



## Особливості становлення та розвитку правоохоронних органів на території України: історичний аспект

Павло ХАМУЛА,  
здобувач кафедри  
теорії держави і права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого,  
перший заступник прокурора міста Тернополя

Окреслюється статус правоохоронних органів на різних етапах розвитку української державності. Розглядаються історичні аспекти становлення й розвитку інституту правоохоронних органів, аналізуються історичні пам'ятки права та сучасне законодавство України. Проведений аналіз історичних пам'яток права підтверджує, що у вітчизняному праві відповідні органи (їхні повноваження, функції, ознаки) отримали самостійне правове визнання на кожному етапі суспільного розвитку.

Комплексно досліджено генезис діяльності правоохоронних органів. Наводиться історико-правове обґрунтування доцільності їх створення. Доведено, що докорінні політичні, соціальні й економічні зміни в Україні охопили всі сфери суспільного життя та істотно вплинули на стан організації правоохоронної діяльності, дотримання принципів діяльності правоохоронних органів, а також на їхню структуру. З'ясовано, що історично започаткування офіційної правоохоронної діяльності залежить від рівня розвитку правових норм та механізмів їхньої реалізації.

**Ключові слова:** генезис, правовий статус, правоохоронні органи, правоохоронна система, історія, пам'ятки права.

### Особенности становления и развития правоохранительных органов на территории Украины: исторический аспект

Павел ХАМУЛА, соискатель кафедры теории государства и права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, первый заместитель прокурора города Тернополя

Характеризуется статус правоохранительных органов на различных этапах развития украинской государственности. Раскрываются исторические аспекты становления и развития института правоохранительных органов, анализируются исторические памятники права и современное законодательство Украины. Проведенный анализ исторических памятников права подтверждает, что в отечественном праве соответствующие органы (их полномочия, функции, признаки) получили самостоятельное правовое признание на каждом этапе общественного развития.

Комплексно исследован генезис деятельности правоохранительных органов. Приводится историко-правовое обоснование целесообразности их создания. Доказано, что коренные изменения политического, социального и экономического характера в Украине охватили все сферы общественной жизни и существенно повлияли на состояние организации правоохранительной деятельности, соблюдения принципов деятельности правоохранительных органов, а также на их структуру. Выяснено, что исторически основание официальной правоохранительной деятельности зависит от уровня развития правовых норм и механизмов их реализации.

**Ключевые слова:** генезис, правовой статус, правоохранительные органы, правоохранительная система, история, памятники права.

### Peculiarities of Formation and Development of the Law Enforcement Authorities in the Territory of Ukraine: Historical Perspective

Pavlo KHAMULA, Degree Seeking Applicant of the Department of Theory of State and Law of Yaroslav the Wise National Law University, First Deputy Prosecutor of the City of Ternopil

The status of the law enforcement authorities at different stages of development of the Ukrainian statehood is outlined. Historical aspects of formation and development of the law enforcement authorities' institute are explored on the basis of analysis of historical legal documents and current

legislation of Ukraine. The analysis of historical legal documents confirms that the relevant authorities (in particular, their powers, functions, and features) obtained an independent legal recognition in the provisions of domestic legal acts at every stage of Ukraine's social development.

Genesis of the law enforcement authorities' activities is fully investigated. Historical and legal grounds for the necessity to establish the law enforcement authorities are given. The fundamental political, social and economic changes in Ukraine are proved to influence all the aspects of social life and to weighty impact the law enforcement activities, adherence to the principles of the law enforcement authorities, as well as their structure. Historically, official launch of the law enforcement activities is determined to depend on development of the legal rules and mechanisms of their pursuit.

**Keywords:** genesis, legal status, law enforcement authorities, law enforcement system, history, legal documents.

**Постановка проблеми.** Дотримання прав, свобод громадян та інтересів держави, а також їх захист від протиправних посягань пов'язані з організацією діяльності уповноважених на те органів. Адже саме профілактика, виявлення та розкриття правопорушень (злочинів) є однією з найголовніших умов підвищення ефективності правоохоронної діяльності, формування, установлення та зміцнення правової держави.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Доцільність комплексного дослідження принципів діяльності правоохоронних органів зумовлена такими конституційно-правовими напрямками, як: дотримання законності, свобод, прав і законних інтересів людини та громадянина, розуміння діяльності правоохоронних органів як функції держави. До того ж за складних сучасних правотворчих і державотворчих процесів політика держави у правоохоронній сфері реалізується шляхом реформування певних правоохоронних органів. Це не лише не усуває проблеми, виробленої практичною діяльністю правоохоронних органів, а й ускладнює їх формування та належне функціонування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Діяльність правоохоронних органів вітчизняні науковці досліджують постійно і глибоко. Статус правоохоронних органів, їхні функції, повноваження неодноразово розглядали такі вчені, як Р. Бараннік, П. Біленчук, І. Бондаренко, В. Дубінчак, А. Куліш, А. Кучук, К. Мельник, О. Музичук, П. Онопенко, М. Погорєцький, А. Пришко, О. Сушинський, В. Тацій та ін.

Однак вважаємо, що вичерпне визначення статусу правоохоронних органів можливе лише після комплексного дослідження історичних витоків правоохоронної діяльності.

**Формулювання цілей статті.** Дослідження діяльності правоохоронних органів убачається можливим при визначенні генезису і розвитку правоохоронних органів на теренах української держави. Зазначимо, що додержавному періоду не були притаманні будь-які спеціальні органи, діяльність яких спрямовувалася б на охорону правопорядку, забезпечення прав особи, проведення розшукових дій, розслідування родових конфліктів тощо.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проте аналізуючи історичні надбання – культуру первісних общинних утворень і племен, можна стверджувати, що в додержавний період у зародкових формах існували елементи інституту правоохоронних органів, оскільки додержання первісних традиційних норм, різного роду табу (заборон) було аксіомою для всіх членів роду та племені. Невиконання усталених правил поведінки мало логічний наслідок – засудження та покарання порушників віри й звичаїв. Так, у первісну епоху розвитку людства вчинялися діяння, які нині кваліфікуються як злочини. Будь-які провини у первісному суспільстві були наслідками порушення встановлених норм поведінки – звичаїв, традицій, а захисною реакцією на порушення був розшук винуватця та помста. Отже, діяння, розшук особи, яка його вчинила, та її покарання у прямому й переносному розумінні повсякчас супроводжу-

вали життєдіяльність будь-якого суспільства. Тому цілком логічним є твердження про існування прототипів сучасних правоохоронних органів у додержавному суспільстві.

Як засвідчують історичні джерела, норми звичаєвого права зароджувалися на українських землях з I століття н. е. та врегульовували порядок здійснення кровної помсти, а також деяких процесуальних дій (присяга, ордалії, оцінка показань свідків). Поступове витіснення влади жінки і становлення епохи патріархату не означало зникнення традицій, що формувалися впродовж тисячоліть. Традиції знайшли свій природно-правовий відблиск у звичаях, що врегульовували поведінку на початковому етапі одержавленого суспільства. Згадку про такі звичаї до утворення Давньоруської держави можна знайти у літописах і повідомленнях зарубіжних авторів. Так, розповідаючи про східнослов'янські племена, літописець у «Повісті врем'яних літ» зазначав, що ці племена «имяху обычаи свои, и закон отец своих, и преданья, каждо свой нрав» [7, с. 34].

З розвитком феодалізму окремі звичаї родового ладу, котрі можливо було використовувати в інтересах панівного класу, поступово трансформувалися у норми звичаєвого права. Але саме існування звичаєвого права є логічним доказом того, що людина схильна його порушувати [6, с. 28]. А наявність певних правил поведінки й породила потребу в їх реалізації, викритті, встановленні винних осіб у вчиненні протиправних діянь, а отже, наявності правоохоронних органів.

Соціально-економічні та політичні відносини між племенами, які проживали на території українських земель у IX столітті, зумовили виникнення могутнього державного утворення – Київської Русі, яке залишило епохальний слід в історії формування державності та правотворчих і правозастосовних процесів. Вони мають нерозривний зв'язок з питанням становлення правоохоронних органів та вироблення правоохоронної функції. Доказом правотворчих, а також правозастосовних процесів є факти втілення звичаєвого права у письмових джерелах. Хоча вивчення староруського права ускладнюється відсутністю єдиного кодифікованого акта, який зберігав би норми і традиції розвитку держави Русі, однак норми тогочасного права можна відшукати у звичаях, традиціях, літературних джерелах, як-от: Перший Києво-Печерський звід (1074 р.), Повість врем'яних літ (1113–1114 рр.), Київський літопис (1113–1200 рр.), Галицько-Волинський літопис (1209–1292 рр.), договори Русі з греками X ст. та законодавчий збірник «Руська Правда» XI–XII ст. ст., що зберігся у складі літописів. Проаналізувавши правові норми перелічених джерел, можна зробити висновок, що ранньофеодальна держава Київська Русь, для якої були притаманні майнове розшарування населення, привілейоване становище феодального класу, мала витоки зародження правоохоронної функції. Спеціалізованих правоохоронних органів, звісно, не було, однак їхні функції первісно здійснювали князь та його повірені (вірники, мечники, тіуни). Цих осіб можна кваліфікувати як первісних працівників правоохоронних органів,



оскільки за свої повноваження та розслідування провин вони одержували утримання від місцевого населення [4, с. 54]. Водночас правоохоронна діяльність у період Київської Русі частково бере витоки зі сфери княжої волі як свідомої поведінки і діяльності князя під час розслідування protиправних діянь. І це тому, що княжа воля реалізувалася початково, передусім у нормативно-правовому форматі. Руська Правда містить язичницькі норми, княжі грамоти, церковну судову практику, русько-візантійські договори та інші виявлення княжої волі. В нормах законодавчого збірника тісно переплітаються матеріальні та процесуальні положення, в яких також можна виявити окремі ознаки правоохоронних органів. Утім, у науковому сенсі прийнято поділяти збірник на три редакції: коротку, поширену (велику) і скорочену. Остання, що являє собою пізнішу редакцію широкі, позбавлена характеру законодавчої пам'ятки. Водночас значну роль у формуванні Руської Правди відіграла й судова діяльність князів, яка підтвердила велике значення судового прецеденту як джерела права Київської Русі. Приміром, посилаючись на конкретні судові рішення можливо знайти у ст. 23 короткої Правди та ст. 2 поширеної (великої) Правди, де зазначено, зокрема, що так судив Ярослав, так вирішували і його сини [8, с. 47].

Тож можна стверджувати, що Руська Правда у короткій (а згодом і у поширеній) редакції є основним кодифікованим джерелом права і, відповідно, способів та методів діяльності первісних правоохоронних органів раннього феодалізму. Цей законодавчий збірник має двоякий характер, адже містить, умовно кажучи, два види норм: матеріальні (регулюють суспільні відносини щодо права власності, зобов'язального, сімейного, спадкового, кримінального прав) та процесуальні (передбачають порядок судочинства загалом та розслідування злочинів, тобто правоохоронну функцію).

Отже, започаткування та становлення правоохоронних органів на українських землях сягає першої пам'ятки права – Руської Правди періоду Київської Русі. Хоча цей збірник неодноразово був об'єктом дослідження, однак проблематика визначення прототипу правоохоронних органів потребує аргументованого дослідження норм саме поширеної редакції пам'ятки в контексті з'ясування особливостей формування правоохоронних функцій.

Розпад Київської Русі як держави (30-ті роки XII століття) – закономірний результат її економічного й політичного розвитку. Її правонаступником стало Галицько-Волинське князівство (1199 р. – 40–60-ті роки XIV століття). Зокрема, у ньому збереглися елементи розслідування, притаманні Київській Русі.

Руська Правда як кодекс давньої Русі й Галицько-Волинського князівства втратила своє пряме значення лише наприкінці XV століття внаслідок поневолення українських земель владою князів литовських. У Великому Князівстві Литовському державно-правові форми давньої Русі органічно продовжилися, розвилися і еволюціонували. Більше того, право Великого Князівства Литовського розвивалося на засадах староруського права та його правоохоронної практики.

Тематика становлення правоохоронних органів знаходить свої витоки й у законодавчій пам'ятці литовської держави XVI століття – Литовському статуті, який мав три редакції (1529 р., 1566 р., 1588 р.). Питання визначення органів, котрі здійснюватимуть правоохоронну діяльність, відповідало загальній тенденції внутрішньої політики Великого Князівства Литовського як держави. Зокрема, сутність такої внутрішньої політики полягала в тому, щоб «з ласки господарської зберегти старовину, закріпити соціальний, політичний і юридичний лад землі» [5, с. 107].

Переломним моментом для розвитку правоохоронних органів на українських землях стала політична унія

між Литвою і Польщею, що супроводжувалася вдосконаленням норм староруського права шляхом застосування юридичних надбань Польської держави, запозичення їхньої практики регулювання суспільних відносин. Так, основним досягненням литовсько-польської доби з питань розвитку правоохоронної діяльності є виділення процесуального права в окрему галузь та доповнення судового процесу різними процесуальними діями [10, с. 91]. Литовський статут діяв ще впродовж століття після занепаду Великого Князівства Литовського. Він слугував джерелом національного права Лівобережної України й був чинним на значній частині української території майже до середини XIX століття, тобто дія Литовського статуту поширювалася й на Річ Посполиту і надалі знайшла підтвердження у Березневих статтях 1654 року за часів Гетьманщини.

Вагому роль у формуванні національних ідеалів та правосвідомості українського суспільства відіграв період українсько-козацької доби. На Запорізькій Січі було запроваджено полковий устрій, відповідно до якого правоохоронна діяльність здійснювалася отаманами і гетьманами [3, с. 17–19]. Слушно у своїй праці зауважила Н. Сиза про те, що за часів Козащини правоохоронна функція реалізовувалася у кримінально-процесуальному провадженні, де джерелами доказів були: пояснення сторін, показання свідка, призначення «оскарженого», присяга, допити на муках, документи, речові докази [9, с. 84]. Фактично такі різновиди правоохоронної діяльності, як розшукова діяльність, досудове розслідування, охорона громадського порядку, здійснювалися уповноваженими органами державної влади.

Що ж до Московського царства, під владу якого потрапила частина українських земель, то в його законодавстві також можна знайти витоки правоохоронної діяльності саме у розвитку характерних елементів обвинувально-розшукового процесу. Аналіз нормативно-правових актів тогочасного періоду дає можливість стверджувати, що правовими витоками існування правоохоронних органів у ті часи є: 1) Соборне уложення 1649 р., за яким правоохоронні функції поклалися на осіб, котрі здійснювали розшук губних старост, та земську поліцію [11, с. 163]; 2) Указ Петра I «Об учреждении Петром I правительствующего Сената» (22.02.1711), відповідно до якого створено фінансову службу з повноваженнями щодо контролю та нагляду за органами державної влади; 3) Указ Петра I «Об учреждении полицейской канцелярии» (20.05.1715), за яким правоохоронні функції поклалися на поліцейську службу; 4) маніфест «Об учреждении министерств» (8(20).09.1802), де серед восьми створених міністерств було й Міністерство внутрішніх справ.

Протягом XVII–XX століть правоохоронні органи формувалися з чітким розподілом функцій та визначенням завдань. Основна мета – забезпечення безпеки державного механізму та конституційного ладу. До системи правоохоронних органів належали поліція, прокуратура, жандармерія, органи служби державної безпеки.

Упродовж 1917–1921 рр. на теренах сучасної України було створено такі вітчизняні правоохоронні органи, як жандармерія, варта Гетьманату, народна міліція Директорії, розвідка, контррозвідка, прокуратура, органи безпеки Директорії, інші спеціальні служби, основні завдання яких – боротьба зі злочинністю, забезпечення правопорядку та правомірної поведінки в державі.


Основні завдання правоохоронних органів за радянської доби такі: дотримання соціалістичної законності, забезпечення централізму влади, охорона громадської безпеки та громадського порядку, дотримання прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на життя і здоров'я, запобігання розвитку безпритульності тощо.

До основних правоохоронних органів цього періоду слід віднести міліцію [2], а також прокуратуру [1].

З моменту ухвалення Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, Акта незалежності України від 24 серпня 1991 року та становлення і розвитку України як незалежної держави правоохоронні органи зазнали кардинального реформування. Витоками нормативно-правового закріплення статусу правоохоронних органів за часів незалежності України є Конституція України, Закони України «Про міністерства і державні комітети Української РСР», «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Службу безпеки України» та інші. Маємо наголосити на істотних змінах у завданнях правоохоронних органів, до яких належить забезпечення законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, рівності, гласності та позапартійності.

**Висновки.** Правоохоронні органи як ефективний інструментарій забезпечення законності у державі за своєю сутністю відомі давно. Докорінні політичні, соціальні й економічні зміни в Україні охопили всі сфери суспільного життя та істотно вплинули на організацію правоохоронної діяльності, дотримання принципів діяльності правоохоронних органів, а також їхню структуру і характер. Водночас, як свідчить статистика, стан злочинності в державі становить вагомий загрозу національній безпеці України. Злочинність – один із негативних чинників, що впливає на ефективність діяльності органів державної влади, підриває стабільність і систему правопорядку, захищеність прав, свобод і законних інтересів громадян.

Потенційні можливості правоохоронних органів на сьогоднішній день важко переоцінити. Проведений аналіз історичних пам'яток права щодо виникнення та розвитку правоохоронних органів підтверджує, що у вітчизняному праві відповідні органи (а саме їхні повноваження, функції, ознаки) отримували самостійне правове визнання на кожному етапі суспільного розвитку.

Правоохоронні органи беруть свої витoki з моменту започаткування офіційної правоохоронної діяльності й залежать від рівня розвитку правових норм та механізмів їх реалізації. Організація правоохоронної діяльності (тобто основи забезпечення функціонування правоохоронних органів) є характерною для кожного суспільно-політичного ладу. 

#### Список використаних джерел

1. Про затвердження «Положення про прокурорський нагляд»: Постанова ВУЦВК від 28 червня 1922 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/1042/17/>
2. Про організацію міліції: Декрет РНК України від 19 лютого 1919 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/rov/uk/publish/article/47340>
3. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність: Частина 1 / О. М. Бандурка. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 244 с.
4. Боняк В. О. Становлення та розвиток правоохоронних органів України: історико-правовий аспект: Матеріали міжкафедрального круглого столу «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові підходи дослідження» (Харків, 23 жовтня 2012 р.) / В. О. Боняк. – Х.: ХНУВСУ, 2012. – С. 53–56.
5. Дорошенко Д. І. Нарис історії України: в 2 т. / Д. І. Дорошенко. – Т. 1. – К.: Глобус, 1991. – 238 с.
6. Калинюк Н. М. Тактика проведення очної ставки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Н. М. Калинюк. – К., 2012. – 233 с.

7. Повесть врем'яних літ. Літопис (За Іпатським списком) / [пер. з давньоруської, післяслова, коментар В. В. Яременка]. – К.: Рад. письменник, 1990. – 558 с.

8. Руська правда. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій / [упоряд. С. Юшков]. – К.: Вид-во НАН України, 1935. – 193 с.

9. Сиза Н. Суди і кримінальне судочинство України в добу Гетьманщини / Н. Сиза. – К.: Українська видавнича спілка, 2000. – 120 с.

10. Статути Великого князівства Литовського: в 3 т. / [за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова]. – Т. III: Статут Великого князівства Литовського 1588 року: У 2 кн. – Кн. 1. – Одеса: Юрид. літ., 2002. – 672 с.

11. Тихомиров М. Н. Соборное уложение 1649 года / М. Н. Тихомиров, П. П. Епифанов. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961. – 346 с.

#### References

1. *Pro zatverdzhennia 'Polozhennia pro prokurorskyi nahliad': Postanova VUTsVK vid 28 chervnia 1922 roku* [On Approval of the 'Regulations on Prosecutorial Supervision': Ruling of the All-Ukrainian Central Executive Committee, 28 June 1922]. Available at: <http://textbooks.net.ua/content/view/1042/17/>
2. *Pro orhanizatsiiu militsii: Dekret RNK Ukrainy vid 19 liutoho 1919 roku* [On Organization of the Police: Decree of the Council of People's Commissars of the Ukrainian SSR, 19 February 1919]. Available at: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/rov/uk/publish/article/47340>
3. **Bandurka O. M.** (2002) *Operativno-rozshukova diialnist: Chastyna 1* [Operational-Investigative Activities: Part 1]. Kharkiv: Vyd-vo Nats. un-tu vnutr. sprav.
4. **Boniak V. O.** (2012) 'Stanovlennia ta rozvytok pravookhoronnykh orhaniv Ukrainy: istoryko-pravovyi aspekt' [Formation and development of the law enforcement authorities of Ukraine: Historical and legal aspects], Proceedings of the interdepartmental round table 'Pravookhoronna funktsiia derzhavy: teoretyko-metodolohichni ta istoryko-pravovi pidkhody doslidzhennia' [Law enforcement function of the state: Theoretical and methodological and historical and legal research approaches], Kharkiv, 23 October 2012. Kharkiv: KhNUVSU, pp. 53–56.
5. **Doroshenko D. I.** (1991) *Narys istorii Ukrainy* [Essay on the history of Ukraine]: Volume 1. Kyiv: Globus.
6. **Kalyniuk N. M.** (2012) *Taktyka provedennia ochnoi stavky: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.09* [Tactics of a face-to-face confrontation: Dissertation for the Ph.D. in Law, specialty: 12.00.09]. Kyiv.
7. *Povist vremianykh lit. Litopys (Za Ipatskym spyskom)* [The Rus' Primary Chronicle. The chronicle (According to the Ipatsky list)] (1990), Yaremenko V. V. (trans. from Old Russian, afterword, comments). Kyiv: Rad. pysmennyk.
8. *Ruska pravda. Teksty na osnovi 7 spyskiv ta 5 redaktsii* [The Rus' truth. Texts based on 7 lists and 5 editions] (1935), Yushkov S. (ed.). Kyiv: Vyd-vo NAN Ukrainy.
9. **Syza N.** (2000) *Sudy i kryminalne sudochynstvo Ukrainy v dobu Getmanshchyny* [Courts and criminal justice in Ukraine during the period of the Hetmanate]. Kyiv: Ukrainska vydavnycha spilka.
10. *Statuty Velykoho kniazivstva Lytovskoho* [Statutes of the Grand Duchy of Lithuania]: Volume III: *Statut Velykoho kniazivstva Lytovskoho 1588 roku* [Statute of the Grand Duchy of Lithuania of 1588] (2002). Kivalov S., Muzychenko P., Pankova A. (eds.). Odessa: Yuryd. lit.
11. **Tikhomirov M. N. and Epifanov P. P.** (1961) *Sobornoe ulozhenie 1649 goda* [The Assembly Code of 1649]. M.: Izd-vo Mosk. un-ta.

