

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

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

### ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ (З ЧАСІВ ІСНУВАННЯ СРСР ПО ТЕПЕРІШНІЙ ЧАС)

**Постановка проблеми.** Повноцінне дослідження будь-якого явища передбачає здійснення аналізу історичного коріння його виникнення та подальшого розвитку. Не викликає сумніву, що саме такі історичні коріння мали вирішальний вплив на сучасний стан функціонування відповідної інституції. Окрім цього, такий аналіз надасть змогу не допустити помилок, що вже мали місце в минулому під час розвитку такої інституції. Не є виключенням у цьому аспекті й система правоохоронних органів України, яка мала становлення та подальший розвиток свого реформування поряд із нашою державою. Дослідження особливостей генезису реформування системи правоохоронних органів в Україні надасть змогу зрозуміти особливості її розвитку, що були спричинені проблемами захисту прав, свобод та інтересів особи у межах відповідного історичного періоду функціонування нашої держави. В цьому контексті слід відзначити, що більшість науковців відзначають, що найбільш важливим історичним етапом розвитку правоохоронної системи України слід вважати революційні та послідовні за ними події. У наукових джерелах цей період позначають часовими межами від 1917 до 1939 років. Зокрема зазначають, що в цей час історично склалося так, що всі органи правоохоронної системи розвивалися паралельно й у процесі свого розвитку набували відповідного статусу та значення [1, с. 23].

**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 відбувалось реформування системи правоохоронних

органів в Україні з часів існування СРСР по теперішній час.

**Виклад основного матеріалу.** У квітні 1917 року для боротьби зі злочинністю виникають озброєні загоны під назвою «Вільного козацтва». Товариства «Вільного козацтва» створювались за козацьким звичаєм у виді територіальної самооборони з виборною старшиною. Згодом цей досвід швидко поширився на Полтавську, Чернігівську, Херсонську та Волинську губернії [2, с. 339]. Зазначені формування діяли поряд з міліцією й були своєрідною формою допомоги останньої. Під час війни «Вільне козацтво» мало вести боротьбу з дезертирством, при демобілізації мали вживатися заходи по забезпеченню порядку і спокою населення, захисту громадян і майна населення від знищення та розтягування. Для забезпечення громадського спокою та добробуту товариства запроваджували кінні та піші загоны козаків і козацької молоді дружини, інші організації. «Вільне козацтво», що стояло на сторожі громадського спокою, діяло на громадських засадах [3, с. 8].

З часом на зміну вільному козацтву пришла служба реєстрових козаків, яка на відмінну від попередньої була державною, оскільки з ними укладався договір на певний термін. При цьому козаки та старшина отримували платню [2, с. 342]. Окремої уваги заслуговує таке правоохоронне утворення того часу як Державна варта. Так, як зауважують у фахових джерелах, на відмінну від попередньої української влади 1917-1918 років Гетьману П. Скоропадському вдалося розробити найбільш виважену й забезпечену правоохоронну систему, основою якої стала Державна варта [2, с. 390]. Тимчасову постанову про зміну чинних законів про міліцію й утворення Державної варти було затверджено гетьманом 18 травня 1918 року, а вже 13 серпня того ж року було затверджено Статут про організацію департаменту Державної варти. Департамент мав відділи з чітко розмежованими функціями. Серед них – такі, що займалися загальними справами

Державної варти (загальний, інспекторський, легітимацийний відділи та секретна частина), і такі, що керували роботою окремих підрозділів варти (залізничний і освідомчий) [4, с. 13]. Взагалі в період з 1917-1921 років на теренах сучасної України було утворено такі правоохоронні органи як жандармерія, варта Гетьманату, народна міліція Директорії, розвідка, контррозвідка, прокуратурія, органи безпеки Директорії й інші спеціальні служби. Основними завданнями даних органів була боротьба зі злочинністю, забезпечення правопорядку та правомірної поведінки в державі [5, с. 122].

Аналіз наведених позицій свідчить про те, що в перехідний період, на початку формування радянської держави, в Україні була відсутня єдина система правоохоронних органів. Функції з правоохорони виконували різні органи, які поєднували таку діяльність із збройним протистоянням від численних загроз того часу. При цьому слід відмітити, що процес становлення та діяльності власне радянської правоохоронної системи здійснювався на основі проголошених революцією загальних принципів революційної доцільності та радянської законності. У цей період відбувався пошук місця правоохоронних органів, у тому числі й міліції, в системі державних інституцій України, формувалися завдання, загальні принципи їх організації та діяльності. Цей процес опирався на досвід і нормативно-правову базу Радянської Росії [2, с. 626].

Протягом всього свого існування радянська система правоохоронних органів стояла, насамперед, на сторожі партійно-державних інтересів правлячої верхівки, а вже потім вирішувала складні завдання охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю в країні [2, с. 629]. Так, судова система республіки протягом 20-30 років зазнавала істотних змін. Початок її реформуванню поклала постанова ВУЦВК від 16 грудня 1922 року, яка затвердила Положення про судоустрій УСРР. Скасовувалися революційні трибунали й чинні тоді судові органи. Встановлювалась єдина система народних судів: народний суд (у межах повітового або міського району) – губернський суд – Верховний Суд УСРР. Нагляд за дотриманням законів, безпосередній нагляд за попереднім слідством, підтримання звинувачення в суді покладалося на державну прокуратуру [6, с. 66-67]. Прокуратура в УСРР була запроваджена після введення інституту Державної прокуратури в РСФРР, і розбудовувалася на заповзичених в останньої політико-правових засадах. Згодом пріоритетною юридичною основою діяльності органів прокуратури УСРР стають загальносоюзні нормативно-правові акти – Конституція СРСР 1924 року, Основи судоустрою Союзу РСР і союзних республік від 29 жовтня 1924 року та

Основи кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік від 31 жовтня 1924 року. Від часу створення прокуратури УСРР правовою основою її діяльності стало затверджене ВУЦВК «Положення про прокурорський нагляд» від 28 червня 1922 року. У систему прокуратури входили також губернські прокурори, які мали помічників, у тому числі у повітах, і військові прокурори [2, с. 645].

В якості окремого історичного проміжку часу розвитку реформування правоохоронної системи України слід вважати події 1939-1945 років. Так, з початком війни було проведено роботу із централізації органів державної безпеки, органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів. Як відмічає В. Г. Гриценко, у цілому цей час важливий в історично-правовому становленні правоохоронної системи, тому що саме тоді помітними стають всі недоліки, які були в правоохоронній системі радянської держави. Особливо це виявилось під час воєнних дій. Діяльність усіх органів правоохоронної системи того часу спрямовувалася на захист й охорону національних інтересів і безпеки держави [1, с. 23]. При цьому, наголошується на тому, що аналіз діяльності правоохоронних органів у цей історичний період свідчить про дисфункціонування та призупинення розвитку правоохоронної системи, яка була майже вся воєнізована й не могла виконувати своє пряме призначення [7, с. 23].

У післявоєнний період відбувається реорганізація органів державної безпеки та внутрішніх справ. У 1953 році, після смерті Й. Сталіна, Л. Берія, прагнучи захопити владу, ініціював об'єднання окремих міністерств держбезпеки та внутрішніх справ в одне міністерство (МВС СРСР) і очолив його. Проте після арешту Л. Берії органи держбезпеки знову виокремлюються. Для керівництва ними при Раді Міністрів утворюється Комітет державної безпеки [6, с. 121]. У цей період відбувається й відновлення повноцінного прокурорського нагляду, що стало можливим завдяки ліквідації Особливої наради, «трійок», внутрішньої прокуратури НКВС та інших позасудових органів. Цей крок спричинив підняття ролі та значення прокуратури. Вже у вересні 1953 року в УРСР згідно з наказом Генерального прокурора СРСР було ліквідовано внутрішню прокуратуру силових (органів держбезпеки та міліції) відомств, і вперше за багато років було створено відділ з нагляду за розслідуванням в органах державної безпеки. Було внесено зміни в структуру органів прокуратури. Так, у лютому 1959 року в Прокуратурі СРСР і прокуратурах союзних республік були створені спеціальні органи – колегії. Відтоді одноособова відповідальність керівника за прийняття рішення та про ведення його в життя поєднується

з колегіальністю в обговоренні найважливіших питань. А це сприяло поліпшенню діяльності прокуратури. У травні 1960 році прокуратурам союзних республік передавалися функції транспортної прокуратури. Останню ліквідували в складі прокуратури СРСР [2, с. 837-838].

Отже, правоохоронна система України під час її входження до складу радянського союзу відчуває постійних змін, що пов'язано із потребами відповідного історичного періоду. На початку свого функціонування її завданням стає охорона й захист державних інтересів, а захист прав, свобод та інтересів людини й громадянина відходять на другорядний план. У цілому таке положення справ зберігалось протягом всього існування радянської правоохоронної системи. Під час другої світової війни розвиток правоохоронної системи майже зупиняється, що пов'язано із необхідністю залучення майже всіх її складових до проведення бойових дій. У наступний період і аж до занепаду радянського союзу відбувається певний поштовх у розвитку реформування правоохоронної системи. Проте, досі захист прав і свобод особи є не першорядним завданням даної системи. Основними складовими правоохоронної системи цього періоду є міліція, органи прокуратури, а також органи державної безпеки.

Наступний історичний етап реформування правоохоронної системи України розпочинається з 1990 року. Саме в цей рік 16 липня було проголошено Декларацію «Про державний суверенітет України». У даному нормативно-правовому акті окреме місце відводиться питанням внутрішньої та зовнішньої безпеки, що свідчить про їх першорядне значення. Зокрема, вказується, що Українська РСР має право на власні Збройні Сили. При цьому Українська РСР має власні внутрішні війська й органи державної безпеки, підпорядковані Верховній Раді Української РСР [8]. 24 серпня 1991 року постановою Верховної Ради Української РСР було утверджено Акт проголошення незалежності України, відповідно до положень якого було створено самостійну українську державу – Україну із неподільною та недоторканою територією. У цей період наша держава зіштовхнулася з необхідністю перегляду й фактично перебудовою існуючої правоохоронної системи відповідно до проголошених принципів побудови правової та демократичної держави. Про такі наміри свідчить й аналіз прийнятого в ті часи законодавства. Зокрема, як було зазначено в ст. 4 Закону України «Про правонаступництво» від 12 вересня 1991 року, органи державної влади й управління, органи прокуратури, суди та арбітражні суди, сформовані на підставі Конституції (Основного Закону) Української РСР, діють в Україні до створення органів державної влади й управління, органів прокуратури, судів

та арбітражних судів на підставі нової Конституції України [9]. Аналіз наведених положень є свідченням того, що на момент здобуття Україною незалежності в спадок їй залишилась діюча на той час радянська правоохоронна система із притаманними їй духу складовими, які, в першу чергу орієнтувалися на забезпечення інтересів правляючої еліти, а не прав, свобод та інтересів пересічних громадян.

Прийняття Декларації про державний суверенітет України й Акта проголошення незалежності України, а також обрання нашою державою курсу на реальне забезпечення прав і свобод громадян, затвердження верховенства закону викликало необхідність реформування існуючої правоохоронної системи. Саме для цього постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року було схвалено Концепцію судово-правової реформи. Як було зазначено в положеннях вказаного нормативно-правового акта, необхідність судово-правової реформи обумовлена тим, що суди республіки, вся система юстиції і чинне законодавство, яке регулює діяльність правоохоронних органів, переживають глибоку кризу, викликану багатьма факторами, які негативно впливали на їх діяльність. Суди не завжди надійно охороняли права і свободи людини, являли собою важливий інструмент командно-адміністративної системи й змушені були бути провідниками її волі. Суд не мав влади, а влада безконтрольно користувалась судом. Судово-правова реформа повинна привести судову систему, а також всі галузі права у відповідність із соціально-економічними та політичними змінами, що відбулись у суспільстві [10]. Здійснивши аналіз положень Концепції, учені-правознавці цілком слушно зауважують, що можна з упевненістю стверджувати, що завдяки її прийняттю в Україні було визначено основні напрямки та правові засади формування судової влади та правоохоронних органів, що повинні мати місце в демократичній, правовій державі. Проте, наголошує В.Б. Пчелін, визначені в Концепції основи формування судочинства та правоохоронних органів мали скоріш декларативний характер, оскільки чимало її положень були або взагалі не реалізовані або ж реалізовані через багато років [11, с. 33-34].

На початку здобуття незалежності Україною приймається значна кількість нормативно-правових актів, які визначили правові засади функціонування правоохоронної системи та її окремих складових: Закон України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року; Закон України «Про Конституційний Суд України» від 3 червня 1992 року; Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року; Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року; Закон України «Про прокуратуру» від 11 листопада

1991 року; Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року; Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року; Закон України «Про адвокатуру» від 19 грудня 1992 року; Закон України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 року та багато інших.

Переломним моментом як в історії розвитку реформування системи правоохоронних органів, так і всіх інших правових інституцій в Україні слід вважати прийняття Основного Закону України – Конституції України від 28 червня 1996 року. Як було вказано в ст. 17 вищенаведеного нормативно-правового акта, забезпечення державної безпеки та захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація та порядок діяльності яких визначаються законом. При цьому в положеннях Основного Закону України окреме місце відводиться питанням функціонування прокуратури (Розділ VII) та правосуддя (Розділ VIII), що свідчить про особливе значення даних складових правоохоронної системи України того часу. Як цілком слушно зауважує В. М. Іванов у навчальному посібнику «Історія держави і права», прийняття Конституції України – історична подія, що знаменувала п'ятирічний період утвердження суверенної України, заклала підвалини для її становлення як демократичної, соціальної та правової держави [6, с. 185]. При цьому, як відмічає В. Ф. Бойко в навчальному посібнику «Мала судова реформа в Україні: необхідність, сутність, проблеми та перспективи», із прийняттям Конституції України чимало законодавчих положень, які регулювали судову діяльність і діяльність правоохоронних органів, мали суттєво змінитися. Це, наголошує вчений, пов'язано насамперед із поширенням юрисдикції судів на всі правовідносини в державі, з необхідністю реально забезпечити конституційне право громадян на судовий захист [12, с. 4]. Отже, прийняття Основного Закону України спричинило необхідність перегляду існуючих на той час підходів до забезпечення охорони й захисту прав, свобод та інтересів особи, що мало відбутися внаслідок реформування правоохоронної системи держави.

Так, на початку нового століття приймається ряд важливих нормативно-правових актів, а до існуючих, в тому числі Закону України «Про прокуратуру», вносяться значні зміни. Серед таких нормативно-правових актів, в першу чергу, слід назвати Закон України «Про судоустрій» від 7 лютого 2002 року. У подальшому даний нормативно-правовий акт втратив свою юридичну силу внаслідок прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року. Останній був визнаний таким, що втратив чинність унаслідок прийняття Закону

України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року. Суттєвого оновлення зазнали й нормативно-правові основи функціонування органів прокуратури. Зокрема, були прийнято новий Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [13].

Події, які сталися в 2013-2014 роках продемонстрували неефективність існуючої на той час правоохоронної системи в Україні. Злам відбувся в листопаді 2013 року під час революції на Майдані, коли суспільство проявило недовіру до чинної державної влади та правоохоронної системи. Громадяни зрозуміли, що основне завдання (захист їх прав та свобод) правоохоронними органами не виконується, а, навпаки, більшість суспільства визначає систему правоохоронних органів як репресивні. Як відмічають у фахових джерелах, причиною цього явища є те, що Україні 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 [1, с. 24]. При цьому найбільші претензії суспільство пред'являло до такої складової правоохоронної системи як міліція. Наслідком цього стало ліквідація міліції як правоохоронного органу й створення на її місці принципово нового – поліції. Так, Закон України «Про Національну поліцію» було прийнято 2 липня 2015 року. Проте й на сьогодні не можна з упевненістю казати, що реформування поліції (міліції) завершено й взагалі успішно протікає.

**Висновки.** Таким чином, в різні історичні часи свого існування правоохоронна система України зазнавала постійних змін, що, в першу чергу, було обумовлено потребами держави й суспільства в конкретно взятій історичний період. На сьогодні ж можна з упевненістю казати, що існуюча правоохоронна система України перебуває в активній стадії реформування, про що свідчить як створення кардинально нових органів (поліція), так і повне перезавантаження існуючих (прокуратура, суди). Проте про досягнення якихось значущих результатів говорити ще зарано.

#### *Література*

1. Гриценко В. Г. Становлення та розвиток правоохоронної системи України: історико-правовий генезис. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. Юриспруденція. 2017. № 25. С. 22-25.
2. Терлюк І. Я. Історія держави і права України: Навчальний посібник. К.: Атіка, 2011. 944 с.
3. Михайленко П. П., Кондратьєв Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: У 3-х т. К.: Генеза, 1997. Т. 1: 1917-1925. 504 с.
4. Тимощук О. В. Державна варта Української Держави (історико-юридичний аналіз) / Відповідальний редактор Усенко І. Б. К., 1998. 72 с.

5. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2015. 235 с.

6. Іванов В. М. Історія держави і права: Навч. посіб. К. : МАУП, 2002. Ч. 2. 2003. 224 с.

7. Гриценко В. Г. Адміністративно-правові засади оптимізації правоохоронної системи в Україні: [монографія] / В. Г. Гриценко. Кіровоград : Полімед-Сервіс, 2014. С. 37-82.

8. Декларація про державний суверенітет України : від 16 лип. 1990 р. № 55-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 429.

9. Про правонаступництво України : Закон України : від 12 верес. 1991 р. № 1543-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 46. Ст. 617

10. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : постановою Верховної Ради України від 28 квіт. 1992 р. № 2296-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 30. Ст. 426.

11. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. Х., 2017. 485 с.

12. Бойко В. Ф. «Мала» судова реформа в Україні: необхідність, сутність, проблеми та перспективи: Навч. посіб. К. : МАУП, 2002. 72 с.

13. Про прокуратуру : Закон України : від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 12.

#### Анотація

**Єднак В. М. Історико-правовий аналіз реформування системи правоохоронних органів в Україні (з часів існування СРСР по теперішній час).** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм законодавства яке діяло у різні часи, здійснено історико-правовий аналіз реформування системи правоохоронних органів в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. Відзначено, що на сьогодні можна з упевненістю казати, що існуюча правоохоронна система України перебуває в активній стадії реформування, про що свідчить як створення кардинально

нових органів (поліція), так і повне перезавантаження існуючих (прокуратура, суди).

**Ключові слова:** історія, аналіз, реформування, система, правоохоронні органи, законодавство, СРСР, Україна.

#### Аннотация

**Єднак В. М. Историко-правовой анализ реформирования системы правоохранительных органов в Украине (со времен существования СССР по настоящее время).** – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм законодательства, которое действовало в разные времена, осуществлен историко-правовой анализ реформирования системы правоохранительных органов в Украине со времен существования СССР по настоящее время. Отмечено, что на сегодня можно с уверенностью говорить, что существующая правоохранительная система Украины находится в активной стадии реформирования, о чем свидетельствует как создание кардинально новых органов (полиция), так и полная перезагрузка существующих (прокуратура, суды).

**Ключевые слова:** история, анализ, реформирование, система, правоохранительные органы, законодательство, СССР, Украины.

#### Summary

**Yednak V. M. Historical and legal analysis of the reform of the law enforcement system in Ukraine (since the existence of the USSR to the present).** – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the legislation that has been operating at different times, a historical and legal analysis of the reform of the law enforcement system in Ukraine since the time of the USSR's existence is made. It is noted that today it is safe to say that the existing law enforcement system of Ukraine is in an active stage of reform, as evidenced by the creation of radically new bodies (police) and the complete reboot of existing ones (prosecutor's office, courts).

**Key words:** history, analysis, reform, system, law enforcement, legislation, USSR, Ukraine.