



ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ В УНР У ЛИСТОПАДІ 1917 — КВІТНІ 1918 РР.

Павло Сацький

У 1917 р. молода Українська Народна Республіка опинилась перед необхідністю формування інституцій, які мали протидіяти протиправній діяльності при виконанні службових обов'язків посадовими особами. Ця необхідність виникла за умов формування як власного державного апарату, так і правоохоронних органів та збройних сил.

У роки Першої світової війни українські території стали прифронтовою зоною, де особливу роль у забезпеченні правопорядку відігравали органи військового управління¹. Вже у 1914 р., із початком війни, навіть уряд Російської імперії не мав достатніх механізмів впливу на дії військової адміністрації, зокрема й у протидії зловживанням з її сторони та її посадових осіб. Зокрема, предметом розгляду на засіданні Ради міністрів стало зловживання військовою цензури в Києві, котре, як було заявлено, переходило всі розумні межі. Характерним показовим випадком зловживань було вилучення у 1914 р. меблів у Київському комерційному інституті для Канцелярії Військового генерал-губернатора Галичини без погодження із управителем справами Інституту² і складання відповідного акту у процесі вилучення (заднім числом було надано для Інституту розписку). Фактично, на свавілля військової влади скаржитися виявилось нікуди, окрім як до самого генерал-губернатора Галичини графа А. Бобринського. Військова адміністрація взяла під свій контроль стратегічно важливі інституції, такі, зокрема, як транспорт, а також поліцейські інституції. У військові роки посилюється поліцейське свавілля, яке стає передумовою суцільної недовіри суспільства до правоохоронних органів.

Із революційними подіями у Петрограді в лютому 1917 р. новою владою було ініційовано ряд популістських реформ, які торкнулися також і сфери державного управління, діяльності правоохоронних органів та військових інституцій. Часто нові владні інституції намагалися здійснювати реформаторські заходи, прагнучи послабити адміністративні можливості правоохоронних та військових інституцій, аби зробити їх більш керованими, що спричиняло розлад у роботі цих установ. За таких реформ, переважно зберігся старий чиновницький апарат імперських часів. У військових умовах не існувало можливості його докорінного кадрового оновлення і він зарекомендував себе як достатньо злагоджений, ефективний та відданий своїй державі, тобто, Російській імперії. Цей факт є значущим, зважаючи, що на основі цього самого державного апарату і його кадрового складу за кілька місяців довелося вже УНР розбудувати свої владні інституції. Популістські реформаторські заходи щодо державного апарату мали наслідком розлад його роботи і часто ставали причиною проявів правового нігілізму зі сторони суспільства щодо державних органів, які проявлялися у непокорі і посиленні явно протиправних дій, котрі восени 1917 р. набували масового характеру. Протидіяти їм не було змоги як у державних інституцій Тимчасового уряду, так і у державних інституцій УНР, які вона успадкувала від періоду Тимчасового уряду. Найбільш поширеними такими проявами

¹ Законы и распоряжения по обстоятельствам военного времени // ДАК. Ф. 153. Оп. 8. Спр. 1421.

² Господину Директору Киевского Коммерческого Института (від — П. С.) временно исполняющего обязанности смотрителя Зданий. 16 октября 1915 г. // ДАК. Ф. 153. Оп. 8. Спр. 1283. Арк. 18-19.



були самовільна рубка дров у лісах, пограбування цукрових заводів¹ і показовим випадком було вбивство селянами поміщика. З приводу цього інциденту син вбитого поміщика звертався до Української Центральної Ради як до єдиної інституції, котра здатна забезпечити порядок. Фактично, державні органи виявилися неспроможними чинити опір масовим проявам правового нігілізму і єдиним засобом могло бути застосування військової сили, котрої в розпорядженні державних органів УНР виявилось явно недостатньо, особливо, зважаючи на поширення анархії по всій території молодой Республіки та військовий стан.

Чиновницький апарат колишньої Російської імперії був достатньо дисциплінованим і в цілому законослухняним, особливо у прифронтових територіях, де військова влада протидіяла зловживанням відповідно до умов військового стану. Проте, стан анархії призводив до поширення апатії в середовищі чиновників державного апарату. Слід відзначити, що чиновницький апарат, котрий дістався УНР у спадок від Тимчасового уряду виявився лояльним до нової української влади і надалі він виявляв свою лояльність до будь-якої влади. В умовах становлення державного апарату УНР ця лояльність до нового державного утворення обумовлювалася також острахом поширення на територію України більшовицької влади, котра здійснювала досить таки радикальні заходи в процесі реформування органів державної влади колишньої імперії. Влада ж УНР в умовах, які склалися з листопада 1917 р., не наважувалася здійснювати реформаційні заходи щодо державних інституцій, обмежуючись лише зміною формальної атрибутики, як от наприклад вказівками щодо вжитку на старих гербових бланках часів Російської імперії напису «Українська Народна Республіка». Проте, дії влади УНР щодо органів державної влади вказують на відсутність дієвого механізму контролю над державним апаратом. Фактично, створене в структурі Генерального Секретаріату Секретарство державного контролю не мало необхідного кадрового й методичного забезпечення для здійснення належного контролю за органами державної влади й важливими для країни інституціями. Важливо відзначити, що жодним нормативним документом УНР не було унормовано координацію дій між Секретарством державного контролю й правоохоронними органами. Тобто, така сфера як контроль за діяльністю органів державної влади в молодій державі іще потребувала належної розробки, а також інституційного і нормативного забезпечення.

На відміну від державного апарату, після революційних подій лютого 1917 р. руйнівних наслідків зазнали правоохоронні органи, що стало результатом популістських реформ Тимчасового уряду, а також наслідком високого ступеню суспільної недовіри до них. Власне, саме ці інституції мали за часів Російської імперії здійснювати протидію проявам корупції й зловживань службовим становищем. Одразу після зміни влади відбувається де-юре ліквідація поліції й утворюється така інституція як народна міліція. Повністю ліквідується жандармське управління, а на його співробітників накладається обмеження щодо прийняття на службу в міліцію. Правоохоронні органи іще до проголошення УНР зазнали значного кадрового оновлення і, відповідно, вони мали забезпечувати собі авторитет ефективною роботою. Проте, ефективність діяльності оновлених правоохоронних органів виявилась низькою, а в умовах анархії, котра охопила Україну від листопада 1917 р., діяльність правоохоронних органів, фактично, було паралізовано.

Отже, після проголошення УНР і розгортання державного будівництва органи державного управління й правоохоронні органи молодой республіки піддалися соціальній обструкції в умовах суцільної анархії. Єдиною інституцією, котра була здатною забезпечити порядок й

¹ Из Одессы Генеральным Комиссарам (так у тексті. — П. С.) Генерального Секретариата Украины, Внутренних дел, продовольственных, военных, судебных, финансов, редактору газеты «Киевская Мысли», союзу земельных собственников. 29.XI.1917 // ЦДАВО України. Ф. 2209. Оп. 1. Спр. 9. Арк. 59.



створити умови для функціонування державного апарату була військова сила, котра також зазнала розкладу в революційних умовах. Тому в документах цього періоду відображено здебільшого зловживання зі сторони військових чинів. Показовим є звернення у формі телеграми до С. Петлюри, Секретаря військових справ, підполковника Попова, коменданта станції Полтава. У своїй телеграмі підполковник Попов доповідає, що «представник революційного штабу» самовільно зайняв вагон, завантажив його патронами й гвинтівками і всілякими документами та вимагав перевезти все до станції Кременчук. З огляду на викладене підполковник Попов звертався за вказівками¹. Такий факт був у цей період непоодиноким і з тексту цього звернення видно, що військова влада на місцях не була компетентною щодо вчинення адекватних дій відносно свавілля інституцій, які стихійно виникали в революційних умовах й створювалися військовими чинами. Проте, на місцях офіційними військовими інституціями визнавалась влада уряду УНР і до неї зверталися за вказівками для реагування на факти зловживань. На телеграмі міститься резолюція «Не пускати». Даний факт і документ є показовими для розуміння інституційного забезпечення й інструментарію протидії фактам зловживань на місцях зі сторони державної влади УНР. Фактично, урядові інституції УНР мали змогу лише віддавати вказівки у формі телеграм. Відбувалась телеграфна боротьба із проявами зловживань. Проте, і за цих складних обставин, українські державні діячі набиралися досвіду протидії посадовим зловживанням і корупційним діянням, котрі в революційних умовах та за умов громадянського протистояння часто були тотожними відвертій антидержавній діяльності й державній зраді. У ході телеграфних баталій, а телеграф був єдиним засобом завдяки якому можливим було підтримувати комунікацію, віддавати розпорядження й отримувати інформацію про ситуацію на місцях, вироблялися сталі принципи і стандарти контролю за діяльністю державних органів та їх посадових осіб. Щоправда, цей досвід почав втілюватися у законодавчі акти і посадові інструкції занадто пізно, що створило певні загрози існуванню української державності.

У складні перші місяці існування УНР важливу роль у протидії зловживанням і корупційним діянням відігравали суспільні інституції, зокрема, громадські організації й ради. Такі організації часто повідомляли державні органи УНР про зловживання органів державної влади. Проте, ці суспільні інституції не мали змоги ефективно протидіяти корупційним проявам. І це не дивно, зважаючи на те, що часто вони не орієнтувалися у структурі державної влади й компетенції її інституцій, які мали здійснювати дії, спрямовані проти зловживань владою корумпованих чиновників.

Зокрема, вартим уваги є звернення Ради військових і робітничих депутатів міста Хорол до Генерального Секретаря по Судових Справах від 20 листопада 1917 р. Цим зверненням Рада скаржилась на дії Судового Слідчого 2 дільниці Хорольського повіту. Суть справи полягала у тому, що Радою було опечатано магазин Уманського, а судовий слідчий зняв накладену печатку, як сказано у зверненні, ігноруючи бажання демократичної революційної організації². Із цього звернення очевидним стає, що питання протидії зловживанням і корупційним діянням зі сторони державних, судових і правоохоронних органів у перші місяці існування УНР на практиці опинялося також і в компетенції Генерального Секретарства Судових Справ. Власне, саме цей державний орган мав взяти на себе функції прокурорського нагляду й слідства. Проте, в революційних умовах, органи адміністрування судочинства, які УНР

¹ Из Полтавы Геншу Петлюра. 3.12.1917 // ЦДАВО України. Ф. 1076. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 6.

² Рада військових і робітничих депутатів міста Хорола Генеральному Секретарю України по Судовим Справам. 20 листопада 1917 р. // ЦДАВО України. — Ф. 2209. — Оп. 1. — Спр. 9. — Арк. 43.



також отримала у спадок від часів Російської імперії, часто відмовлялися визнавати своє підпорядкування не лише органам державної влади УНР, а й законодавче поле молодій державі, в якому вони мали діяти.

Слід звернути увагу на мотивацію звернення Ради до Генерального Секретарства Судових Справ, яка полягала в «ігноруванні бажання демократичної революційної організації». Фактично, відбувалась підміна правових норм і процедури, ними встановленої, так званим «бажанням». Таким чином, слід звернути увагу на прояви правового нігілізму й прагнення їх виправдати революційною доцільністю та легітимізувати зверненням до органів державної влади УНР. «Бажання» у зверненні було обґрунтовано тим, що «... прокуратура додержується законів знищеної монархії і через те чимало лиха сприйма демократія Української Народної Республіки». Тобто, на місцях новостворені суспільні інституції намагалися фактично ігнорувати діючі норми права, які продовжували бути чинними від часів Російської імперії, підмінюючи їх революційною доцільністю й бажанням. У перші ж місяці свого існування державні інституції УНР просто не мали змоги забезпечити нове нормативне регулювання правовідносин в адміністративній сфері. Така ситуація часто призводила до протидії органів державної влади. У своєму поясненні до Ради солдатських і робітничих депутатів міста Хорола судовий слідчий звернув увагу, що за діючим законодавством у його діяльність ніхто не має права втручатися¹. Законодавство колишньої Російської імперії, яке продовжувало діяти в УНР, забезпечувало значний ступінь процесуальної незалежності судово-прокурорських органів й забороняло втручатися у їх діяльність. Це було досить таки дієвим засобом для забезпечення умов протидії зловживанням і корупційним діям. Водночас, судовий слідчий своєю відповіддю Раді щодо його дій відносно магазину Уманського демонстрував визнання ним легітимності громадського контролю за своїми процесуальними рішеннями та діями.

Центральні органи державної влади УНР, намагаючись забезпечити ефективне функціонування органів судової влади й їх відносини із суспільними революційними інституціями, створювали органи, котрі повинні були це забезпечувати інституційно. Генеральне Секретарство Судових Справ із цією метою створило спеціальну Комісію по розслідуванню ситуації в Полтаві й з'ясуванню взаємин між Совітом революції й урядовцями судового відомства. До цієї Комісії було включено також і представника Генерального Секретарства Внутрішніх Справ².

Отже, Генеральні Секретарства Внутрішніх Справ і Судових Справ УНР, фактично у пожежному порядку намагалися забезпечити ефективність функціонування на місцях органів, які від часів Російської імперії мали компетенцію забезпечувати правопорядок і законність, у тому числі й протидіяти проявам зловживань владою і корупції. Водночас, існувала нагальна потреба забезпечити легітимність діяльності цих органів у наявному правовому полі, щоб суспільними інституціями революційного часу не ставилось питання про зловживання з їхнього боку.

Вже у грудні 1917 р. виникають проблеми з розподілом функцій між інституціями Генерального Секретарства Внутрішніх Справ і Судових Справ в частині нагляду за законністю. Фактично, прокурорські органи, які підпорядковувалися Генеральному Секретарству Судових

¹ Судебный Следователь Полтавского Окружного Суда 2-го участка Хорольского уезда в Совет рабочих и солдатских депутатов г. Хорола. 12 ноября 1917 г. // ЦДАВО України. — Ф. 2209. — Оп. 1. — Спр. 9. — Арк. 46 зв.

² Генеральне Секретарство в Справах Судових. Посвідчення Директора Адміністративно-політичного відділу Генерального Секретарства Внутрішніх Справ п. Юрія Гнатовича Гаєвського. 25 листопада 1917 р. // ЦДАВО України. Ф. 2209. Оп. 1. Спр. 9. Арк. 51.



вих Справ, мали компетенцію здійснювати нагляд за законністю й, у тому числі, протидіяти проявам посадових зловживань і корупційній діяльності. Проте, Генеральним Секретарством Внутрішніх Справ було створено інститут губернських і повітових комісарів Української Центральної Ради, які мали на місцях здійснювати нагляд за діяльністю державних органів.

Так, телеграмою губернського комісара Подільської губернії Степури, яка надійшла в Генеральне Секретарство Внутрішніх Справ 18 грудня 1917 р., було зроблено запит щодо роз'яснення чи підлягають нагляду губернських і повітових комісарів судові органи у питанні виконання ними наказів та розпоряджень УЦР та Генерального Секретаріату. Адже спеціальних комісарів, які мали би здійснювати нагляд за діяльністю цих органів, не було. У положенні про губернських і повітових комісарів, згідно з текстом телеграми, сказано, що вони не мали повноважень нагляду за діяльністю судових органів, а тим часом їхня діяльність залишалась поза контролем, зокрема, вироки часто виголошувалися не від імені Української Народної Республіки¹.

В умовах державного будівництва, питання дотримання законодавства УНР судовими органами було надзвичайно принциповим і механізм контролю за дотриманням посадовими особами судових органів законодавства і посадових інструкцій УНР потребував відпрацювання й ефективного функціонування. Фактично, недотримання розпоряджень центральних державних органів УНР посадовими особами судової влади можна розглядати як зловживання ними службовим становищем. Проте, ефективного механізму протидії цим зловживанням у перші місяці розбудови держави, не було. Очевидною була необхідність розмежування функцій у питанні контролю за дотриманням посадовими особами законодавства УНР між інституціями Генерального Секретарства Внутрішніх Справ і Судових Справ. Логічно, що жодне із Секретарств не бажало поступатися своїми компетенціями. Проте, найбільш ефективні контрольні функції отримало Секретарство Внутрішніх Справ, а Секретарство Судових Справ зберегло згідно іще діючого законодавства колишньої Російської імперії та прийнятої практики демократичних держав процесуальну незалежність від органів виконавчої влади. Таким чином, фактичне протистояння між органами судової й виконавчої влади, заклало підвалини для застосування владних повноважень заради збереження посадовцями на місцях їхніх компетенцій. Звертає на себе увагу також той факт, що особи, уповноважені здійснювати нагляд за діяльністю державних посадовців, були вимушені регулярно звертатися за роз'ясненнями їхніх повноважень до центральних державних інституцій. Це вказувало на потребу відпрацювання процедури прийняття процесуальних рішень уповноваженими на місцях, а також механізму їх реалізації.

Протидія зловживанням владою й проявам корупційної діяльності була також функцією Генерального Контролера. Зокрема, слід звернути увагу на звернення до цієї посадової особи військово-окружного контролера Київського військового округу з приводу зловживань у матеріально-фінансовій сфері в ході українізації військових частин. У зверненні йшлося про те, що перевіркою виявлено відсутність актів і описів майна, які мали бути складені при передачі фінансових і матеріальних ресурсів розформованих частин Округу до українізованих частин. Це, на думку військового контролера, могло завдати значних збитків². З цього приводу військово-окружним контролером було також підготовано доповідь командуючому Округом

¹ Київ, ГенерСекретарю ВНСправ, копія Генерсекретарю Справ Судових. Отримано 18 грудня 1917 р. Виконано 24 грудня 1917 р. // ЦДАВО України. Ф. 2209. Оп. 1. Спр. 11. Арк. 116.

² Военно-окружной контролёр Киевского военного округа. г. Генеральному контролеру. 28 декабря 1917 г. // ЦДАВО України. Ф. 3690. Оп. 1. Спр. 6. Арк. 4.



щодо видання наказу на вжиття заходів реагування. Звертає увагу фраза із звернення: «Про викладене довожу до Вашого відома і, якщо визнаєте за необхідне, і для сприяння». Тут є очевидним пошук військово-окружним контролером можливих засобів для протидії порушенню посадових інструкцій при здійсненні передачі майна і фінансів військових частин. Саме це змушувало його звертатися до різних посадовців, у тому числі й до Генерального контролера УНР, декларуючи власне прагнення сприяти у забезпеченні протидії порушенням та зловживанням. Водночас контролером явно висловлено сумнів з приводу належної реакції зі сторони Генерального контролера, що вказує на наявність взаємної недовіри між державними інституціями УНР і військовими органами, які зберігалися від часів Тимчасового уряду.

Таким чином було ускладнено участь уповноважених органів УНР у протидії корупційним проявам та посадовим зловживанням при здійсненні їхніх функцій у військових підрозділах, а також налагодження координації таких дій із відповідними військовими інституціями. Військово-окружний контролер у своєму зверненні наголошував також на тому, що, на його думку, подібна ситуація мала місце по всіх частинах Українського фронту, що обумовлювало необхідність здійснення їх перевірки. В тексті звернення також очевидним є свідчення військово-окружного контролера про те, що він вбачав передумовою таких порушень і зловживань саме процес українізації військових частин, а тому й сумнівався у належному реагуванні зі сторони Генерального контролера.

Взаємна недовіра між українськими державними органами і військовим начальством створювала перепони щодо налагодження ефективної протидії зловживанням у військових частинах. Це, в свою чергу, стояло на заваді процесу формування українських військових частин й ускладнювало контроль урядом УНР над військовими підрозділами на території України, які, здебільшого, були деморалізовані.

Слід звернути особливу увагу на умови в яких формувалися державні інституції УНР. 9 грудня 1917 р. було укладено перемир'я між Раднаркомом Радянської Росії й командуванням німецько-австрійськими військами на Східному фронті. Категоричну незгоду з укладенням перемир'я, зі сторони Ставки Верховного Головнокомандувача російськими військами на фронті, було придушено. Тобто, війська на всіх фронтах виявилися некоординованими. І лише створення — шляхом об'єднання Південно-Східного і Румунського фронтів — Українського фронту, дало командувачам фронтів певну надію на можливість створення умов для координації військ. Взаємна недовіра між владними органами УНР і військовою адміністрацією стояла на заваді формування системи управління військами в умовах державного будівництва.

Отже, перешкодою розбудові системи протидії корупції й посадовим зловживанням на етапі становлення інституцій УНР, в першу чергу, стала розпорошеність функцій з протидії цим проявам між різними владними інституціями. Фактично, можливості протидії фактам корупції та службових зловживань мали лише військові органи, які УНР успадкувала від військового стану. Щоправда, вони також виявлялися малоефективними через деморалізацію особового складу армії. Міліція як правоохоронний орган, створювалась в умовах тотальної недовіри до правоохоронців і, на відміну від інших державних служб царського періоду, відчувала надзвичайні труднощі у процесі кадрового наповнення. Для залучення до роботи в органах міліції кваліфікованих кадрів необхідно було забезпечити постійний добір людей, які би користувалися суспільною довірою. При цьому, часто ступінь довіри до кадрів визначався ставленням до них громадсько-політичних діячів, які нерідко мали упереджену позицію. Тому, наповнення кваліфікованими кадрами правоохоронних органів гальмувалося загальним революційним станом.



Функції контролю за роботою державних інституцій та протидії посадовим зловживанням і корупційним проявам мали здійснювати такі урядові органи як Генеральне Секретарство Внутрішніх Справ, Судових Справ і Державного Контролю. У практиці часто виникали проблеми із чітким визначенням меж компетенції уповноважених представників цих державних інституцій в питанні контролю за роботою державних органів та їх посадових осіб та протидії зловживанням і корупційним діянням. Це відбувалося на загальному фоні руйнації державного апарату, який дістався УНР у спадок від царських часів, під натиском російсько-більшовицьких військ. Короткий період перебування радянських військ на території України створив умови для анархії. Фактично, влада УНР мала відбудовувати систему інститутів державного устрою й суспільного порядку майже на пустому місці, оскільки вона існувала фрагментарно. Окупаційні німецькі війська неохоче бралися за наведення ладу на українських землях, від початку прагнучи своїми силами лише ізолювати територію України від більшовицького впливу¹. Натомість, австро-угорські війська безпосередньо увійшли на територію УНР й від початку почали встановлення свого окупаційного режиму. У відносинах із австро-угорським командуванням постало питання введення на українські території підрозділів, які було укомплектовано угорцями й поляками. Ці підрозділи постійно конфліктували з українським населенням. Таким чином, в перші дні становлення влади УНР, було закладено передумови майбутнього протистояння між державними інституціями, окупаційними військами й населенням, яке вдало використовували більшовики і анархісти, провокуючи виступи проти української влади й окупаційних сил.

Армія УНР, котра була деморалізована поразками й відступом у боротьбі із більшовицькими військами наприкінці 1917 — на початку 1918 рр., мала значні проблеми із дисципліною особового складу. Також на дисципліну у підрозділах армії УНР негативно впливав процес демобілізації. Влада УНР прагнула забезпечити собі широку підтримку населення, йдучи в руслі політики, яку розпочали більшовики — виходу країни із Першої світової війни. Деморалізація військ мала наслідком масштабні зловживання зі сторони військовослужбовців, що обумовило видання наказу Військового Міністра УНР Жуковського Ч. 32, у якому зазначалося про численні факти грабунку військовими приватного і скарбового майна. Доволі цікавим є визначення скарбового майна як надбання всього народу, оскільки воно надає йому конкретного призначення, а саме — забезпечення потреб держави і народу. Цим, фактично, підкреслювалося, що його розкрадання є більш тяжким правопорушенням, ніж грабунку приватного майна.

Наказом було дано розпорядження військовим старшинам вживати заходів щодо припинення свавілля. За наказом було передбачено найсуворіші заходи як щодо козаків (рядового складу), так і щодо старшини². Наказ мав форму загального розпорядження, проте, він свідчив про масовий характер грабунків, які вчинялися військовими армії УНР щодо приватного і державного майна. Також, ці грабунки, зважаючи на згадку про вжиття найсуворіших заходів і щодо старшин, мали значний і системний масштаб, оскільки у їх вчиненні були задіяні представники вищого посадового рівня. У наказі зазначалося, що є відомості про здійснення грабунків у окремих частинах, що також свідчить про масштаб таких посадових зловживань. Фактично, даний наказ був застереженням для військових посадовців від вчинення службових зловживань з метою особистого збагачення. Проте, загальний характер наказу вказує

¹ Журнал № 17 засідання Ради Народніх міністрів 8-го лютого 1918 р. // ЦДАВО України. Ф. 2592. Оп. 1. Спр. 65. Арк. 10–10 зв.

² Наказ в. о. Військового Міністра Жуковського Ч. 32, § 1. 14 лютого 1918 р. // ЦДАВО України. Ф. 1076. Оп. 1. Спр. 12. Арк. 5.



на те, що у Військового Міністерства не було достатніх інституційних можливостей в повній мірі протидіяти посадовим злочинам, не існувало спеціальних служб які би займалися цією справою. Старшини, маючи адміністративно-розпорядчі функції за посадою, мали також здійснювати заходи щодо протидії вчиненню військовослужбовцями протиправних дій із використанням службового становища.

В цьому плані влада УНР надзвичайно поступалась більшовицькій владі, котра, зважаючи на складний військово-політичний і економічний стан, створила Всеросійську надзвичайну комісію по боротьбі із контрреволюцією і саботажем (ВНК). Дана інституція за короткий період перебування більшовицької влади на території УНР, відзначилась заходами терору щодо населення і, водночас, вона перебувала поза адміністративним впливом військових і цивільних адміністративних органів, підпорядковуючись лише керівництву по відомчій лінії. Це давало змогу цій інституції досить таки ефективно протидіяти посадовим зловживанням. В армії ж УНР функція протидії посадовим правопорушенням за наказом Військового Міністра належала старшинам командного складу і надана була їм в оперативному порядку. Така діяльність не регулювалася належним нормативним й інституційним шляхом, чим закладалися підвалини суспільної недовіри до армії, всередині якої продовжувалося падіння військової дисципліни.

Наслідком політичної дезорганізації в УНР стало протистояння між Українською Центральною Радою та органами виконавчої влади, зокрема, і з тими, які фактично були відповідальними за протидію корупції й посадовим зловживанням. В цьому ключі слід звернути увагу на Інтерпеляцію, котра була прийнята Малою Радою 26 березня 1917 р. Нею передбачено ряд звернень до органів виконавчої влади, зокрема, до Голови Ради народних Міністрів, Міністрів Справ Судових, Внутрішніх та Військових. Основним меседжем документу була вимога припинити політичні репресії, хто б не був суб'єктом їх застосування. Названий документ окреслював коло посадових осіб та урядових інституцій, до компетенції яких в УНР належали питання протидії перевищенню посадових повноважень силовими відомствами, особливо при арештах та інших репресивних діях з політичних мотивів.

Отже, в УНР періоду повернення її влади після більшовицької окупації, як і за періоду її становлення, не було закладено системи спеціальних інституцій, які мали протидіяти корупції й посадовим зловживанням. Фактично, дана сфера компетенцій перебувала у віданні трьох відомств, два із яких були силовими, а саме — Міністерства Внутрішніх Справ і Військових Справ. Третє відомство - Міністерство Судових Справ, успадкувало дану функцію в рамках компетенцій прокурорів та судових слідчих ще з царського періоду. Відсутність спеціальних органів, які мали протидіяти корупційним проявам і зловживанням у силових відомствах мала наслідком створення умов для перевищення повноважень посадовими особами цих відомств, їх діяльність було «відірвано» від центральних урядових інституцій. У Інтерпеляції зверталася увага на факт арешту члена УЦР, члена партії РСДРП (меншовиків), і поставлено під сумнів факт ознайомлення Голови Ради народних Міністрів та силових міністрів з гарантіями діяльності членів УЦР.

Водночас, було поставлено питання про запровадження в місцевостях, де завершилися бойові дії, нормального порядку Урядування (це поняття у документі записано із великої літери). Трагування членами Малої Ради порядку урядування на територіях, на яких завершено бойові дії, як нормального, вказує на фактичне управління військовою владою територіями, які були зоною бойових дій. Таке управління військових не обмежувалося цивільними урядовими інституціями. Даний порядок було успадковано від часів, коли Україна була прифронтовою зоною в Першій світовій війні. Цей факт також вказує, що в УНР цього корот-



кого періоду залишалась розбалансованою система державного управління і його здійснення, фактично, брали на себе органи, котрі мали достатній ресурс для здійснення управлінських функцій. Такими інституціями могли бути лише силові урядові відомства, а розбалансованість в їх управлінській структурі обумовлювала зловживання на місцях, про що свідчать як зміст наказів Міністерства Військових Справ, так і письмові звернення членів УЦР. У зверненні УЦР до Народного Міністра Справ Судових від 29 березня 1918 р., разом із яким було надіслано Інтерпеляцію Малої Ради від 26 березня, наводилися відомості про накази особливого коменданта міста Білої Церкви та тимчасового головного начальника міста Фастова і округи¹. Діяльність цих посадових осіб, зловживання владою якими оскаржувалося, доволі чітко характеризує інституційне забезпечення системи державного управління на Київщині. Фактично, на територіях поблизу столиці УНР, які на той час вже знаходилися на значній відстані від фронту, виконання владних функцій перебувало в руках військових.

Окремо слід звернути увагу на четвертий пункт Інтерпеляції, який містить запит до Ради Народних Міністрів щодо надання інформації про те, як планують карати урядовців, котрі провинилися у здійсненні репресій проти членів УЦР, а також про те, які заходи планується здійснювати з метою усунення із посад урядовців, котрі вороже ставились до Республіканського Державного Устрою України².

Разом з Інтерпеляцією до Народного Міністерства Справ Судових було передано звернення фракцій РСДРП (меншовиків) і Бунду в Малій Раді від 22 березня 1918 р. У цьому зверненні було викладено факти зловживань військовою владою на місцях. Зокрема, зверталась увага на заборони зборів та маніфестацій. Факти таких заборон було зафіксовано в Луцьку й Козятині. Заборони накладалися представниками української військової влади, а за їх порушення погрожували передачею винних німецькій військовій владі. Тимчасово виконуючий обов'язки військового коменданта Фастова, а також комендант Білої Церкви видали накази про розстріл кожного, в кого буде знайдено зброю. Щодо ситуації у Фастові зазначалося, що влада підбрала собі помічників із тих, хто за царського періоду служили в поліції. Мова йшла про начальника міліції Пісного, колишнього судового розпорядника, його помічників Галиченка та Дмитруху, колишніх урядників³. Наведені факти вказували на продовження тенденції негативного ставлення до колишніх царських службовців поліцейського та інших відомств правопорядку. Із політичних мотивів виникало питання про усунення таких посадовців від служби в УНР. Водночас, залучення таких фахівців обумовлювалося необхідністю наповнення органів міліції кваліфікованими досвідченими кадрами.

Вартим уваги є такий факт зловживання владою як накладення на населення контрибуції начальником повітової міліції в Радомислі й Коростишеві. Спочатку її наклали лише на євреїв у розмірі 100 тисяч (карбованців), а потім на євреїв і росіян по 50 тисяч (карбованців)⁴. Було також зроблено уточнення, що в Коростишеві контрибуцію наложено в розмірі 25 тисяч (карбованців). Ситуація із накладенням контрибуції вказує на надзвичайно широкі повноваження у посадових осіб міліції в УНР на місцях, які фактично не перебували під контролем центральних урядових органів й могли дозволити собі ведення самостійної управлінської

¹ До Народного Міністерства Справ Судових (від) Українська Центральна Рада. 29 березня 1918 р. // ЦДАВО України. Ф. 2209. Оп. 1. Спр. 27. Арк. 10.

² Інтерпеляція прийнята Малою Радою 26 березня 1918 року // ЦДАВО України. Ф. 2209. Оп. 1. Спр. 27. Арк. 12.

³ Пріложеніє къ запросу РСДРП (меньшеви́ковъ) и Бунду въ Малой Радѣ 22 марта 1918 года // ЦДАВО України. Ф. 2209. Оп. 1. Спр. 27. Арк. 14.

⁴ Там само.



політики. Посадові особи міліції часто використовували національний фактор, застосовуючи репресивні заходи щодо єврейського чи російського населення. Як зазначали представники українського політикуму того часу, це серйозно підривало соціальну базу влади УНР й налаштовувало представників національних меншин проти української державності, формуючи їх симпатії до більшовиків. Проте, усунення посадовців міліції та інших урядовців з посад створювало проблеми міністерствам УНР, оскільки впливати на ситуацію на місцях вони могли лише через інститут уповноважених представників, які перебували у підпорядкуванні Народного Міністерства Внутрішніх Справ. Ці уповноважені представники, фактично, мали мандат із досить таки широкими повноваженнями, але вони не мали кадрів і апарату, на який могли б опертися в своїй діяльності на місцях. Відповідно, у них залишалась тільки одна можливість — налагоджувати співпрацю з вже діючими посадовими особами.

Ситуація на місцях ускладнювалась також фактичним дублюванням функцій судової та правоохоронної діяльності між українськими і німецько-австрійськими окупаційними органами. Так, фракція РСДРП (меншовиків) зверталась до Народного Міністерства Справ Судових із запитом щодо засудження військово-польовим судом Королівського Прусського Гусарського полку №14 громадян УНР до різних строків ув'язнення та приведення цих вироків у дію українською владою. В зверненні було викладено вимогу забезпечити неповторення подібних випадків у майбутньому і забезпечити зі сторони Міністерства вирішення долі засуджених у відповідності до законодавства УНР¹. У зверненні є пункт про те, що затриманих громадян було засуджено незаконно. Окремо звернули увагу на виконання вироку судового органу окупаційної влади українською владою. Такі факти вказували на нагальну потребу органів української влади забезпечити собі опору для підтримання порядку на місцях за нетривалий період повернення влади УНР. Тому органи української влади часто були змушені в питанні судочинства покладатися на німецько-австрійську окупаційну владу й уникати з нею конфліктних ситуацій, в тому числі, й у разі виникнення колізій між нормами права, які діяли в УНР і тими, що застосовувалися органами окупаційної влади на її території. Фактично, посадові особи української влади на місцях, виходячи зі складних соціально-політичних обставин, змушені були йти на порушення законодавства, тим самим вчиняючи посадові злочини. Вони завжди мали можливість прикриватися рішеннями, які приймалися окупаційною владою.

Прикладом посадових зловживань в УНР періоду відновлення була справа масового звільнення працівників Київського Округу Шляхів Сполучення без справедливого розрахунку. Звернення із цього питання було адресовано до Народного Міністра юстиції. Київський Округ Шляхів Сполучення мав у своєму віданні водні шляхи на території УНР, які йшли по Дніпру, Південному Бугу і Дністру з притоками. Це відомство займалося їх утриманням у судоходному стані, будівництвом мостів й інфраструктури для забезпечення прив'язки залізничних шляхів до водних. У період Першої світової війни воно виконувало роботи військового призначення, паралельно із виконанням робіт цивільного призначення. Виконання робіт військового призначення відбувалося за рахунок коштів військового кредиту. 18 березня 1918 р. до цього відомства надійшов наказ за підписом Товариша Народного Міністра Шляхів Сполучення Г. Сидоренка, яким було ліквідовано усі організації, які були пов'язані із військовим станом, у зв'язку із демобілізацією армії, яка мала завершитися до 10 лютого 1918 р. Існувати мали лише ліквідаційні комісії у невеликому складі. Фактично, службовців Київського

¹ Запрось Г-ну Министру Юстиции, внесенный фракцией С.-Р. // ЦДАВО України. Ф. 2209. Оп. 1. Спр. 27. Арк. 17.



Округу Шляхів Сполучення було звільнено заднім числом, незважаючи на те, що вони виконували свої обов'язки до надходження наказу Товариша Міністра. Разом із цим, 6 березня 1918 р. було видано наказ Тимчасово Завідуючого Округом Дубровського, згідно з яким всі службовці, на підставі наказу Народного Міністра Шляхів Сполучення, мали не пізніше 8 березня приступити до виконання своїх обов'язків, а тих, які не з'являться на роботу, мало бути звільнено. Отже, службовці Округу наказом Завідуючого Округом зобов'язувалися приступити до виконання своїх обов'язків, при цьому заднім числом їх було вже звільнено від 10 лютого 1918 р.¹. Ситуація зі звільненням заднім числом працівників Київського Округу Шляхів Сполучення й не виплатою їм жалування говорить про системність і масштабність протиправних рішень, які вимушено приймалися посадовими особами уряду УНР. Ці рішення були обумовлені повним розладом роботи інституцій в результаті бойових дій в війні УНР із Радянською Росією. На це вказує наказ Дубровського, яким працівники Округу зобов'язувалися вийти на роботу. Народне Міністерство Шляхів Сполучення змушене було здійснювати у пожежному порядку реорганізацію галузі та її скорочення, а в умовах системної кризи й стану відвертого порушення законодавства вищими посадовими особами, такі заходи здійснити було не можливо. Тому виникали ситуації, коли посадові особи найвищого рівня опинялися із безмежними повноваженнями, якими їх наділяли відповідно до складних обставин. Ініціатива протидії такому явищу переходила від державних до громадських установ, таких як професійні спілки та організації. Службовці залізниць були найбільш організованими з усіх професійних організацій і вони найчастіше вступали у конфлікт із державними органами УНР.

Крім цієї приватної справи існували ускладнення в забезпеченні роботи залізниць, обумовлені загальною фінансовою кризою в УНР, котра мала наслідком кризи неплатежів жалування службовцям. Найбільш важким було становище із виплатами заробітної плати працівникам залізниці, пошти та телеграфу. Криза неплатежів у цих сферах становила загрозу безпеці держави. В результаті значної заборгованості по виплатах працівникам залізниць, пошти та телеграфу, склалися сприятливі умови для втручання німецької окупаційної влади у справи в цих галузях. Німці висунули пропозицію погасити заборгованість перед працівниками залізниць, про що на засідання Ради Народних Міністрів 27 березня 1918 р. оголосив міністр Шляхів сполучення Сокович². Німцями було запропоновано здійснити виплату жалування працівникам залізниці й пошти на умовах позички. Щодо цього питання переговори із німецькою стороною Плевако вів фактично самовільно, перевищивши власні повноваження. Радою Народних Міністрів УНР було прийнято рішення доручити Міністру Шляхів Сполучення оголосити Плевако наказом по міністерству догану (у тексті документу «виговор») за самовільне ведення таких переговорів. Також вирішили в ультимативній формі відповісти німцям, що український уряд не дозволяє їм втручатися у справи залізниці й пошти та готовий взяти позичку в якості авансу за товари товарами³.

У ситуації з перевищенням своїх повноважень високопосадовцем Плевако слід звернути увагу на реакцію зі сторони вищого органу виконавчої влади. Вона була м'якою, оскільки його навіть не відсторонили від виконання обов'язків й не призначили розслідування

¹ Въ Радѣ Народныхъ Министровъ. Докладная записка пор поводу массоваго увольненія безъ справедливаго расчета служащихъ и рабочихъ Киевскаго Округа Путей Сообщенія // ЦДАВО України. Ф. 2209. Оп. 1. Спр. 28. Арк. 89–90.

² Журнал № 42 засідання Ради Народніх міністрів 27 березня 1918 р. // ЦДАВО України. Ф. 2592. Оп. 1. Спр. 65. Арк. 53.

³ Журнал № 44 засідання Ради Народніх міністрів 31 березня 1918 р. // ЦДАВО України. Ф. 2592. Оп. 1. Спр. 65. Арк. 55.



даної ситуації. Фактично, профільному міністру було доручено вжити заходів внутрішнього дисциплінарного характеру. Дана ситуація ілюструє складне становище української влади в УНР, котре не давало їй змогу діяти рішуче навіть в ситуації, коли високопосадовці відверто брали на себе значно більші повноваження, ніж ті якими вони були наділені за посадою. Катастрофічна ситуація в сфері залізничного транспорту і поштового зв'язку була загрозливою не лише для УНР, а й для німецьких окупаційних військ, які бажали ці об'єкти критичної інфраструктури під свій контроль. Високопосадовець Плевако прагнув за власною ініціативою розв'язати цю ситуацію. Такими діями він, фактично, підривав авторитет вищих державних інституцій УНР, а ті, у свою чергу не мали інституційних можливостей реагувати на його поведінку.

Питання залізничників періоду першого повернення УНР у 1918 р. не було вирішене і виникало до самого перевороту П. Скоропадського 29 квітня 1918 р., із елементами посадових зловживань на найвищому урядовому рівні. Так, на засіданні Ради Народних міністрів 12 квітня 1918 р. міністром праці Михайловим було поставлено питання заборони Міністром Шляхів Сполучення Соковичем проведення з'їзду залізничних службовців. Міністр праці виступив проти такого кроку профільного міністра на тій підставі, що його міністерство на таку заборону своєї згоди не надавало. Рада Народних Міністрів, окрім С. Шелухіна, проголосувала за скасування заборони Міністра Шляхів Сполучення на проведення з'їзду залізничних службовців. Врешті було вирішено, що проведення з'їзду як такого не було заборонено, а Міністерство Шляхів Сполучення виступило проти проведення з'їзду через його організацію однією структурою та позицією щодо необхідності залучити до його проведення інших впливових організацій залізничних службовців. С. Шелухін висловлював категоричний протест проти угоди із «антиукраїнським», «контрреволюційним» і «антидержавним» комітетом залізничників. Зрештою, було вирішено дати спростування інформації про заборону цього з'їзду¹. Телеграмою від 27 березня 1918 р. міністром Соковичем дійсно було заборонено проведення з'їзду залізничних службовців на тій підставі, що Комітети залізничників керувалися загальноросійським статутом, що суперечило принципам державного будівництва України, оскільки діяльність Комітетів на підставі цього документу виходила за рамки суто професійної й мала політичний характер. Фактично, міністр Сокович мотивував свою позицію і перевищення повноважень прагненням усунути політичний вплив більшовицької Росії на працівників залізниць на території УНР². Таке перевищення посадових повноважень міністром говорить про відсутність в УНР інституційного забезпечення протидії політичному впливу держави-агресора. Принцип доцільності на складному етапі розбудови держави обумовлював прийняття складних і часто протиправних рішень вищими посадовими особами.

Дана ситуація ілюструє намагання міністрів уряду УНР впливати на політичну діяльність в середовищі працівників підвідомчих їм галузей і самовільно, перевищуючи повноваження, приймати рішення загальнодержавного значення. Перевищення повноважень Міністром Шляхів Сполучення Соковичем Рада Народних Міністрів намагалась вирішити шляхом політичної домовленості на засіданні уряду. Зрештою, ситуації навколо роботи залізничної галузі у період УНР після повернення вказують на нерегламентованість й на відсутність належного нормативного забезпечення скоординованості роботи профільних відомств.

¹ Журнал № 51 засідання Ради Народних міністрів 12 квітня 1918 р. // ЦДАВО України. Ф. 2592. Оп. 1. Спр. 65. Арк. 71.

² Народній Міністр Шляхів Сокович (Комітетам і Колегії Представників З'їзду — П. С.) // ЦДАВО України. Ф. 2209. Оп. 1. Спр. 28. Арк. 18–19.



Власне, така ситуація обумовлювала регулярне перевищення повноважень вищими посадовими особами й намагання ним вирішувати складні кризові питання беручи на себе повноваження рівня цілого уряду. Наявні в УНР на той час державні інституції були не готовими протидіяти таким проявам і лише напрацьовували відповідний досвід. Так, на засіданні Ради Народних Міністрів було прийнято рішення, що організація продовольчої справи має проводитися лише Міністерством Харчових Справ та підвідомчими йому органами і втручання у продовольчі справ інших відомств не допускається¹. Стратегічне значення питання продовольства для УНР у цей період стимулювало до впорядкування системи державного регулювання продовольчих справ і тому було прийнято рішення про чітке встановлення меж компетенції міністерств у справах продовольчого забезпечення.

Для ілюстрації фактів зловживань службовим становищем на залізничному транспорті й намагання їм протидіяти слід звернути увагу на повідомлення Міністра Шляхів Сполучення щодо призначення екстренних поїздів. Повідомлення було надіслано до урядовців міністерства, а також до всіх Міністрів і Голові Ради Міністрів. У розпорядженні зверталась увага, що на станції часто надходять вимоги щодо призначення екстренних поїздів для членів Ради, різних осіб та Урядів (відомств державного управління). У своєму повідомленні Міністр зазначив, що ним заборонено призначати екстренні поїзди, а такі можуть призначатися лише відповідно до існуючих нормативних установ та розпоряджень Міністра Шляхів². По факту, на залізниці були частими факти активного втручання у роботу транспортної системи урядовцями різного рівня, які нехтували системою управління цією стратегічно важливою галуззю, що становило загрозу безпеці молодій державі. Міністр Шляхів Сполучення мав змогу лише у адміністративному порядку ставити вимогу користуватися залізничним транспортом у відповідності із нормативними вимогами.

Фрагментарний характер державного устрою в УНР після повернення у лютому 1918 р. створював загальну обстановку безладдя й некерованості. Відповідно й спеціальні інституції, які б реагували на корупційні діяння і зловживання службовим становищем не могли ефективно функціонувати. Факти зловживання службовим становищем на найвищому рівні, виходячи із загальної політичної ситуації, було складно кваліфікувати як злочини, оскільки ці дії, здебільшого, обґрунтовувалися потребами часу й ситуації, відсутністю нормативного забезпечення системи державного управління, а також її належного інституційного забезпечення. В регіонах ефективність системи державного управління забезпечувалась завдяки військовому стану, наслідком чого були численні зловживання зі сторони військових посадових осіб, які також часто обґрунтовували вимогами часу. Ефективно запобігати і протидіяти зловживанням владою військовими та посадовими особами не було змоги, оскільки в армії не було для цього спеціальних інституцій із відповідними повноваженнями.

¹ Журнал № 26 засідання Ради Народніх міністрів 7 березня 1918 р. // ЦДАВО України. Ф. 2592. Оп. 1. Спр. 65. Арк. 22 зв.

² З М-ва Шляхів Всім Н К-о РН. Доріг України, всім Міністрам і Голові Ради Міністрів. У Бутенко // ЦДАВО України. Ф. 2209. Оп. 1. Спр. 14. Арк. 3.