

**СПИСОК ДЖЕРЕЛ:**

1. Стецюк Т. Фінансові основи побудови системи охорони здоров'я на засадах страхової медицини / Т. Стецюк // Страхова справа. – 2008. – № 2 (30). – С. 72-73.
2. Мних М. В. Медичне страхування та необхідність його запровадження в Україні / М. В. Мних // Економіка та держава. – 2007. – № 2. – С. 40-41.
3. Сенюта І. Я. Медичне право: право людини на охорону здоров'я: Монографія / І. Я. Сенюта. – Львів: Астролябія, 2007. – 224 с.
4. Лободіна З. Фінансові ресурси закладів охорони здоров'я дітей: реалії формування та перспективи зростання / З. Лободіна // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 2(11). – С. 82.
5. Рудень В. В. Передумови з апровадження обов'язкового медичного страхування / В. В. Рудень, О. М. Сидорчук // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 71-78.
6. Базилевич В. Д. Страхова справа: Монографія / В. Д. Базилевич, К. С. Базилевич. – К.: Вид-во "Знання", 2006. – 651 с.
7. Карпишин Н. І. Обов'язкове медичне страхування в Україні: проблеми та перспективи / Н. І. Карпишин // Економіка: проблеми теорії та практики: зб. наук. праць. – Дніпропетровськ: Вид-во ДНУ. – 2004. – С. 284-288.

УДК 340.13+94(477) «1917/1921»

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ПЕРІОДУ УКРАЇНСЬКИХ ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ 1917-1921 РОКІВ**

*Зозуля Є. В.*, к. і. н., доцент, вчений секретар вченої ради Донецького юридичного інституту МВС України

Дослідження процесів національного відродження, визвольної боротьби та державотворення належать до найактуальніших у вітчизняній історико-правовій науці. Процес розбудови незалежної Української держави потребує узагальнення всього накопиченого досвіду, адже колізії сучасного державотворення в Україні багато в чому є аналогічними проблемам, які постали перед творцями української державності в період визвольних змагань 1917–1921 рр.

В означеному контексті однією із затребуваних тем є дослідження розбудови українською державою системи національних правоохоронних органів, організаційно-правових засад їх діяльності з охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю за суспільно-політичної ситуації в Україні в 1917–1921 рр.

Аналізуючи глибинність вивчення цієї проблеми в сучасній історико-правовій науці, необхідно зазначити, що в узагальнювальних, новаторських працях вітчизняні науковці намагалися об'єктивно і неупереджено розкрити визначену проблематику. Дослідженням історико-правових проблем організації охорони правопорядку та розбудови органів внутрішніх справ України в період 1917-1921 рр. займалися такі науковці як Р. Ю. Васковський, О. А. Гавриленко, П. І. Гарчев, В. А. Довбня, Є. С. Дурнов, І. А. Логвиненко, І. П. Мазепа, О. М. Мироненко, П. П. Михайленко, В. С. Сідак, А. П. Тимченко, П. О. Христюк, В. М. Чисніков, Я. І. Шинкарук та інші.

Втім, зважаючи на те, що розвиток української державності та процесу реформування органів внутрішніх справ у сучасний період може бути більш ефективним з урахуванням власної практики державотворення, розвитку та становлення правоохоронних органів, на наш погляд, існує потреба в подальшому комплексному науковому аналізі нормативно-правових та організаційно-структурних засад функціонування органів правопорядку української держави у зазначений історичний період.

Таким чином метою цієї роботи є системний огляд та аналіз, виявлення особливостей і тенденцій у формуванні політико-правових підходів до вирішення проблем розбудови національних органів внутрішніх справ та розроблення правоохоронного законодавства на різних етапах національно-визвольних змагань 1917–1921 рр.

Безперечно, розгляд цього питання необхідно почати з характеристики періоду Української революції, коли точилася боротьба за втілення в життя ідеї української державності та створення національних державних інституцій, у їх числі й системи правоохоронних органів.

Вперше діяльність органів внутрішніх справ на теренах української держави було задекларовано після ухвалення 3 липня 1917 р. II Універсалу Української Центральної Ради, в якому вона проголосила про створення окремого відповідального перед нею органу – Генерального секретаріату. Українська Центральна Рада визначила його «яко носителя найвищої красної влади Временного Правительства на Україні» [1].

У Декларації Генерального секретаріату від 27 червня 1917 р. було наголошено, що він, як виконавчий орган Центральної Ради, «котрому вона передає в сій сфері свою повну владу», «має обхоплювати всі потреби українського народу» [2]. Виходячи з цих потреб, між членами Генерального секретаріату було розподілено обов'язки за напрямками роботи, серед іншого й у сфері внутрішніх справ. Керівництво нею було покладено на Генерального секретаря внутрішніх справ, якому підпорядковувалося Генеральне секретарство внутрішніх справ.

Однак, необхідно зауважити той факт, що ні в Універсалах, ні в Декларації ще нічого не зазначено про ставлення Української Центральної Ради та Генерального секретаріату до проблеми забезпечення охорони правопорядку й боротьби зі злочинністю. Зокрема, в тій же Декларації Генерального секретаріату від 27 червня 1917 р., де визначені основні напрями роботи і завдання Генерального секретаріату з внутрішніх справ, ще не йшлося про функцію забезпечення ним громадської безпеки, правопорядку і законності в Україні.

Позаяк Центральна Рада оголосила чинними на території України постанови і розпорядження Тимчасового уряду Росії, на Україну поширювалася чинність нормативних актів, прийнятих Тимчасовим урядом, зокрема й тих, які регулювали діяльність правоохоронних органів і мали гарантувати суспільну безпеку, охорону правопорядку та боротьбу зі злочинністю.

Прийшовши до влади після лютневих подій у Петрограді 11 березня 1917 р. і враховуючи негативне ставлення суспільства до діяльності поліції за часів царської Росії, вже через місяць (14 квітня) Тимчасовий уряд ухвалив постанову про утворення міліції. Цією ж постановою було затверджено Тимчасове положення про міліцію, яку визначили як виконавчий орган на місцях, що перебуває у безпосередньому віданні земських і міських громадських управлінь [3, с. 21-22]. Характерною особливістю зазначеного документа було те, що відтепер міліція у своїй діяльності не була підпорядкована центральному виконавчому органу – Міністерству (на Україні Генеральному секретарству) внутрішніх справ.

Отже, на основі положення, що в Україні є чинними закони, постанови і розпорядження нової влади, цей акт Тимчасового уряду Росії поширювався й на територію України і послуговував правовим базисом для створення в Україні нового органу з охорони правопорядку – міліції, підпорядкованої місцевій владі, очолюваної губернськими, міськими, повітовими комісарами.

У подальшому українські партії та рухи вимагали ліквідації Тимчасовим урядом Росії поліційної системи царату і позитивно ставилися до створення національної міліції як народного формування для забезпечення охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

Завдання з охорони правопорядку за тих суспільно-політичних умов, які сформувалися в Україні, постало на той час доволі гостро. Оперативна обстановка була вкрай складною. Отже, завдання щодо гарантування суспільної безпеки, ладу і спокою, законності, охорони порядку, боротьби зі злочинністю були нагальними для молоді української влади [4, с. 24-25].

Підходи української держави до розв'язання цих завдань набули більш конкретних обрисів у Декларації Генерального секретаріату від 29 вересня 1917 р. Конститувавши, що війна й складна економічна ситуація «несуть за собою темне, несвідоме невдоволення широких народних мас», поширюється «епідемія грабєжів, самосудів, анархістичних виступів безвідповідальних груп», Генеральний секретаріат окреслив перед Генеральним секретарством внутрішніх справ завдання щодо боротьби з цим лихом шляхом активної, організованої самодіяльності й самооборони людності, схваливши організацію «Вільного козацтва» [5]. Отже, керівництво держави, усвідомлюючи, що післям створена з ініціативи Тимчасового уряду слабо організована, малочисельна, непрофесійна міліція не спроможна гарантувати порядок і лад в Україні, обрало позицію підтримки створюваних із народної ініціативи добровільних воєнізованих місцевих формувань із числа населення як допоміжної сили міліції.

У найзагальнішому вигляді підходи держави до проблеми забезпечення правопорядку в Україні були окреслені в III Універсалі Української Центральної Ради, виданому 7 листопада, вже після подій 25 жовтня 1917 р. у Петрограді. Цим актом проголошувалося утворення Української Народної Республіки (що означало фактичне відокремлення України від радянської Росії), стверджувалося право Української Центральної Ради та її уряду – Генерального секретаріату України – видавати закони і здійснювати державне управління в Україні, яку все це розглядали як автономію в складі Російської держави [6].

Загальновідомо, що законодавчим актом, який остаточно визначив статус України як суверенної демократичної держави, став IV Універсал Української Центральної Ради, ухвалений 9 січня 1918 р. під час наступу на Україну військ більшовицької Росії, що становило загрозу українській державності. Цим документом Україну проголошено «самостійною, ні від кого не залежною, вільною, суверенною, державою українського народу». Щодо питань охорони правопорядку й боротьби зі злочинністю та розбудови національних органів, які мали виконувати це завдання, Універсалом передбачалося після завершення мирних переговорів «роспустити армію зовсім, а потім замість постійної армії завести народну міліцію, щоб військо наше служило охороні робочого народу» [7].

Практичним кроком на шляху до реалізації цієї мети стало ухвалення Малою Радою 3 січня 1918 р. Закону про утворення Українського Народного Війська (народної міліції), яке на той час, в умовах збройної боротьби проти більшовицького війська, мало за мету оборону УНР від загроз як зовнішніх («для оборони рідного краю від зовнішнього нападу»), так і внутрішніх («здобутків революції від всяких спроб повернути старий лад»). На Генеральне секретарство з військових справ було покладено завдання зі створення інституту інструкторів, які «мають стати до роботи по заведенню народної міліції в Українській Народній Республіці» [8]. Також передбачалося, що після завершення військових дій і переходу до мирних умов державного будівництва народна міліція виконуватиме функцію охорони правопорядку в державі.

Наступним значущим етапом на історичному шляху становлення та розвитку національних правоохоронних органів є період Української Держави гетьмана П. Скоропадського та Української Народної Республіки за доби Директорії. Суспільно-політична ситуація в Україні у 1918-1920 рр. відзначалася надзвичайною складністю як із урахуванням зовнішніх чинників (збройне втручання в процес українського державотворення більшовицької Росії), так і через неоднозначні підходи до державного будівництва самостійної України різних політичних сил усередині держави. Доба Української Центральної Ради завершилася 29 квітня 1918 р., коли внаслідок державного перевороту до влади прийшов гетьман П. Скоропадський.

Нова влада не вважала за доцільне залишати у спадок правоохоронні органи УНР, зокрема міліцію, яку невдовзі було реформовано у Державну варту, підпорядковану Департаменту Державної варті Міністерства внутрішніх справ Української Держави гетьмана П. Скоропадського [9, с.5].

Принягідно зауважимо, що новоствореному уряду гетьманської держави з перших днів свого існування довелося вирішувати гострі проблеми, пов'язані з незадовільним станом охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Активізації злочинності сприяли акти амністії, оголошені ще Центральною Радою, коли із в'язниць було випущено тисячі злочинців, які, вийшовши на волю, вчиняли вбивства, пограбування, крадіжки тощо. З цією хвилею злочинності підрозділи новоствореної Державної варті, якою було замінено міліцію УНР, неспроможні були впоратися остаточно.

Державна політика уряду гетьмана П. Скоропадського, орієнтована на федеративний союз із Росією, не набула підтримки в українському суспільстві. Опозиційні сили обрали шлях збройного повстання з метою усунення гетьмана від влади, що завершилося перемогою військ Директорії та відновленням Української Народної Республіки. Як наслідок, Українська Держава проіснувала лише неповних вісім місяців – до 14 грудня 1918 р. – і була повалена внаслідок збройного виступу проти гетьманського уряду українських революційних сил, які були невдоволені ні способом приходу гетьмана до влади, ні його внутрішньою політикою.

14 грудня 1918 р. до влади в Україні прийшов уряд Директорії, проголосивши відновлення Української Народної Республіки та продовження політики соціалістичної спрямованості, яку запроваджувала Українська Центральна Рада.

Розгляд питання щодо політико-правових підходів нової влади до проблем охорони правопорядку та організації системи правоохоронних органів доцільно розглянути на тлі суспільно-політичної ситуації, за якої державі довелося розв'язувати ці проблеми.

Відзначимо, що Директорії та її уряду довелося працювати у надзвичайно складних суспільно-політичних умовах. На відміну від мирних умов існування Української Держави гетьмана П. Скоропадського, діяльність Директорії та її уряду в мирних умовах тривала лише один місяць – до офіційного оголошення війни Радянській Росії 16 січня 1919 р. Упродовж існування Української Народної Республіки за доби Директорії на території України діяло шість армій: українська, більшовицька, біла, Антанті, польська та анархістська. Столиця УНР Київ тільки за неповний рік п'ять разів переходила із рук у руки [10, с. 443]. Директорія та її уряд практично не мали сталої території, на якій би вони протягом тривалого часу могли втілювати в життя проголошені демократичні програми щодо облаштування внутрішнього державного життя.

За таких умов Директорії та Раді Народних Міністрів УНР було не до прийняття кардинальних законів, що визначали би внутрішню політику, зокрема й у сфері охорони правопорядку. Скасувавши окремі закони Української Держави, Директорія на певний час залишила чинними ті акти гетьманського уряду, якими було регламентовано питання охорони правопорядку й організації та діяльності правоохоронних структур, проте в подальшому обрала шлях створення власного законодавства у цій сфері.

Правовою підставою організації та діяльності МВС став наказ Директорії від 10 грудня 1918 р. за № 411 про заснування при ній Відділу внутрішніх справ, яким завідувача Відділу наділяло правами міністра внутрішніх справ. У документі визначено завдання «дбати про забезпечення порядку і спокою на місцях», тобто завдання з охорони громадського порядку і безпеки. Також у наказі йшлося також про завдання щодо гарантування політичних і громадянських прав у державі. Організаційна структура МВС залишалася майже незмінною аж до завершення правління Директорії УНР [11, с. 479].

Важливим напрямом організаційної роботи МВС у цей період була заміна гетьманської державної варті на народну міліцію за Законом «Про скасування інституту державної варті й сформування народної міліції» від 4 січня 1919 р., на яку покладалося завдання з «охорони законності й ладу в Україні» [12].

Оскільки в основних політичних документах Директорії не були чітко визначені політико-правові підходи держави до забезпечення законності, охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю, віднайти їх можна лише в результаті аналізу тодішніх законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Так, політику держави у сфері забезпечення законності в роботі правоохоронних органів можна визначити за аналізом ухваленого Радою Народних Міністрів Закону «Про відновлення гарантій недоторканності особи на території УНР» від 28 лютого 1919 р., яким було проголошено, що особа «може підлягати переслідуванню і позбавленню волі лише за передбачені належними карними законами злочинства тільки чином, зазначеним в законі». Зазначеним Законом «охорона республіканського ладу, внутрішнього порядку і спокою... та забезпечення вольностей і прав народу» як основне завдання покладено на Кіш охорони республіканського ладу [13]. Нагляд за додержанням приписів цього закону повинні були здійснювати судді та прокурори окружних судів.

На забезпечення захисту політичних і громадянських прав представників будь-якої з народностей УНР був орієнтований Закон про карну відповідальність за образу національної честі та гідності від 24 січня 1919 р. [14].

Також завдання із забезпечення охорони громадського порядку, спокою й доброго ладу визначав перед адміністративною владою республіки Закон Ради Народних Міністрів від 13 вересня 1919 р., яким владі на місцях було надане право видавати обов'язкові постанови і накладати кари в адміністративному порядку за порушення цих постанов. Низкою підзаконних нормативних актів було визначено завдання щодо боротьби зі злочинами проти держави, а саме – діяльність, «яка загрожувє республіканському ладу, спокою і внутрішньому порядку Української Народної Республіки» та «агітація проти нової влади на Україні» [15, с. 24].

Нагальним для Директорії було й питання захисту народного добра від протиправних посягань. Так, ще до приходу до влади Директорія наказом від 30 листопада 1918 р. окреслила як обов'язок відновлених інститутів місцевої влади притягати до суворой судової відповідальності злочинних елементів, які посягають «на народне добро, ліси, фабрики і заводи України». У постанові Директорії «Про заборону всякої агітації і підбурювання проти влади Української Народної Республіки та її державної незалежності» від 26 листопада 1918 р. майновими злочинами, за агітацію до вчинення яких винні підлягали відданню до військового суду, названо знищення «народного добра, панські економії і цукроварні» [16].

Декларація новопризначеного уряду Б. Мартоса від 12 квітня 1919 р. містить перелік кримінальних злочинів, із якими він передусім вестиме непримиренну боротьбу, а саме «зі всяким порушенням спокою і ладу і винних у цьому розбійників, хуліганів, погромщиків і інших злочинців безпощадно каратиме судом народньої совісті» [17]. Вищезгаданою постановою Директорії про заборону агітації проти УНР до загальнокримінальних майнових злочинів віднесено грабежі та розбій, а також піддано законодавчому регулюванню питання особистої відповідальності працівників правоохоронних органів.

Аналіз вищезазначених законодавчих та інших нормативно-правових актів свідчить, що в них містились як матеріальні, так і процесуальні норми, що впорядковували питання, пов'язані із забезпеченням охорони правопорядку й боротьби зі злочинністю. Ними був визначений порядок притягнення до відповідальності осіб, винних у порушеннях правопорядку та вчиненні злочинів (процесуальні норми), міри відповідальності за них (матеріальні норми), а також регламент застосування заходів боротьби з правопорушеннями.

Слід зазначити, що політико-правові підходи Директорії у сфері охорони правопорядку й боротьби зі злочинністю базувались на тих самих засадах, що й політика Центральної Ради, яка оголосила чинними на території України постанови і розпорядження Тимчасового уряду. Той же, своєю чергою, оголосив чинними закони, що діяли в Російській державі до Лютневої революції 1917 року.

До речі, законодавство Російської імперії отримало застосування і в Українській Державі гетьмана Скоропадського. Відтак, на Україну поширювалася дія законів колишньої Російської імперії, зокрема тих норм, що забезпечували кримінально-правову охорону суспільних відносин у державі від злочинних посягань. Отже, в боротьбі зі злочинністю за доби Директорії в Україні застосовано Уложення про покарання кримінальні й виправні (в редакції 1885 року), а також Статут кримінального судочинства (1864 року) та Військовий статут про покарання (1869 року) імперської Росії. Зрештою, ні Центральної Ради, ні Гетьманат, ані Директорія не спромоглися кодифікувати власне законодавство, що регулювало би питання охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю, а отже користувалися законодавством неіснуючої держави [18, с. 43].

Розглянувши політико-правові підходи держави доби Директорії до проблеми охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю, необхідно здійснити характеристику питань, пов'язаних із вирішенням державою проблеми організації системи правоохоронних органів та визначення основних функцій їх діяльності.

Необхідно вказати, що питання організації діяльності правоохоронних органів не залишилися поза увагою Директорії, Ради Народних Міністрів та Міністерства внутрішніх справ Української Народної Республіки. Проте політико-правові підходи держави до проблеми організації системи правоохоронних органів не отримали відображення ні в Декларації Української Директорії, ні в більш пізніх (як політичних, так і законодавчих) актах, ухвалюваних за доби Директорії.

Керівники відновленої УНР добре усвідомлювали важливість чіткого функціонування органів державної виконавчої влади, зокрема органів внутрішніх справ. Як ми вже зазначали вище, ще до вступу до Києва Директорія УНР видала наказ від 10 грудня 1918р. № 411, згідно з яким для тимчасового керування справами адміністративного управління на території УНР при Директорії був заснований Відділ внутрішніх справ. На цей орган було покладено такі завдання: реорганізація адміністративного апарату в губерніях і повітах УНР відповідно до законів, виданих Центральною Радою, постанов Генерального секретаріату (Ради Народних Міністрів), наказів, постанов і розпоряджень Директорії; надання відповідних директив органам місцевої адміністративної влади; гарантування порядку і спокою на місцях та забезпечення політичних і громадських прав особи; виконання інших поточних справ, що стосуються відомства внутрішніх справ.

Втім широко розгорнути діяльність новому державному правоохоронному органу не вдалося. Всі зусилля Відділу були спрямовані переважно на допомогу військовій владі у справі організації повстанської армії та задоволення її потреб. 14 грудня 1918 р. Відділ внутрішніх справ був реформований у Комісаріат по внутрішнім справам, а 26 грудня 1918 р. замість нього у складі новоутвореної Ради народних міністрів УНР створено Міністерство внутрішніх справ.

Організаційно-правовими засадами створення та діяльності народної міліції, яка мала замінити державну варту, стали ухвалені Радою народних міністрів УНР постановою «Про скасування Департаменту варті Міністерства внутрішніх справ та про утворення натомість Адміністраційно-політичного департаменту» від 3 січня 1919 р. та Законом УНР «Про скасування інституту державної варті й сформування народної міліції». Вищезгаданою постановою Департамент державної варті МВС Української Держави підлягав скасуванню з 25 грудня 1918 р. Натомість при МВС УНР було створено Адміністраційно-політичний департамент, до якого передавались усі справи попереднього Департаменту державної варті [19].

Зауважимо, що Директорія, на відміну від Української Центральної Ради, за якої міліція не була підпорядкована Генеральному секретарству (міністерству) внутрішніх справ, обрала принципову позицію, згідно з якою відновлена народна міліція відразу ж відійшла у підпорядкування Міністерству внутрішніх справ УНР.

Зважаючи на загрозливу криміногенну ситуацію, яка склалася в тогочасній УНР, дотримуючись політики посилення охорони правопорядку в державі, забезпечення законності, громадського порядку і спокою на місцях, захисту прав особи та її життя, народного добра і майна громадян від злочинних посягань, Директорія та її Уряд визнали за необхідне створення нового правоохоронного органу – Коша охорони республіканського ладу, ухваливши 28 лютого 1919 р. відповідний Закон. За цим Законом Кош мав діяти нарівні з народною міліцією, перебуваючи у безпосередньому підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ, і спочатку (до видання статуту Коша), його діяльність мала базуватися на інструкціях і розпорядженнях міністра внутрішніх справ.

Наступним політико-правовим заходом Директорії та Уряду УНР стало залучення до охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю народних формувань самоохорони і охорони порядку, що мало в основі ті ж самі чинники, які зумовили створення Коша охорони республіканського ладу. Наказ «Про народну самоохорону» від 11 червня 1919 р., що містив вимогу «в кожному селі чи містечку організувати охорону, в склад якої повинно увійти все мужське населення села чи містечка», окреслює перед цими громадськими формуваннями завдання з охорони сіл та доріг «від темних елементів та злочинців, що грабують населення, провадять злочинну агітацію і тероризують населення», а також із виявлення дезертирів та боротьби з бандитизмом [19].

До принципів політико-правових підходів держави до вирішення проблеми організації системи правоохоронних органів слід віднести й забезпечення органів охорони правопорядку нормативно-правовою базою щодо організаційно-правових засад їх діяльності. Вони відображені в таких нормативно-правових актах Директорії, Ради Народних Міністрів та МВС УНР як Коротка інструкція для міліціонера від 18 червня 1919 р., Закон про тимчасові штати народної міліції від 25 липня 1919 р., Інструкція для чинів народної міліції Української Народної Республіки, 1919 р., Закон про тимчасові штати та Статут Коша охорони республіканського ладу від 25 липня 1919 р., Статут Коша охорони республіканського ладу (серпень 1919 р.).

Аналіз вищевикладеного дозволяє висновувати, що за часів Української Центральної Ради, Української держави гетьмана П. Скоропадського, керівництва УНР за доби Директорії керівництво зазначених держав систематично здійснювало заходи, спрямовані на нормативно-правове та організаційне забезпечення діяльності правоохоронних органів, на забезпечення законності, охорону правопорядку та боротьбу зі

злочинністю. До того ж, правоохоронні органи УНР формувалися і діяли за надзвичайно несприятливих міжнародних обставин, пов'язаних зі збройним протистоянням радянських військ та білогвардійців, війною з Польщею.

Вивчення історичного досвіду організації охорони правопорядку і розбудови органів внутрішніх справ з усіма його здобутками та недоліками, в різні етапи існування української державності дозволяє більш предметно окреслити основні завдання щодо визначення напрямків і форм боротьби зі злочинністю, дозволить віднайти найбільш досконалі форми правоохоронної діяльності на сучасному етапі реформування правоохоронних органів України.

#### РЕЗЮМЕ

У статті піддано аналізу політико-правові підходи керівництва Української Центральної Ради, Української держави гетьмана П. Скоропадського, керівництва УНР за доби Директорії до проблем нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів, забезпечення законності, охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю на зазначеному етапі державного будівництва.

**Ключові слова:** політико-правові підходи, правоохоронні органи, національно-визвольні змагання, нормативно-правове та організаційне забезпечення, охорона правопорядку, боротьба зі злочинністю.

#### РЕЗЮМЕ

В статье проанализированы политико-правовые подходы руководства Украинского Центрального Совета, Украинского государства гетмана П. Скоропадского, руководства УНР периода Директории к проблемам нормативно- правового и организационного обеспечения деятельности правоохранительных органов, обеспечения законности, охраны правопорядка и борьбы с преступностью на указанном этапе государственного строительства.

**Ключевые слова:** политико-правовые подходы, правоохранительные органы, национально-освободительная борьба, нормативно-правовое и организационное обеспечение, охрана правопорядка, борьба, с преступностью.

#### SUMMARY

In the article it is analyzed the political and legal approaches leadership of the Ukrainian Central Council, the Ukrainian State of Hetman Skoropadsky, leadership UNR during the period of the Directory concerning legal and organizational support of law enforcement, the rule of law, law enforcement and crime control at the mentioned stage of nation-building.

**Key words:** political and legal approaches, law enforcement agencies, the national liberation struggle, legal framework and organizational security, law enforcement, a struggle against crime.

#### СПИСОК ДЖЕРЕЛ:

1. Другий Універсал Української Центральної Ради. 3 липня 1917 р. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України), ф. 1115, оп. 1, спр. 5, арк. 10а.
2. Уряди Центральної Ради – Документи: Декларація Генерального секретаріату від 27 червня 1917 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua
3. Михайленко П. П. Історія міліції України у документах і матеріалах: у 3-х т. -Т. 1: 1917-1925 /П. П. Михайленко, Я. Ю. Кондратьєв. – К.: Генеза, 1997. – 504 с.
4. Дурнов Є. С. Суспільно-політична обстановка в Україні за доби Української Центральної Ради та політико-правові підходи її керівництва до створення правоохоронних органів // Є. С. Дурнов / Міліція України. – 2011. – № 5-6. – С. 23-25.
5. Уряди Центральної Ради – Документи: Декларація Генерального секретаріату України 29 вересня 1917 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua
6. Третій універсал Української Центральної ради, 7 листопада 1917 р. ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 4, арк. 9.
7. Четвертий універсал Української Центральної ради, 9 січня 1918 р. ЦДАВО України, ф. 1063, оп. 2, спр. 2, арк. 2-6.
8. Про утворення Українського народного війська (народної міліції): Закон Української Центральної Ради від 3 січня 1918 р. ЦДАВО України, ф. 1076, оп. 1, спр. 6, арк. 2.
9. Довбня В. Правові підстави усунення органів місцевого самоврядування від участі у керівництві міліцією у період Української революції 1917-1920 рр. / В. А. Довбня // Юридична Україна. – 2006. – № 3. – С. 4-7.
10. Субтельний О. Україна: історія. / О.Субтельний. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К.: Либідь, 1993. – 716 с.
11. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.; Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – 544 с.
12. Про скасування інституту державної варті й сформування народної міліції: Закон УНР від 4 січня 1919 р. ЦДАВО України, ф. 2208, оп. 2, спр. 2, арк. 6.
13. Музиченко П. Історія держави і права України: навчальний посібник / Петро Музиченко. – К: Знання, 2007. – 471 с.
14. Про карну відповідальність за образу національної честі та достоїнства: Закон УНР від 24 січня 1919 р. ЦДАВО України, ф. 1065, оп. 4, спр. 5, арк. 51-51 зв.
15. Дурнов Є. С. Політико-правові підходи керівництва УНР за доби Директорії до проблеми організації охорони правопорядку створення національних правоохоронних органів // Є. С. Дурнов / Міліція України. – 2011. – № 3-4. – С. 23-25.
16. Постанова Директорії УНР про заборону всякої агітації і підбурювання проти влади Української Народної Республіки та її державної незалежності від 26 листопада 1918 р.: ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 1, спр. 4, арк. 18-19. [Рукопис].
17. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. (листопад 1918 - листопад 1920 рр.): док. і матеріали: у 2-х томах, 3-х частинах. Т. 2 / упоряд.: В. Верстюк (керівник) та ін. – К.: Видавництво імені Олени Теліги, 2006. – 744 с.
18. Шинкарук Я. І. МВС УНР за доби Директорії: організаційно-правові засади діяльності (листопад 1918-1921 рр.): моногр. / Я. І. Шинкарук. – К.: Атіка, 2007. – 220 с.
19. Михайленко П. Українська народна міліція доби Директорії УНР / Петро Михайленко, Володимир Довбня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: mvs.gov.ua

УДК 346.543

#### АКТИВІЗАЦІЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

*Каркачова А. В.*, кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри теорії та історії держави і права Донецького державного університету управління

*Ціллю даної статті є обґрунтування активізації євроінтеграційних процесів в Україні з використанням зарубіжного досвіду. Теоретичною основою даного питання є роботи вчених-юристів: Ю.Є. Атаманової, О.В. Буткевич, О.Р. Зельдіної, Г.Л. Знаменського, О.Р. Кибенко, В.М. Корельського, В.М. Коссака, В.В. Кудрявцевої, О.В. Малько, В.К. Мамутова, В.Д. Перевалова, О.П. Подцерковного, О.Е. Сімсон, Л.В. Таран, В.А. Устименко, В.В. Хахуліна, В.С. Щербини, О.Х. Юлдашева та ін.*