

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Харківський національний університет внутрішніх справ

Факультет № 6

Кафедра фундаментальних та юридичних дисциплін

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

**з навчальної дисципліни «Історія правоохоронних органів»
обов'язкових компонент освітньої програми
першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
за темою «Правоохоронні органи України у 1917 – 1920 рр. »**

262 Правоохоронна діяльність

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 25.09.2023. № 8

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023. № 5

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 22.09.2023. № 8

Розглянуто на засіданні кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін
факультету № 8 (протокол від 18.08.2023).

Розробники:

1. Завідувач кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, кандидат юридичних наук, доцент **Холод Ю. А.**
2. Доцент кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, кандидат юридичних наук, доцент **Зайцев Л.О.**
3. Доцент кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, кандидат історичних наук, доцент **Головко Б. Г.**

Рецензенти:

1. Завідувач кафедри теорії та історії держави і права факультету № 1 ХНУВС, кандидат історичних наук, доцент **Логвиненко І. А.**
2. Професор кафедри міжнародного права Харківського національного університету ім. В. М. Каразіна, доктор юридичних наук, професор **Гавриленко О. А.**

План лекції

1. Правоохоронні органи УНР часів Центральної Ради.
2. Правоохоронна діяльність гетьманату П.Скоропадського.
3. Організація правоохоронної системи Директорії та ЗУНР.
4. Створення і особливості діяльності правоохоронних органів УСРР.

Рекомендована література:

Основна:

1. Історія держави і права України: підручник / за редакцією О.М. Бандурки. Харків, ХНУВС, 2019. 448с.
2. Гавриленко О. А. Історія держави і права України: хрестоматія-практикум : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів України напряму підготовки 6.030202 – «Міжнародне право» / О. А. Гавриленко, І. А. Логвиненко, Л. В. Новікова. –Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2015. 309 с.

Додаткова:

1. Білас І.Г. Репресивно-каральна система в Україні. 1917-1953: Суспільно-політичний та історико-правовий аналіз: У 2 кн. Кн.1. К.:Либідь – Військо України, 1994. 432 с.; Кн.2. 688 с.
2. Гавриленко О.А. Органи охорони громадського порядку в Україні у період гетьманату// Проблеми державотворення України. Збірник наукових статей. Харків, 1997. С. 53 – 60.
3. Михайленко П. П. Історія міліції України у документах і матеріалах : у 3 т. / П. П. Михайленко, Я. Ю. Кондратьєв. Київ : Генеза, 2000. Т. 1 : 1917–1925. 1997. 499 с.
4. Тимошук О. Державна Варта Української Держави. К., 1998.

Текст лекції

1. Правоохоронні органи УНР часів Центральної Ради. Становлення та діяльність правоохоронних органів в Україні доби Центральної Ради відбувалися у складних умовах революційних перетворень та військових протистоянь. До створення системи державних органів зі спеціальними функціями, які мали б; протистояти зростаючій злочинності та охороняти існуючий державний лад, підштовхувало те, що влітку 1917 р. в Україні зростає анархія та хаос, активізуються інші деструктивні елементи, йде занепад правопорядку, розпад здеморалізованої армії і, як наслідок, з'являється значна кількість дезертирів, грабіжницьких загонів і груп.

Координувало процес розбудови правоохоронних органів Генеральне секретарство внутрішніх справ (з січня 1918 р.- Міністерство внутрішніх справ). Декларацією Генерального секретаріату (29 вересня 1917 р.) на відомство внутрішніх справ було покладене боротьбу зі "всіма проявами безладдя й контрреволюційними замахами". А головне завдання з охорони порядку покладалося на організації "Вільного козацтва", міліцію та загони "Вільного реєстрового козацтва".

В умовах, коли центральні і місцеві органи влади і управління не мали реальних сил та можливостей для здійснення своїх повноважень, а заклики зупинити анархію та встановити порядок не давали позитивних результатів, основний засіб відновлення правопорядку Центральна Рада вбачала у "демократичних органах місцевого самоврядування". Вони діяли шляхом "активної організаційної самодіяльності й самооборони населення" у виді товариства вільного козацтва.

Озброєні загони під такою назвою почали (квітень 1917 р.) стихійно виникати на місцях (найперше - у селі Гусаків Звенигородського повіту тодішньої Київської губернії) для боротьби зі злочинцями. Стихійне

створення козацьких формувань зумовили також масові заворушення солдат, які дезертирували з фронту. Товариства "Вільного козацтва" створювались за козацьким звичаєм у виді територіальної самооборони з виборною старшиною. Згодом цей досвід швидко поширився на Полтавську, Чернігівську, Херсонську і Волинську губернії.

Низинною ланкою адміністративно-територіальної структури вільнокозацького руху було поселення (у кожному селі чи місті, незалежно від чисельності його населення, могла існувати лише одна громада товариства), вищим органом якого оголошувалися загальні збори (збиралися двічі на рік). Усі члени козацької громади поділялись на: дійсних, почесних і співробітників. Місцеві громади "Вільного козацтва" об'єднувалися у волосні, волосні - в повітові, повітові - в губернські. Вищим органом кожної з них були загальні збори: до волосних обирався один представник від 50 членів сільської або міської громади, до повітових - від 100, до губернських - по одному від кожної волості. Повноваження таких представників, а також їх виборних заступників тривали до одного року.

Будь-які порушення дисципліни карались козацьким судом, у якому панував колегіальний принцип розгляду справ у судах двох інстанцій. Перша - сотенний суд, що складався з представників, обраних козаками від кожного десятка, і головуючого, який обирався цими представниками. Головуючий та члени суду наділялися рівними правами. Підсудний та скаржник мали можливість висловити недовіру будь-якому членові суду, якщо вони перебували з ним чи у недружніх, чи навіть у родинних відносинах.

Друга судова інстанція - курінний суд, що складався із обраних сотенних керівників як постійних членів і виборних - від кожної сотні по одному. Головуючий судового засідання обирався членами суду. Під час розгляду провин козаків на засіданні могли бути присутніми громадяни. До

компетенції суду першої інституції належали справи про пияцтво, бійки, сварки, обман, самовільну відсутність та інші незначні порушення. Курінний суд розглядав і тяжкі провини. Зауважимо, що розглядові справи на судовому засіданні мало передувати слідство, яке проводилось сотенним керівником. Після встановлення провини козака сотенний керівник порушував питання про формування сотенного суду, що провадив слідство із залученням свідків. Рішення сотенного суду повідомлялося курінному отаману й доводилося до відома підсудного. Норми цього наказу надавали право засудженому оскаржити це рішення у Курінному суді.

За задумом, товариства "Вільного козацтва" мали виконувати службу громадської міліції, а саме - здійснювати охорону громадського порядку і спокою населення, захищати громадян та їх власність. Для цієї мети створювали кінні та піші муштрові загони пожежні дружини. Громади (товариства) "Вільного козацтва" дбали про фізичний і духовний розвиток своїх членів (створювали бібліотеки, видавали журнали і газети тощо). Зокрема, на козацькі формувань покладалися: контроль за вирубкою лісових масивів; боротьба з спекуляцією на ринках. У разі виявлення таких фактів на порушників спершу накладали штраф і конфісковували товар. Конфісковане майно постачалося у козацькі крамниці для забезпечення найбільш селян, а також війська. Особливо суворо каралися винокури за самогонваріння - спочатку накладався штраф у розмірі 25 крон за друге порушення - 50 крб., за третє - тримісячний адміністративний арешт, при цьому винокурні й продукти знищувались.

Із листопада 1917 р. і до січня 1918 р. товариства "Вільного козацтва" перебували у підпорядкуванні Генерального секретарства внутрішніх справ. Юридичні принципи побудови та діяльності організацій вільного козацтва у республіканському масштабі" кріпив затверджений Генеральним секретаріатом Статут "Вільного козацтва на Україні" (13 листопада 1917 р.). Основна мета прийняття Статуту (О. Олійник) полягала, по-перше, у

встановленні централізованого керівництва процесом формування товариств вільного козацтва та налагодженням контролю за їх діяльністю з боку вищих органів державного управління. Статут передбачав виборність усіх посадових осіб вільного козацтва. Однак надавав значні повноваження Генеральному секретаріату. Зокрема, до його компетенції входило зміщення кошового отамана, припинення діяльності будь-якої губернської громади, а усувати нижчу козацьку старшину та припиняти діяльність інших громад мав право генеральний секретар внутрішніх справ.

По-друге, визначалося місце товариств вільного козацтва в системі місцевої влади та закріплювалися принципи, за якими товариства співіснували з іншими інститутами адміністративного управління. Так, громадський порядок охороняли муштрові сотні під керівництвом відповідного начальника міліції, лише у виняткових випадках - своєї старшини. Арешти та обшуки при цьому дозволялися тільки за дорученням органів адміністративної або судової влади. Їхні вказівки для всіх військових формувань вільного козацтва були обов'язковими. По-третє, за статутом, ніякої платні за охорону громадського порядку козаки не одержували. Тобто, проголошувався принцип утворення й існування товариств вільного козацтва на громадських засадах.

Проте залучення добровільних об'єднань для справи боротьби зі злочинністю та забезпечення громадського порядку в країні не змогло вирішити цієї надзвичайно складної проблеми. Не вирішувала її і стихійно утворена міліційна система побудови правоохоронних органів, яка виникла після скасування Тимчасовим урядом (березень-квітень 1917р.) колишніх жандармських і охоронних відділів та поліцейських підрозділів.

Перші кроки Центральної Ради у будівництві органів міліції пов'язувалися з ідеєю перетворення української армії після війни в народну міліцію (вперше про це йшлося у травні 1917 р. в документах українського

військового з'їзду). Більш радикальними у цьому напрямі були заходи Центральної Ради після приходу в Росії до влади більшовицької партії, коли Секретаріат внутрішніх справ зобов'язав земські та міські управи упорядкувати штати міліції міст і повітів (26 жовтня 1917 р.). Як одна з важливих частин державного апарату управління, міліція мала підпорядковуватись місцевим органам влади. З іншого боку, Генеральний секретар внутрішніх справ здійснював функції загального керівництва та контролю за справами міліції.

Правовою основою організації й діяльності міліції на території України за доби Української Центральної Ради були, здебільшого, нормативні акти Тимчасового уряду. Насамперед, із незначними змінами і доповненнями, постанова "Про заснування міліції" (14 березня 1917 р.) й циркуляри МВС Тимчасового уряду щодо комплектування органів міліції ("Про прийняття колишніх чинів на службу в міліцію" від 15 березня 1917 р. та "Про осіб, які можуть увійти до складу міліції" від 22 березня 1917 р.).

Ці документи визначали статус і принципи організації міліції. Зокрема, зазначалося, що міліція охороняє громадську безпеку і порядок, захищає кожного від усілякого насилля, образ (самоуправства. На її органи покладалися також обов'язки у справах судового відомства (здійснення дізнання, участь у попередньому слідстві) та у справах військового відомства (облік та призов на дійсну військову службу). В основу організації міліції було покладено демократичні засади, ліквідовувалися будь-які класові перепони при її комплектуванні. Це дозволяло залишатися чи вступати на службу до міліції навіть колишнім поліцейським та жандармам, хоча існували й закономірні обмеження (перебування під слідством, недієздатність тощо) в призначенні на посадові місця у міліції.

Крім того, порядок і завдання організації міліції обумовлювалися у відповідних постановах Секретаріату (міністерства) внутрішніх справ. Так,

26 жовтня Секретарство внутрішніх справ зобов'язало земські і міські управи навести порядок у питанні вироблення штатів міліції міст і повітів. Передбачалося створення не тільки піших, а й кінних міліцейських загонів, заведення резервів міліції, створення системи навчання кадрів. У губерніях діяльністю міліції керували інспектори, у повітах і містах - повітові і міські начальники міліції та їх помічники, у волостях і містечках - дільничні начальники міліції та їх помічники. Безпосередню службу несли старші міліціонери.

Однак попри всі намагання Генерального секретарства внутрішніх справ щодо вдосконалення діяльності міліції, остання не змогла подолати хвилю злочинності, що розросталася. Частими ставали випадки, коли міліціонери погрожували скласти з себе всі обов'язки, якщо негайно не буде вислано їм на допомогу 25-30 козаків чи іншу військову силу.

Воєнізованою силою, головне завдання якої полягало б в організації внутрішньої охорони повітів, на думку Центральної Ради, мало стати вільне реєстрове козацтво, засноване постановою Ради Народних Міністрів 23 січня 1918 р.

На відміну від вільного козацтва служба реєстрових козаків вважалася державною, бо з ними укладався договір на певний термін, козаки і старшина отримували платню. Мобілізацію реєстрового козацтва проводили органи військового міністерства за територіальним принципом. Із кожним козаком і старшиною укладався окремий договір. Внутрішнім життям, навчанням козаків керували повітові військові начальники, а їх участю у боротьбі із заколотами та анархією - повітові комісари. У повітах організовувались сотні, сотні трьох-чотирьох повітів складали полки, полки окремої губернії об'єднувались у коші. Однак у багатьох регіонах загони вільного реєстрового козацтва самі ставали на шлях злочинств, тому наприкінці березня уряд УНР припинив організацію "Вільного реєстрового

козацтва" і знову зосередився на розбудові міліції, якою мало зайнятись Міністерство внутрішніх справ і органи місцевого самоврядування.

Спробами централізувати управління правоохоронною системою дослідники пояснюють створення Центральною Радою численних комітетів та комісій, які у підсумку виявились нездатними налагодити справу і з часом припинили своє існування. Серед таких структур були: Крайовий комітет оборони нового ладу при Генеральному секретаріаті (2 вересня 1917 р.), який проіснував лише декілька днів; Комітет охорони революції в Україні (25 жовтня 1917 р.), на який покладались як власне військові завдання, так і захист державної безпеки, підтримання громадського порядку тощо. Згодом його було замінено створеною у складі Генерального секретарства внутрішніх справ "Особливою комісією з представників відомств, до якої перейшли справи по охороні порядку та спокою на Україні". Її замінила "Анкетно-слідча комісія". Крім того, діяла Колегія по охороні України, їй допомагав Особливий комітет по обороні України.

До квітня 1918 р. Центральна Рада та її уряд і далі вживали заходів щодо налагодження охорони і зміцнення правопорядку, але вони були непослідовними і майже безрезультатними. Це було однією з причин втрати нею авторитету (В. Сідак, О. Олійник), а згодом - і влади. Керівництво УЦР загалом не мало чіткого уявлення про статус, компетенцію та функції органів внутрішніх справ, які багато в чому визначали надійність функціонування владних механізмів держави. До того ж, недосконалість, а в багатьох випадках - відсутність національної нормативно-правової бази їх діяльності породжували в країні хаос і анархію.

Отже, у розбудові правоохоронних органів Центральна Рада, з одного боку, намагалася удосконалювати вже існуючі та створювати нові формування, що мали на меті охорону громадського спокою та боротьбу зі злочинністю, а з іншого - централізувати керівництво правоохоронними

органами, бо система місцевого самоврядування практично не мала ресурсів для здійснення своїх повноважень і реального впливу на місцеве життя.

2. Як відомо, створення Української держави було проголошено 29 квітня 1918 р. в Києві на хліборобському конгресі, санкціонованому командуванням німецьких військ в Україні. Главою держави - гетьманом України став П.П.Скоропадський. Другим вищим органом державної влади ставала Рада Міністрів. Новому уряду дісталася у спадщину тяжка ситуація: майже цілковитий параліч економіки, руїна, хаос, розгул злочинності. Тому своїм найважливішим завданням вже в день проголошення нової держави він поставив "забезпечити населенню спокій, закон і можливість творчої праці" Задля цього був необхідний сильний, дійовий апарат державної влади, як в центрі, так і на місцях, і перш за все апарат Міністерства внутрішніх справ, здатний виконувати покладені на нього функції. Створення такого апарату було надзвичайно складною справою. За свідченням Н.М.Могиланського, "із елементів, які все життя своє знаходилися в опозиції до уряду і зовсім не були виховані у владі, важко було її конструювати: вони вносили лише розлад і роздратування, дискредитуючи саму владу, як таку. Нові представники влади не вміли, часто за кращих намірів, підійти впритул і авторитетно до нової для них справи. Старі ж діячі, нерідко знову покликані до влади, застосували занадто старі і ненависні засоби управління". Ці слова повною мірою можна віднести і до апарату МВС. Досить лише відзначити, що за період з травня по листопад 1918 р. пост Міністра внутрішніх справ тричі переходив з рук до рук.

З третього травня до липня Міністром внутрішніх справ / і водночас Головою Ради Міністрів Української держави / був Ф.А.Лизогуб. До 1917 р. він обирався гласним Чернігівських губернських земських, головою Полтавської земської управи. належав до партії октябристів. Після гетьманського перевороту очолив уряд і посів пост Міністра внутрішніх

справ. За характером він був людиною досить м'якою, що дозволило Н.М.Могилянському навіть назвати його "безвільним". Ф.А.Лизогуб не був достатньо компетентним у галузі організації охорони правопорядку. Крім того багато сил у нього забирало керівництво Радою Міністрів. Як видно, саме з цих причин він передав портфель міністра внутрішніх справ.

І.О.Кістяківський обіймав цю посаду двічі: з липня по жовтень, а потім - з 14 листопада по 15 грудня 1918 р. За освітою він був юристом, доцентом цивільного права, викладав у Київському та Московському університетах. Належав до партії кадетів. Навесні 1918 р. І.О.Кістяківський приїхав до Києва, де посів в уряді Ф.А.Лизогуба пост державного секретаря, а потім - міністра внутрішніх справ. У жовтні 1918 р. в зв'язку з вимогою німецького командування змушений був піти у відставку, але через місяць у новому кабінеті міністрів /С.М.Гербея/ знову одержав портфель міністра внутрішніх справ.

Сучасник тих подій Н.М.Могилянський характеризував І.О.Кістяківського як найбільш яскраву постать у всій гетьманській Раді Міністрів. За його словами, це була "розумна, талановита і надзвичайно працездатна людина". Кістяківський прикладав колосальних зусиль, прагнучи зміцнити владу, навести порядок, що почасти йому вдавалося. Навіть А.І.Денікін, який відзначався антиукраїнськими настроями, змушений був визнати, що на цей час в Україні "настав певний порядок, принаймні в містах", забезпечувалася безпека пересування.

Але І.О.Кістяківському так і не вдалося об'єднати Раду Міністрів на "єдино рятівний на той момент політиці твердої влади". Значна частина міністрів /М.П.Василенко, С.М.Гутник, В.В.Зінківський та інші, за свідченням Н.М.Могилянського, "вперто трималася шляху політичної манилівщини і незворушного прекраснодушшя", не бажаючи зрозуміти, що анархію, безладдя, злочинність можна зупинити лише шляхом проведення жорстокої політики. Щоправда, до деякої міри і сам Кістяківський був винний у тому, що його політика не одержала підтримки. Причина полягала у вкрай

різких висловлюваннях міністра внутрішніх справ. Як приклад можна навести такий епізод. Після промови Кістяківського в Одесі хтось його запитав: "Що ж, - це повернення до часів Плеве?" "Переді мною і Плеве, і Сипягін невдовзі виявляться хлопчиками", - відповів Кістяківський.

Протягом двадцяти днів, з 24 жовтня по 14 листопада 1918 р., пост міністра внутрішніх справ посідав В.Рейнбот - також юрист за фахом. До лютневої революції 1917 р. він працював у міністерстві юстиції, потім головою Петербурзького окружного суду. Після гетьманського перевороту в Україні був товаришем /тобто заступником/ міністра внутрішніх справ, а у жовтні 1918 р. став міністром. Але невдовзі його знову змінив І.О.Кістяківський.

Особливістю періоду гетьманату в Україні було те, що, що на відміну від Центральної Ради, а надалі і Директорії, П.Скоропадський багато уваги приділяв питанням охорони правопорядку. Вже за дев'ять днів після проголошення Гетьманської держави, **18 травня 1918 р. було видано закон, у відповідності до якого створювалися Державна варта.** На неї покладалися як, **поліцейські, так і жандармські функції:** попередження й запобігання злочинств та охорона громадського порядку і безпеки, прикордонна охорона, нагляд за додержанням паспортної системи, політичний розшук, проведення каральних операцій /разом з окупаційною владою та іншими силовими структурами Української держави/, ліквідація політичних супротивників. Для виконання останніх спеціально створювалися карально-розвідувальні та інформувальні відділи Державної варти.

Керівництво Державною вартою здійснював Департамент Державної варти при міністерстві внутрішніх справ. На місцях, в губерніях і повітах, відділення Державної варти підпорядковувалися головам місцевої адміністрації - губернським та повітовим старостам. У містах, за існуючим положенням, на кожні 400 мешканців повинен був припадати один вартовий. Таким чином, наприклад, у таких містах, як Київ і Одеса,

нараховувалося по 2000 вартових. Крім того, у великих містах /Києві, Харкові, Одесі та Миколаєві/ були розташовані резервні дивізіони кінних вартових по 260 чоловік кожний, а в кожному повіті - резервні підрозділи по 100 чоловік. На залізниці відбував службу окремий корпус залізничної варти. На відміну від міліції Центральної Ради до роботи в органах Державної варти широко залучалися досвідчені старі спеціалісти, які раніше служили в царській поліції.

Державна варта провадила боротьбу з кримінальною злочинністю, брала участь у придушенні селянських повстань, які часто були викликані пограбуваннями та насиллям з боку німецьких військ чи офіцерських каральних загонів. Службовці Державної варти намагалися протидіяти більшовицькій агітації на території України, вилучали зброю, що довозилася більшовиками з Росії і т.інш.

Разом з тим слід визнати: загальні анархія і розклад не обійшли і органи охорони правопорядку гетьманської держави. Так, І.Чериковер, досліджуючи проблему погромів на Україні в період громадянської війни, відзначав, що "в деяких місцях головним учасником насильства є варта - державна міліція, покликана до охорони порядку". Наприклад, з містечка Білилівки Київської губернії повідомлялося, що "Державна варта, на чолі зі своїм начальником, тероризує єврейське населення, заарештовує безвинних, бере великі хабарі".

Поряд з Державною вартою на той час діяли також міліцейські формування, підпорядковані виключно місцевій адміністрації. Частина з них залишилася з часів Центральної Ради, частина була сформована після гетьманського перевороту. На них покладалися як функції охорони правопорядку, охорони особистої власності, так і слідчі функції. Часто за наказом місцевої адміністрації міліція здійснювала також каральні операції проти найбільш бідного селянства. Про події травня - червня 1918 р. Євген Чикаленко в своєму щоденнику писав: "Замість дотеперішніх соціалістичних комісарів Лизогуб попризначав колишніх справників, а

повітовими - приставів, навіть уславлених хабарників і держиморд, які рвуть і мечуть, прагнучи помститися за все, що вони перетерпіли за час революції. Організувавши банди козаків або міліції із заможних селян, вони січуть, б'ють, розстрілюють тих селян, які були діяльними більшовиками, а якщо більшовицьки настроєне село чинить збройний опір, то тоді приходять німці з гарматами і двома-трьома пострілами примушують селян здавати зброю, а якщо ті не здають і не виказують ватажків, то підпалюють снарядами село". Так же, як і Державна варта, міліція здійснювала репресії щодо єврейського населення. Наприклад, "7 липня загін резервної міліції громить, б'є єврейське населення м. Кузьмина /Волинської губ./. Населення, діти рятуються втечею. 20 євреїв вивезені, доля їхня невідома". Так органи влади на місцях своїми діями, спрямованими проти частини населення, розхищували основи того порядку, який вони покликані були запроваджувати.

Окрім названих формувань, охороною правопорядку займалися також особливі армійські підрозділи. Перш за все це охоронні сотні, які виконували поліцейські функції у повітах і нерідко створювалися всупереч заборонам німецького військового командування.

У середині листопада 1918 р. Українська держава знаходилася на межі краху. В такій критичній ситуації було утворено ще одне формування для охорони порядку. За ініціативою "Протофісу", партії хліборобів-демократів та Київської міської Думи, при активній участі професора-юриста А.Пиленка, графа Д.Гайзена, а також інших впливових і близьких до гетьмана осіб, Міністр внутрішніх справ прийняв раніше відхилену пропозицію: укласти угоду з існуючими в Києві офіцерськими товариствами самопомогі і надати їм кошти та повноваження для формування дружин, обов'язком яких була б охорона спокою і порядку в столиці. Так виникли дружини полковника Святополка-Мирського, генерала Кирпичова, Рубанова, Голембієвського та інші - частково змішаного типу, з добровольцями - переважно з учнівської молоді.

Чисельність цих дружин була незначною, як вважав А.І.Денікін, не перевищував 3-4 тисяч чоловік, а організація - недосконалою: "штаби, що розбухли, неминучі контррозвідки та "загони особливого призначення" домінували над "багнетами".

Таким чином, в період гетьманату в Українській державі функції охорони правопорядку покладалися на формування кількох видів:

1/ Державна варта; 2/ місцева міліція; 3/ армійські охоронні сотні; 4/ добровільні дружини /офіцерські та змішані/. Але не зважаючи на таку їх кількість, все ж таки поставлене гетьманським урядом завдання "забезпечення спокою, закону і можливості творчої праці" так і не було виконане. Безладдя тривало, і нерідко об'єктами народного гніву та жорстокого самосуду ставали самі службовці органів охорони порядку. І лише силами німецької армії, найбільш жорстокими засобами вдавалося придушувати масові виступи селян.