану роботи міліції, незважаючи на досить широке коло заходів, спрямованих на зміцнення законності та дисципліни серед працівників міліції, а також на підвищення її авторитету серед населення, станом на початок 1929 року Президія ВУЦВК констатувала, що хоч дисципліна в рядах міліції поступово і зміцнюється, проте відсоток її порушень все ще доволі високий. Було також звернено увагу на подекуди недостатній культурний та низький освітній рівень міліціонерів [241].

Наприкінці 1929 – початку 1930 років було прийнято деякі посадові інструкції для начальників міліції. Так, у Посадовій інструкції для начальника міського управління міліції наводились його функціональні обов'язки, частина з яких була прямо направлена на забезпечення законності в середовищі міліціонерів. Зокрема, на начальників міських управлінь міліції покладалась обов'язки: вживати заходи до зміцнення дисципліни серед міліціонерів; приймати заяви від громадян та установ про злочини, а також скарги на підлеглих міліцейських працівників та вживати заходи щодо їх розслідування через підлеглий апарат; скасовувати рішення своїх помічників та начальників міськрайонів міліції, коли вони суперечать чинному законодавству; накладати дисциплінарні стягнення на особовий склад міськміліції та вживати заходів заохочення в межах, передбачених Дисциплінарним статутом РСМ. Окрім того, вони відповідали за недопущення бюрократизму, тяганини та незадовільного

обслуговування населення; за законність проведення обшуків, виїмок, арештів, застосування зброї, накладення штрафів та за застосування дисциплінарних кар щодо адмінмільпрацівників. Причому начальники міських управлінь міліції могли як самі проводити обшуки та виїмки, так і видавали ордери на їх проведення [242]. Таким чином, начальники міськуправлінь міліції не лише забезпечували дотримання законності працівниками міліції та притягали винних в її порушенні до відповідальності, а й несли відповідальність за порушення, вчинені їхніми підлеглими. Проте міру цієї відповідальності встановлено не було.

Схожа інструкція була прийнята і для начальників районної міліції на селі. Вони також відповідали за недопущення бюрократизму, тяганини та неналежного обслуговування населення; за законність проведення обшуків, виїмок, арештів, застосування зброї, накладення штрафів та за дисциплінарні кари щодо адмінмільпрацівників [243].

У цій же Інструкції порушувалось і питання звітів міліції перед населенням. Начальник районної міліції повинен був періодично робити звітні доповіді на зборах населення задля здійснення живого зв'язку з широкими колами трудящих та висвітлювати в газетах інформацію про наслідки роботи в адміністративно-міліційній галузі [243].

На необхідності органами міліції виявляти недоліки у своїй роботі та діяти більш ефективно, задля чого з повагою ставитись до критичної думки громадськості, наголошувалось і в тогочасних ЗМІ, зокрема, в газеті «Харківській пролетар» від 10 листопада 1932 р. [244].

На міліцію також покладалась функція реєстрації осіб, висланих за вироком суду чи в адміністративному порядку [245]. Ця функція була покладена на міліцію спільно з ДПУ. Але якщо органи ДПУ здійснювали реєстрацію та висилку осіб, до яких вона була застосована за антирадянську та контрреволюційну діяльність, економічне шкідництво, причетність до шпигунства та диверсії, то органи міліції здійснювали такі заходи щодо інших

висланих: крадіїв-рецидивістів, кримінальних злочинців, хуліганів, торговців кокаїном, морфієм, самогоном та іншими наркотичними та спиртвмісними речовинами, утримувачів притонів тощо [246].

Усі районні адміністративно-міліційні відділки мали право приймати безпосередньо від чужоземних громадян та осіб, які заявляють себе чужоземцями, заяви про видачу посвідок на перебування чужоземців, заяв про продовження їхньої дії, а також заяв про прийняття до українського громадянства [247]. Міліція разом з органами ДПУ та органами пожежної охорони здійснювала нагляд за додержанням всіх правил щодо порядку відкриття й провадження торгу зброєю й вибуховими пристроями і речовинами, переховування й перевезення вибухових пристроїв і речовин, влаштування сховищ і склепів тощо [248]. Отже ми бачимо значне наближення, фактично – злиття, функцій міліції та ДПУ на означених напрямках роботи.

Але, незважаючи на те, що в міліції з'являлись нові функції, орієнтовані на забезпечення законності серед населення, а також на значну кількість нормативного матеріалу, спрямованого на забезпечення законності та дисципліни в діяльності самої міліції, в її роботі мали місце значні недоліки та порушення, пов'язані з невиконанням або неналежним виконанням управліннями окружної міліції розпоряджень центральних органів. З метою налагодження більш ефективної роботи між окружною міліцією та центральними її органами було прийнято наказ РСМ № 25 від 23 лютого 1928 р. «Про встановлення порядку виконання розпоряджень центру». Адже траплялись непоодинокі випадки затримок управліннями окружної міліції виконання розпоряджень центру, які інколи доходили до 2–2,5 місяців. Як зазначалось в самому документі, «деякі управління окрміліції вважають, що виконання обов'язкове лише після третього нагадування». Такий стан справ гальмував роботу Управління РСМ УСРР, перешкоджав виконанню завдань вищих органів, свідчив як про відсутність належної дисципліни в управліннях окружної міліції, так і про незабезпечення відповідного контролю за роботою

канцелярій окружної міліції з боку керівництва. З метою усунення означених недоліків було вставлено строки для відповіді на листи, які не можна було перевищувати. У разі неотримання відповіді протягом означених строків Управління РСМ УСРР мало надіслати одне нагадування (листівку червоного кольору). Невиконання після нагадування тягнуло за собою обов'язкове застосування заходів дисциплінарного впливу.

У той же час, враховуючи, що відповідальність за загальну організацію роботи міліції покладалась на начальників окружної міліції, начальник РСМ УСРР попередив їх про те, що перед Управлінням РСМ УСРР відповідальність нести будуть безпосередньо начальники міліції, незалежно від того, хто з їхніх підлеглих був фактично винен у несвоєчасному виконанні розпорядження [249]. Зважаючи на характер діяльності органів міліції як таких, затримка у виконанні ними розпоряджень могла як безпосередньо відбитись на стані законності серед населення, так і водночас, якщо вона не викликана об'єктивними причинами, бути виявом недисциплінованості та зловживань у середовищі самої міліції. Тому боротьба з таким явищем мала за мету і об'єктивне покращення роботи міліції, і підвищення стану дисципліни серед її працівників.

Важливе значення для роботи міліції мало прийняття Інструкції органам РСМ про порядок складання протоколів за зламання (порушення. – *Авт.*) обов'язкових постанов виконкомів, міських та селищних рад та про маловажні праволомства (правопорушення. – *Авт.*), що їх передбачено арт. 72 Адміністративного кодексу УСРР 1927 року. Встановлювалось чітке коло службовців міліції, які мають право складати такі протоколи, залежно від місцевості. Зазначалось, що протокол складається одразу після викриття порушення і на місці його звершення, а за неможливості цього – в Управлінні районової РСМ. Протокол складається міліцією в присутності свідків, а якщо їх немає, то двох понятих. Вони разом з порушником повинні були підписати протокол, якщо ж хтось з них відмовлявся підписувати протокол, то про це в

ньому робився запис. Коли з якихось причин покликати свідків чи понятих не було можливості, то про це також робилася відмітка в протоколі. На міліцію покладался й обов'язок складання протоколів при порушенні правил вуличного руху. Причому, якщо в обов'язковій постанові про порушення вуличного руху було зазначено право посадових осіб безпосередньо накладати штраф на місці порушення, протокол не складався, а стягувався штраф на місці. Після складання протоколу правопорушника необхідно було допитати по суті справи. Причому з'ясуванню підлягали не лише прізвище, ім'я, по батькові особи, його вік та пояснення по суті, а й належність до профспілки, соціальний, службовий, майновий стан, наприклад, міць господарства, розмір прибутків тощо [250]. З огляду на сказане вище ми можемо констатувати, що, незважаючи на в цілому досить демократичний характер цього документа, запровадження ряду вимог, які встановлювали універсальність процесуальної процедури складання протоколів на території всієї УСРР, з точки зору сучасного права і сучасного розуміння прав людини даний факт можна розглядати як втручання у сферу особистого життя людини. Мається на увазі характер деяких відомостей, які збирались міліціонером під час проведення допиту і які не мали відношення до суті справи, щодо якої проводився допит. Але в розглянутий період вимагання таких відомостей вважалось не просто законним, а й необхідним.

На початку 1928 року НКЮ запропонував окружним судам у всіх справах, по яких до кримінальної відповідальності було притягнуто працівників міліції, копії вироків після набуття ними законної сили, надсилати до округових органів міліції для їхнього відома. Причому не мало значення, виправдано було працівника міліції чи засуджено. Пояснювалось це необхідністю округовим органам міліції при розгляді питання про злочинність серед особового складу мати інформацію про наслідки порушень проти працівників міліції кримінальних справ. У зв'язку з цим керівництво РСМ УСРР наказало всім начальникам РСМ округів використовувати зазначені копії вироків з метою вивчення злочинності серед особового складу та при складанні додатку до



річної доповіді про стан та діяльність органів міліції, який містив відомості про злочинність серед особового складу. У разі ненадіслання судовими органами копій вироків необхідно було вимагати від них надіслання цих копій, посилаючись на обіжне розпорядження НКЮ УСРР, зміст якого викладено вище [251].

НКЮ та НКВС УСРР видали спільне роз'яснення щодо деяких питань відповідальності працівників міліції за порушення чи невиконання встановлених правил постової, караульної або конвойної служби. У разі, якщо особа стройового складу РСМ УСРР порушить або не виконає якесь із згаданих правил або виданих розпоряджень, котрі стосуються несення вказаних видів служби, і якщо ці порушення потягнуть за собою шкідливі наслідки, то вона підлягатиме відповідальності згідно зі ст. 206<sup>1</sup> КК УСРР. Якщо ж шкідливі наслідки внаслідок порушення чи невиконання вказаних правил не матимуть місця, то до працівників міліції мають застосовуватися правила Статуту РСЧА, вказані в п. «б» ст. 206 КК УСРР [252].

У зв'язку з прийняттям постанови ВУЦВК та РНК УСРР «Про воєнізацію РСМ УСРР» від 5 квітня 1930 р. дещо змінилися правила підсудності стосовно деяких справ про службові злочини працівників міліції. Народні комісари внутрішніх справ УСРР та АМСРР, начальники округових міліцій мали право передавати найважливіші зі справ про службові злочини працівників міліції до центрального або місцевого розпорядчого засідання Надзвичайної сесії за належністю для вирішення питання про направлення справи на розгляд Надзвичайної сесії Вищого, Головного або Округного суду [253]. Варто зазначити, що не зазначалося, під які саме статті КК УСРР підпадали «найважливіші зі справ», тобто це питання вирішувалось за розсудом народних комісарів та начальників округових міліцій, і під таку категорію можна було віднести широке коло злочинів. У свою чергу, це підсилювало невизначеність підсудності справ щодо злочинів, вчинених працівниками міліції.



Цим же документом строк обов'язкової служби в міліції було збільшено з одного року до двох. Після закінчення цього строку особа мала право продовжити службу [253]. Таке рішення було спрямоване на підвищення дисципліни в рядах міліції та зниження плинності її кадрів.

У рамках централізації репресивно-карального апарату держави відбулося тісне зближення, фактично злиття, органів ДПУ та міліції. 1 листопада 1930 р. було видано спільний наказ Народного комісара внутрішніх справ та Голови ДПУ УСРР № 64/225. Ним встановлювалось, що в подальшому стосунки між РСМ та розшуком, з одного боку, і ДПУ – з іншого, будуватимуться виходячи з наступного. Начальники міжрайонних груп Центрального адміністративного управління НКВС, начальники міських та районних відділень міліції рахуються помічниками начальників секторів, міських районних відділень і районних уповноважених ДПУ УСРР. Місцеві органи РСМ та розшуку, окрім того, що у всіх відношеннях вони підлеглі начальнику РСМ і розшуку республіки, в оперативному відношенні є підлеглими безпосередньо керівникам відповідних органів ДПУ. Керівництво оперативною роботою міліції та розшуку начальник органу ДПУ здійснював через своїх помічників по міліції. Питання структури, штатів та укомплектування особовим складом розроблялись начальниками міліції спільно з начальниками відповідних органів ДПУ. Але остаточне рішення залишалось за начальником Головміліції УСРР. Начальники міліції зберігали самостійність у фінансово-господарських питаннях. Тим не менше, з метою зміцнення і підвищення боєздатності міліцейських частин, начальники органів ДПУ були зобов'язані всіляко сприяти начальникам міліції щодо доведення органів міліції до штатної норми, покращення побутових та матеріальних умов особового складу міліції, знаходження засобів на оперативну роботу, підбору кадрів, а також ретельного спостереження і сприяння втіленню в життя законів ВУЦВК про воєнізацію частин міліції. Право використання збройної сили міліції надавалось начальникам ДПУ виключно для оперативних потреб [254].

З метою усунення паралелізму в оперативній роботі міліції та органів ДПУ та найповнішого використання їхніх можливостей було встановлено, що міліція має забезпечити: побудову агентурно-освідомлювальної мережі з таким розрахунком, щоб її могли використовувати органи ДПУ по своїй лінії; широку організацію допоміжної для органів ДПУ роботи по здійсненні політичного розшуку; використання можливостей зовнішньої охорони за спеціальними завданнями органів ДПУ для встановлення зовнішнього спостереження, а також використання з цією метою інших можливостей міліції – двірників, сільських виконавців, сторожів та ін.; повне задоволення потреб органів ДПУ по лінії здійснення дактилоскопії та оперативної фотографії.

Окрім того встановлювалось, що районні органи ДПУ (зі штатом до чотирьох осіб) і міліції, як правило, розміщуються в одному приміщенні, в них спільний канцелярський та обслуговуючий персонал, охорона приміщення здійснюється силами міліції.

Передбачалась активна участь органів ДПУ в «чистці» міліції саме від політично неблагонадійного елемента.

У зв'язку з тим, що в оперативному відношенні місцеві органи міліції повністю підпорядковувались ДПУ, на міліцію покладались: боротьба з бандитизмом та терористичними проявами; здійснення всієї технічної роботи по обліку й видачі дозволів на придбання, носіння та зберігання зброї, котра знаходиться в цивільних установах та в окремих осіб; повне використання допоміжних інститутів міліції на селі з урахуванням можливості задіяння їх за спеціальними завданнями ДПУ. Органи ДПУ мали право широко використовувати агентурний та гласний апарат міліції для боротьби з такими видами загальнокримінальних злочинів, як розкрадання, хабарництво, шахрайство, фальшивомонетництво, спекуляція, та посадовими злочинами в низових радянських, господарських і кооперативних установах, а також для проведення роботи по організації та здійсненню промислового розшуку на підприємствах.

Передбачалось і те, що органи міліції при виявленні матеріалів про злочини, котрі відносяться до компетенції органів ДПУ, негайно передають їх за належністю. У свою чергу, органи ДПУ передають міліції справи та матеріали, котрі відносяться до її компетенції [254].

З огляду на сказане вище можна зробити висновок, що станом на кінець 1930 року органи міліції та ДПУ не лише тісно співпрацювали в оперативному відношенні. Між ними було встановлено такий порядок підлеглості та компетенцію, які фактично ставили міліцію в другорядне стосовно ДПУ становище, позбавляли її самостійності у вирішенні ряду питань, яскравим свідченням чого було встановлення підлеглості місцевих органів РСМ начальникам відповідних органів ДПУ, участь ДПУ в «чистках» міліції тощо. Фактичне злиття оперативної роботи міліції та ДПУ призвело до того, що міліція, окрім боротьби із загальнокримінальними злочинами, широко залучалася до ведення політичного розшуку, здійснюючи невласиві їй функції.

І хоча метою видання наказу Народного комісара внутрішніх справ і Голови ДПУ УСРР «Про взаємодію між органами ДПУ та міліцією» № 64/225 від 1 листопада 1930 р. було створення єдиного оперативного апарату і здійснення єдиного керівництва цими органами, котре найбільш повно забезпечило б успіх боротьби з усіма видами злочинності [254], не можна не відмітити той факт, що це була одна з нормативних передумов ліквідації НКВС та передання міліції і карного розшуку в підпорядкування ДПУ, що й було зроблено найближчим часом.

Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 28 грудня 1930 р. НКВС УСРР було ліквідовано. Натомість при РНК УСРР утворювалася Головна управа міліції та карного розшуку УСРР, яка мала здійснювати керівництво міліцією і карним розшуком на території республіки та адміністративний нагляд, крім нагляду, який мав здійснювати Сектор радянського будівництва ВУЦВК. Тобто в усіх випадках, за винятком справ радянського будівництва (адміністративний устрій, нагляду за діяльністю низового радянського апарату тощо), загального

керівництва діяльністю органів реєстрації актів громадянського стану, керівництва справами прийому до громадянства УСРР та СРСР, видачі закордонних паспортів громадянам УСРР та віз для чужоземців, регулювання правового становища чужоземців, справ, пов'язаних з культурами і з діяльністю товариств, що не мають на меті здобування зиску, обліку осіб, позбавлених виборчих прав [255].

Вже наступного дня, 29 грудня 1930 р., ГУ міліції та карного розшуку УСРР і АМСРР було остаточно підпорядковано ДПУ УСРР. Керівництво з боку ДПУ полягало в тому, що воно; інспектувало та контролювало всю діяльність міліції та карного розшуку; здійснювало оперативне керівництво їхньою діяльністю; призначало, переміщало та звільняло керівний склад міліції та карного розшуку [256]. Такі заходи мали, в тому числі, посилити дисципліну в рядах міліції та розшуку, очистити їх від «політично неблагонадійного та злочинного елемента». В наказі голови ДПУ УСРР № 8 від 6 січня 1931 р. зазначалось, що РСМ та карний розшук є складовою частиною ДПУ УСРР, виконують його оперативні завдання, а також є воєнізованим адміністративно-виконавчим органом, основне завдання якого – забезпечення законів та заходів центральних і місцевих органів виконавчої влади, активна участь у встановленні революційного порядку та боротьба зі злочинністю [257].

Як бачимо, чітко простежується, що окрім виконання міліцією властивих їй функцій по боротьбі з кримінальною злочинністю та по забезпеченню дотримання вимог законодавства населенням, вона стає додатковою силою ДПУ. Як зазначалось у вищеназваному документі, встановлювався нерозривний зв'язок органів міліції та розшуку з органами ДПУ при повному керівництві останніх [257]. Відмітимо також те, що вкотре наголошувалося на необхідності забезпечення саме революційного порядку.

На початку 30-х років ХХ століття міліцію окрім «засобу забезпечення законів» називають також «одним з основних засобів Радянської влади для запровадження ... культурної революції серед широких робітничо-селянських

мас». З огляду на це парторганізації та керівний склад міліції мали провести глибоку виховну роботу і досягти культурного та ввічливого ставлення самої міліції до населення, вести жорстку боротьбу з проявами брутальності та некультурності. Передбачалось також зміцнення зв'язків з робітничими організаціями, систематичне звітування про стан і роботу міліції [258].

25 травня 1931 р. було прийнято союзне Положення про РСМ. Окрім іншого, в ньому зазначалося, що міліція всіх союзних республік має єдину форму обмундирування з однаковими посадовими знаками розрізнення, яку були зобов'язані носити на службі працівники.

Працівники оперативно-стройового та адміністративно-господарського складу міліції при вступі на службу повинні були дати письмове зобов'язання прослужити не менше двох років. За самовільне дострокове залишення служби вони несли відповідальність згідно з Положенням про військові злочини.

Вкотре вказувалось на те, що працівники міліції зобов'язані точно виконувати всі накази своїх командирів, крім явно протизаконних. За виконання протизаконного наказу відповідальність несли і той, хто його віддав, і той, хто виконав.

За службові проступки, котрі не тягнуть за собою кримінальної відповідальності, до працівників оперативно-стройового та адміністративно-господарського складу міліції могли бути застосовані такі дисциплінарні стягнення: зауваження, догана, сувора догана, заборона залишати місце розташування стройової частини або навчального закладу міліції на строк до одного місяця, призначення поза чергою на службу до трьох нарядів, арешт до 20 діб, зміщення на нижчу посаду, звільнення зі служби. Порядок накладання стягнень регулювався Дисциплінарним статутом РСМ. Притягнення до дисциплінарної відповідальності інших працівників міліції регулювалось загальним законодавством про працю.

Встановлювались дві підсудності стосовно злочинів, вчинених особами оперативно-стройового та адміністративно-господарського складу міліції.

Якщо злочини були спрямовані проти встановленого порядку несення служби в міліції, то вони визнавались військовими злочинами і за їх вчинення працівники міліції були підсудні військовим трибуналам, а у справах про інші злочини – іншим судам [259].

Загалом же конкретизація норми про визнання злочинів, вчинених працівниками міліції, військовими була встановлена в постанові ЦВК і РНК ССРР від 7 червня 1932 р. Означеним документом було змінено Положення про військові злочини, і ч. 2 ст. 1 Положення викладалась в наступній редакції: «військовими злочинами визнаються також направлені проти встановленого порядку несення служби злочини працівників ... оперативно-стройового та адміністративно-господарського складу міліції» [260]. Таке рішення спровокували певні зміни і в системі підсудності справ працівників міліції. Так, 28 серпня 1932 р. видається відповідна постанова НКЮ УСРР, в якій роз'яснювалось, що військовим трибуналам підсудні лише злочини працівників міліції стосовно конкретних категорій справ, а всі інші – загальним судам. До цих конкретних категорій відносились: військові злочини працівників міліції, деякі посадові злочини (передбачені ст. 101, 103–108 КК УСРР), державні злочини (контрреволюційні і особливо для СРСР небезпечні злочини проти порядку управління) [261]. Тобто з 1932 року військовим трибуналам стали підсудні усі справи щодо порушення порядку несення служби в міліції, зловживання владою чи службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, бездіяльності чи недбалого ставлення до службових обов'язків працівників міліції, починаючи із старшого міліціонера, а також справи про дискредитацію влади, незаконний привід та деякі інші правопорушення, вчинені працівниками міліції [6, с. 166].

Таким чином, не лише посилювалася відповідальність працівників міліції за злочини, вчинені проти порядку несення служби, а й на передній план виходила необхідність працівникам міліції своїми діями відповідати інтересам революції та радянського порядку управління.

У 15-ту річницю існування міліції охорона революційної законності називалася одним із основних завдань міліції [244]. Зазначимо, що одним із засобів забезпечення законності дій та рішень, прийнятих працівниками міліції, була система контролю вищестоящих органів над нижчестоящими. Так, Головне управління РСМ, котре функціонувало при РНК УСРР, мало право не лише розглядати скарги на вчинки і розпорядження місцевих органів міліції та керівних осіб цих органів, а й відмінити, змінювати та призупинити розпорядження місцевих органів міліції [262].

27 грудня 1932 р. було прийнято спільну постанову ЦВК і РНК ССРР «Про створення Головного управління робітничо-селянської міліції при ОДПУ ССРР» та затверджено Положення про нього [263]. Головне управління РСМ при ОДПУ ССРР здійснювало загальне керівництво роботою управлінь РСМ союзних республік, в рамках чого контролювало та інспектувало діяльність всіх органів РСМ; розробляло нормативну базу з питань, котрі відносяться до діяльності міліції, і впроваджувало її через управління РСМ союзних республік; вносило до законодавчих органів ССРР законопроекти стосовно діяльності міліції; мало право накладати дисциплінарні стягнення на працівників міліції [263]. Таким чином, можемо говорити про жорстку централізацію органів міліції у всесоюзному масштабі.

Нагляд за законністю дій ГУ РСМ ССРР здійснювався прокурором Верховного суду ССРР [263].

Зазначимо, що окрім вчинення явних правопорушень, суттєвий вплив на стан законності в міліції мало неналежне виконання її працівниками своїх службових обов'язків. Такі дії хоч і не мали протиправного характеру, проте негативно позначались на стані роботи міліції загалом, в тому числі на позиціюванні її як органу, покликаного забезпечувати законність.

Серед недоліків у роботі міліції відмічалось часто формальне ставлення її працівників до розшуку примусових робітників. Вони обмежувались тільки перевіркою адреси розшукуваної особи в сільраді, наведенням довідок у столах



особового складу окремих установ тощо. Були випадки, коли органи міліції відмовлялись проводити республіканський розшук [264]. У рамках боротьби з ухилянням засуджених до примусових робіт від відбування призначених їм робіт, НКЮ запропонував начальникам облвідділів ПТР (поправно-трудова робіт) повідомляти начальників облміліції та відповідні органи прокуратури про випадки невиконання окремими органами міліції вимог бюро про розшук, припровід (супровід) та арешт засуджених, щоб вжити відповідних заходів. У той же час місцеві прокуратури мали наглядати за тим, щоб місцеві органи міліції виконували покладені на них обов'язки щодо розшуку, припроводу та арешту примусових робітників, які ухиляються від відбуття робіт.

З метою покращення результативності цього напрямку роботи в облвідділах міліції було створено спеціальний фонд для преміювання працівників, котрі успішно здійснюватимуть розшук, припровід та арешт засуджених до поправно-трудова робіт [265].

На міліцію було покладено обов'язок здійснювати заходи щодо боротьби з порушеннями правил про охорону народного здоров'я. Начальники міських районів міліції отримали право накладати за порушення цих правил штраф у розмірі до 50 карбованців. Органи РСМ мали розглядати та виконувати справи щодо таких порушень поза чергою і в найкоротший строк [266].

Проте, окрім спроб налагодити та покращити роботу міліції та надати їй нові функції і повноваження, на роботу міліції, безперечно, впливала соціальна та економічна обстановка, яка склалася на початку 30-х років ХХ століття в державі. Так, у зв'язку з надзвичайним розмахом репресій на селі було прийнято інструкцію, покликану їх обмежити. Було заборонено «здійснювати арешти особами, не уповноваженими на те законом», а також «взяття під варту до суду за малозначні проступки». Однак, як зазначалось у газеті «Правда» від 16 вересня 1988 р., «розгул практики арештів» сам був наслідком свавілля, котре вчинило сталінське керівництво в обезкровленому селі при хлібозаготівлі з врожаю 1932 року» [267].



Працівникам РСМ було заборонено суміщувати посади. Ця заборона стосувалась і працівників робітничо-селянської інспекції, інших відомчих інспекцій, органів суду, прокуратури, слідства, податкових працівників фінансових органів. Окрім того, що працівникам міліції, в силу специфіки їхньої діяльності, заборонялось перебувати на службі одночасно в двох підприємствах, установах, організаціях, на них також поширювалось загальне для всіх громадян держави правило по недопущенню перебування на службі в одній установі, підприємстві, організації суспільного сектора близьким кровним родичам і своякам за умови їхньої підлеглихості або підконтрольності один одному. Під близькими родичами та свояками розумілися брати, сестри, діти, а також батьки дітей, братів, сестер іншого з подружжя [268].

17 грудня 1933 р. було прийнято Положення про прокуратуру ССРР, в якому зазначалось, що основним завданням прокуратури ССРР є зміцнення соціалістичної законності і охорона громадської власності від замаху з боку антигромадських елементів на всій території ССРР. На союзну прокуратуру було покладено нагляд за законністю і правильністю дій ОДПУ, міліції і виправно-трудоустанов [269], хоча і до прийняття цього рішення прокуратура відігравала значну роль у забезпеченні законності серед працівників міліції. Це виявлялось, зокрема, і в тому, що ряд процесуальних рішень працівників міліції потребував санкції прокурора.

### **3.2. Вплив політико-правових підходів держави на зміни організаційно-правових засад забезпечення законності в діяльності міліції УСРР (УРСР) в умовах посилення тоталітарного режиму (1934 – перша половина 1941 р.)**

Не можна не погодитись із тим, що у період 30-х років ХХ ст. проводився широкий терор органів тоталітарного режиму проти власного народу. Проте масштабна репресивна політика, здійснювана в даний період, не була чимось новим в практиці державного управління в українській радянській державі. Як зазначають В. С. Кульчицький і Б. Й. Тищик, терор і репресії в державі стали основним методом державного управління. В Україні ж його додатковою метою було знищення будь-яких спогадів про УНР чи Директорію. У першу чергу репресії охопили стару інтелігенцію, учасників національної революції 1917–1920 років, членів небільшовицьких політичних партій. Варто тут також згадати «Шахтинську справу», справу «Союзу визволення України», репресії проти представників духовенства тощо [2, с. 361]. Зокрема, ще на початку 1933 р. різко згортається політика українізації, а боротьба з «націоналізмом», навпаки, швидко й потужно розгортається. Це були передумови посилення репресивного тиску, який став практичним виявленням позиції радянських органів державної влади, що таким чином ще більше укріплювали своє керуюче становище.

Зважаючи на напружену політичну обстановку в країні, все більш неоднозначною ставала роль міліції, котра покликана була забезпечувати законність в суспільстві в умовах масових порушень цієї законності як елемента державної політики.

Влітку 1934 року відбулися чергові організаційні зміни, котрі вплинули на статус та становище міліції. Так, 10 липня згідно з постановою ЦВК ССРР було створено НКВС ССРР, в якому організовувалось Головне управління РСМ

[270]. У відповідності до даного Положення вже наступного дня в УСРР було створено НКВС, до якого входило і ДПУ. За прикладом структури всесоюзного НКВС у складі НКВС УСРР було створено Управління РСМ. НКВС УСРР мав діяти на основі Положення про загальносоюзний НКВС [271].

Отже, фактично, і міліція, і органи ДПУ увійшли до складу одного відомства без встановлення прямого підпорядкування один одному. В теорії це мало б розмежувати функції даних органів, залишивши практику співпраці у споріднених сферах. Насправді ж належність їх до одного відомства лише сприяла їхній роботі в якості фактично одного органу. Тим більше, що подібна практика існувала і в попередні роки, але була організована іншим чином. Це призвело, поміж іншим, до того, що міліція залучалась до здійснення невластивих їй функцій.

У той же час ДПУ у певних сферах перевіряло діяльність міліції. Наприклад, у 1934 році була відмічена слабкість паспортного режиму в деяких містах (Дніпропетровськ, Сталіно, Одеса). Начальникам обласних управлінь міліції було доручено протягом місяця досягти встановлення суворого паспортного режиму та очистити міста від безпаспортних осіб. А начальникам обласних відділів ДПУ належало перевірити заходи, здійснені РСМ щодо ведення паспортного режиму [272].

Як і раніше, значна увага приділялась правильному носінню форменого одягу. За порушення належного носіння форменого одягу, а також за неохайність стягнення накладались не лише на безпосередніх порушників, а й на їхніх керівників, відповідальних за виховання своїх підлеглих. Згідно з наказом ДПУ УСРР № 285 від 14 травня 1934 р. на підтвердження наказу ОДПУ ССРР № 522 від 26 березня 1934 р. в Києві, Харкові, Одесі, Вінниці, Сталіно, Дніпропетровську, Чернігові, інших великих містах встановлювалось чергування по гарнізону осіб старшого начскладу по перевірці в гарнізоні правильності носіння форменого одягу, охайності, зовнішньої виправки і дисциплінованості як рядового, так і керівного складу РСМ.

Цим же документом встановлювалось, що кожен прояв грубощів з боку міліціонерів, а також прояви боягузтва повинні суворо розслідуватись, а винні мають притягатись до відповідальності, аж до передання суду революційно-воєнного трибуналу. Розслідуваний мав бути кожен випадок несвоечасності виконання заходів, тяганини, нечуйності при прийомі заяв про крадіжки і хуліганство [272].

Серед завдань, які ставились перед столичною міліцією в 1934 році, відмітимо необхідність досягти безумовної ввічливості з населенням, викоренити грубощі, бюрократизм, тяганину [273]. Тобто, можемо відмітити, що, незважаючи на те, що з початку створення РСМ приймалися різноманітні нормативно-правові акти, спрямовані на досягнення ввічливого спілкування працівників міліції з населенням, станом на середину 1934 року все ще мали місце значні порушення у цій сфері.

Зазначимо, що в даний період міліція продовжувала здійснювати функції, спрямовані, в тому числі, на забезпечення стану дотримання законності серед населення. Зважаючи на підвищений рівень небезпеки, що виникав при поводженні з вогнепальною зброєю, на міліцію покладался обов'язок вести точний облік усієї мисливської та спортивної зброї, у відповідності з категоріями, котрі підлягали реєстрації, а також виявляти всю мисливську зброю, котра зберігається у населення та у мисливців. Зокрема, РСМ видавала дозвіл на придбання, зберігання мисливської вогнепальної нарізної зброї і холодної зброї та на її використання і продовжувала термін його дії; давала дозвіл на оптову та роздрібну торгівлю мисливською зброєю та боєприпасами до неї; організовувала технічні обстеження складів і магазинів та вела особливі справи на всі склади, магазини вогнепальної зброї та боєприпасів до неї і піротехнічних матеріалів [274].

Одночасно здійснювались заходи, покликані покращити роботу самої міліції. Зокрема, з метою подолання недоліків в роботі київської міліції начальникам органів, командирам частин та всьому начальницькому складу

було наказано «домогтися підвищення дисципліни, для чого начсклад РСМ повинен у першу чергу правити за приклад, показуючи дійсні зразки дисциплінованості та культурності в роботі й особистому поведженні». Встановлювалась система інструктування всього складу наряду особисто начальниками органів, командирами частин або їхніми помічниками. Відділ зовнішньої служби та муштровий відділ систематично, не рідше, ніж один раз у п'ять днів, мали проводити перевірку якості несення служби та зовнішнього вигляду осіб, котрі перебувають у нарядах. Протягом місяця планувалось по всіх підрозділах провести позапланові спеціальні муштрові навчання, на яких, зокрема, порушити питання поведінки міліціонерів у місцях громадського користування та в стосунках з населенням. Періодично 12–15 осіб начскладу мали направлятись в різні години доби для перевірки зовнішнього вигляду та поведінки працівників РСМ по всьому місту.

Один раз на шість днів начальник муштрового відділу мав доповідати про прояви порушень по органах та частинах для притягнення винних до відповідальності. Причому, крім безпосередніх винуватців, відповідальності підлягали також начальники органів та командири частин залоги [275].

З метою забезпечення дотримання вимог законності і надалі практикувалось встановлення особистої відповідальності начальників за дії підлеглих. Так, у зв'язку з численними фактами порушень з боку працівників міліції у сфері провадження дізнання, НКВС УСРР встановив повну відповідальність начальників райвідділень НКВС за всі розслідування, здійснювані апаратом міліції. Відділам карного розшуку облуправлінь РСМ наказувалось посилити систематичний контроль і перевірку дізнань, котрі направляються міськвідділеннями РСМ до суду в обласному центрі, для чого виділити особисто відповідальних за це осіб [276].

Проте, поруч із встановленням підвищеного рівня відповідальності керівників, у деяких питаннях для них встановлювався, певною мірою, особливий статус. Наприклад, жодна особа керівного складу РСМ не могла

бути заарештована слідчими органами інакше, як за особливим рішенням Народного комісара внутрішніх справ ССРР [277]. Враховуючи той факт, що в той період система органів НКВС всього ССРР становила фактично єдине ціле, говорячи про рішення, прийняті в масштабах ССРР, ми можемо стверджувати, що вони повною мірою діяли і в межах України.

У 1936 році в черговий раз підтверджувалось обмеження щодо прийому на службу в міліцію осіб з кримінальним минулим. Це було зафіксовано в Положенні про робітничу міліцію УСРР, в якому зазначалось, що не мали права ставати на службу до органів РСМ особи, які перебувають під судом і слідством, відбувають або відбували захід соціальної оборони за рішенням суду за ганебні злочини або звільнені через них з лав РСМ [44].

Через кілька років у газеті «Вісті» стан київської міліції характеризувався таким чином: «...Київська міліція, її начальник і командири ... рішуче реагують на найменші факти порушення гідності громадянина, його недоторканість. Київську міліцію навчають, виховують, мобілізують її пильність». За неповними даними, протягом 1936 року на підприємствах було проведено 192 приймальні дні керівних працівників міліції, вислухано 2728 робітників, прийнято 1800 скарг та заяв, з яких 1133 вирішені позитивно, 928 робітникам було надано різноманітні довідки та поради. При цьому з 1800 поданих скарг 63 (3,5%) були на бездіяльність або неправильні дії самої міліції. З них підтвердилось 48, тобто, 76% [278].

26 червня 1937 р. було створено залізничну міліцію НКВС ССРР, яка повинна була здійснювати ряд функцій міліції на залізниці, зокрема спостерігати за виконанням персоналом залізниці та пасажирами вимог законодавства щодо дотримання правил громадського порядку, встановлених для залізничного транспорту, та притягати до відповідальності осіб, котрі ці правила порушують. Цим же документом передбачалось створення дорожніх відділів залізничної міліції в республіках [279].

У той же час, коли проводились заходи, спрямовані на боротьбу з порушеннями законності серед міліціонерів, НКВС, в який структурно входила міліція, стає виконавцем державної політики масових репресій, що проводилась у 1937–1938 роках. У Постанові РНК СРСР та ЦК ВКП(б) «Про арешти, прокурорський нагляд та ведення слідства» від 17 листопада 1938 р. підводились певні підсумки стосовно роботи органів НКВС у зазначений період: «За 1937–1938 роки під керівництвом партії органи НКВС здійснили велику роботу по розгрому ворогів народу і очистці СРСР від численних шпигунських, терористичних, диверсійних і шкідницьких кадрів з троцькістів, бухаринців, есерів, меншовиків, буржуазних націоналістів, білогвардійців, біглих кулаків та кримінальних злочинців ... Одночасно органами НКВС була здійснена значна робота також і по розгрому шпигунсько-диверсійної агентури іноземних розвідок, перекинутої в СРСР у великій кількості з-за кордону під виглядом так званих політемігрантів та перебіжчиків з поляків, румунів, фінів, німців, латишів, естонців, харбінців та ін.» [280].

У цей період репресії набули характеру державної політики, формально прикритої законами. Саме «узаконення» процедури репресій було покладено на Генерального прокурора СРСР А. Я. Вишинського. Адже НКВС формально не мав права заарештовувати громадян без санкції прокурора. На практиці ж справи, по яких не було достатніх даних для їх розгляду в судах, направлялись до Особливої наради при НКВС СРСР [281, с. 228]. Теорія судових доказів, розроблена А. Я. Вишинським, знайшла своє відображення в практиці насильства і беззаконня, здійснюваного в ході «великого терору». У своїй праці «Теорія судових доказів в радянському праві» він хоч і говорить про те, що обвинувачений не повинен розглядатись як єдине джерело істини, проте одночасно обґрунтовує теорію, згідно з якою в судових справах про заклоти, злочинні організації, антирадянські, контрреволюційні організації та групи зізнання обвинуваченого має значення основного, найважливішого доказу [282, с. 209]. А зважаючи на те, що в усіх республіканських та обласних управліннях



НКВС масово практикувались побиття та катування заарештованих [283, с. 130], зрозуміло, яким саме чином отримувались подібні зізнання.

Ще більш парадоксальним виглядає здійснення репресій органами, покликаними забезпечувати законність, з огляду на те, що сам А. Я. Вишинський досліджував питання теорії революційної законності і неодноразово проголошував ідею її неухильного дотримання. У той же час, не даючи конкретного визначення революційної законності, А. Я. Вишинський пояснював це явище наступним чином. Революційна законність не виключає та не може виключати необхідність відступити від букви закону в умовах, коли цього потребують інтереси революції. У таких випадках можливо діяти і всупереч закону. Отже, завдяки такому подвійному підходу, А. Я. Вишинський обґрунтовував право влади неухильно дотримуватись принципу законності в одних випадках та ігнорувати і порушувати його в інших [284]. Це стало однією з причин того, що міліція, орган, який мав би забезпечувати законність у суспільстві та сам бути взірцем дотримання законності, став одним із безпосередніх виконавців політики масових репресій, яку проводила радянська влада.

Загалом характеризуючи роль міліції у практиці здійснення репресій, варто звернутись до слів науковця І. Г. Біласа, який зазначав, що міліція у світлі широкомасштабного застосування позасудових репресій «...не була націлена на захист особи від протиправних зазіхань, що призводило до її подальшої деградації, позбавляло змоги підвищувати фахову кваліфікацію працівників. До того ж, статус збройного виконавчого органу перетворював міліцію на складову репресивно-карального механізму, дозволяючи використовувати її для виконання усіляких завдань, безпосередньо не пов'язаних з охороною громадського порядку і боротьбою зі злочинністю» [1, с. 92].

В «той період, коли масштаб масових репресій став очевидно призводити до руйнування сукупного потенціалу країни» [40, с. 158] приймається документ, покликаний обмежити їх розмах. Ним стала вищеназвана Постанова



РНК СРСР та ЦК ВКП(б) «Про арешти, прокурорський нагляд та ведення слідства» від 17 листопада 1938 р. [280].

Тому, хоча в документі й зазначалося, що очистка країни від ворожих елементів ще не закінчена, але говорилося про необхідність її ведення в подальшому новими методами та способами. Також зазначалося, що в органи НКВС втерлись «вороги народу», які «свідомо вивертали радянські закони, здійснювали підлоги, фальсифікували слідчі документи, притягуючи до кримінальної відповідальності і здійснюючи арешти з дрібних приводів, а також зовсім без приводу, створювали з провокаційною метою «справи» проти невинних людей. Такого роду факти мали місце як в центральному апараті НКВС, так і на місцях». Для викорінення цих недоліків було прийнято рішення заборонити органам НКВС проводити масові операції з арештів та виселень, арешти здійснювати лише за постановою суду та з санкції прокурора; ліквідувати трійки, в тому числі створені при обласних, крайових і республіканських управліннях РСМ; зобов'язати органи НКВС при проведенні слідчих дій дотримуватись процесуальних вимог, передбачених КПК. У цьому ж документі зазначалось: «РНК і ВКП(б) попереджають всіх працівників НКВС і Прокуратури, що за найменше порушення радянських законів і директив партії та уряду кожен працівник НКВС та Прокуратури, незважаючи на особу, притягатиметься до суворої (судової) відповідальності» [280].

Зазначимо, що одразу ж після прийняття цієї постанови, змінюється керівництво НКВС СРСР. 25 листопада 1938 р. відомство очолив Л. П. Берія. Натомість його попередник М. І. Єжов, котрий очолював відомство в період наймасовіших репресій 1937–1938 років, 10 квітня 1939 р. був заарештований і 4 лютого 1940 р. розстріляний за звинуваченням у «співчутті троцькізму, шпигунстві та підготовці державного перевороту» [283, с. 151].

Вже 26 листопада 1938 р. Народний комісар внутрішніх справ СРСР Л. П. Берія видав наказ НКВС СРСР № 00762 «Про порядок виконання постанови РНК СРСР і ЦК ВКП(б) «Про арешти, прокурорський нагляд та

ведення слідства» від 17 листопада 1938 року» [285]. У ньому містились вказівки, спрямовані на неухильне та правильне виконання органами НКВС цієї постанови. Зокрема, дублювались положення про заборону масових операцій з арештів та виселень, під якими слід розуміти «групові арешти або виселення без диференційованого підходу до кожного, кого заарештовують або виселяють і попереднього всебічного розгляду всіх наявних обвинувальних матеріалів» [285]. Також зазначалося, що «органи робітничо-селянської міліції здійснюють арешти по своїй лінії за постановою начальника районного або міського відділення РСМ і з санкції районного прокурора». При цьому акцентовано увагу на тому, що затримання працівниками міліції має здійснюватись у суворій відповідності до вимог КПК, з подальшим оформленням арешту або звільненням затриманого протягом 48 годин [285]. Таким чином, очевидно, що цей документ був спрямований на зменшення масштабів репресій, врегулювання порядку здійснення дізнання.

У передвоєнний період відбувалися певні зміни у законодавстві, спрямовані на врегулювання порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників міліції як військовослужбовців. Зокрема, в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 6 липня 1940 р. зазначалось, що самовільні залишення місця служби рядовим і молодшим начскладом понад дві години, вчинені вперше, караються в дисциплінарному порядку. Якщо ж самовільне залишення місця служби вчинене тією самою особою повторно, хоч воно й тривало менше двох годин, або ж тривало більше двох годин, але вчинене вперше, то воно тягло за собою передання до суду воєнного трибуналу та направлення до дисциплінарного батальйону на строк від шести місяців до двох років. Самовільне залишення місця служби на час, що перевищував одну добу, визнавалось дезертирством. Особи, котрі вчинили дезертирство, підлягали тюремному ув'язненню строком від п'яти до десяти років.

НКЮ та Прокурор СРСР роз'яснили, що ці положення поширювались і на працівників РСМ [286].

У той же час відмічалися випадки неякісного виконання працівниками міліції своїх службових обов'язків, наслідком чого ставало те, що велика кількість справ поверталась на дорозслідування через неякісне оформлення матеріалів, зокрема на Дніпропетровщині. У зв'язку з цим начальникам міськвідділень та райвідділень РСМ було запропоновано здійснювати нагляд і контроль за провадженням дізнання [287].

### 3.3. Стан дотримання законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) у період 1926 – першій половині 1941 роках

Незважаючи на те, що боротьба з різного роду правопорушеннями в середовищі міліції велася фактично з моменту її створення, проте станом на середину 20-х років ХХ століття працівниками міліції все ще допускались значні порушення та зловживання, котрі потребували викорінення.

Так, у першому півріччі 1926/1927 звітнього року було зареєстровано 1607 фактів зловживань працівників міліції, що становило 7,6% до загальної чисельності особового складу. З них командний склад вчинив 291 правопорушення, що становило 18% до його чисельності. Тобто переважна більшість правопорушень припадала на низовий склад міліції.

Відмічалось значне зменшення випадків хабарництва. Так, якщо у 1925/1926 звітньому році найбільша маса правопорушень припадала саме на хабарництво, причому, в більшості, на керівний склад міліції міст, то в 1926/1927 році кількість таких правопорушень значно зменшилась, в тому числі й серед керівного складу. В тих же випадках хабарництва, що мали місце, в більшості хабарі давали торговці та самогонники за знищення протоколів по фактах виявлення самогону та про порушення обов'язкових постанов.

Станом на травень 1927 року найхарактернішими правопорушеннями серед працівників міліції були привласнення, розтрата, перевищення влади, використання службового становища і дискредитація міліції.

Виявлялись випадки грубих порушень при прийнятті осіб на службу до органів міліції та розшуку. Комплектування здійснювали особи, котрі не мали для цього повноважень, в особових справах не вистачало документів, необхідних для вступу на службу в міліцію [189]. Правопорушення такого роду були викликані, в тому числі, високою плінністю кадрів міліції, коли, з одного боку, був великий оборот справ по прийняттю на роботу та звільненню

працівників з міліції, а з іншого – постійними змінами осіб, котрі мали право приймати рішення про прийняття особи на службу в міліцію.

Яскравим прикладом зловживань з боку працівників міліції в досліджуваний період стала так звана «справа київської міліції». Справу розглядала Виїзна сесія Верховного суду УСРР. Обвинуваченими по справі фігурували колишні працівники міліції, у тому числі колишній начальник губміліції та зав. адмінвідділом Коваленко, його заступник Фрадько, начальник постачання київської міліції Ляліцький, начальник активної частини розшуку Горський та ін. Вони звинувачувались у хабарництві; шахрайстві з закупками для міліції (наприклад, свистки для міліції були закуплені в Харкові по 50 коп. за штуку, тоді коли їх можна було купити в Києві по 10 коп. за штуку); обкладанні незаконними поборами самогонників, утримувачів «будинків побачень», непманів та ін.; розтратах казенних грошей. Поширені зловживання були і в карному розшукові, зокрема, незаконне звільнення з-під арешту [288].

Мали місце випадки, коли працівники міліції та карного розшуку при звільненні зі служби відмовлялись повертати в органи міліції та розшуку формені одяг та взуття, що за чинними правилами мали бути здані. З метою недопущення таких випадків було прийнято рішення з працівників, які не повертають одяг, утримувати його вартість із зарплатні звільнюваного (крім компенсацій). Якщо з цього приводу між сторонами виникатимуть суперечки, то їх слід розглядати у судовому порядку, як звичайний спір. У разі, якщо нездання звільненим одягу матиме характер злочину, передбаченого ст. 113 КК УРСР, а саме, привласнення посадовою особою грошей чи інших цінностей, котрі знаходяться в його віданні в силу його службового становища, то тоді особа підлягала кримінальній відповідальності з одночасним порушенням цивільного позову [289].

Серед дорікань на роботу міліції мали місце скарги на прискіпливе ставлення до осіб керівного складу РСЧА. Так, у своєму зверненні до Народного комісара внутрішніх справ УСРР від 12 лютого 1927 р. командувач

військами УВО зазначав, що «з боку працівників міліції інколи проявляється деяка прискіпливість до осіб керівного складу Робітничо-селянської Червоної Армії і ненормальні взаєностосунки, що не може не потягнути за собою підрив авторитету та значення керівника РСЧА».

Як приклад, що ілюструє дане твердження, він наводив такі випадки: вбивство міліціонером командира взводу за те, що останній, перебуваючи у нетверезому стані, не відгукнувся на оклик міліціонера; затримання міліціонерами за малозначні проступки (наприклад, порушення громадської тиші) осіб начальницького складу з доставленням їх у район міліції та поміщенням у камери разом з кримінальними злочинцями [290].

Яскравим підтвердженням того, що в міліції все ще мали місце насильницькі злочини, є дані, отримані з аналізу відомостей по обстеженню органів міліції та розшуку Харківської області станом на травень 1927 року. Так, було виявлено випадки побиття працівниками міліції затриманих осіб, особливо у сільській місцевості. Наприклад, у Лозовському районі були зафіксовано такі випадки: 7 травня 1927 р. наглядач Лозовської райміліції самовільно затримав громадянина Курбана й убив його; 4 травня 1927 р. на ринку було затримано групу селян за бешкет на вулиці у стані сп'яніння. У районному управлінні міліції деяких з них побили міліціонери Пасічник та Плюшков; кінні міліціонери Туманов, Хлестунов та Державицький побили затриманого Барахту; кінні міліціонери Ігнат'єв та Плюшков побили Свистунову, заарештовану за задушення своєї дитини.

Характеризуючи ж загальний стан злочинності серед особового складу міліції УСРР в даний період, відзначимо, що в 1926 році було зафіксовано 1309 випадків порушення законності. З них 356 випадків самовільного залишення служби, що становило 1,8% до загальної чисельності працівників міліції; для порівняння: в 1925 році таких випадків було 307, що також становило 1,8%. Тобто, незважаючи на чисельне збільшення кількості таких правопорушень, відсоткове співвідношення абсолютно не змінилось.

Випадків привласнення, розтрата та хабарництва в 1926 році було зафіксовано 234, що становило 1,2% до загальної чисельності міліції, проти того, в 1925 році таких випадків було відмічено 366 (2,1%). Зловживань владою, побиття заарештованих тощо у 1926 році сталося 719 випадків (3,7%) проти 546 у 1925 році (3,2%) [189]. Тобто, можна спостерігати деяку тенденцію до зменшення кількості деяких злочинних проявів серед працівників міліції та розшуку в 1926 році порівняно з 1925 роком та незначне збільшення кількості інших: випадки зловживання владою, побиття заарештованих та деякі інші злочинні прояви дали невеликий приріст. Зазначимо також, що в 1926 році була проведена чергова чистка міліції, котра повинна була повністю викоренити злочинність серед працівників міліції.

Уже у 1928 році на Харківщині випадків насильства та грубого поводження міліціонерів з населенням стало більш ніж утричі менше, ніж у 1925 році [291]. Станом на травень 1928 року були усунуті «ненормальні та злочинні дії», виявлені у 1925 році під час перевірки Сталінської окружної міліції [292]. А на Пленумі Сталінського окрвиконкому, що відбувся 4–5 травня 1930 р., відзначалось, що «всі ненормальності та злочинні діяння, котрі мали місце в окрміліції в 1926 році» були подолані [293].

З розвитком міліції в неї з'являлись нові функції та повноваження. Не завжди їх впровадження проходило гладко, і в діяльності міліції траплялись порушення, пов'язані з незадовільним виконанням службових обов'язків її працівниками.

У 1926 році Управління РСМ УСРР запровадило картковий облік загубленої або викраденої зброї. Причому у разі втрати або крадіжки зброї заповнялась облікова картка, а в разі виявлення зброї, наприклад, під час обшуку або як знахідки про це повідомлялось в центр рапортом, не складаючи облікової картки. Але ще на початку 1928 року деякі управління РСМ допускали порушення, пов'язані з картковим обліком вогнепальної зброї. Наприклад, управління РСМ міст Харкова, Одеси, Миколаївської округи

надіслали облікові картки на виявлену зброю замість належно оформлених рапортів. Управління РСМ м. Харкова надіслало недбало заповнені бланки облікових карток на вогнепальну зброю, не відповідаючи на більшість питань бланку. Очевидно, що таким чином заповнені та оформлені документи унеможлилювали ототожнення вогнепальної зброї. Начальникам окружних міліцій було наказано ліквідувати перелічені дефекти в роботі [294].

Незважаючи на те, що в серпні 1927 року в усіх апаратах окружної міліції було запроваджено посаду фотографа, при перевірці реєстрового матеріалу, складеного по округових реєстрових бюро за грудень, було виявлено, що лише 25% округів наклеюють фотографії зареєстрованих осіб на всі реєстраційні картки, і 25% зовсім не виконують цієї вимоги. Під особисту відповідальність усім начальникам окружних управлінь міліції було наказано вжити заходів щодо належного оформлення реєстраційних карток [295].

Траплялось «недбале і навіть злочинне ставлення деяких працівників міліції до камер для затриманих, як відносно їх устаткування, так і вартової служби при камерах». Незважаючи на низку відомчих нормативних актів, виданих з приводу цього питання, станом на середину 1929 року було очевидно, що місцями вони не виконуються.

Яскравим прикладом таких порушень були нижченаведені випадки. Так, у Роменській окрузі в арештному приміщенні Смілянської райміліції заарештованому, котрий числився за ДПУ, його сином було передано від захисника заяву, в якій останній виставив свідків від імені заарештованого, що сидів у камері. У Слов'янській райміліції заарештованому, котрий також числився за ДПУ, через дітей передавались записки, які інформували заарештованого про хід слідства. Це стало можливим через відсутність відповідного нагляду.

Такі факти свідчили про те, що працівники міліції не дотримувались навіть елементарних правил щодо вартової служби при камерах для затриманих. З огляду на це начальником Адміністрації НКВС та начальником РСМ



УСРР було категорично наказано «всебічно обслідувати стан камер для затриманих при органах міліції, інструктуючи працівників щодо вартової служби при камерах і негайно ліквідувати всі помічені негативні явища» [296].

У досліджуваний період тривала боротьба з пияцтвом та алкоголізмом серед населення. 6 червня 1923 р. було прийнято Постанову ВУЦВК «Про надзвичайні міри по боротьбі з самогоном». У лютому 1926 року Президія Харківського Окружного Виконавчого Комітету постановила, що органи міліції та карного розшуку при виявленні ними осіб, винних у виготовленні спиртних напоїв та спиртовмісних речовин без мети збуту, а також в зберіганні неоплачених акцизом таких речовин і напоїв без мети збуту, повинні скласти про це протоколи та протягом трьох днів передати їх за належністю. Посадові особи, винні в порушенні цієї вимоги підлягали відповідальності за ст. 107 КК УСРР як за бездіяльність влади [297]. У той же час, як і раніше, у 1930 році виявлялись випадки пияцтва окремих осіб, з чим велася боротьба шляхом звільнення працівників зі служби [298]. Незважаючи на те, що на працівників міліції було прямо покладено функції боротьби з самогоноварінням, а подекуди і прямо встановлено відповідальність за невиконання даного обов'язку, в середовищі самої міліції все ще мали місце випадки пияцтва, що, безперечно, дискредитувало її в очах населення. Як дискредитацію міліції розглядались також випадки, коли її працівники систематично спали на постах. Наприкінці 1929 року було звільнено ряд таких працівників.

У тому числі у зв'язку зі звільненням вищезазначених категорій осіб зменшилась кількість дисциплінарних стягнень, які в 1930 році було накладено на харківську міліцію. За I квартал 1928/1929 звітнього року на працівників міліції було заведено 40 кримінальних справ, у II кварталі – 52 справи, у III – 38, а в IV – 39 справ. У I кварталі 1929/1930 року – 41 справа, у II – 33 справи.

Найбільша кількість справ була відкрита за фактами вчинення посадових злочинів. У більшості випадків через свою малозначність вони закінчувались накладенням дисциплінарного стягнення [298].

На роботу міліції не могла не вплинути політична, економічна та соціальна ситуація в країні. На початку 30-х років ХХ століття відбувається посилення репресивного тиску на село з боку ДПУ, міліції та її допоміжних підрозділів, які формувалися з робітників та селян [299, с. 114].

З поширенням масового голоду навесні 1932 року набуває масштабності таке явище, як систематичні виїзди селян та мешканців невеликих містечок у пошуках хліба в місцевості, забезпеченні продовольством. Адже саме ці категорії осіб постачалися найгіршими пайковими наборами. До завершення хлібозаготівельної кампанії заборонялася торгівля хлібом у розмірах більше одного пуда не лише колгоспам, а й односібникам-контрактантам, які здали належну кількість хліба державі [300, с. 544]. У ручній поклажі не можна було перевозити більше 10 кг. продовольчих продуктів [301, с. 167]. На виконання цієї заборони органи ДПУ конфісковували у селян на вокзалах хліб. Крім ДПУ, контроль за дотриманням цих обмежень здійснювали співробітники міліції – члени так званих загороджувальних або реквізиційних загонів, що виставлялися на під'їзних дорогах до залізничних станцій, та члени підрозділів залізничної міліції, які проводили обшуки в поїздах і конфісковували хліб, якщо його кількість перевищувала дозволена норма [301, с. 167]. Таким чином, можна говорити, що працівники РСМ, котра структурно входила до складу ДПУ, разом з працівниками цього органу залучались до безпосередньої організації голодомору на Україні в 1932–1933 роках. З іншої сторони, голод позначився і на роботі самої міліції. Так, у спеціальній записці Начальника РСМ УСРР до ЦК КП(б)У влітку 1932 року зазначалось, що внаслідок поганого продовольчого забезпечення працівників міліції різко погіршився її командно-моральний стан. Адже постачання міліції було нерегулярним, норма продуктів не виконувалась навіть по хлібу, а інколи працівники міліції і зовсім не отримували жодних продуктів. Внаслідок цього багато працівників хотіли залишити службу, що негативно позначалось на її якості. Колосально зріс рівень дезертирства. Так, якщо в липні було зареєстровано 39 таких випадків,

то в серпні – 86. Мало місце таке явище як навмисне вчинення проступків з метою досягти звільнення з міліції.

На ґрунті голоду траплялись випадки порушень міліціонерами караульної служби, зв'язків із заарештованими. Наприклад, у червні 1932 року міліціонер Васильківської райміліції Київської області Козер, чергуючи біля камери заарештованих, двічі передавав у камеру самогон, міняючи його на шматок хліба.

Частини міліції мали значний некомплект працівників, що викликало перенавантаження особового складу та посилювало і без того негативні настрої, але ліквідувати некомплект було неможливо через невирішеність питання щодо покращення продовольчого забезпечення міліції [302].

Станом на початок 1933 року в Дніпропетровській області спостерігалось переповнення всіх арештних приміщень. Лише в арештних приміщеннях міліції утримувалось вже засуджених на різні строки понад 10 тис. осіб. Відмітимо, що в камерах заарештовані перебували в надзвичайно важких умовах, викликаних недостатністю харчування та перевантаженістю. Внаслідок такої ситуації траплялись випадки захворювань на тиф та смертності, шість випадків смерті від голоду було зафіксовано лише на Криворіжжі.

На 1 кв. м. площі припадало по п'ять-шість осіб, які не могли ні сидіти, ні лежати, а лише стояти або по черзі сидіти навпочіпки. Це при тому, що в таких умовах перебували багато осіб, «заарештованих неправильно» (читай – незаконно) [303].

Така ситуація, безперечно, була викликана надзвичайно великим числом заарештованих за різноманітні правопорушення громадян, що стало виразником хвилі репресій, яка прокотилася на початку 1930-х років Україною.

8 травня 1933 р. партійним та радянським організаціям була розіслана інструкція, покликана обмежити масштаби репресій на селі. У цьому документі зазначалось, що «заарештовують голови колгоспів і члени правлінь колгоспів. Заарештовують голови сільських рад і секретарі осередків. Заарештовують

районні та крайові уповноважені. Заарештовують всі, кому не лінь, і всі, хто, власне кажучи, не має права заарештовувати. І не дивно, що при такому розгулі практики арештів органи ОДПУ, і особливо міліція, втрачають відчуття міри і часто здійснюють арешти без жодних підстав, діючи за правилом: «спочатку заарештувати, а потім розібратись» [267]. Таким чином, можна стверджувати, що в період репресій початку 30-х років, безпосереднім виконавцем яких стає і міліція, траплялися явні перегини та зловживання в її роботі, пов'язані з практикою незаконних арештів. У той же час серед порушень, які мали місце в середовищі міліції і які потребували викорінення, називались розхлябаність, недисциплінованість, безвідповідальність у роботі, неохайність, манкірування служби [270].

Питання дисципліни в міліції порушувалось і в опублікованій в газеті «Радянський вартовий» статті, присвяченій XIII річниці створення РСМ. У ній зазначалось, що в стані та роботі міліції й досі спостерігається ряд недоліків, таких, зокрема, як недостатня дисципліна [304].

У зв'язку з переведенням у 1934 році столиці України до Києва загострилась увага до роботи київської міліції. На початку 1934 року серед міліціонерів Київської залоги траплялися такі порушення, як торгівля на базарах, пияцтво (деякі працівники міліції з'являлись п'яними на вулицях та в громадських місцях).

Начальник РСМ Київської області таку ситуацію пояснював «злочинною безвідповідальністю окремих осіб з начальницького складу за стан дисципліни, за стан політвиховної роботи серед особового складу». Міліціонери рідко голились, були неохайно одягнені, ті, хто заступали в наряд, інколи не знали своїх обов'язків. у приміщеннях управління брудно, розкидані недопалки цигарок, несиметрично розставлені ліжка тощо [275]. Тобто можна говорити про те, що більшість порушень мали дисциплінарний характер і не були пов'язані зі вчиненням працівниками міліції злочинів.

Багато порушень спостерігалось і в роботі безпосередньо київської міської міліції. Зокрема, це стосувалось регулювання дорожнього руху. Так, міліціонери, покликані регулювати вуличний рух, нерідко направляли його в натовп, чим викликали «нарікання та насмішки населення, а не повагу до себе як до представника влади, що охороняє громадський порядок». У зв'язку з рядом недоліків та порушень, котрі мали місце у сфері налагодження київською міліцією нормального дорожнього руху, НКВС УСРР оголосив догану начальнику Київського обласного управління міліції Ряботенку та сувору догану начальнику відділу регулювання дорожнього руху Ходиченку. Він же наголошував на тому, що в найкоротший строк робота міліції має бути піднята на належний рівень. А ті працівники міліції, котрі і надалі не побажають виконувати покладені на них обов'язки, можуть бути зняті з посад і передані до суду, незалежно від займаного ними становища [305]. Тобто бачимо, що мала місце практика притягнення до відповідальності керівництва відповідних підрозділів міліції за порушення, вчинені їхніми підлеглими.

Як приклад притягнення працівника київської міліції до відповідальності наведемо такий випадок. 20 грудня 1936 р. біля зупинки трамвая міліціонер Бровкін помітив на підніжці трамвая громадянина. Замість того, щоб ввічливо запропонувати тому зійти з підніжки, міліціонер схопив його за комір та почав штовхати в груди. Громадяни, котрі були свідками такої ситуації, стали вимагати від міліціонера назвати своє прізвище, і він назвався як Соловей. Це ж прізвище він повторив командирі взводу регулювання вуличного руху, а його справжнє прізвище було встановлено лише у чергового коменданта. Цей випадок обговорювався на екстреній нараді керівного складу. Бровкіна було заарештовано на 15 діб, після чого звільнено з міліції [278].

Значна частина порушень, характерних для міліції, традиційно була пов'язана з дізнанням. Станом на серпень 1935 року мали місце численні факти, що підтверджували повну безконтрольність провадження більшості дізнань, (маються на увазі дізнання, здійснювані дільничними інспекторами та

міськрайвідділами РСМ), хоча керівники міліції неодноразово отримували вказівки про необхідність неухильного контролю за дізнанням. Зокрема, обласному апарату міліції Дніпропетровського облуправління РСМ НКВС було невідомо про більшість дізнань, проведених міськими відділеннями. У Витязевському районі Одеської області на 70-річного продавця ларька Ново-Українського «Кооптаха» було заведено справу і направлено в суд за порушення постанови РНК ССРР «Про міри і ваги», а саме – за продаж риби на неопломбованих вагах. Справа була направлена начальником районної міліції в нарсуд, оминаючи народного слідчого та прокурора, без допиту обвинуваченого та свідків, без пред'явлення обвинувачення, без вказівки, за якою саме статтею КК чоловік притягується до відповідальності [276].

Загалом же, головними недоліками, що спостерігались в роботі НКВС в означений період, називалися: заснований на масових арештах спосіб роботи, коли ігнорувалися повнота та висока якість розслідування; спрощений порядок розслідування, при якому достатньо визнання особою своєї вини, що не підкріплювалося додатковими даними (речовими доказами, актами експертизи, показаннями свідків тощо) [280].

Часто порушувався порядок проведення допитів: особа не допитувалась довгий час після арешту; не завжди велись протоколи допитів, нерідко показання заарештованого записувались у вигляді заміток, а пізніше складався загальний протокол, при цьому, зрозуміло, вимога дослівної фіксації показань заарештованого ігнорувалась; крім цього, подекуди протоколи допитів або взагалі не складались до того часу, поки особа не визнає свою вину, або ж в нього не заносились показання обвинуваченого, що спростовували ті чи інші, пред'явлені йому звинувачення. Справи оформлялися неохайно, в них містились «чорнові, невідомо ким виправлені і перекреслені олівцеві записи показань, включаються недописані та не затверджені обвинувальні висновки та ін.» [306, с. 28].

Усі ці правопорушення в роботі НКВС були характерними для, так би мовити, «дізнання» в період «великого терору». У 1935 році Й. В. Сталін оголосив так звану «велику чистку», метою якої була ліквідація всіх його фактичних чи можливих супротивників, узалежнення партії та державних структур від його волі [2, с. 362].

Загалом же питання ролі міліції поруч з органами державної безпеки в практичній реалізації репресій 1937–1938 років заслуговує на окрему увагу. Адже, і міліція, і органи державної безпеки в цей час структурно входили в одне відомство – НКВС. До того ж, протягом останніх кількох років відбувалося значне планомірне зближення функцій цих інституцій, що супроводжувалось здійсненням міліцією нехарактерних для неї завдань. Ми підтримуємо думку О. Хлівнюка стосовно того, що репресії 1937–1938 років були цілеспрямованою операцією, спланованою в масштабах держави. Основним доказом прямого впливу вищого керівництва держави на хід масової «чистки» є те, що її початок та закінчення було регламентовано відповідними постановами ЦК ВКП(б) і радянського уряду [283, с. 147].

Як зазначає В. Д. Ігнатов, у 1937–1938 роках репресивні заходи проводились не лише органами державної безпеки, а й міліцією. В обласних управліннях міліції встановлювались ліміти на арешти «соціально небезпечного» та кримінального елементу. Надалі вони доводились до відома місцевих керівників міліції. Всього в СРСР у 1937–1938 роках «міліцейські трійки» засудили десь до 420–450 тис. осіб з числа декласованих та безпаспортних [283, с. 130].

Ще більш жорстокими репресії стали у 1938 році. Причому в деяких місцевостях СРСР більшість вироків були смертними. Так, в УРСР та Молдавській АРСР з 1 січня по 1 серпня 1938 року вислано в табори було 830 осіб, тоді як 36 393 особам було винесено смертні вирoki [283, с. 127]. За розпорядженням начальника УНКВС в Житомирській області Вяткіна в 1937–1938 роках розстріляли понад 4000 заарештованих, серед яких були вагітні



жінки та неповнолітні діти. На час розслідування цього факту з'ясувалось, що членами «трійки» не були підписані вирoki стосовно більш ніж половини розстріляних, на багатьох з них не було навіть слідчих справ [283, с. 136].

У роки «великого терору» приведення вироків до виконання здійснювали співробітники тюрем та «розстрільні команди», котрі складались з чотирьох-п'яти співробітників НКВС. В офіційних документах 30–40-х років їх називали «співробітниками для особливих доручень». У цей період масові розстріли здійснювали також співробітники міліції, слідчі, оперативні працівники органів держбезпеки, штатські партійні активісти [283, с. 137].

Про участь міліції в репресивно-каральній політиці органів НКВС, здійснюваній у другій половині 30-х років ХХ століття, свідчить і такий факт. Відповідно до наказу Г. Г. Ягоди від 27 травня 1935 р., на Україні створювались «Особливі трійки» з правами Особливої наради НКВС, що приймали рішення про вислання, заслання чи ув'язнення до таборів на строк до п'яти років. До таких «трійок», поруч з начальником управління НКВС чи його заступником та начальником відповідного відділу, чия справа належала до розгляду, входив також начальник управління міліції [6, с. 187].

Практика застосування методів фізичного впливу використовувалась до «великого терору», значно поширилась у роки його проведення й продовжилась після його закінчення. Так, 10 січня 1939 р. від імені ЦК ВКП(б) на місця було розіслано телеграму, в якій вказувалось на те, що застосування заходів фізичного впливу в практиці НКВС було допущено з 1937 року з дозволу ЦК і хоча в подальшому цей метод був спотворений, зокрема Успенським та ін., «ЦК ВКП вважає, що метод фізичного впливу повинен застосовуватись і надалі ... по відношенню до явних та не склавших зброю ворогів народу, як абсолютно правильний та доцільний метод» [283, с. 151].

Таким чином, можна говорити про певний парадокс: у період, коли приймається низка нормативно-правових актів, декларативно спрямованих на дотримання міліцією вимог законності, вона сама стала одним із органів,



котрий безпосередньо втілював в життя репресивно-каральну політику радянської влади.

Серед порушень, характерних для роботи міліції в період після «великого терору», варто відмітити порушення дисципліни, пов'язані з невиконанням правил носіння форменого одягу. В газеті «Вартовий жовтня» від 9 серпня 1940 р. зазначалось, що часто можна зустріти працівників міліції, «які ходять в міліцейській формі, але сорочка в них без петлиць і обов'язково під сорочкою відвисає револьвер-наган. Деякі з них носять мішану форму: штани міліцейські, а сорочка – цивільна і навпаки», хоча у ст. 17 Тимчасового статуту внутрішньої служби говорилось: «Працівники оперативного і стройового складу і адміністративно-господарського складу РСМ зобов'язані на службі носити установлену форму обмундирування» [307].

Не викоріненими залишались порушення у дізнавальній та слідчій роботі. Через те багато справ поверталися в органи РСМ на дорозслідування через їх неякісне оформлення. Наприклад, у Дніпродзержинську за осінь 1940 року на дорозслідування було повернуто 35 таких справ, у Кривому Розі – 33, в Нікополі – 9. Інколи справи направлялись до суду чи прокуратури неохайно підшиті, брудні, з розірваними обкладинками, не підписані особами, котрі їх склали та не продатовані [287].

Продовжувалась практика широкомасштабного проведення чисток міліції, започаткована ще фактично з початку створення радянської міліції. І хоча після кожної такої чистки керівництво звітувало про повне очищення рядів міліції, невдовзі воно ж аргументувало необхідність проведення нової чистки. Не став винятком у цьому відношенні і період після згортання НЕПу.

Одним з основних завдань, котрі стояли перед міліцією в 1926 році, було оздоровлення її особового складу і водночас боротьба з великою плінністю кадрів. Перегляд особового складу міліції та розшуку у всеукраїнському масштабі був викликаний тим, що почастишали злочинні прояви серед їхніх працівників. Перевірка була закінчена у першій половині 1926 року [308]. Її

результатом стали гучні судові процеси в Києві, Херсоні та інших місцевостях. Як наслідок, відбулась перевірка всього особового складу [215].

Хоча, наприклад, чистка міліції на Полтавщині в 1926 році не вирішила проблем міліції, адже у зв'язку з чисткою та арештом низки працівників карного розшуку постала необхідність набрати до міліції нові кадри. Проте мало хто хотів йти працювати за низьку заробітну плату, через що довелось приймати на службу працівників «коли не гірших, то й не кращих від вичищених». На фоні низької заробітної плати спостерігалась висока плинність особового складу [309].

У зв'язку зі зловживаннями в Києві в 1926 році в Губадмінвідділі було реорганізовано особовий склад міліції та розшуку. З цією метою було наново перебудовано весь апарат Окружного Адмінвідділу, проведено чистку всього апарату та укомплектовано його наново. У ході чистки було звільнено 227 осіб [310]. У 1926 році зміна персонального складу міліції Київщини досягла 34% [311], Харківщини – 50% [312].

Тобто, можна відмітити той факт, що хоч і ставилось завдання по боротьбі з плинністю кадрів в міліції, проте в ході проведення чисток його не вдалося здійснити на належному рівні. Більше того, на нашу думку, саме постійні чистки міліції і були одним з основних факторів, що спричиняли цю плинність. Хоча однозначним позитивним ефектом чисток можна назвати те, що в їх ході з міліції звільнялись правопорушники. Так, в результаті чистки міліції та розшуку, проведеної в 1926 році, було звільнено 11,5% всього особового складу, найбільше – за хабарництво [189].

Велика чистка міліції була здійснена відповідно до рішенням XV з'їзду партії та XVI партійної конференції. Безпосереднє проведення чистки постановою ЦВК і РНК ССРР від 1 червня 1929 р. було покладено на робітничо-селянські інспекції. Вкотре передбачалось видалення з середовища міліції «колишніх службовців дореволюційних каральних органів» [25, с. 85]. Тобто проанонсована «чистка» вкотре мала носити політичний характер.

Невдовзі після прийняття згаданого рішення на загальних зборах залоги Харківської міськміліції начальник робітничо-селянської міліції І. К. Якимович виступив на тему «Чистка радянського апарату та завдання робітничо-селянської міліції». В резолюції, ухваленій зборами, зазначалося, що в радянському апараті на даний час існують такі явища, як «різні скривдження, зловживання, перекручування, бюрократизм, тяганина, чиновництво, грубе поводження». Головними носіями цих явищ називались люди «старого покрою», що гальмують роботу та дискредитують радянський апарат, і саме «чистка» апарату є одним із способів боротьби з труднощами, які стоять перед партією. Чистка апарату розглядалась як «натиск на класового ворога».

В резолюції наголошувалось, що міліція ж є частиною радянського апарату, який у своїй щоденній роботі знаходиться в тісному контакті з населенням. «В своїй роботі міліція проводить в життя всі закони, розпорядження та постанови органів радянської влади щодо охорони спокою працюючих». Міліціонер у своїй роботі постійно має справу з громадянами, його дії завжди на виду в населення і критикуються ним.

Зазначалось, що «на цей час РСМ втілює інтереси працюючих», у ній служать робітники та селяни-бідняки, але є і «бюрократи, волокитники, грубіяни, п'яниці, симулянти та інша наволоч», що своїми діями компрометують міліцію, гальмують її роботу.

Загальні збори закликали всіх працівників міліції взяти практичну участь у «чистці», вилучивши з своїх рядів «симулянтів, п'яниць, бюрократів, волокитників, куркулів» [313].

У цілому в ході проведення чергової чистки було звільнено від 10 до 15 відсотків усього особового складу радянської міліції. Для порівняння, під час чистки міліції 1922–1923 років було звільнено від 20 до 25 відсотків радянських міліціонерів [25, с. 85].

Внаслідок проведеної наприкінці 1929 – на початку 1930 року чистки міліції в 1930 році, порівняно з 1929 роком, було зменшено плинність

особового складу: зовнішньої міліції з 26,3% до 23,9%, промислової міліції – з 46,8% до 30,8% [298].

У цей же час голова ДПУ УСРР наказує провести підготовчу роботу по черговому перегляду особового складу міліції та розшуку з метою очистити його від неблагонадійних елементів, забезпечити «чекістську фільтрацію» осіб, котрих приймають на роботу [257].

Окрім очищення міліції та розшуку від неблагонадійних кадрів, планувалось також посилити її за рахунок направлення на роботу до цих органів чекістів. Але багато з них не виявляли бажання служити в міліції та розглядали таку роботу як «щось негідне чекіста». У той же час і самі керівники органів ДПУ намагались відрядити до міліції співробітників непрацездатних, хворих, таких, що скомпрометували себе або ж з поганою атестацією [314].

Але, незважаючи на те, що регулярні чистки міліції проводились буквально кожні кілька років, і після кожної з них керівництво звітувало про те, що лави міліції очищені від неблагонадійного елемента, однак у газеті «Радянський вартовий» від 5 лютого 1932 р. Знову йшлося про «засміченість її лав класово-ворожим елементом» [304].

Черговим кроком у справі очищення лав міліції стала спецперевірка всього особового складу РСМ, яка проводилась у 1934 році. Спецперевірка стосувалась і кожної особи, котра приймається на роботу. Також вимагалось детальне вивчення особи, персонального знайомства начальника з майбутнім працівником та ознайомлення його з матеріалами справи. Тільки в такому порядку здійснювався прийом та зарахування на службу до міліції [270].

Особливо масштабні «чистки» міліції відбулися в період масових репресій 1937–1938 років. Наприкінці 1938 року розпочалася чистка апарату НКВС, масово звільнялись та репресувались керівники відомства вищої та середньої ланки [6, с. 189].

У цей час «було необґрунтовано репресовано і засуджено значну частину найбільш кваліфікованих партійних, радянських, господарських і військових кадрів, у тому числі кілька тисяч співробітників органів ВНК–ДПУ–ОДПУ–НКВС. Більшість з них звинувачувались у контрреволюційному саботажі, шпигунстві, терорі, змовах та інших тяжких державних злочинах» [40, с. 158]. Доповідаючи Й. В. Сталіну, народний комісар внутрішніх справ СРСР Л. П. Берія писав: «З числа співробітників НКВС викритих, виявлених ворогів народу засуджено 63 079. Розстріляно 41 080. Продовжують відбувати покарання 22 319» [28, с. 293]. Зокрема, «наприкінці 1938 – початку 1939 років були заарештовані керівники НКВС СРСР М. І. Єжов, М. П. Фріновський, І. М. Леплевський, М. Г. Ніколаєв-Журід, М. М. Федоров, І. І. Шапіро та інші. Майже всі колишні наркоми внутрішніх справ союзних і автономних республік, більшість керівників УНКВС країв і областей та інші керівні працівники правоохоронних органів були звільнені з займаних посад та засуджені» [40, с. 158].

У 30-ті роки близько 20 тис. офіцерів НКВС було піддано репресіям, двічі змінювалось керівництво самого відомства. Зокрема, в Україні у 1937 році було репресовано В. А. Балицького, особу, котра й сама чимало зусиль доклала до створення системи масового переслідування та знищення людей [7, с. 169]. Окрім того, «було розстріляно понад 1200 керівних співробітників НКВС та ДПУ». Зокрема, окрім В. А. Балицького, були репресовані колишні наркоми внутрішніх справ УСРР (УРСР) Ю. М. Коцюбинський, В. К. Аверін, Х. Г. Раковський, В. М. Манцев, І. Г. Ніколаєнко, В. Т. Іванов, О. І. Успенський [29, с. 20].

Таким чином, зрозуміло, що в період «великого терору» органи НКВС, зокрема, й міліція, не лише стали безпосередніми виконавцями репресій, але в подальшому, й об'єктом цих репресій, наслідком чого відбулася «велика чистка» міліції. Причому проходила вона по всій вертикалі апарату міліції, від народних комісарів внутрішніх справ до рядових міліціонерів.

Отже в період «великого терору» в умовах тоталітарної радянської держави міліція, покликана за своїм призначенням забезпечувати неухильне дотримання законності в суспільному житті, сама стала її чи не найбільшим порушником, виконуючи волю радянського керівництва, і в той же час її працівники стали постраждалою стороною від санкціонованого державою небувало масового порушення законності.

### Висновки до розділу 3

Проаналізувавши нормативно-правові основи забезпечення дотримання законності органами міліції в умовах посилення тоталітарного режиму, давши характеристику стану правопорушень, допущених працівниками міліції, та розглянувши практику застосування щодо них покарань, доходимо таких висновків:

1. У 1926 – першій половині 1941 року тривала робота з удосконалення правового забезпечення дотримання вимог законності в діяльності радянської міліції. Результатами цієї роботи стали:

- удосконалення нормативно-правової бази діяльності міліції: прийняття Положення про РСМ УСРР, нових КК та КПК УСРР. У той же час прийняття кодексів, поруч з їх позитивним значенням, було кроком неоднозначним, адже новий КПК значно розширив права міліції як органу, котрий проводить дізнання, що в подальшому реалізувало себе, коли міліція стала безпосереднім виконавцем репресій 30-х років;

- визначення правового статусу міліціонерів як посадових осіб;
- видання спеціальних довідників нормативного матеріалу;
- встановлення нагляду слідчих за діяльністю органів міліції та розшуку;
- посилення уваги до трудової дисципліни працівників міліції та культури в їх службовій діяльності;

- запровадження нагляду прокуратури за законністю дій міліції та необхідності санкції прокуратури для ряду рішень, прийнятих працівниками міліції;

- введення в практику звітів міліції про свою роботу перед зборами робітників та селян;

– встановлення вимоги обов'язковості носіння працівниками міліції під час виконання службових обов'язків обмундирування та відзнак передбаченого нормативним актом зразка;

– встановлення дисциплінарної та кримінальної відповідальності начальників міліції за неправомірні дії стосовно звільнення підлеглих працівників;

– зміна правил підсудності щодо деяких справ про службові злочини працівників міліції у зв'язку з прийняттям постанови ВУЦВК та РНК УСРР «Про воєнізацію РСМ УСРР» від 5 квітня 1930 р.;

– визнання військовими ряду злочинів, вчинених працівниками міліції;

– запровадження системи контролю вищестоящих органів міліції над нижчестоящими;

– заборона працівникам міліції суміщувати посади;

– встановлення повної відповідальності начальників райвідділень НКВС за всі розслідування, здійснювані апаратом міліції та ін.

Продовжувалась практика підписання зобов'язань особами, що вступають на службу в міліції, прослужити протягом мінімум одного року, а з 1930 року – 2-х років. Значна увага приділялась підвищенню рівня дисципліни працівників міліції на службі, а також етичності їх поведінки в особистому житті.

2. Комплексні заходи, спрямовані на упорядкування та оптимізацію роботи міліції, котрі проводились протягом попередніх років, безперечно, принесли позитивні результати. Станом на 1926 рік міліцію, порівняно з 1921 роком, було значно скорочено, фактично на 96%; майже повністю її було забезпечено обмундируванням. З'явився ряд нових функцій міліції, у тому числі, спрямованих на забезпечення дотримання законності населенням. До них можна віднести нагляд за дотриманням особами та організаціями, котрі займаються торгівлею, етикетних цін на товари; розширення повноважень міліції стосовно справ про самоуправство; реєстрація осіб, висланих за вироком суду чи в адміністративному порядку; нагляд за додержанням всіх правил щодо



порядку відкриття й провадження торгівлі зброєю й вибуховим речовинами та пристроями, порядку їх зберігання й перевезення, влаштування сховищ і склепів тощо.

3. Значно вплинуло на діяльність міліції, в тому числі на сферу забезпечення законності серед населення та в діяльності самої міліції, реформування органів державної безпеки. Адже, після скасування ВНК та створення ДПУ приймається низка нормативно-правових актів, спрямованих на роз'яснення функцій ДПУ та міліції і встановлення взаємозв'язків цих структур між собою. Відбувалося значне їхнє зближення, що врешті решт призвело до фактичного злиття їх у складі одного відомства – НКВС, внаслідок чого міліція досить часто використовувалась як додаткова сила ДПУ і виконувала невласиві їй функції.

4. Характеризуючи ж стан вчинення правопорушень самими працівниками міліції в досліджуваний період, зазначимо, що станом на травень 1927 року найтипівішими порушеннями законності з боку працівників міліції були привласнення, розтрата, перевищення влади, використання службового становища і дискредитація міліції. У другій половині 20-х років ХХ століття простежувалась тенденція до поступового зменшення питомої ваги хабарництва серед правопорушень, вчинених міліціонерами. Проте все ще траплялись випадки побиття ними заарештованих, пияцтва, сну на постах, недостатня дисципліна. Значні порушення допускали міліціонери під час несення вартової служби при камерах для затриманих. Велика частина порушень, характерних для міліції, традиційно була пов'язана з дізнанням.

5. В аспекті аналізу порушень, характерних для міліції в даний період, не можна оминати увагою роки «великого терору». Адже міліція, поруч з органами держбезпеки, певною мірою стає виконавцем державної політики масових репресій 1937–1938 рр. Найтипівішими порушеннями в цей час є заснований на масових арештах спосіб роботи, спрощений порядок розслідування, порушення порядку проведення допитів, методи силового

впливу. Парадоксальним є той факт, що все це відбувалося в той самий час, коли проводилися широкі заходи щодо забезпечення законності в середовищі міліціонерів.

6. Як і раніше, одним з найпоширеніших способів боротьби з порушеннями в середовищі правоохоронців стали «чистки» міліції. Така «чистка» була здійснена в 1926 році, за її результатами найбільше міліціонерів звільнено за хабарництво. Але чергова «велика чистка» 1929 року була направлена на боротьбу з службовцями колишніх органів влади, тобто, носила політичний характер. Серед основних завдань проведення «чисток» називалась боротьба з високою плинністю кадрів, хоча, на нашу думку, саме постійні «чистки» та «оздоровлення» були однією з головних причин надзвичайно високої плинності кадрів у міліції. Відмітимо і участь ДПУ в «чистках» міліції від осіб «політично неблагонадійних», а також так звані «посилення» міліція кадрами держбезпеки. Загалом же, хоча «чистки» міліції проводилися регулярно і після кожної з них звітувалось про повне очищення міліції від злочинних та класово ворожих елементів, через деякий, як правило, короткий проміжок, розпочиналась нова «чистка», котра переслідувала ту саму мету. Дещо відрізнялась «чистка» НКВС, проведена в рамках «великого терору». Насамперед, розмахом, та суб'єктами – звільнялись і репресувались керівники відомства вищої і середньої ланки. Але це є зрозумілим, адже, чистка органів НКВС у цей період стала частиною політичних репресій, що планомірно проводились стосовно всього радянського апарату та суспільства.

7. У період з 1926 до першої половини 1941 року в досліджуваній сфері міліція України знаходиться в досить неоднозначному становищі. З одного боку, укріплюється становище міліції, розробляється нормативно-правова база, здійснюються заходи, спрямовані на зміцнення дисципліни серед її працівників та підвищення авторитету міліції серед населення, в результаті «чисток» вдалося майже повністю подолати загальнокримінальну злочинність серед міліціонерів. З іншого боку, в результаті жорсткої централізації всього

репресивно-карального апарату, зближення функцій міліції та держбезпеки, акцентування уваги не на професійних якостях працівника, а на його лояльності до радянської влади міліція стала одним з безпосередніх виконавців масових репресій 1937–1938 років. Таким чином, стає очевидним, що в історичний період, розглянутий у даному розділі, вимоги щодо дотримання законності в середовищі працівників міліції носили часто формальний характер, а діяльність міліції фактично стала відображенням офіційної політики держави, що характеризувалась масовими порушеннями законності на всіх рівнях.

## ВИСНОВКИ

Вивчення історичної та історико-правової літератури, а також архівних та інших джерел, їх опрацювання дало змогу дисертанту вирішити конкретне наукове завдання, яке полягає у дослідженні організаційно-правових засад забезпечення законності у діяльності органів міліції УСРР (УРСР) у 1919 – першій половині 1941 рр., на підставі чого зроблено узагальнення і найбільш важливі висновки, а саме:

1. Незважаючи на те, що забезпеченню законності у діяльності органів радянської міліції уже приділялась значна увага, особливо сучасними вченими у контексті досліджуваних ними питань, тема залишається ще до кінця не розробленою. Питання законності в діяльності міліції, зокрема у період, що розглядається в роботі, фактично не досліджувалось. Тому нині відсутня узагальнююча ґрунтовна праця з цієї теми, що надає дисертації актуальності, наукової новизни та практичного значення.

З метою ґрунтовного дослідження поставленої проблеми в роботі окреслено джерельну базу, що ввібрала в себе архівні документи, збірники документів та матеріалів різних періодів, публікації в періодичних виданнях.

Також було використано значний історіографічний масив, який з метою досягнення повноти та об'єктивності здійснюваного дослідження поділено на блоки за хронологічним та змістовим критеріями.

З метою проведення повного та ґрунтовного дослідження, результати котрого дали б змогу сповна розкрити окреслену проблематику, автором визначено методологію, основою якої став діалектичний метод пізнання. Також широко використано методи герменевтики, історичний, функціональний, біхевіористський, інституціональний, термінологічний, порівняльно-правовий та ін.

2. На сьогодні існує понад 20 визначень поняття законності, які, тим не менше, не суперечать одне одному, а, скоріше, розкривають це складне явище з різних сторін. Автор підтримує визначення законності як правового режиму точного і неухильного здійснення законів та інших нормативних актів всіма суб'єктами суспільних відносин, як у сфері правотворчості, так й у сфері реалізації правових норм; режиму, яким забезпечується всебічна охорона прав та інтересів особи, суспільства і держави.

Питання «соціалістичної законності» в радянській історіографії також не дістало єдиного тлумачення. Аналізуючи різноманітні підходи до визначення законності сьогодні та «соціалістичної законності», можна відмітити той факт, що нині більшість науковців визнають необхідною умовою законності забезпечення прав і свобод людини, тоді як у радянській науковій думці тривалий час зміст закону при визначенні поняття законності до уваги не брався. Говорячи ж про поняття «революційна законність», відмітимо, що, незважаючи на досить широке застосування цього терміна нормотворцем, особливо в період становлення радянської влади, він так і не дістав свого формального визначення. Натомість, проаналізувавши підходи до розуміння «революційної законності», можна говорити про те, що це був такий режим регулювання суспільних відносин на основі радянських законів або основ класової політики, який передбачав можливість застосування аналогії закону або ігнорування норм права з міркувань революційної доцільності. Безперечно, такий підхід до розуміння законності кардинально відрізняється від того, який ми підтримуємо сьогодні. Встановлено також, що всередині 20-х років ХХ століття термін «революційна законність» в нормотворчій діяльності фактично повністю було витіснено поняттям «соціалістична законність». При тому, що не було встановлено чіткого розмежування або тотожності між цими термінами, ми вважаємо, що «революційна законність» трансформувалася в «соціалістичну», а обидва ці явища охоплюються більш широким поняттям – «радянська законність».

3. Дослідження політико-правових підходів держави до проблеми визначення організаційно-правових основ забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР у 1919–1921 рр. показало, що такими підходами були:

– розробка початкової нормативно-правової бази діяльності міліції, в тому числі, Декрету РНК УСРР «Про створення міліції» від 9 лютого 1919 р., Інструкції по організації радянської РСМ (1919 р.) і т. ін.;

– встановлення для працівників міліції більш високої міри відповідальності за вчинені порушення законності порівняно з іншими громадянами республіки; встановлення підсудності посадових злочинів, вчинених працівниками міліції, революційним трибуналам;

– воєнізація міліції, що відіграла значну роль у забезпеченні законності серед її працівників. Адже саме воєнізація була покликана підвищити стан дисципліни серед особового складу міліції, що безпосередньо відбивалось на стані законності в міліції;

– очищення міліції від «політично-неблагонадійних» осіб.

4. Проаналізувавши розвиток організаційно-правових засад діяльності міліції УСРР (УРСР) у сфері забезпечення дотримання радянської законності її працівниками у період 1922–1925 рр., можна назвати такі заходи, спрямовані на створення та удосконалення цих засад:

– розробка нормативно-правової бази діяльності органів міліції, зокрема, прийняття КК УСРР та КПК УСРР. Ряд положень, спрямованих на забезпечення дотримання вимог законності працівниками міліції, містився і в Дисциплінарному статуті РСМ. Також було систематизовано нормативно-правову базу та видано збірники нормативно-правового матеріалу, котрими у своїй роботі користувались працівники міліції;

– врегулювання питання відповідальності працівників міліції, зокрема: встановлення для працівників міліції відповідальності за вчинені злочини відповідно до глави 7 КК УСРР «Військові злочини»;

– створення у 1922 р. прокуратури, на яку прямо покладались функції по нагляду за законністю в діяльності органів міліції. Це, зокрема, виявилось у нормативно-процесуальному забезпеченні діяльності міліції.

До чинників, котрі справляли негативний вплив на стан законності в діяльності міліції, слід віднести:

– побудову органами влади регулювання суспільних відносин за принципом «революційної законності», що було фактично виправданням будь-якого беззаконня, якщо те чинилось в інтересах радянської влади;

– недосконалість нормативно-правової бази;

– невважена кадрова політика: повна відмова від «старих спеціалістів», практика набору осіб на службу з огляду на їхню лояльність до радянської влади, а не на професійні якості;

– загалом висока криміногенна обстановка в країні;

– погане матеріальне забезпечення та низький освітній рівень працівників міліції.

5. Аналізуючи стан порушень законності, які вчинювали працівники міліції УСРР у період її становлення та НЕПу, варто відмітити, що скарги на діяльність міліції розпочались фактично з моменту її створення. Найпоширенішими порушеннями на початковому періоді діяльності міліції були грубощі, хабарництво, вимагання, злочинна бездіяльність. Велика кількість порушень протягом усього досліджуваного періоду традиційно була пов'язана з провадженням працівниками міліції дізнання (погрози, побої, насильство на допитах заарештованих, зловживання при проведенні обшуків та арештів, порушення правил проведення облав тощо). Поширеними проблемами були пияцтво, порушення правил несення постової служби. Окремо слід відмітити таке явище, як велика кількість «випадкових жертв» при проведенні операцій працівниками карного розшуку. Проте станом на 1925 р. стає помітною тенденція до деякого зниження питомої ваги окремих правопорушень серед працівників міліції.

6. До організаційно-правових засад діяльності міліції УСРР (УРСР) щодо забезпечення дотримання радянської законності серед її працівників у період посилення тоталітарного режиму доцільно віднести:

- у сфері нормотворчої роботи: удосконалення нормативно-правової бази діяльності міліції, зокрема прийняття Положення про РСМ УСРР, нових КК та КПК УСРР 1927 р.; видання спеціальних довідників нормативного матеріалу;

- у сфері регулювання питань відповідальності працівників міліції: встановлення дисциплінарної та кримінальної відповідальності начальників міліції за свої неправомірні дії щодо звільнення підлеглих працівників; встановлення повної відповідальності начальників рай відділень НКВС за всі розслідування, здійснювані апаратом міліції;

- у сфері контролю і нагляду: нагляд слідчих за діяльністю органів міліції; нагляд прокуратури за законністю дій міліції та встановлення необхідності отримати санкцію прокуратури для виконання працівниками міліції ряду процесуальних дій; введення системи контролю вищестоящих органів міліції за нижчестоящими;

- визначення правового статусу міліціонерів як посадових осіб;

- зміна правил підсудності щодо деяких справ про службові злочини працівників міліції у зв'язку з прийняттям постанови ВУЦВК та РНК УСРР «Про воєнізацію РСМ УСРР» від 5 квітня 1930 р.; визнання військовими ряду злочинів, вчинених працівниками міліції.

До чинників, котрі негативно впливали на стан законності в міліції та характерних для періоду посилення тоталітаризму, варто віднести:

- ігнорування прав та свобод людини і громадянина на рівні державної політики;

- політичні «чистки» апарату міліції, нестабільність штатів;

- тоталітаризація влади, укріплення культу особи, терор як спосіб державного правління;



– жорстка централізація репресивно-карального апарату; виконання міліцією невластивих їй функцій у контексті злиття органів міліції та ДПУ;

– погане матеріальне забезпечення, низький освітній рівень працівників міліції.

7. Дослідивши стан порушень законності, вчинюваних працівниками міліції УСРР в умовах посилення тоталітаризму, слід зазначити, що у другій половині 20 х рр. ХХ століття характерними правопорушеннями в середовищі міліціонерів були привласнення, розтрата, перевищення влади, використання службового становища, пияцтво, дискредитація міліції, порушення правил провадження дізнання. Поширеним було хабарництво, хоч і помічалась тенденція до зменшення його обсягів. У той же час у контексті реформування органів НКВС та ДПУ відмічається явище, коли міліція поруч з органами державної безпеки стає безпосереднім виконавцем репресивних заходів, здійснюваних органами радянської влади проти представників української інтелігенції, селянства. Так, працівники РСМ безпосередньо залучались до організації в Україні Голодомору 1932–1933 рр. У ході «великого терору» 1937–1938 рр. робота міліції характеризується практикою незаконних арештів, насильства, переповненістю арештних приміщень. Це при тому, що в той же час велася активна робота, спрямована на подолання в міліції загальнокримінальної злочинності, зміцнення дисципліни серед особового складу.

8. Розглядаючи питання «чисток» міліції, що періодично проводились протягом 1919 – першої половини 1941 р, можна відмітити, що вони застосовувались і як один із засобів забезпечення законності в діяльності радянської міліції. Найактивніше вони проводились у першій половині 20-х рр. ХХ ст. У цей час ще не встигала закінчитись одна чистка, як розпочиналась інша. Вони мали подвійне призначення: звільнення міліції від правопорушників, з одного боку, та від противників радянської влади, з іншого. Зазначимо, що в результаті їх проведення кількість загальнокримінальних правопорушень у середовищі працівників міліції насправді було зменшено.

Поруч із «чистками» в контексті кадрової роботи у першій половині 20-х рр. ХХ століття було також проведено скорочення роздутого штату міліції. Значне скорочення чисельності міліціонерів (у 1921–1922 рр. міліцію було скорочено більш ніж у 15 разів!) допомогло сформувати сталий міліцейський апарат, впорядкувати діяльність міліції, що позитивним чином впливало на забезпечення законності. Проте, повертаючись до питання «чисток», відмітимо, що у 30-ті рр. було здійснено «велику чистку» міліції, яка стала складовою «чистки» всього радянського апарату. І визначальним в її проведенні був саме політичний фактор. Таким чином, можна говорити про те, що у досліджуваній період «чистки» міліції використовувались не лише як засіб боротьби з порушеннями з боку працівників міліції, а й як засіб формування міліцейського апарату, максимально лояльного до радянської влади.

9. Проаналізувавши результати дослідження, можна відмітити, що на сучасному етапі розвитку європейської української держави особливої актуальності набуває реформування правоохоронних органів загалом та поліції зокрема. Формування нової служби поліції з превалюванням сервісних, а не каральних функцій, забезпечення в її роботі утвердження прав та свобод людини, наближення поліції до населення з формуванням її позитивного іміджу вимагає не лише запозичення позитивного досвіду, а й недопущення помилок минулого.

До ефективних заходів, переоцінка яких можлива в аспекті сучасного реформування правоохоронних органів загалом та поліції зокрема, можна віднести періодичні «чистки» міліції, спрямовані на видалення з її рядів саме кримінальних порушників; практику забезпечення публічного доступу до вироків, винесених щодо міліціонерів; іміджеву роботу, спрямовану на забезпечення ввічливого спілкування з громадянами.

Таким чином можна констатувати, що в аспекті вивчення та недопущення помилок і перегинів у роботі міліції протягом періоду, що досліджується,

необхідними напрямками у реформуванні правоохоронних органів України мають бути такі:

– зважена кадрова політика, спрямована на формування оптимального за чисельністю апарату національної поліції, здатного ефективно забезпечити реалізацію державної політики у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина, боротьби зі злочинністю та охороні громадського порядку;

– наявність дієвої системи громадського контролю за станом дотримання законності працівниками поліції;

– організація належного матеріального забезпечення працівників;

– проведення активної іміджевої роботи.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Білас І. Г. Репресивно-каральна система в Україні. 1917–1953 : Суспільно-політичний та історико-правовий аналіз : [у 2 кн.] / Білас І. Г. – К. : Либідь – Військо України, 1994. –  
Кн. 1. – 1994. – 432 с.
2. Кульчицький В. С. Історія держави і права України : [підруч.] / В. С. Кульчицький, Б. Й. Тищик. – К. : Ін Юре, 2007. – 624 с.
3. Кузьминець О. В. Історія держави і права України : [навч. посіб.] / О. В. Кузьминець, В. С. Калиновський. – [2-е вид.]. – К. : Україна, 2002. – 448 с.
4. Капелюшний В. П. Історія держави і права України : [навч. посіб. в схемах, таблицях і визначеннях основних термінів] / В. П. Капелюшний, С. В. Кудін. – К. : Олан, 2001. – 224 с.
5. Іванов В. М. Історія держави і права України : [навч. посіб.] / Іванов В. М. – К. : Атіка, 2007. – 728 с.
6. Правова ідеологія і право України на етапі становлення тоталітарного режиму (1929–1941) / [Усенко І. Б., Мироненко О. М., Чехович В. А. та ін.] ; за ред. О. М. Мироненка, І. Б. Усенка ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – 220 с.
7. Даниленко В. М. Сталінізм на Україні : 20-ті – 30-ті роки / Даниленко В. М., Касьянов Г. В., Кульчицький С. В. – К. : Либідь, 1991. – 342 с.
8. Исаев И. А. Понятие «законность» и «целесообразность» в советской правовой теории 20-х годов / И. А. Исаев // Советское государство и право. – 1985. – № 10. – С. 98–104.
9. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Александров Н. Г. – М. : Госюриздат, 1961. – 271 с.

10. Социалистическая законность и государственная дисциплина / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1975. – 222 с.
11. Еременко Ю. П. Советская Конституция и законность / Еременко Ю. П. ; науч. ред. В. А. Ржевский. – Саратов : Сарат. ун-т, 1982. – 164 с.
12. Курицын В. М. Становление социалистической законности / Курицын В. М. – М. : Наука, 1983. – 193 с.
13. Курицын В. М. Переход к НЭПу и революционная законность / Курицын В. М. ; АН СССР ; Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1972. – 216 с.
14. Административное право. Общая и Особенная части : [учеб.] / под ред. А. П. Коренева. – М. : МВШМ МВД СССР, 1986. – 487 с.
15. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина : [підруч.] / Пахомов І. М. – Львів : Львів. ун-т, 1962. – 294 с.
16. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гриценко Іван Сергійович. – Х., 2008. – 428 с.
17. Невзоров И. Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Невзоров Игорь Львович. – Х., 2002. – 196 с.
18. Горбунова Л. Історія дослідження ідеї та поняття законності / Л. Горбунова // Право України. – 2004. – № 2. – С. 3–8.
19. Задорожня Г. Виконання законів органами державної влади: від теорії до практики / Г. Задорожня // Вісник прокуратури. – 2012. – № 10. – С. 112–118.
20. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Гаращук В. М. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.

21. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. – Х., 1999. – 211 с.
22. Ткаченко В. Д. Функціональне призначення законності / В. Д. Ткаченко // Вісник Академії правових наук України. – Х., 1996. – № 6. – С. 24–30.
23. Михайленко А. Р. Правовое регулирование деятельности прокуратуры Украины по обеспечению законности / А. Р. Михайленко // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 87–94.
24. Михайленко П. П. Воплощение в жизнь ленинского учения о социалистическом правосудии (на материалах Украинской ССР) / Михайленко П. П. – К., 1972. – 552 с.
25. Советская милиция: история и современность (1917–1987) / [Косицын А. П., Мулукаев Р. С., Биленко С. В., Желудкова Т. И. и др.] ; под ред. А. В. Власова. – М. : Юрид. лит., 1987. – 336 с.
26. Олійник О. І. Народний комісаріат внутрішніх справ України 1917–1941 рр. Організація та діяльність. (Історико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Олійник Олександр Іванович. – К., 2000. – 230 с.
27. Коцан І. Д. Міліція Харківщини у 1917–1930 рр. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Коцан Ігор Дмитрович. – Х., 2003. – 190 с.
28. Чайковський А. С. Айсберг. З історії органів внутрішніх справ і державної безпеки України / Чайковський А. С. – К. : Парламентське вид-во, 2013. – 704 с.
29. Шармар О. Масові репресії в органах НКВС УРСР у II пол. 30-х рр. ХХ ст. / О. Шармар, В. Довбня // Міліція України. – 2008. – № 1. – С. 20–21.
30. Гранин А. Ф. Гарантии социалистической законности в деятельности органов внутренних дел : [учеб. пособ.] / Гранин А. Ф. – К. : КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1982. – 80 с.

31. Лихолоб В. Г. Вопросы эффективности правоприменительной деятельности органов внутренних дел : [учеб. пособ.] / Лихолоб В. Г. – К. : КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1980. – 100 с.
32. Мичко М. І. Проблема співвідношення законності й доцільності / І. М. Мичко // Проблеми правознавства й правоохоронної діяльності : зб. наук. праць. – Донецьк, 2007. – № 3. – С. 3–9.
33. Мычко Н. И. Законность и обеспечение прав граждан при осуществлении правосудия и в деятельности правоохранительных органов Украины / Мычко Н. И. – Донецк : Донец. юрид. ин-т ЛГУВД, 2008. – 364 с.
34. Новіков В. В. Внутривідомчий контроль як засіб забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Новіков Віталій Володимирович. – Х., 2006. – 200 с.
35. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стародубцев Андрій Андрійович. – Х., 1999. – 176 с.
36. Строков І. В. Правові та моральні основи забезпечення справедливості і законності в слідчій діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 “Філософія права” / І. В. Строков. – К., 1998. – 16 с.
37. Борьба с преступностью в Украинской ССР / [авт. очерка и сост. сб. док. проф. П. П. Михайленко]. – К. : КВШ МООП УССР, 1966–1967. –  
Кн. 1 : 1917–1925 гг. – 1966. – 832 с.
38. Борьба с преступностью в Украинской ССР / [авт. очерка и сост. сб. док. проф. П. П. Михайленко]. – К. : КВШ МООП СССР, 1966–1967. –  
Кн. 2 : 1926–1967 гг. – 1967. – 952 с.
39. Михайленко П. П. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.] / П. П. Михайленко, Я. Ю. Кондратьєв ; МВС України ; НАВСУ. – К. : Генеза, 1997 – . –

Т. 1 : 1917–1925. – 1997. – 504 с.

40. Михайленко П. П. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.] / П. П. Михайленко, Я. Ю. Кондратьєв ; МВС України ; НАВСУ. – К. : Генеза, 1997 – . –

Т. 2 : 1926–1945. – 1999. – 412 с.

41. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1. оп. 1. Спр. 30. О чистке милиции : приказ главного начальника рабоче-крестьянской милиции УССР № 37 от 22 сентября 1921 г., арк. 1.

42. Об организации милиции : декрет РНК Украины от 5 февраля 1919 г. // Известия Временного Рабоче-Крестьянского правительства Украины и ХСРД. – 1919. – № 41. – 9 февраля.

43. Каравченко І. В. Вісти ВУЦВК / І. В. Каравченко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К., 1998. – Т. 1 : А-Г. – С. 485.

44. Положення про робітничо-селянську міліцію УСРР : постан. ВУЦВК й РНК УСРР від 10 листоп. 1926 р. // Вісті ВУЦВК. – 1926. – № 273. – 26 листоп.

45. Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали : у 6 т. / [М. Г. Вербенський, О. Н. Ярмиш, Т. О. Проценко, В. О. Криволапчук, В. М. Чисніков, Т. А. Плугатар, В. А. Довбня, О. В. Кожухар] ; Міністерство внутрішніх справ України ; Державний науково-дослідний інститут МВС України. – К., 2012– . –

Т. 3 : Народний комісаріат внутрішніх справ Української СРР (грудень 1922 р. – грудень 1930 р.) / за заг. ред. А. Б. Авакова. – Х. : Мачулін, 2015. – 940 с.

46. Довбня В. А. Офіційні часописи МВС України та інша міліцейська преса (1919–2005 рр.) / В. А. Довбня // Міліція України. – 2005. – № 10. – С. 22–23.



47. Рабинович П. М. *Методологія юридичної науки* / П. М. Рабинович // *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К., 2001. – Т. 3 : К-М. – С. 618–619.
48. Булатов М. *Діалектичний метод* / М. Булатов // *Філософський енциклопедичний словник* / [редкол. : В. І. Шинкарук (голова редкол.) та ін.]. – К., 2002. – С. 161.
49. Бачинін В. А. *Філософія права* : словник / Бачинін В. А., Журавський В. С., Панов М. І. – К. : Ін Юре, 2003. – 408 с.
50. Шейко В. М. *Організація та методика науково-дослідної діяльності* : [підруч.] / В. М. Шейко, Н. М. Кушнарєнко. – [4-те вид., виправ. і доповн.]. – К. : Знання, 2004. – 307 с.
51. Головій В. М. *Основи наукових досліджень: методологія, організація, оформлення результатів* : навч. посіб. / [В. М. Головій, Є. Ю. Кузькін, Л. В. Піддубна, В. М. Кузніченко, О. В. Ярмак]. – К. : Хай-Тек Пресс, 2010. – 344 с.
52. *Философский энциклопедический словарь* / [ред.-сост. : Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко]. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 576 с.
53. Гусарєв С. Д. *Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності)* : [навч. посіб.] / С. Д. Гусарєв, О. Д. Тихомиров. – [3-тє вид., перероб. і доповн.]. – К. : Знання, 2008. – 495 с.
54. Шейко В. М. *Організація та методика науково-дослідної діяльності* : [підруч.] / В. М. Шейко, Н. М. Кушнарєнко. – [7-ме вид., стер.]. – К. : Знання, 2011. – 310 с.
55. Канак Ф. *Історизм* / Ф. Канак // *Філософський енциклопедичний словник* / [редкол. : В. І. Шинкарук (голова редкол.) та ін.]. – К., 2002. – С. 253–254.
56. *Большой юридический словарь* / под ред. А. П. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М. : Инфра-М., 1997. – 790 с.

57. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. / [укл. В. В. Ярошенко, О. М. Сліпушко]. – К. : Аконіт, 1998. – Т. 2. – 1998. – 910 с.
58. Шемшученко Ю. С. Законність / Ю. С. Шемшученко, С. В. Бобровник // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К., 1999. – Т. 2 : Д-Й. – С. 498–499.
59. Коваль Л. Адміністративне право України : [курс лекцій] / Коваль Л. – К. : Основи, 1994. – 154 с.
60. Бахрах Д. Н. Административное право : [учеб. для вузов] / Бахрах Д. Н. – М. : БЕК, 1996. – 368 с.
61. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : [підруч.] / Бандурка О. М. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
62. Комаров С. А. Общая теория государства и права : [учеб.] / Комаров С. А. – М. : Юрайт, 1998. – 416 с.
63. Государственное управление: основы теории и организации : [учеб.] / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
64. Скакун О. Ф. Теория государства и права : [учеб.] / Скакун О. Ф. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
65. Афанасьев В. С. Общая теория права и государства : учеб. для вузов / [В. С. Афанасьев, А. П. Герасимов, В. И. Гойман и др.]. – М. : Юристъ, 2001. – 517 с.
66. Гусарев С. Д. Теорія права і держави : [навч. посіб.] / Гусарев С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л. – К. : Правова єдність, 2008. – 270 с.
67. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 733 с.
68. Иванов В. В. Материально-правовые и процессуальные гарантии законности привлечения к административной ответственности : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Иванов Виктор Васильевич. – Одесса, 2001. – 191 с.

69. Сьондюков І. До свободи через гільйотину. Максиміліан Робеспер: «Терор заради справедливості і «для блага народу» / І. Синдюков / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua/uk/article/istoriya-i-ya/do-svobodi-cherez-gilyotinu>
70. Степанов В. И. О социалистической законности / В. И. Степанов // Изв. вузов. Правоведение. – 1997. – № 3 – С. 7–9.
71. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
72. Общая теория права и государства : [учеб.] / под ред. В. В. Лазарева. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристь, 1996. – 472 с.
73. Конституція України : чинне законодавство зі змінами та доповн. станом на 15 лют. 2013 р. : (офіц. текст). – К. : Паливода А. В., 2013. – 64 с. – (Закони України).
74. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580- VIII // Офіційний вісник України. – 2015. - №63. – Ст. 2075.
75. Коталейчук С. П. Теорія держави та права : [навч. посіб. для підгот. до держ. іспитів] / Коталейчук С. П. – К. : КНТ, 2009. – 320 с.
76. Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : чинне законодавство із змінами та доповн. станом на 26 лют. 2013 р. : (відповідає офіц. текстові). – К. : Алерта, 2013. – 144 с.
77. О народном суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (Положение) : декрет ВЦИК от 30 ноября 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 85. – Ст. 889.
78. Рабінович П. М. З історії боротьби за радянську соціалістичну законність (20-ті роки) / П. М. Рабінович // Проблеми правознавства : міжвідом. наук. зб. – К., 1972. – Вип. 21. – С. 27–39.
79. Антонов-Саратовский В. О революционной законности / В. Антонов-Саратовский // Революционная законность. – 1926. – № 1. – С. 3 – 9.

80. Яхонтов В. О революционной законности / В. О. Яхонтов // Советское право. – 1926. – № 1. – С. 3–12.
81. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении / Ремнев В. И. ;отв. ред. А. А. Мельников. – М. : Наука, 1979. – 301 с.
82. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5. оп. 2. Спр. 148. О соблюдении социалистической законности : приказ начальника милиции республики. 1922 г., арк. 15.
83. Истина и только истина. Пять бесед о судебно-правовой реформе : круглый стол издательства «Юридическая литература». – М. : Юрид. лит., 1990. – 430 с.
84. Кудрявцев В. Н. Законность: содержание и современное состояние / В.Н. Кудрявцев // Журнал российского права. – 1998. – № 1. – С. 12–17.
85. Третьяков Ф. Ф. Сущность и принципы социалистической законности / Ф. Ф. Третьяков. – Л. : Знание, 1971. – 39 с.
86. Вандышев В. В. Роль законности, закона и законодательства в формировании правового государства / В. В. Вандышев, В. С. Потемкин // Укрепление общественного порядка и законности в правовом государстве : межвуз. сб. науч. трудов. – М. : МВШМ МВД СССР, 1989. – 215 с.
87. Соколенко О. Л. Організаційно-правові питання забезпечення законності в діяльності митних органів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Соколенко Ольга Леонідівна. – К, 2004. – 193 с.
88. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1884. Отчет о деятельности главного управления милиции УССР за первое полугодие 1922 г. от 30 июня 1922 г., арк. 17.
89. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1374. оп. 1. Спр. 4. О

сформировании рабоче-крестьянской милиции и принятия всех мер к пресечению выступлений контрреволюции : распоряжение председателя Овручского уездного ревкома Словечанскому волостному ревкому и военному комиссару от 4 марта 1919 г., арк. 63.

90. Инструкция по организации советской рабоче-крестьянской милиции : циркуляр НКВС УССР, 1919 г. // Вестник Народного комиссариата внутренних дел УССР. – 1919. – № 3.

91. О поступлении на службу в милицию красноармейцев на основании Постановления Совета обороны от 13 февраля 1920 г : инструкция Совета Рабоче-Крестьянской Обороны // Известия ВЦИК и Харьковского губревкома. – 1920. – № 85. – 31 марта.

92. Про тісну взаємодію органів міліції та надзвичайних комісій : циркуляр Головного управління робітничо-селянської міліції НКВС РСФРР всім губернським відділам управління, всім губернським надзвичайним комісіям від 7 черв. 1919 р. // Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали : у 6 т. / [М. Г. Вербенський, О. Н. Ярмиш, Т. О. Проценко, В. О. Криволапчук, В. М. Чисніков та ін.]. – Х., 2014. – Т. 2 : грудень 1917 р. – грудень 1922 р. – С. 356–357.

93. Об организации железнодорожной милиции : постан. РНК УССР от 29 июня 1919 г. // Киевские известия. – 1919. – № 78 (105). – 29 июня.

94. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 2. оп. 1. Спр. 21. Об организации судебно-уголовного розыска : декрет СНК Украины от 18 апреля 1919 г., арк. 123.

95. О введении в действие Положения об органах уголовного розыска и судебно-уголовной милиции : постан. НКЮ от 11 мая 1919 г. // Киевские известия. – 1919. – № 39 (66). – 11 мая.

96. Об организации отделения уголовного розыска : постан. СНК УССР от 3 апреля 1920 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції

України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1997. – Т. 1 : 1917–1925. – С. 131–132.

97. Коммунист. – 1919. – 29 марта.

98. О борьбе со злоупотреблениями со стороны работников милиции : циркуляр НКВД всем губернским управлениям советской рабоче-крестьянской милиции. 1919 г. // Вестник НКВД УССР. – 1919. – № 8. – 19 июня.

99. Итоги шестилетия // Бюллетень НКВД УССР. – 1925. – № 2. – 5 февраля.

100. Державний арів Харківської області. Ф. Р-1630. оп. 3. Спр. 131. Інструкція про використання зброї службовцями радянської міліції під час виконання службових обов'язків. 1919, арк. 17.

101. Державний арів Харківської області. Ф. Р-432. оп. 1. Спр. 60. О советском строительстве в уезде : докладная записка отдела управления Ахтырского уездного исполкома от 20 июля 1920 г., арк. 59–62.

102. О несении милицейской службы : приказ № 3 ГУ советской рабоче-крестьянской милиции УССР по отделу общей милиции от 10 апреля 1920 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1997. – Т. 1 : 1917–1925. – С. 132–133.

103. Об укреплении рядов милиции : предписание Киевского губревкома и губпарткома всем уездревкомам и упарткомам. 1920. // ЦДАВО України, ф. 1763, оп. 1, спр. 89, арк. 72.

104. Рапорт начальника Бердянской городской и уездной милиции Главному управлению милиции УССР о положении в уезде от 20 октября 1920 г.// Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1997. – Т. 1 : 1917–1925. – С. 374.

105. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 3204/880. Спр. 72. О состоянии милиции : выписка из протокола заседания Совнаркома от 15 ноября 1921 г., арк. 34.

106. Наказ № 167 комісара міліції Полтавщини громадянам м. Полтави 11 лютого 1919 р. // Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали : у 6 т. / [М. Г. Вербенський, О. Н. Ярмиш, Т. О. Проценко, В. О. Криволапчук, В. М. Чисніков та ін.]. – Х., 2014. – Т. 2 : грудень 1917 р. – грудень 1922 р. – С. 267–269.

107. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1893. оп. 1. Спр. 2-а. О порядке обысков, производимых милицией : приказ № 16 по Киевской губернской советской рабоче-крестьянской милиции.

108. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1893. оп. 1. Спр. 74. Из доклада начальника Киевской губернской милиции т. Ткаченко о деятельности милиции за март 1920 г., арк. 18–21.

109. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 909. оп. 1. Спр. 2. О восстановлении советской власти в уезде : приказ Лохвицкого уездного ревкома от 5 декабря 1919 г., арк. 1а.

110. О недопущении злоупотреблений при арестах и обысках : циркуляр начальника Радомысельской уездной милиции от 2 января 1921 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1997. – Т. 1 : 1917–1925. – С. 337–338.

111. Инструкция по уголовному розыску : утв. 16 августа 1920 г. // Советская Украина. – 1920. – № 2–3. – С. 50–52.

112. Приказ предревкома, заведующего отделом управления и начальника милиции по Сквирскому уезду, городу Сквире и его предместьям от 26 мая 1921 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1997. – Т. 1 : 1917–1925. – С. 339.

113. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1 Спр. 121. Приказ № 14 ГУ

советской рабоче-крестьянской милиции УССР по отделу железнодорожной милиции от 14 июля 1920 г., арк. 28.

114. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 163. О задачах милиции в связи с нападением панской Польши : приказ ГУ советской рабоче-крестьянской милиции УССР от 10 августа 1920 г., арк. 169–172.

115. Державний архів Запорізької області. Ф. Р-941. Спр. 27. Приказ № 30 по Запорожской губернской советской Рабоче-крестьянской Милиции от 18 апреля 1921 г., арк. 7.

116. Державний архів Запорізької області. Ф. Р-641. Спр. 27. Приказ № 50 по Запорожской губернской советской рабоче-крестьянской милиции от 28 июня 1921 г., арк. 1, 2.

117. Інструкція для співробітників карно-розшукового відділу м. Луганська. 1920 р. // Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали : у 6 т. / [М. Г. Вербенський, О. Н. Ярмиш, Т. О. Проценко, В. О. Криволапчук, В. М. Чисніков та ін.]. – Х., 2014. – Т. 2 : грудень 1917 р. – грудень 1922 р. – С. 501–502.

118. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. Р-5. оп. 1. Спр. 994. Инструкция работникам милиции УССР. 1922 г., арк. 24.

119. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1441. Приказ по управлению уголовного розыска УССР от 14 сентября 1922 г., арк. 300.

120. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 2. Спр. 148. О вежливом обращении с гражданами : приказ № 457 по ГУ милиции республики от 25 сентября 1922 г., арк. 30.

121. Обращение начальника Центрозыска Украины ко всем гражданам от 20 июля 1920 г. // Знамя Советов. – 1920. – № 75. – 3 августа.



122. О порядке подачи жалоб на действия работников милиции : письмо начальника Радомысельской уездмилиции волревкомам. 1922 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1997. – Т. 1 : 1917–1925. – С. 340.

123. Положение об отделах управления губернских и уездных исполнительных комитетов : утв. постан. Центрального Исполнительного Комитета от 6 июля 1921 г. // Вісті ВУЦВК. – 1921. – № 139. – 30 июля.

124. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1050. О сформировании «бригады-мобиль» Укрцентррозыска и ее задачах : приказ главного начальника рабоче-крестьянской милиции УССР №46 от 23 января 1922 г., арк. 26.

125. Про тимчасову передачу міліції в підлеглисть військовому командуванню України : постан. Ради Народних Комісарів від 12 серп. 1921 р. // Вісті ВУЦВК. – 1921. – № 162. – 2 верес.

126. О проведении военизации милиции // Коммунист. – 1921. – № 238. – 21 декабря.

127. Циркуляр всем губисполкомам, всем губотуправам и всем начгубмилициям от 14 октября 1921 г. // Сборник узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства Украины. – Х., 1921. – № 5. – С. 9–10.

128. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 2. Спр. 116. О результатах военизации милиции республики : доклад главного начальника милиции республики народному комиссару внутренних дел. 1922 г., арк. 6-8.

129. Про обов'язковість повідомляти робітничо-селянську міліцію про кожну особу, що поранена огнєпальною чи холодною зброєю : постан. РНК УСРР від 14 жовт. 1921 р. // Вісті ВУЦВК. – 1921. – № 227. – 29 жовт.

130. Об упразднении Всеукраинской чрезвычайной комиссии и об организации Госполитуправления : постан. Всеукраинского Центрального

Исполнительного Комитета от 22 марта 1922 г. // СУ УССР. – 1922. – № 13. – Ст. 228.

131. О прокурорском надзоре : Постановление Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета от 28 июня 1922 г. // Борьба с преступностью в Украинской ССР / [авт. очерка и сост. сб. док. проф. П. П. Михайленко]. – К., 1966. – Кн. 1 : 1917–1925 гг. – С. 435–438.

132. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 2. Спр. 379. Об объявлении на военном положении некоторых районов ст. Знаменка : приказ Кременчугской губчрезстройки по борьбе с бандитизмом от 19 сентября 1922 г., арк. 257.

133. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1072. Приказ народного комиссара внутренних дел, председателя Государственного политического управления и народного комиссара юстиции УССР № 142А/280 от 31 мая 1922 г., арк. 257.

134. О передаче в ведение Наркомюста всех мест заключения : постановление СНК УССР от 17 января 1922 г. // СУ УССР. – 1922. – № 1. – Ст. 31.

135. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1952. Положение о местных губернских ведомственных по НКВД комиссиях по борьбе со взяточничеством от 17 ноября 1922 г., арк. 3.

136. Приказ № 382 по ГУ милиции УССР. 1922. // Бюллетень НКВД УССР. – 1922. – № 3. – 8 сентября. – С. 7.

137. О порядке задержания военнослужащих : приказ № 54 по ГУ уголовного розыска УССР // Бюллетень НКВД УССР. – 1922. – № 13–14. – 17 ноября. – С. 14.

138. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1448. Приказ по уголовному розыску УССР № 52 от 15 ноября 1922 г., арк. 29–32.

139. О порядке задержания граждан органами милиции : приказ ГУ милиции УССР от 6 января 1923 г. // Бюллетень НКВД УССР. – 1923. – № 2.

140. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1048.

141. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1796. Из переписки НКВД с органами республики Наркомюст, Наркомзем, Наркомпрод УССР, Уполнаркомтруд РСФСР при Совнаркоме УССР, Уполнаркомфин РСФСР при Совнаркоме УССР от 4 января 1923 г., арк.1.

142. Довбня В. А. Українізація органів Народного комісаріату внутрішніх справ Української СРР (20-і рр. ХХ ст.): правові засади проведення та її вплив на зміни кадрового складу ОВС / В. А. Довбня // Актуальні питання історії органів внутрішніх справ України : [зб. наук. праць / ред. кол. : В. В. Коваленко (голова), В. В. Черней, Є. М. Бодюл та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – Вип. 3 : Проблеми організаційно-правового та кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ (1917–1991 рр.). – С. 20–26.

143. Шесть лет в рабоче-крестьянской милиции в Донбассе. 1925 // Всесоюзная кочегарка. – 1925. – № 28 (1327). – 5 февраля.

144. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1822. Приказ по уголовному розыску УССР № 35/роз от 1 марта 1923 г., арк. 92.

145. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 2. Спр. 326. О нарушении при производстве обысков : приказ по милиции Донецкой губернии от 4 марта 1923 г., арк.15.

146. Приказ № 183 по ГУ милиции УССР от 12 апреля 1923 г. // Бюллетень НКВД УССР. – 1923. – № 16–17. – 4 мая. – С. 29–30.

147. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1815. Приказ по милиции Украинской советской социалистической республики № 211 от 8 мая 1923 г., арк. 113.

148. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 8. оп. 2. Спр. 139. Письмо начальника уголовного розыска УССР прокурору республики с просьбой усиления надзора за уголовно-розыскными учреждениями от 26 апреля 1923 г., арк. 13.

149. О вежливом обращении работников милиции с гражданами : приказ по милиции республики № 132 от 22 октября 1923 г. // Бюллетень Наркомвнудел УССР. – 1923. – № 26.

150. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 2. Спр. 59. О недопущении нарушений социалистической законности : приказ по Киевскому губернскому уголовному розыску от 19 ноября 1923 г., арк. 490.

151. О политпросвете в милиции и розыске : выписка из протокола № 217 заседания коллегии агитпропа ЦК от 20 сентября 1923 г. // Бюллетень Наркомвнудел УССР. – 1923. – № 26.

152. Обращение начальника милиции Украины к работникам милиции и розыска от 9 октября 1923 г. // Бюллетень Наркомвнудел УССР. – 1923. – № 26.

153. Правила прохождения службы в рабоче-крестьянской красной милиции и уголовном розыске от 1 декабря 1923 г. // Бюллетень НКВД УССР. – 1924. – № 1–2.

154. Приказ по милиции УССР с объявлением Дисциплинарного устава рабоче-крестьянской красной милиции от 12 декабря 1923 г. // Бюллетень НКВД УССР. – 1924. – № 1–2.

155. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1822. Приказ по милиции и уголовному розыску республики с объявлением инструкции по производству облав от 21 декабря 1923 г., арк. 368–371.

156. Приказ начальника милиции и розыска с объявлением инструкции начальнику районной милиции от 13 декабря 1923 г. // Бюллетень НКВД. – 1924. – № 1–2.

157. Положение о Народном комиссариате внутренних дел : постан. Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров от 20 сентября 1924 г. // СУ УССР. – 1924. – № 37–38. – Ст. 245.

158. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5. оп. 2. Спр. 48. Объяснительная записка к структуре и штатам Народного комиссариата внутренних дел. 1924 г., арк. 70–71.

159. Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів від 17 груд. 1924 р. // Вісті ВУЦВК. – 1925. – № 6. – 9 січ.

160. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5. оп. 2. Спр. 107. Циркуляр № 38 всем окротуправам от 16 февраля 1924 г., арк. 26.

161. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. Р-5. оп. 2. Спр. 3. Протокол № 10 заседания коллегии Народного комиссариата внутренних дел от 30 июня 1924 г., арк. 280–280 об.

162. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5. оп. 2. Спр. 123. О порядке применения наручников органами милиции и розыска : приказ по милиции и уголовному розыску УССР № 156 от 8 августа 1924 г., арк. 143.

163. О необходимости изменения методов «военного коммунизма» в повседневной работе милиции и УРО и проведении начал строгой революционной законности : приказ по милиции и уголовному розыску республики от 13 декабря 1924 г. // Бюллетень НКВД. – 1924. – № 1–2.

164. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5. оп. 3. Спр. 160. О задачах милиции и розыска в связи с переходом на 3-степенную систему управления и ее взаимоотношения с административным отделом : тезисы к докладу, утв. НКВД УССР от 9 мая 1925 г., арк. 1–18.

165. Макаренко И. 6-летие рабоче-крестьянской милиции на Украине / И. Макаренко // Всесоюзная кочегарка. – 1925. – № 28 (1327). – 5 февраля.

166. Об учреждении ГУ советской рабоче-крестьянской милиции : постан. Народного комиссариата внутренних дел от 30 марта 1920 г. // Известия ВЦИК и Харьковского губревкома. – 1920. – № 84. – 30 марта.

167. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 175. Сведения о преступности советской рабоче-крестьянской водной милиции по Днепро-Двинской области. 1920 г., арк. 16.

168. Чисніков В. Карний розшук 20-х без глянцю. Архівні документи розповідають... 1921 – 1922 рр. / матеріали підгот. В. Чисніков // Іменем Закону. – 2008. – № 3. – 18–24 січ.

169. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 257. оп. 1. Спр. 12. Докладная записка заведующего отделом управления Нежинского уездного исполкома о работе от 22 октября 1920 г., арк. 22–25.

170. Державний архів Харківської області. Ф. Р-203. оп. 1. Спр. 131, арк. 17.

171. Большевик. – 1921. – № 81. – 25 мая.

172. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1893. оп. 1. Спр. 33. О необоснованных арестах работников милиции : рапорт начальника Киевской городской милиции начальнику милиции губернии от 16 марта 1921 г., арк. 32–33.

173. Державний архів Харківської області. Ф. Р-563. оп.1. Спр. 38-а, арк. 5.

174. Шевченків край : історико-етнографічне дослідження / [В. М. Щербатюк, О. М. Березовський, С. В. Верговський та ін.]. – К. : Наукова думка, 2009. – 543 с.

175. Отчет Киевского губернского исполнительного комитета совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов за февраль 1922 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1997. – Т. 1 : 1917–1925. – С. 185–188.

176. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 28. О деятельности Киевской губернской милиции за период с 1 июня по 1 июля 1921 г. : из доклада начальника губернской милиции, арк. 414.

177. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1893. оп. 1. Спр. 127. О состоянии дел Киевского губернского отделения уголовного розыска : доклад от 29 сентября 1921 г.

178. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. Р-5. оп. 1. Спр. 994. Рапорт начальника милиции республики Народному комиссариату внутренних дел от 17 июня 1922 г., арк. 1.

179. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5. оп. 1. Спр. 21. Доклад народного комиссара внутренних дел Президиуму ВУЦИК. Июнь 1922 г., арк. 12–14.

180. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5. оп. 1. Спр. 21. О состоянии милиции УССР и ее материальном положении : резолюция по докладу народного комиссара внутренних дел, принятая на совещании предгубисполкомов от 10 июля 1922 г., арк. 22–23.

181. За злоупотребление властью // Коммунист. – 1923. – № 23. – 1 февраля.

182. Излишнее усердие // Коммунист. – 1923. – № 24. – 2 февраля.

183. Державний архів Полтавської області. Ф. 381. оп. 1. Спр. 29. Про затримання міліціонерів, які були в стані сп'яніння : рапорт помічника начальника Полтавської окружної міліції від 4 трав. 1922 р., арк. 69.

184. Укрепление рядов милиции : подборка заметок в газете «Коммунист» // Коммунист. – 1923. – № 29. – 8 февраля.

185. Рьяные следователи // Коммунист. – 1923. – № 232. – 12 октября.

186. О политпросвете в милиции и розыске : выписка из протокола № 127 заседания коллегии агитпропа ЦК от 20 сентября 1923 г. // Бюллетень Наркомвнудел УССР. – 1923. – №26.

187. Про дисциплінарні права начальників різних ступенів міліції : наказ по міліції УСРР від 19 верес. 1922 р. // Революционный страж. – 1922. – № 1. – С. 48–52.

188. Деятельность милиции (полугодичный отчет) // Пролетарская правда. – 1924. – № 175. – 2 августа.

189. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5. оп. 3. Спр. 475. Выводы по обследованию органов милиции и розыска Украины. 1927 г., арк. 22–48.

190. Об укреплении рядов милиции : приказ № 1 Полтавского окружного исполкома от 27 апреля 1919 г. // Известия. – 1919. – № 57. – 27 апреля.



191. Постановление волостных советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов Могилевского уезда от 14 мая 1919 г. // Известия. – 1919. – 14 мая.

192. Резолюция 2-го Всеукраинского совещания заведующих отделами управления губернских и уездных исполнительных комитетов. 1920 г. – Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1997. – Т. 1 : 1917–1925. – С. 150–151.

193. Курило С. Г. Жизни своей не щадя. Из истории милиции Харьковщины / С.Г. Курило. – Х. : Прапор, 1987. – 295 с.

194. Отчет о деятельности Полтавского губисполкома и его отделов за 1920 год. 1921г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1997. – Т. 1 : 1917–1925. – С. 151.

195. Державний архів Запорізької області. Ф. Р-641. оп. 1. Спр. 27. Приказ № 41 по Запорожской губернской рабоче-крестьянской милиции от 30/V – 1921, арк. 20, 21.

196. Бюллетень о работе политсекретариата за время формирования и по 10 октября 1921 г. от 17 октября 1921 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1997. – Т. 1 : 1917–1925. – С. 177–178.

197. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1057. Приказ по милиции Украинской Социалистической Советской Республики № 142/с от 29 марта 1922 г., арк. 18.

198. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. Р-5. оп. 1. Спр. 842. Доклад о деятельности Народного комиссариата внутренних дел за 1922 г. и перспективы дальнейшей работы. 1922 г., арк. 37.

199. Іванов В. Нарис історії та досягнень робітничо-селянської міліції УСРР (1919–1922 рр.) / В. Іванов // Ювілейний бюлетень народного комісаріату внутрішніх справ УСРР. – 1929. – С. 12–17.

200. Работа милиции и уголовного розыска : резолюции 4-го Всеукраинского совещания зав. отд. управления, нач. милиции, нач. уголовного розыска, управления местами лишения свободы (по докладу тов. Федотова) от 5 февраля 1923 г. // Бюллетень НКВД УССР. – 1923. – № 6. – С. 9–10.

201. Про затвердження комісії по перегляду та комплектуванню складу міліції : постан. Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 3 січня 1923 р. // Вісті ВУЦВК. – 1923. – № 12. – 18 січ.

202. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. Р-5. оп. 1. Спр. 2033. О чистке милиции : краткая докладная записка Одесской губкомиссии от 26 марта 1923 г., арк. 3.

203. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1796. Циркуляр всем губотуправам, губпрокурорам и губрозыскам от 16 мая 1923 г., арк. 1.

204. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1809. Приказ по милиции Украинской Советской Социалистической Республики № 126 от 8 марта 1923 г., арк. 27.

205. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1809. Об учреждении аттестационных комиссий : приказ по милиции Украинской Советской Социалистической республики № 317 от 5 июля 1923 г., арк. 86.

206. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 1804. Приказ по милиции и уголовному розыску УССР от 20 августа 1923 г., арк. 1.

207. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 2. Спр. 523. О порядке использования старых спецов : выписка из протокола №16 заседания Центральной комиссии по чистке милиции и розыска от 4 августа 1923 г., арк. 50.

208. Отчет Харьковского губисполкома 8-му губернскому съезду советов за 1 октября 1922 г. – 1 окт. 1923 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1997. – Т. 1 : 1917–1925. – С. 253–254.

209. Год работы губернского исполнительного комитета Советов : [издание Черниговского губисполкома]. – Чернигов, 1923. – С. 57–58.

210. Народний комісаріат внутрішніх справ у 1923 р. // Вісті ВУЦВК і ХГВК. – 1924. – № 8. – 10 січ. – С. 2.

211. О привлечении строевых работников милиции и активных работников уголовного розыска к ответственности по ст. 107-й Уголовного кодекса УССР за самовольное оставление службы ранее установленного законом срока : постан. СНК УССР от 25 августа 1925 г. // СУ УССР. – 1925. – № 6. – Ст. 372.

212. Про Всеукраїнську школу командного складу міліції й кримінального розшуку: постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 1 квітня 1925 р. // Вісті ВУЦВК. – 1925. – №106. – 13 трав.

213. Шесть лет борьбы с уголовной преступностью на Украине. 5 февраля 1925 г. // Бюллетень НКВД УССР. – 1925. – № 2. – С. 26–33.

214. О революционной законности : резолюция по докладу Н. В. Скрыпника на II сессии ВУЦИК IX созыва от 25 октября 1925 г. // Адміністративний вісник : офіц. вид. Наркомату внутрішніх справ УСРР. – Х., 1925. – № 9.

215. Семь лет борьбы и работы (5 февраля 1919 г. – 5 февраля 1926 г.) // Административный вестник : офіц. вид. Наркомату внутрішніх справ УСРР. – Х., 1926. – № 2–3. – С. 5–6.

216. Відчит Херсонського окружного виконавчого комітету III-му Окружному Зїзду Рад. 1926 рік // Михайленко П. П., Кондратьєв Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 45.

217. Повідомлення про діяльність колегії НКВС та відділу міліції та розшуку УСРР, 1926 р. // Адміністративний вісник : офіц. вид. Наркомату внутрішніх справ УСРР. – 1926. – № 7. – С. 20–25.

218. Бенько О. П. Державно-правові аспекти політичного терору в Україні (1917 – 1953 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень”/ О. П. Бенько.– К., 1994. – 27 с.

219. Настільний довідник для працівників міліції та карного розшуку України. 1926 р. // Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали : у 6 т. / [М. Г. Вербенський, О. Н. Ярмиш, Т. О. Проценко, В. О. Криволапчук, В. М. Чисніков, Т. А. Плугатар, В. А. Довбня, О. В. Кожухар] ; за заг. ред. А. Б. Авакова ; МВС України ; ДНДІ МВС України. – Х., 2015. – Т. 3 : Народний комісаріат внутрішніх справ Української СРР (грудень 1922 р. – грудень 1930 р.). – Х., 2015. – С. 623–658.

220. О порядке применения Постановления Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 5 сентября 1925 г. «О надзоре за соблюдением этикетных цен на товары» : постан. СНК УССР // СУ УССР. – 1926. – Отдел первый. – № 5. – Ст. 39.

221. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5. оп. 2. Спр. 2325. Інструкція про порядок притягнення органів промислової міліції до виконання функцій

загальнодержавної міліції та розшуку УСРР : наказ № 135 від 19 серп. 1926 р., арк. 84 об – 85 об.

222. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5. оп. 2. Спр. 2325. Про прийняття на службу таємних агентів-розвідувачів : обіжник № 3715 по міліції та розшуку УСРР від 26 черв. 1926 р., арк. 35.

223. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Братель Сергій Григорович. – К., 2007. – 269 с.

224. Об очередных задачах НКВД и его местных органов : резолюция по докладу НКВД УССР от 1 - 4 июня 1927 г. : отчет о III-ем Всеукраинском Съезде административных работников (1 - 4 июня 1927 г.) // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 60.

225. Об уточнении функций органов Государственного политического управления УССР : постан. ВУЦИК и СНК УССР от 9 июня 1926 г. // СУ УССР. – 1926. – Отдел первый. – № 31. – Ст. 244.

226. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5. оп. 2. Спр. 2324. Звернення І. Якимовича, арк. 476–479.

227. Павловська І. В. Правові засади дотримання законності працівниками радянської міліції та карного розшуку під час провадження дізнання (1919–1930) / І. В. Павловська // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Ужгород, 2014. – Вип. 24, т. 1. – С. 73–77.

228. О порядке производства дознания : циркуляр Народного комиссариата юстиции и Народного комиссариата внутренних дел от 31 января 1927 // СУ УССР. – 1927. – Отдел второй. – № 5. – Ст. 20.

229. Отчет Одесского городского Совета рабочих, красноармейцев и краснофлотских депутатов VIII созыва за первое полугодие 1926 г., (май –

ноябрь) // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 37.

230. О порядке досудебного разрешения милицией дел, возникающих из очевидного самоуправства граждан : постанов. Народного комиссариата юстиции, Народного комиссариата внутренних дел УССР от 12 марта 1927 г. // СУ УССР. – 1927. – Отдел первый. – № 14–15. – Ст. 68.

231. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 8. оп. 11. Спр. 1336. Правила внутреннего распорядка в Народном комиссариате внутренних дел от 26 мая 1927 г., арк. 51–54.

232. СУ УССР. – 1927. – Отдел второй. – № 37–28. – Ст. 173.

233. Центральный государственный архив Октябрьской революции и социалистического строительства УССР (ЦГАОР УССР). Ф. 5. оп. 3. Д. 157. О состоянии и деятельности рабоче-крестьянской милиции Украинской ССР за 1927/1928 бюджетный год : доклад от 18 декабря 1928 г., л. 49–50.

234. О порядке и правилах надзора следователей за деятельностью органов дознания : постанов. Народного комиссара юстиции и Народного комиссара внутренних дел УССР от 3 сентября 1927 г. // СУ УССР. – 1927. – Отдел второй. – № 27–28. – Ст. 173.

235. Отчет Сталинского Окружного Исполнительного Комитета X-му Окружному съезду советов за 1927 и 1928 гг., 1929 г., с. 117–118 // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 87.

236. О мерах к разгрузке розыскных списков и установление давности розыска лиц : постанов. Народного комиссара юстиции и Народного комиссара внутренних дел УССР от 10 сентября 1927 г. // СУ УССР. – 1927. – Отдел второй. – № 39. – Ст. 181.

237. Зв'язок міліції з трудовими масами міцнішає // Радянський міліціонер : одноденна газета. – 1929. – 5 лют.

238. Інструкція про взаємини між надвірною міліцією та апаратом карного розшуку щодо розслідування злочинів та проведення дізнань : затв. 8 січ. 1928 р. // Збірник секретних наказів робітничо-селянської міліції УСРР. – Х., 1928. – № 3/1.

239. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 8. оп. 5. Спр. 172. У справі звільнення зі служби працівників міліції : для Народного Комісаріату Юстиції УСРР від 9 серп. 1928 р., арк. 3–5.

240. О введении в действие Уголовного кодекса УССР в редакции 1927 года : постан. Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета // Борьба с преступностью в Украинской ССР / [авт. очерка и сост. сб. док. проф. П. П. Михайленко]. – К., 1967. – Кн. 2 : 1926–1967 гг. – С. 311–369.

241. Звіт Начальника Головміліції УСРР І.К. Якимовича про стан міліції республіки від 31 січня 1929 р. // Вісті ВУЦВК. – 1929. – № 25. – 31 января.

242. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1. оп. 5. Спр. 497. Посадова інструкція для начальника міського управління міліції ВУЦВК. 29 жовт. 1929 р. – 31 берез. 1930 р., арк. 45–48.

243. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1. оп. 5. Спр. 497. Посадова інструкція для начальника районної міліції на селі ВУЦВК. 29 жовт. 1929 р. – 31 берез. 1930 р., арк. 16–18.

244. 15 лет рабоче-крестьянской милиции. // Харківський пролетар. – 1932. – № 255. – 10 ноября.

245. Про заборону суспільно-небезпечним особам перебувати в певних місцевостях в УСРР і про реєстрацію осіб, висланих судовим або адміністративним порядком : постан. ВУЦВК і РНК УСРР від 25 січ. 1928 р. // Збірник секретних наказів робітничо-селянської міліції УСРР. – Х., 1928. – № 70/15 78/17 об. – арк. 106.

246. О регистрации социально опасных лиц : инструкция, май 1928 г. // Збірник секретних наказів робітничо-селянської міліції УСРР. – Х., 1928. – № 70/15-78/17. – арк. 10бзв.

247. Про приймання райадмінвідділками заяв про видачу посвідок на перебування чужоземців : постан. НКВС УСРР від 21 лют. 1928 р. // ЗУ УСРР. – 1928. – № 4. – Ст. 23.

248. Інструкція про торг зброєю та вибуховим надіб'ям : постан. НКВС УСРР від 6 берез. 1928 р. // ЗУ УСРР. – 1928. – № 9. – Ст. 53.

249. Про встановлення порядку виконання розпоряджень центру : наказ Р. – С. Міліції № 25 від 23 лют. 1928 р. // Збірник секретних наказів робітничо-селянської міліції УСРР. – Х., 1928. – № 14–29. – арк. 35 об.

250. Про порядок складання протоколів за зламання обов'язкових постанов виконкомів, міських та селищних рад та про маловажні праволомства, що їх передбачено арт. 72 Адміністративного кодексу УСРР 1927 року : інструкція органам роб. – сел. міліції від 23 берез. 1928 р. // Збірник секретних наказів робітничо-селянської міліції УСРР. – Х., 1928. – № 30–53. – арк. 76 об. – 78.

251. Про надіслання до окрміліції вироків у справах, порушених проти працівників міліції : обіжник НКЮ УСРР від 6 лют. 1928 р. // Збірник наказів робітничо-селянської міліції УСРР. – Х., 1928. – № 54–66. – арк. 98 об. – 99.

252. Об ответственности работников рабоче-крестьянской милиции за нарушение правил постовой, караульной и конвойной службы : циркуляр НКЮ и НКВД УСРР, 1930 г. // Сборник постановлений, инструкций и циркуляров НКЮ и Верховного суда УССР. – 1930. – Вып. IV. – Ст. 227.

253. Державний архів Київської області. Ф. Р-112. оп. 1. Спр. 8727. Про воєнізацію робітничо-селянської міліції УСРР : постан. ВУЦВК та РНК УСРР від 5 квіт. 1930 р., арк. 112–113.

254. Центральный государственный архив Октябрьской революции и социалистического строительства УССР (ЦГАОР УССР). Ф. 5. оп. 11. Д. 9. О



взаимоотношениях между органами ГПУ и милицией : приказ народного комиссара внутренних дел и председателя Государственного Политического управления УССР № 64/225 от 1 ноября 1930 г., л. 47–50.

255. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1. оп. 6. Спр. 73. Про ліквідацію Народнього комісаріату внутрішніх справ УСРР : постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 28 грудня 1930 р., арк. 46–47.

256. О порядке подчинения органов милиции и уголовного розыска органам ГПУ УССР : постан. ВУЦИК и СНК УССР от 29 декабря 1930 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 114–115.

257. О подчинении органов милиции и розыска органам ГПУ УССР : приказ председателя ГПУ УССР № 8 от 6 января 1931 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 116–118.

258. За культурну революцію в міліцейській роботі // Вартовий жовтня. – 1931. – № 5. – 10 квіт.

259. Положение о рабоче-крестьянской милиции : постан. СНК СССР от 25 мая 1931 г. // СЗ СССР. – 1931. – № 33. – Ст. 247.

260. Об изменении Положения о воинских преступлениях : постан. ЦИК и СНК СССР от 7 июня 1932 г. // СЗ СССР. – 1932. – № 44. – Ст. 259.

261. О подсудности дел работников милиции : постан. НКЮ УССР от 28 августа 1932 г. // СЗ УССР. – 1932. – № 24. – Ст. 142.

262. Об утверждении Положения и Устава о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при Совете народных комиссаров УССР : постан. СНК УССР от 23 апреля 1932 г. // СЗ УССР. – 1932. – № 9. – Ст. 80.

263. Положение о Главном управлеии рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР : постан. ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г. // СЗ СССР. – 1932. – № 84. – Ст. 519.

264. Бюлетень НКЮ УСРР. – 1932. – № 20–21. – С. 123.

265. Про боротьбу з ухилянням засуджених до примусових робіт відбувати призначені їм роботи : обіжник НКЮ УСРР від 5 черв. 1932 р. // Бюлетень НКЮ УСРР. – 1932. – № 20–21. – С. 124.

266. Об усилении ответственности за нарушение правил охраны народного здоровья : постан. ВУЦВК и СНК УССР от 20 февраля 1933 г. // СУ УСРР. – 1933. – № 10. – Ст. 103.

267. Коллективизация: как это было // Правда. – 1988. – № 260. – 16 сентября.

268. О совмещении должностей и о службе родственников в учреждениях и организациях обобщественного сектора : постан. Совета Народных Комиссаров от 4 июня 1933 г. // Борьба с преступностью в Украинской ССР / [авт. очерка и сост. сб. док. проф. П. П. Михайленко]. – К., 1967. – Кн. 2 : 1926–1967 гг. – С. 612 – 616.

269. СЗ СССР. – 1934. – № 1. – Ст. 2 «б».

270. Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел : постан. Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР от 10 июля 1934 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 203–204.

271. О создании Народного комиссариата внутренних дел УССР : постан. ЦИК УССР от 11 июля 1934 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 205.

272. О выполнении приказа ОГПУ № 522 от 26 марта 1934 г. «Об улучшении работы милиции в городах» : приказ ГПУ УССР № 285 от 14 мая 1934 р. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 202–203.

273. Чергові завдання столичної РСМ : резолюція на доповідь начуправління РСМ Київського облуправління НКВС УСРР тов. Ряботенка на залогових партзборах. 1934 р. // Вартовий жовтня. – 1934. – № 22 (92). – 25 серп.

274. О торговле охотничьим оружием : приказ № 59 с приложением инструкции Управления рабоче-крестьянской милиции НКВД УССР от 25 августа 1934 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 206–207.

275. Про підвищення та зміцнення дисципліни особового складу підрозділень робітничо-селянської міліції Київської залогової : наказ начальника робітничо-селянської міліції Київської області № 31 від 6 лют. 1934 р. // Вартовий жовтня. – 1934. – № 4 (74). – 13 лют.

276. О руководстве дознания в органах РКМ НКВД УССР : приказ Народного комиссариата внутренних дел УССР № 669 от 21 августа 1935 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 207–208.

277. Об утверждении Положения о прохождении службы начальствующим составом рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР : постан. ЦИК и СНК СССР от 3 июля 1936 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 146–149.

278. Известия. – 1936. – 31 декабря.

279. Об организации железнодорожной милиции : приказ народного комиссара внутренних дел Союза ССР и народного комиссара путей сообщения Союза ССР от 26 июня 1937 г. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 151–153.

280. Про арешти, прокурорський нагляд та ведення слідства : постан. РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 17 листоп. 1938 р. // Михайленко П. П.,

Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 156–159.

281. Млечин Л. М. МИД : министры иностранных дел : тайная дипломатия Кремля / Млечин Л. М. – М. : Центрполиграф, 2003. – 733 с.

282. Вышинский А. Я. Теория судебных доказательств в советском праве / Вышинский А. Я. – М. : Юрид. изд-во Минюста СССР, 1946. – 298 с.

283. Игнатов В. Д. Палачи и казни в истории России и СССР / Игнатов В. Д. – М. : Вече, 2014. – 416 с. – (Серия : Историческое расследование).

284. Луцык С. М. А. Я. Вышинский о понятии и видах законности [Электронный ресурс] / С. М. Луцык // История государства и права. – 2010. – № 19. – С. 16–19. – Режим доступа :

<http://www.center-bereg.ru/11671.html>.

285. Про порядок здійснення постанови РНК СРСР і ЦК ВКП(б) «Про арешти прокурорський нагляд та ведення слідства» від 17 листопада 1938 року : наказ НКВС СРСР № 00762 від 26 листоп. 1938 р. // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 159–161.

286. Предавать суду нарушителей милицейской дисциплины // Вартовий Жовтня. – 1940. – № 31. – 9 серп.

287. Державний архів Дніпропетровської області. Ф. Р-2644. оп. 1. Спр. 36. Распоряжение всем начальникам Г/О и Р/О РКМ по Днепропетровской области от 31 декабря 1940 г., арк. 379–380.

288. Самарин И. О деле киевской милиции / И. Самарин // Коммунист. – 1926. – 15 апреля.

289. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5. оп. 2. Спр. 2325. Про повернення робітниками міліції та розшуку одягу та взуття : наказ № 149 від 11 верес. 1926 р., арк. 103об.

290. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 6. оп. 1. Спр. 2119. Письмо временно командующего войсками УВО народному комиссару внутренних дел УССР от 12 февраля 1927 г., арк. 53.

291. Стаття начальника окрмилиции Харьковщины Яковлева Т. П. // Радянський вартовий. – 1929. – № 3. – 3 лют.

292. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 8. оп. 12. Спр. 1094. Протокол № 14 засідання Колегії Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР від 7 трав. 1928 р., арк. 5–7.

293. Центральный государственный архив Октябрьской революции и социалистического строительства УССР (ЦГАОР УССР). Ф. 5. оп. 8. Д. 504. О работе административного отдела и милиции округа : постановление V пленума Сталинского окрисполкома от 4-5 мая 1930 г. по докладу окрмилотдела и окрмилиции.

294. Про поліпшення карткового обліку вогнепальної зброї : наказ Р. – С. Міліції УСРР № 33 від 7 березня 1928 р. // Збірникнаказів робітничо-селянської міліції УСРР. – Х., 1928. – № 30–53. – арк. 68.

295. Про обов'язкове фотографування зареєстрованих осіб : наказ Р.–С. Міліції УСРР № 31 від 3 березня 1928 р. // Збірникнаказів робітничо-селянської міліції УСРР. – Х., 1928. – № 30–53. – арк. 67об.

296. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 8. оп. 14. Спр. 236. Про утримання заарештованих в камерах при органах РС Міліції : наказ по РСМ № 95 від 15 серп. 1929 р., арк. 127.

297. Сборник обязательных постановлений Харьковского Окружного Исполнительного Комитета. – Х., 1926. – № 3.– С. 7.

298. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1. оп. 6. Спр. 526. О состоянии

работы административно-милицейской секции Харьковского горсовета с 1 октября 1929 г. по 1 мая 1930 г. : из материалов обследования комиссией ВУЦИК, арк. 7–20.

299. Шармар О. М. Роль органів ВУНК, ДПУ, НКВС УСРР (УРСР) у здійсненні політики держави на селі (1919–1939 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шармар Ольга Михайлівна. – К., 2008. – 217 с.

300. Мовчан О. М. Спротив хлібозаготівлям та пошуки порятунку від голодної смерті / О. М. Мовчан // Голод 1932–1933 років в Україні : причини і наслідки : [зб. наук. праць / за ред. В. А. Смолія та ін.]. – К., 2003. – С. 538–562.

301. Голод 1932–1933 років на Україні: очима істориків, мовою документів : зб. док. і матер. / [кер. кол. упоряд. Р. Я. Пиріг]. – К. : Політична Україна, 1990. – 605 с.

302. Центральний державний архів громадських об'єднань України (ЦДАГО України). Ф. 1. оп. 20. Спр. 6390. Спеціальна записка в ЦК КП(б)У. 1932 г., арк. 38–39.

303. Центральний державний архів громадських об'єднань України (ЦДАГО України). Ф. 1. оп. 20. Спр. 6390. Доклад начальнику ГПУ УССР В. А. Балицкому от 18 февраля 1933 г, арк. 41–42.

304. Радянський вартовий. – 1932. – № 5. – 5 лют.

305. Об упорядочении работы Киевской столичной милиции : приказ Народного комиссара внутренних дел УССР № 78 // Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 205–206.

306. Павловська І. В. Стан дотримання законності працівниками міліції в 30-ті роки ХХ ст. : історично-правовий аналіз / І. В. Павловська // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Херсон, 2014. – Вип. 1, т. 1. – С. 24–29.

307. На службі завжди бути одягненим по формі : [повідомлення в газеті] // Вартовий Жовтня. – 1940. – № 31. – 9 серп.

308. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5с. оп. 11. Спр. 8. О состоянии и деятельности милиции и розыска Украинской ССР за период 1925/26 бюджетного года : доклад от 25 января 1927 г.

309. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 5. оп. 2. Спр. 2007. Протокол Полтавської округової адміністративної наради від 27–28 верес. 1926 р., арк. 589–596.

310. Праця міліції й карного розшуку : відчит Київського округового виконавчого комітету Рад IX-му Округовому з'їздові Рад Київщини, 1926 р. // Михайленко П. П., Кондратьєв Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 44–45.

311. Склад міліції та карного розшуку : звіт Київського окружного виконавчого Комітету Рад X-му Окружному з'їздові Рад Київщини, 1927 р. // Михайленко П. П., Кондратьєв Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 48–49.

312. Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 8. оп. 11. Спр. 1338. Резолюція до доповіді Харківського окрадмінвідділу від 10 січ. 1927 р., арк. 3.

313. Готуємось до чистки // Радянський вартовий. – 1929. – № 7.– 15 лип.

314. Приказ Государственного политического управления УССР № 43 от 18 февраля 1931 г. // Михайленко П. П., Кондратьєв Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах : [у 3 т.]. – К., 1999. – Т. 2 : 1926–1945. – С. 118.



## ДОДАТКИ

## Додаток А

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор  
 Національної академії  
 внутрішніх справ  
 доктор юридичних наук, професор  
**С.С. Чернявський**



2015

## АКТ

впровадження у науково-дослідну роботу Національної академії внутрішніх справ результатів дисертаційного дослідження Павловської Ірини Вікторівни на тему: «Організаційно-правові засади забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) (1919 р. – I пол. 1941 р.)» за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

Комісія у складі: начальника відділу організації науково-дослідної роботи, кандидата юридичних наук Бодюла Євгена Миколайовича (голова комісії), професора кафедри історії держави та права, кандидата юридичних наук, доцента Дурнова Євгена Сергійовича, директора Музею МВС України, кандидата юридичних наук Довбні Володимира Анатолійовича склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження Павловської Ірини Вікторівни на тему «Організаційно-правові засади забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) (1919 р. – I пол. 1941 р.)» впроваджені у науково-дослідну роботу академії.

Матеріали дисертаційного дослідження Павловської І.В. застосовувались при розробці концепції та створенні експозиції «Розвиток органів внутрішніх справ УСРР (УРСР) у 20-х – 30-х рр. XX ст.» в Музеї МВС України НАВС, а також використовуються при проведенні лекцій-екскурсій зі слухачами, курсантами та студентами.

Зазначені матеріали підтвердили належний науково-методичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами використання під час підготовки історичної експозиції у музеї та проведенні лекцій-екскурсій.

Голова комісії

Члени комісії

Є.М. Бодюл

Є.С. Дурнов

В.А. Довбня





М.В. Глух  
2015 року

### Акт

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
здобувача кафедри історії держави та права Національної академії  
внутрішніх справ Павловської Ірини Вікторівни  
у науково-дослідну діяльність та навчальний процес  
Національного університету державної  
податкової служби України**

Комісія у складі завідувача кафедри теорії права та держави, доктора юридичних наук, професора Шевченка Анатолія Євгенійовича (голова комісії); професора кафедри, доктора історичних наук, доцента Доценка Віктора Олеговича; доцента кафедри, кандидата юридичних наук, доцента Кудіна Сергія Володимировича, склала цей акт про те, що комісією вивчені матеріали, підготовлені здобувачем кафедри історії держави та права НАВС Павловською І.В. у рамках дисертаційного дослідження «Організаційно-правові засади забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) (1919 – I пол. 1941 р)» за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Члени комісії дійшли спільного висновку, що представлені здобувачем Павловською Іриною Вікторівною матеріали щодо організаційно-правових засад забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (УРСР) (1919 – I пол. 1941 р) в обсязі 3,9 д.а.:

1) виявили належний науковий та практичний рівень, ґрунтуються на значній кількості опрацьованих автором під час дослідження законодавчих, наукових та архівних джерел;

2) відповідно до навчально-методичних матеріалів з історії держави та права України для курсантів Національного університету державної податкової служби України протягом 2014-2015 років використовувалися в навчальному процесі при вивченні курсу «Історія держави та права України», а саме :

1. Павловська І. В. Правове забезпечення дотримання законності працівниками міліції Української СРР у 1919–1922 рр. / І. В. Павловська // Митна справа. – 2013. - №2 (86). – Ч. 2. – Кн. – 2. – С. 97-103.

2. Павловська І. В. Правові засади дотримання законності працівниками радянської міліції та карного розшуку під час провадження дізнання (1919–1930) / І. В. Павловська // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – Вип. 24. – Т. 1. – С. 73-77.



3. Павловська І. В. Проведення чисток міліції в 20-ті роки ХХ ст. і їх роль у зміцненні кадрового потенціалу та забезпеченні законності в діяльності міліції УРСР / І. В. Павловська // Митна справа. – 2013. – №4 (88). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 88–95.

4. Павловська І. В. Стан дотримання законності працівниками міліції в 30-ті роки ХХ ст.: історично-правовий аналіз / І. В. Павловська // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 1. – Т.1. – С. 24–29.

5. Павловська І. В. Генеза понять «революційна законність» та «соціалістична законність» / І. В. Павловська // Вісник муніципального управління. – 2014. – № 2.

6. Павловская И. В. Организационно-правовые основания обеспечения законности в деятельности милиции УССР в условиях НЕПа (1921 – 1925 гг.) / И. В. Павловская // Право и политика (Республика Киргизстан). – 2015. – Вып. 1.

7. Павловська І. В. Правові засади проведення кадрових «чисток» міліції УСРР (УРСР) (1919–1990 рр.) / І. В. Павловська // Актуальні питання історії органів внутрішніх справ України. – Вип. 3. Проблеми організаційно-правового та кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ (1917–1991 рр.) : зб. наук. праць [текст] / ред. кол. : В. В. Коваленко (голова), В. В. Черней, Є. М. Бодюл та ін. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2013. – С. 12–19.

8. Павловська І. В. Принцип законності в кримінальному праві радянської держави та незалежної України / І.В. Павловська // Актуальні проблеми кримінального права (пам'яті професора П. П. Михайленка) : тези доп. V міжвуз. наук.-теорет. конф (м. Київ, 21 листоп. 2014 р.) [Текст] / ред. кол. : В. В. Черней, М. В. Костицький, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2014. – С. 67–69.

**Голова комісії:**

**Завідувач кафедри  
теорії права та держави,  
д.ю.н., професор**

**А.Є. Шевченко**

**Члени комісії:**

**Професор кафедри  
теорії права та держави,  
д.іст.н., доцент**

**В.О. Доценко**

**Доцент кафедри  
теорії права та держави,  
к.ю.н., доцент**

**С.В. Кудін**