

Гриценко В. Г.,

доктор юридичних наук, професор,

заслужений юрист України,

завідувач кафедри галузевого права

Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ГЕНЕЗИС

**Анотація.** Статтю присвячено дослідженню історичного аспекту становлення правоохоронної системи України, визначенню основних етапів формування та розвитку правоохоронної системи, авторської систематизації етапів правового регулювання правоохоронної системи України.

**Ключові слова:** правоохоронна система, становлення, правоохоронний орган, історичний генезис, розвиток.

**Постановка проблеми.** Побудова будь-якої правової та демократичної держави неможлива без механізму взаємодії між усіма державними органами. Важливу та привілейовану роль у системі державних органів відіграє правоохоронна система, пріоритетом розвитку, існування та функціонування якої є стабільність у діяльності та захист основоположних прав і свобод людини, громадянина та суспільства.

Для всебічного та повного з'ясування особливостей правоохоронної системи України необхідним та об'єктивним є дослідження історичної генези та витоків становлення і формування її в Україні.

**Актуальність теми дослідження** полягає у вивченні окремих аспектів становлення, походження та функціонування правоохоронної системи України для її подальшого розвитку, проведення ефективної та цільової реформи правоохоронної системи України, якої вона потребує.

Питанням окремих аспектів історичного розвитку генези та становлення правоохоронної системи України присвячені численні праці вчених-правознавців у різних галузях права, зокрема конституційного, адміністративного та кримінального: В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Я.Ю. Кондрацьєва, В.В. Копейчикова, Ю.Ф. Кравченко, С.Б. Кубка, А.М. Куліш, В.І. Курила, О.А. Лупала, Є.М. Моїсєєва, О.В. Негодченка, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, М.П. Орзіха, О.І. Остапенка, А.О. Селіванова, К.В. Сесемка, В.Д. Сущенко, В.Я. Тація, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, О.Н. Яришиша та ін.

**Метою статті** є дослідження історичних аспектів становлення та розвитку правоохоронної системи України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Становлення правоохоронної системи паралельно із державою та правом поділяє В.М. Іванов, переконливо вказуючи на те, що розвиток правоохоронної системи залежить від державно-правового періоду в історії України, а також виділяючи такі періоди:

1. Початок державно-правового розвитку правоохоронної системи на теренах України (середина I тис. до н.е. – середина I тис. н.е.).

2. Період розвитку давньоруської правоохоронної системи (VI – середина XIV ст.).

3. Правоохоронна система за часів доби козацтва (XV – XVIII ст.).

4. Період відродження української національної правоохоронної системи (1917–1921 рр.).

5. Період становлення і розвитку правоохоронної системи України як радянської республіки, а з 1922 р. як союзної радянської республіки у складі СРСР (1917–1991 рр.).

6. Період розбудови та розвитку сучасної української правоохоронної системи (1991–2014 рр.) [1, с. 18–22].

О.Ф. Скакун вважає, що правоохоронну систему української держави слід розглядати в періоди становлення державності:

– правоохоронна система часів Київської Русі (IX – XIII ст.);

– правоохоронна система гетьманщини (XVII – XVIII ст.);

– правоохоронна система УНР та ЗУНР (1917–1921 рр.);

– правоохоронна система часів УРСР (1919–1991 рр.);

– правоохоронна система незалежної України (1991–2014) [2, с. 318].

У своїх численних дослідженнях Н.С. Юзікова виокремлює такі етапи розвитку правоохоронної системи:

1) становлення радянської правоохоронної системи 1917–1925 рр.;

2) правоохоронна система у період відбудови народного господарства 1925–1937 рр.;

3) правоохоронна система завершення будівництва соціалізму 1937–1958 рр.;

4) правоохоронна система у період 1958–1970 рр.;

5) період розвитку правоохоронної системи 1970–1990 рр.;

6) сучасний стан організації правоохоронної системи (незалежна Україна 1991–2014 рр.) [3, с. 59–60].

Такий історичний поділ правоохоронної системи є доцільним, адже простежується процес планомірного розвитку правоохоронних органів та правоохоронної діяльності залежно від конкретно-історичних подій. У результаті маємо можливість здійснити порівняння для подальшого розвитку правоохоронної системи, а також бачимо, наскільки змінилася правоохоронна система України. Історично Україна завжди боролась за свою незалежність та можливість будувати державу зі своїм правопорядком, але перебуваючи у складі інших земель, правоохоронна система України змінювалась відповідно до чинних на її території законів.

Становлення та розвиток правоохоронної системи України доцільно поділити на такі періоди:

– стародавні часи становлення правоохоронної системи (V – XV ст.);

– правоохоронна система за часів Київської Русі (IX – XIII ст.);

– правоохоронна система у період 1722–1864 рр.;

– розвиток правоохоронної системи 1864–1917 рр.;

– становлення правоохоронної системи у період 1917–1939 рр.;  
 – правоохоронна система в часи війни 1939–1945 рр.;  
 – історичний розвиток правоохоронної системи 1945–1990 рр.;  
 – становлення правоохоронної системи в незалежній Україні 1991–2017 рр. [4, с. 39–40].

Безперечно, історичні корені правоохоронна система бере зі стародавнього світу (V – XV ст.). Виникнення та подальший її розвиток пов'язаний з об'єктивною необхідністю становлення в державі певних гарантій, а також можливостей охороняти та відстоювати свої права. Цей період є початком та зародженням такого важливого державно-правового явища, як правоохоронна система. Майже всі суспільно-правові явища того часу відбувалися в умовах панування владної верхівки, що ускладнювало процес становлення правоохоронної системи. Вважається, що значний вплив на становлення правоохоронної системи у країнах Західної Європи здійснили форми організації та принципи побудови правоохоронної системи у Стародавньому Римі та Греції, які сприяли подальшому розвитку і становленню її в Українській державі.

Наступний період розвитку правоохоронної системи спостерігається за часів Київської Русі (IX – XIII ст.). Виникнення Київської Русі пов'язують зі створенням ранньофеодальної держави, появою класового суспільства, його потреб та необхідністю захисту й охорони приватних та державних інтересів. Варто згадати, що важливим документом, який свідчить про виникнення та утвердження правоохоронної функції, є «Руська правда». За цим документом правоохоронну функцію виконували князь, його регулярне військо і представники адміністрації. Історичний розвиток становлення та генезису правоохоронної системи формувався на основі зазначеної збірки стародавнього руського права.

Важливим етапом у розвитку правоохоронної системи української держави слід вважати період 1722–1864 рр. За правління Петра I у 1722 р. закономірно з'являється французька модель прокурорської діяльності. Подальші істотні зміни у правовому регулюванні організації та діяльності прокуратури Росії, а разом і України як складової частини імперії, відбулися в період правління Катерини II та Олександра II. Створення правоохоронної системи в Російській імперії було пов'язано з реформами державного управління, які проводилися Петром I. Указом від 12 січня 1722 р. була заснована посада генерал-прокурора для нагляду за діяльністю та рішеннями Сенату, а надалі – і система нагляду за іншими центральними та місцевими установами [5].

За Судовими статутами 1864 р. створювалася така система правосуддя, яка мала дві гілки: загальні суди та мирові суди. Також існували суди особливої підсудності: волосні, військові, комерційні та ін. Після реформи дещо відрізнявся адміністративний та судово-територіальний поділ імперії. Адаже повіти та міста були розділені на ділянки мирових суддів. Підвідомча окружним судам територія охоплювала кілька повітів, ті, зокрема, охоплювали кілька губерній – округи судових палат. За таким поділом усі адміністративні посадовці за правовим статусом були позбавлені можливості чинити будь-який вплив на суддів. Гарантією принципу незалежності судів стала їх незмінність, оскільки голови і члени окружних судів і судових палат не могли бути звільнені або переведені з однієї посади на іншу без їхньої згоди, тільки за вироком суду [6, с. 114].

Черговий період припадає на 1917–1939 рр. Історично складалося так, що всі органи правоохоронної системи розвивалися паралельно і у процесі розвитку набували відповідного статусу

та значення. У 1917 р. багато змінила Лютнева революція. Для охорони громадського порядку почали з'являтися українські добровільні міліцейсько-військові формування. Процес побудови демократичної держави та незалежних правоохоронних інститутів був припинений режимом більшовиків, результатом чого стало утворення в Україні радянської міліції. Робітничо-селянську міліцію було створено декретом РНК УРСР від 9 лютого 1919 р. У Положенні про робітничо-селянську міліцію, яке було затверджено РНК УРСР 14 вересня 1920 р., було започатковано основоположні принципи діяльності української міліції [7]. Можна вважати той час формування міліції складним, адже не вистачало компетентних кадрів та фінансового забезпечення.

Характеризуючи розвиток адвокатури, необхідно зазначити, що найскладнішим для неї був період 1917–1922 рр., адже через переворот адвокатура була майже ліквідована. Такий стан речей призвів до виникнення підпільної адвокатської діяльності. На наше переконання, цей період є вагомим в історії та генезі становлення правоохоронної системи, оскільки відбуваються перетворення у державній владі, а паралельно й у правоохоронній системі. Значну увагу привертає створення української радянської міліції як органу правоохоронної системи. Такі органи, як прокуратура, суд та адвокатура розглядаються як невід'ємні елементи правоохоронної системи української радянської держави. Виходить, що саме в цей період правоохоронна система набуває нового розквіту, формуючись у контексті побудови радянського державного устрою. Правоохоронна система того часу як державно-правове утворення не виходила за межі радянської державності. А проведення реформ було спрямоване на впорядкування організаційних та адміністративних механізмів у правоохоронній системі Української РСР.

Наступним розглянемо часовий проміжок 1939–1945 рр. З початком Великої Вітчизняної війни було проведено роботу із централізації органів державної безпеки, органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів. У зазначений період відбулося об'єднання органів державної безпеки та внутрішніх справ союзних республік, зокрема в УРСР [8, с. 331]. Адвокатура у воєнний час зазнала певних змін, оскільки у 1939 р. було прийнято нове Положення про адвокатуру. Адвокатам унеможливили поєднання адвокатської діяльності з роботою у державному секторі. Нагляд за діяльністю адвокатів було віднесено до компетенції Народного комісаріату юстиції СРСР, республіканських Наркоматів юстиції та регіональних управлінь Нарком'юсту. У часи війни майже вся система прокуратури була воєнізована. Пізніше наказом Прокурора СРСР від 27 серпня 1942 р. апарат прокуратури республіки було реорганізовано в оперативну групу Прокуратури УРСР [9, с. 150–153].

Цей час досить важливий в історично-правовому становленні правоохоронної системи, тому що саме тоді помітними стали всі недоліки, які були у правоохоронній системі радянської держави. Особливо це виявилось під час воєнних дій. Діяльність усіх органів правоохоронної системи того часу спрямовувалася на захист і охорону національних інтересів та безпеки держави. Можна говорити про дисфункціонування та призупинення розвитку правоохоронної системи, яка була майже вся воєнізована і не могла виконувати своє пряме призначення [4, с. 58].

Подальшим періодом є 1945–1990 рр., коли відбувалися структурні зміни у правоохоронній системі. У єдиний орган у 1953 р. було об'єднано Міністерство державної безпеки та Міністерство внутрішніх справ. Але вже після арешту Л.П. Берія

ці органи знову були роз'єднані. При Раді Міністрів було створено Комітет державної безпеки СРСР. У 1962 р. Міністерство внутрішніх справ перейменовано в Міністерство охорони громадського порядку.

Законодавство того часу, зокрема Конституція УРСР 1978 р., включало до системи судових органів Верховний Суд УРСР, обласні суди, Київський міський суд, районні (міські) народні суди. Народні судді районних (міських) народних судів обиралися відповідно обласними, Київською міською радами народних депутатів. Нових функцій та повноважень набула адвокатура. Правове становище адвокатури України у 1962–1980 рр. регулювалося Положенням про адвокатуру в УРСР 1962 р. Законодавче закріплення поняття «адвокатура» в ньому не визначалося.

Наступний період визначається 1991–2005 рр. У цей історично революційний та складний час Україна починає формуватися як самостійна держава зі своєю економічною та політично-правовою системами, приймається низка нормативно-правових актів: насамперед Декларація про державний суверенітет України 1990 р. [10], а також Закон України «Про правонаступництво» [11], за яким визначається дія Конституції (Основного Закону) Української РСР. Стаття 4 цього Закону регламентує, що органи державної влади та управління, органи прокуратури, суди та арбітражні суди сформовані на підставі Конституції Української РСР, діють в Україні до створення органів державної влади та управління, органів прокуратури, судів та арбітражних судів на підставі нової Конституції України. У серпні 1991 року в СРСР відбувається державний переворот і в цей час Україна проголошує свою незалежність постановою Верховної Ради України «Про проголошення незалежності України» [12], тим самим юридично встановлюючи на своїй території дію власної Конституції, але фактично ситуація того часу показала відсутність важелів для створення стабільної та прогресивної нової держави – України.

Наступний часовий проміжок в історії генези та становлення правоохоронної системи української держави складають 2005–2012 рр. Цей період характеризувався багатоаспектністю та модернізацією її основних ланок. Так, із 2005 р. основні сили були направлені на здійснення реформування правоохоронної системи. Відбулися державно-правові зміни, проведено вибори Президента України (В.А. Ющенко), який здійснював політику, спрямовану на інтеграцію правоохоронної системи України відповідно до європейських стандартів та взятих Українською державою міжнародних зобов'язань. У 2006 р. в Посланні до Верховної Ради України він зазначив: «На часі – приведення діяльності правоохоронних органів до європейських стандартів із посиленням функції громадського контролю» [13]. Саме у 2005 р. розпочинаються ідеологічні перетворення та комплексний підхід до реалізації змін у правоохоронній системі. Відповідно до указу Президента України було створено Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів при Раді національної безпеки та оборони. Цей орган розробив концепції щодо проведення реформи правоохоронних органів у певний ряд етапів у всіх структурах [14].

Подальший період охоплює історію становлення та генези правоохоронної системи України із 2012 р. до сьогодні. Значущим стало прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України – на той момент досить суперечливого нормативно-правового акта. Сьогодні показує, що необхідно вносити відповідні зміни до Кримінального процесуального кодексу України [15] з урахуванням потреб та пропозицій

суб'єктів досудового розслідування. Також варто акцентувати увагу на законодавчих змінах у судових органах. У липні 2010 р. було прийнято Закон України «Про судоустрій та статус суддів», який впорядкував діяльність судових органів як елемента правоохоронної системи. Згодом цей Закон було викладено в новій редакції у лютому 2015 р. [16]. А 2 червня 2016 р. Верховною Радою України прийнятий новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який набрав чинності 30 вересня 2016 р.

Крім цього, 2 липня 2015 р. був прийнятий Закон України «Про Національну поліцію» [17], який набрав чинності 7 листопада 2015 р. Кабінетом Міністрів України Національна поліція утворена постановою від 2 вересня 2015 р. та затверджено нове Положення про Національну поліцію від 28 жовтня 2015 р.

Події, які сталися у 2013–2014 рр., показали неефективність існування правоохоронної системи в Україні. Злам відбувся в листопаді 2013 р. під час революції на Майдані, коли суспільство проявило недовіру до чинної державної влади та правоохоронної системи. Громадяни розуміють, що основне завдання (захист їх прав та свобод) правоохоронними органами не виконується, а, навпаки, більшість суспільства визначає систему правових органів як репресивні. Причиною цього явища є те, що Українській державі дісталась правоохоронна система Радянського Союзу, за якого панував тоталітарний режим, контроль здійснювався за принципом керування підлеглими та їх повної залежності від ідеї та завдань, поставлених згори для досягнення політичних цілей.

Сьогодні в Україні надзвичайно складна ситуація у зв'язку із воєнними діями на Сході України. Економіка не працює, майже всі бюджетні організації знаходяться у скрутному становищі через скорочення бюджетних видатків, а також значні затрати на потреби Української армії. Становлення та реформування правоохоронної системи неможливе за таких умов.

**Висновки.** На рахунок незалежної Української держави вже чотири спроби проведення реформування правоохоронної системи, але жодна з них не була ефективною та не давала бажаного результату. Слід вважати, що проведення реформування правоохоронної системи має здійснюватися із врахуванням європейського досвіду, взірцем має бути країна, яка за своїм державним устроєм та побудовою державних органів є схожою із системою державної влади в Україні. Прерогативою може бути досвід реорганізації правоохоронної системи у Грузії, де було повністю налагоджено діяльність правоохоронних органів, викорінено корупцію та підвищено престиж професії працівника правоохоронного органу [4, с. 82].

Тому майбутній історичний досвід становлення та розвитку правоохоронної системи України має спрямовуватися на розбудову незалежної, некорумпованої, функціональної та такої, що дає ефективний результат, правоохоронної системи України.

#### *Література:*

1. Іванов В.М. Історія держави і права України : [підручник] / В.М. Іванов. – К. : КУП НАНУ, 2013. – 892 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – 2-ге вид. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 512 с.
3. Юзікова Н.С. Судові та правоохоронні органи України : [навчальний посібник] / Н.С. Юзікова. – 4-те вид. перероб. і допов. – К. : Істина, 2006. – 320 с.
4. Гриценко В.Г. Адміністративно-правові засади оптимізації правоохоронної системи в Україні : [монографія] / В.Г. Гриценко. – Кіровоград : Полімед-Сервіс, 2014. – С. 37–82
5. Прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/history\\_gp.html](http://www.gp.gov.ua/ua/history_gp.html).
6. Воропанов В.А. О значении института судебного представительства в сфере российской юстиции первой половины XIX века / В.А.

- Воропанов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 21. – С. 110–115.
7. Довбня В.А. Становлення робітничо-селянської міліції УРСР (1919–1922 рр.) В.А. Довбня, П.П. Михайленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/rov/uk/publish/article/47340>.
  8. Історія держави і права України : [підручник] : у 2 т. / [В.Д. Гончаренко, А.І. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін.] ; за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина. – К. : ВД «Ін Юре». 2000. – Т. 2. – 2000. – 580 с.
  9. Організація судових та правоохоронних органів : [навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів освіти] / [І.Є. Марочкіна, В.В. Афанасьєв, В.С. Бабкова та ін.] ; за ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової, О.М. Голочки. – Х. : Право, 2000. – 272 с.
  10. Про державний суверенітет України : Декларація УРСР від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
  11. Про правонаступництво України : Закон України від 12 вересня 1991 р. № 1543-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.
  12. Про проголошення незалежності України : Постанова від 24 серпня 1991 р. № 1427-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
  13. Про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання // Голос України. – 2007. – № 223.
  14. Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів : Положення від 23 травня 2005 р. № 834/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – Ст. 1131.
  15. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–13.
  16. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/192-19>.
  17. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

**Гриценко В. Г. Становление и развитие правоохранительной системы Украины: историко-правовой генезис**

**Аннотация.** Стаття посвящена дослідженню історичного аспекта становлення правоохоронної системи України, визначенню основних етапів формування і розвитку правоохоронної системи, авторської систематизації етапів правового регулювання правоохоронної системи України.

**Ключевые слова:** правоохранительная система, становление, правоохранительный орган, исторический генезис, развитие.

**Hrytsenko V. Formation and development of law enforcement system of Ukraine: historical and legal genesis**

**Summary.** The article investigates the historical aspects of the formation of law enforcement Ukraine. Article shows the author's systematization stages regulation of law enforcement system in Ukraine.

**Key words:** law enforcement, development, law enforcement agency, historical genesis and development.