

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 342.9

**В. М. Єднак**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального процесу  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ  
В УКРАЇНІ (З ДАВНІХ ЧАСІВ ДО УТВОРЕННЯ СРСР)

**Постановка проблеми.** Адміністративна реформа, яка проводиться зараз в Україні, торкнулась роботи фактично всіх найважливіших органів державної влади, і правоохоронні в цьому контексті не стали виключенням. Все це значно активізувало наукові пошуки у напрямку удосконалення їх діяльності. Однак, повноцінне дослідження будь-якого явища передбачає здійснення аналізу історичного коріння його виникнення та подальшого розвитку. Так, на сьогодні існує достатньо велика кількість підходів учених-правознавців щодо виокремлення часових проміжків розвитку реформування системи правоохоронних органів в Україні. Зокрема, деякі з вчених першим з таких періодів називають початок державно-правового розвитку правоохоронної системи (середина I тис. до н. е. – середина I тис. н. е.) [1, с. 18-22]. Інші в якості першопочаткового етапу становлення та подальшого розвитку правоохоронної системи в Україні обирають період Київської Русі (IX – XIII ст.) [2, с. 318]. Також за основу беруться й більш пізні періоди розвитку української правоохоронної системи – становлення радянської системи правоохорони (1917–1925 рр.) [3, с. 59-60]. У цьому контексті слід підтримати позицію В. Г. Гриценко, який, досліджуючи історично-правовий генезис становлення та розвитку правоохоронної системи України, вказує на те, що вищенаведений історичний поділ в будь-якому разі є доцільним, адже простежується процес планомірного розвитку правоохоронних органів і правоохоронної діяльності залежно від конкретних історичних подій. Унаслідок чого з'являється можливість здійснити порівняння для подальшого розвитку правоохоронної системи, а також побачити, наскільки змінилася правоохоронна система України [4, с. 22]. Звичайно в межах лише одного наукового дослідження, а тим паче його частини, не можна детально проаналізувати кожен із історичних періодів розвитку реформування правоохоронної системи України. А тому нами було обрано ті періоди, які, на нашу думку, мали найбільший

базовий з точки зору історії, вплив на розвиток реформування правоохоронної системи України.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання становлення та розвитку системи правоохоронних органів у своїх наукових працях розглядали: Ю.Ф. Кравченко, В.О. Боняк, Н. С. Юзікова, Я. Ю. Кондратьєв, В.Г. Гриценко, П.Д. Біленчук, І.І. Котюк, А.П. Гель, Г.С. Семаков, Н.М. Ахтирська, С.М. Круль, О.І. Безпалова, П.М. Каркач та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, більшість вчених не приділяли увагу безпосередньо питанню реформування системи правоохоронних органів.

Саме тому **метою статті** є: розглянути, як відбувалось реформування системи правоохоронних органів в Україні з давніх часів до утворення СРСР.

**Виклад основного матеріалу.** Враховуючи наведені позиції, відправною точкою нашого дослідження було обрано один з перших періодів українського державотворення – часи Київської Русі. Досліджуючи особливості історичного розвитку правоохоронних органів України, О.С. Бондаренко та Т. О. Литвиненко зазначають, що даний період залишив епохальний слід в історії формування державності, правотворчих і правозастосовчих процесів. Саме соціально-економічні та політичні відносини між існуючими в той час племенами, які проживали на території українських земель у IX столітті й створили могутню державу – Київську Русь відіграли важливу роль у становленні правоохоронних органів та виробленні правоохоронної функції [5, с. 217]. Окрім цього, як відмічають учені-правознавці, даний період був передовим для свого часу, і характеризувався: юридично визначеним державним ладом, правовою системою, цивілізованою судовою системою, демократичним судочинством, повагою до суду та судових рішень [6, с. 15]. Виникнення Київської Русі пов'язують зі створенням ранньофеодальної держави, появою класового суспільства, його потреб і необхідністю захисту й охорони приватних і державних інтересів [4, с. 23]. Із чого слідує, що саме виникнення нового державного утворення –

Київської Русі асоціюють із необхідністю становлення та подальшого розвитку механізмів захисту й охорони прав, свобод та інтересів особи, тобто мова йде про запровадження однієї з першої системи правоохоронних органів в Україні.

Наведена система не могла функціонувати поза визначенням правових засад її діяльності. Такими засадами, як зазначають учені-правознавці, доказом правотворчих і правозастосовчих процесів є факти втілення в той історичний період звичаєвого права в письмових джерелах [5, с. 217]. Так, одним з найважливіших документів того часу, аналіз положень якого свідчить про виникнення й утвердження правоохоронної функції в Київській Русі, є так звана «Руська правда». Як зауважує В. Г. Гриценко, історичний розвиток становлення та генезису правоохоронної системи формувалася на основі зазначеної збірки стародавнього руського права. За цим документом правоохоронну функцію виконували князь, його регулярне військо, а також представники адміністрації [4, с. 23]. Вказаних осіб, зазначають у фахових джерелах, слід кваліфікувати як первісних працівників правоохоронних органів, оскільки за свої повноваження та розслідування провин вони одержували утримання від місцевого населення [7, с. 54; 5, с. 217]. Саме тому ми підтримуємо позицію В. В. Гарбовського, на думку якого Руську правду слід вважати найважливішим законом Київської Русі, який включав у себе норми різних галузей права і, насамперед кримінального та кримінально-процесуального, мав значення офіційного, визнаного публічною владою судейника [8, с. 54]. Іншими словами, даний історико-правовий документ слід розглядати як акт кодифікованого законодавства того часу. При цьому одне з провідних місць у його положеннях присвячувалось саме питанням захисту й охорони прав і свобод людини, що досягалось унаслідок функціонування тодішньої системи правоохоронних органів.

Так, у зазначеному правовому документі охорона спокою, майна, захист інтересів підданих визначалось як одна з першооснов державного будівництва. Окремі положення були спрямовані на охорону існуючої правоохоронної системи. Зокрема, як зауважує авторський колектив монографічного дослідження «Руська правда й історія її тексту», особлива увага приділялася захисту прав співробітників київського князя в справах судових, фінансових, та охорони його особистої безпеки: їх вбивство вважалося особливо шкідливим для інтересів держави [9, с. 102, 161]. Усі судові органи того часу користувалися надзвичайною повагою, жодна вирішена ними справа не підлягала оскарженню, рішення суду було остаточним. Іншими словами, зазначає Н. Д. Квасневська, відповідальності для осіб, які виконували функцію правосуддя не існувало [10, с. 17-18].

Отже, відправним періодом розвитку реформування правоохоронної системи в Україні слід вважати часи Київської Русі. Правоохоронну систему в цей період складають князь та належне йому військо, а також представники державної адміністрації. Значна увага приділялася функціонуванню судової системи. Така система здійснювала свою діяльність на чітко визначених правових засадах того часу, основою яких була Руська правда. Слід відмітити, що даний нормативно-правовий акт мав свій вплив і на подальший розвиток законодавчих засад функціонування правоохоронної системи в Україні.

Як цілком слушно відмічають у фахових джерелах, історично Україна завжди боролася за свою незалежність і можливість будувати державу зі своїм правопорядком, але перебуваючи в складі інших земель, правоохоронна система України змінювалася відповідно до чинних на її території законів [4, с. 22]. Саме з перебуванням України в складі інших земель і пов'язаний наступний історичний період розвитку реформування правоохоронної системи нашої держави. У даному випадку мова йде про приєднання наприкінці XIV століття переважної частини українських земель до складу Великого князівства Литовського. Так, як відмічають Є. Шевченко та Є. Безкровний, у Великому князівстві Литовському тривалий час використовувалися давньоруські правові джерела, зокрема Руську правду. Поступово на основі цього документа приймали акти великокнязівської влади [11, с. 101]. Основним досягненням литовської доби із питань розвитку правоохоронної діяльності стало виділення процесуального права в окрему галузь і доповнення судового процесу різноманітними процесуальними діями [5, с. 218]. У Литовському Статуті 1529 року значну увагу приділено судово-процесуальному праву. Зокрема, передбачено систему центральних і місцевих судів, в яких особа могла захищати свої порушені права та законні інтереси [11, с. 101-102]. Отже, правові засади (в основі яких знаходився правовий збірник Руська правда) функціонування системи правоохоронних органів періоду Київської Русі мали визначальний вплив на подальше реформування законодавства, на основі якого дана система здійснювала свою діяльність у подальшому.

Як зауважує І. Я. Терлюк у навчальному посібнику «Історія українського права від найдавніших часів до XVIII століття», аналіз положень Литовських статутів дає змогу стверджувати, що в них містилися норми, що обмежували владу господаря (князя) та правлячої верхівки, а також зобов'язували великого князя й державні органи управління діяти відповідно до закону, піклуватися про інтереси держави та народу [12, с. 52-53]. Одним з основних органів, який реалізовував правоохоронну функцію в той період часу, слід

вважати суд, який на початку був лише однією з функціональних характеристик здійснення влади й управління в державі. Проте, новим етапом в розвитку судової системи стало проведення в 1564–1566 роках адміністративно-судової реформи, результатом якої стало створення спеціальних судових органів, що відокремлювалися від місцевої адміністрації. Центральними судовими органами вважалися: суд великого князя, суд панів-ради або сейму. Вищим судом у державі був господарський (великокнязівський) суд [13, с. 86].

Аналіз наведеного матеріалу свідчить про те, що система правоохоронних органів України під час перебування її земель у складі Великого князівства Литовського мала схожі риси за минулою. На її чолі так само стояли керівні державні органи, а значна увага приділялася судовим органам. Таке положення справ пояснюється тим, що основні джерела права того періоду – Литовські статuti були укладені з урахуванням положень Руської правда, запозичили значну кількість приписів даного правового документа, в тому числі в частині функціонування правоохоронної системи.

В якості окремого історичного етапу розвитку реформування правоохоронної системи слід вважати період козацтва. Так, у XVI столітті було сформовано територіальне утворення під назвою Запорізька Січ. Це формування мало ознаки державності, а саме адміністративно-територіальний та військовий поділ. Основа правового порядку Січі – козацька правова система – не була відокремлена від традицій, моралі й релігії [11, с. 102], що мало свій безпосередній вплив й на розвиток реформування правоохоронної системи України в цей історичний період. Також однією з головних особливостей побудови правоохоронної системи Запорізької Січі слід вважати перебування даного державного утворення в стані постійної загрози з боку численних супротивників – урядових польських військ, нападів татар і турків тощо. На чолі Запорізької Січі стояв кошовий отаман, який уособлював вищу владу – воєнну, адміністративну, судову й певною мірою духовну. Він затверджував обраних на військовій раді старшин, визначав духівництво для січової та паланкових церков, розподіляв воєнну здобич, прибутки, виконував функції найвищого судді, здійснював загальне керівництво військовими справами, представляв Січ у міжнародних відносинах тощо. Проте найважливіші справи кошовий отаман вирішував, тільки скликавши військову раду. Загальна військова рада була найвищим військовим, адміністративним і судовим органом. Вона функціонувала за участю всіх козаків і скликалася за потреби. На раді вирішувалися найважливіші питання – вибору кошового отамана й військової старшини, війни та миру, розподілу земель, воєнних походів, покарання злочинців.

Кошовий отаман і військова старшина звітували на радах про річну діяльність. Існували ради в куренях і паланках [14, с. 74]. Отже, як слідує з наведеного, розвиток реформування правоохоронної системи Запорізької Січі, в першу чергу, було обумовлено першорядними потребами даного державного утворення – необхідністю постійного захисту від численних і постійних загроз того історичного періоду. Саме тому правоохоронна система України часів Запорізької Січі в найтісніший спосіб переплітається з військово-адміністративною владою даного державного утворення.

Наступний історичний етап розвитку реформування правоохоронної системи в Україні пов'язаний з її перебуванням під владою Російської імперії. Так, за правління Петра I в 1722 році з'являється французька модель прокурорського нагляду. У науковій літературі відмічають появу такої моделі як цілком закономірний процес. При цьому наголошується, що подальші істотні зміни в правовому регулюванні організації та діяльності прокуратури Росії, а разом й України як складової частини імперії, відбулися в період правління Катерини II та Олександра II. Взагалі створення правоохоронної системи в Російській імперії було пов'язано з реформами державного управління, які проводилися Петром I [4, с. 23]. Також, досліджуючи цей історичний період, учні-правознавці наголошують на важливості судової реформи 1864 року, яка мала значний вплив на реформування правоохоронної системи в Україні. Зокрема, як наголошує В. Б. Пчелін, судова реформа 1864 року стала однією з найбільш демократичних і послідовних, оскільки на її основоположних принципах ідеологія формальної рівності відбилася найбільш повно [15, с. 161].

Виняткову роль в системі правоохоронних органів України часів її входження до складу Російської імперії відігравала поліція, яка тривалий час була складовою адміністративного апарату. Її відокремлення від адміністративної влади відбулося лише в першій половині XIX століття з перебудовою центральних органів управління імперії – створення Міністерства внутрішніх справ і Міністерства поліції. Одним з істотних етапів реформування поліції стало звільнення поліцейських органів від низки невластивих для них функцій. Частково це було досягнуто через передання в 1960 році проведення попереднього слідства в кримінальних справах судовим слідчим, а господарських функцій і питань благоустрою – органам земського та міського самоврядування. Розвиток апарату загальної поліції в українських губерніях у другій половині XIX – на початку XX ст. характеризувався створенням нових ланок поліційного механізму. Зокрема, царським урядом було вжито заходів щодо зміцнення поліційного апарату в містах, удосконалення його структури, які

мали відповідати новим умовам міського життя [13, с. 243, 244, 246].

**Висновок.** Отже, як слідує з аналізу наведених позицій, правоохоронна система України під час її перебування в складі Російської імперії зазнала значних змін. Особливого розвитку реформування правоохоронної системи України зазнає наприкінці існування Російської імперії, де значна увага приділяється вдосконаленню існуючої поліцейської та судової системи. Не залишаються без уваги в цей історичний період й органи прокуратури як складові правоохоронної системи держави. Дані процеси супроводжуються відповідними законодавчими приписами, які у подальшому стають основами функціонування правоохоронної системи в наступних історичних етапах розвитку її реформування.

### Література

1. Іванов В. М. Історія держави і права України : підручник. К. : КУПНАУ, 2013. 892 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. 2-ге вид. К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 512 с.
3. Юзікова Н. С. Судові та правоохоронні органи України : навчальний посібник. 4-те вид. перероб. і допов. К. : Істина, 2006. 320 с.
4. Гриценко В. Г. Становлення та розвиток правоохоронної системи України: історико-правовий генезис. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція.* 2017. № 25. С. 22–25.
5. Бондаренко О. С., Литвиненко Т. О. Історичний розвиток правоохоронних органів: досвід США, Великобританії та України. *Молодий вчений.* 2018. № 10 (62). С. 216–222.
6. Кудрявцев В. В. Кримінально-правова охорона життя осіб, що є носіями судової влади, за кримінальним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Одеса, 2006. 205 с.
7. 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.: ХНУВС, 2012. С. 53–56.
8. Гарбовський В. В. Процесуальне забезпечення конфіскації майна в кримінальному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Ірпінь, 2008. 202 с.
9. Білецький Л. Руська правда й історія її тексту. Вінніпег. : Українська Вільна Академія Наук в Канаді., 1993. 166 с.
10. Квасневська Н. Д. Відповідальність за постановлення суддею (судьями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови в Україні (кримінально-правове та кримінологічне дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2009. 212 с.
11. Шевченко Є., Безкровний Є. Історичний розвиток інституту права на звернення осіб на території сучасної України. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2014. № 2 (35). С. 100–104.
12. Терлюк І. Я. Історія українського права від найдавніших часів до XVIII століття. Навчальний посібник з історії держави і права України. Львів, 2003. 156 с.
13. Терлюк І. Я. Історія держави і права України : Навчальний посібник. К. : Атіка, 2011. 944 с.
14. Іванов В. М. Історія держави і права України : Навч. посіб. К: МАУП, 2002. Ч. I. 264 с.
15. Пчелін В. Б. Вплив судової реформи 1864 року на формування наукових уявлень про адміністративне судочинство й адміністративний процес України. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 3. С. 159–162.

### Анотація

**Єднак В. М. Історичний розвиток реформування системи правоохоронних органів в Україні (з давніх часів до утворення СРСР).** – Стаття.

У статті, на основі узагальнення наукових здобутків вчених, здійснено історико-правовий аналіз розвитку реформування системи правоохоронних органів в Україні з давніх часів до утворення СРСР. Констатовано, що особливого розвитку реформування правоохоронної системи України зазнало наприкінці існування Російської імперії, де значна увага приділяється вдосконаленню існуючої поліцейської та судової системи.

**Ключові слова:** історія, реформування, правоохоронні органи, прокуратура, законодавство, Київська Русь, Російська Імперія.

### Аннотация

**Єднак В. М. Историческое развитие реформирования системы правоохранительных органов в Украине (с древнейших времен до образования СССР).** – Статья.

В статье, на основе обобщения научных достижений ученых, осуществлен историко-правовой анализ развития реформирования системы правоохранительных органов в Украине с древних времен до образования СССР. Констатируется, что особого развития реформирования правоохранительной системы Украины претерпело на закате Российской империи, где значительное внимание уделяется совершенствованию существующей полицейской и судебной системы.

**Ключевые слова:** история, реформирования, правоохранительные органы, прокуратура, законодательство, Киевская Русь, Российская Империя.

### Summary

**Yednak V. M. Historical development of law enforcement reform in Ukraine (from ancient times to the formation of the USSR).** – Article.

In the article, on the basis of generalization of scientific achievements of scientists, the historical and legal analysis of the development of reform of the law enforcement system in Ukraine from ancient times to the formation of the USSR is made. It was noted that the particular development of the reform of the Ukrainian law enforcement system was experienced at the end of the existence of the Russian Empire, where considerable attention was paid to the improvement of the existing police and judicial system.

**Key words:** history, reform, law enforcement, prosecutor's office, legislation, Kievan Rus, Russian Empire.