

ДОСВІД СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОРГАНИ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ СРСР

КАЧИНСЬКА Мар'яна Олександрівна - старший викладач кафедри адміністративної діяльності ОВС Харківського національного університету внутрішніх справ

В статті розглянуто проблеми систематизації законодавства об органах охорони правопорядку СРСР. Автор, звертає увагу на ряд проблем, серед яких існують велика кількість неупорядкованих нормативних актів, відсутність скоординованих і послідовних дій в процесі систематизації.

Глибокі й невідворотні перетворення, що відбуваються в Україні, вимагають перебудови і значного підвищення на цій основі рівня ефективності та якості діяльності державних органів. Органи охорони правопорядку є великою складною структурою в системі державних органів, їх діяльність спрямована на забезпечення охорони громадського порядку, громадської безпеки, прав і свобод, законних інтересів суспільства та держави від протиправних посягань [1, с. 94]. Така діяльність регламентована великою кількістю нормативно-правових актів, серед яких чільне місце посідають нормативні акти прийняті за радянських [2;3].

Ці та інші приклади, на наш погляд, яскраво свідчать про важливу роль вивчення систематизації нормативно-правових актів про органи охорони правопорядку СРСР загалом та УРСР зокрема, тому що, повноцінне функціонування суспільства та держави можливе за наявності ефективної та сталої діяльності вказаних органів. З огляду на це, набуває актуальності дослідження питання систематизації

законодавства про органи правопорядку СРСР, що і є основною метою даної статті. Відзначимо, що на сьогодні в українській правовій науці поняття систематизації законодавства про органи охорони правопорядку СРСР завдяки науковій діяльності В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. О. Бандурки, Ю. П. Битяка, С. М. Гусарова, А.Т.Комзюка, Р. С. Мельника, М. В. Корнієнка, О.Кононенка, Р. М. Опацького та ряду інших авторів набули певного наукового з'ясування, проте цей процес ще не можна вважати завершеним. Це пов'язано насамперед з відсутністю вичерпного офіційного визначеного систематизованого нормативного акту який би регламентував би відносини у вказаній сфері, що, безумовно, негативно впливає на ефективність, а подекуди і законність правозастосування, перш за все, у сфері діяльності органів охорони правопорядку.

Продовженням наукової роботи над зазначеною проблематикою є дана стаття, новизна якої полягає в тому, що дослідження систематизації законодавства про органи охорони правопорядку колишнього СРСР здійснюватиметься через призму адміністративного права. Таким чином, досягти мети даної статті планується через вивчення адміністративного досвіду у сфері наукового визначення та нормативного закріплення вказаних категорій, з подальшим формулюванням власних висновків.

Перш за все необхідно звернути увагу на особливість законодавства та права СРСР за-

галом й про органи охорони правопорядку зокрема. Так, вчені-адміністративісти Р. Ф. Калістратова і Л. Ф. Лесницька у своїх працях вказували, що радянське право це один із впливових інструментів керівництва суспільством, що дозволяє державі оперативно реагувати на численні нові тенденції і потреби розвитку країни, один із найважливіших важелів пристосування соціалістичних суспільних відносин у комуністичні, дієвий спосіб виховання нової людини [4, с. 20]. Отже, відзначимо специфічну функцію радянського права – це управління певними видами суспільних правовідносин.

Велика кількість нормативних актів радянського законодавства [5, с.16] зумовила появу питання щодо його удосконалення.

Питанню систематизації законодавства СРСР загалом та Української Радянської Соціалістичної Республіки зокрема приділялась значна увага радянськими науковцями [6, с. 33-40; 7, с. 45-53; 8, с. 88-94; 9, с. 46-55; 10, с.56-65; 11, с. 154-156; 12, с.28-36]. Так, вперше про її необхідність вперше було вказано у 20 роках ХХ століття [13, с. 15]. Означений процес набув свого розвитку і у 70 роках, а саме, на Звітному докладі ЦК КПСС ХХІV з'їзду партії було звернено увагу на велике значення удосконалення радянського законодавства [14; с. 30]. У свою чергу вдосконалення законодавства визначалось досить складним процесом, який поділявся на два основні напрямки:

- а) поточна правотворчість;
- б) кодифікація [14, с. 30].

Різниця між означеними напрямками полягає у тому, що в поточній правотворчості законодавець головною ціллю ставить вирішення відповідних питань політичного, економічного, культурного життя суспільства, а при кодифікації — окрім означеного, вирішує завдання щодо впорядкування норм, які уже існують з того ж питання [14, с. 30].

Предметом систематизації, як це визначено у низці нормативних актів радянського періоду, – це юридичні нормативні акти, тобто акти до складу яких входили норми радянського права [15, с. 104].

Питання систематизації радянського законодавства розглядалось як раціональний

процес. Означений вид діяльності здійснювався згідно з затвердженою попередньою схемою (планом) та має на меті досягнення конкретних цілей. Різні форми систематизації у різний спосіб пов'язані із системою права. Кодифікація, на думку, Л. С. Ясович, є найвищим видом систематизації, під час якого надається систематичний виклад юридичних норм в переробленому і внутрішньо узгодженому вигляді. Та більше того, продовжує Ясович Л. С., про істинну кодифікацію мова може йти лише при створенні Основ і кодексів відповідно до галузей права [15, с. 106].

Заслугує на окрему увагу той факт, що у СРСР питанням систематизації законодавства займався спеціально уповноважений орган – Юридична комісія при Раді Міністрів СРСР [16, с. 111]. Відповідно до пункту 3 Положення про Юридичну комісію при Раді Міністрів Союзу РСР основними завданнями вказаної комісії визначалось вивчення досвіду роботи із систематизації і кодифікації законодавства союзних республік [16, с. 112]. Відповідні Юридичні комісії при Раді Міністрів були створені у кожній союзній республіці.

Юридична комісія при Раді Міністрів Союзу РСР здійснювала упорядкування збірників діючого законодавства Союзу РСР за окремими галузями права. Їх цінність полягала у тому, що нормативні акти вперше були розміщені у чітко систематизованому порядку, а також всі діючі акти відносились лише до однієї галузі права, вказувались всі необхідні зноски [16, с. 111].

Діяльність Юридичних комісій при Раді Міністрів СРСР щодо систематизації законодавства мала меті досягнення таких цілей:

- ліквідацію певного розриву між бистріми темпами розвитку народного господарства, науки та культури республік і станом законодавства і приведення нормативних актів у відповідність до потреб практики комуністичного будівництва;
- забезпечення діючим нормативним матеріалом органи державної влади і управління, посадових осіб державного апарату, всіх працівників, діяльність яких пов'язана із застосуванням правових норм [17, с. 136].

Отже, як проміжний висновок можна відзначити, що першій половині двадцятого століття радянський законодавець звертає особливу увагу на необхідність вдосконалення та впорядкування законодавства у державі. У Союзі РСР розпочинається робота щодо створення відповідних державних органів, які б займались вказаним питаннями. Вчені того періоду активно досліджують означену проблематику, а саме йде пошук визначення критеріїв, напрямів та підходів щодо систематизації, встановлюють її основні завдання щодо.

Важливим під час систематизації радянського законодавства першої половини 20 століття постало питання визначення галузей права, які потребують союзної систематизації та республіканської систематизації. Оскільки, саме вдосконалення республіканського безпосередньо залежало від удосконалення союзного [18, с. 86].

До питань, які належали до союзного впорядкування було віднесено адміністративне та кримінальне законодавства. На нашу думку, самі галузі права становлять основу законодавства про органи охорони правопорядку СРСР. Проте, вказуй перелік не є вичерпним, та може бути доповнений іншими галузями права.

Важливим питанням під час проведення систематизації радянського законодавства органи охорони правопорядку першої половини 20 століття постало питання у яких межах може бути здійснено систематизацію республіканського законодавства, за умови що систематизація союзного законодавства знаходиться лише на стадії підбору нормативного матеріалу [18, с. 86]. З цього приводу, варто погодитись із позицією М. А. Копиловською, про те що, радянська влада визнала пріоритетною систематизацію республіканського законодавства [18, с. 86]. На нашу думку, це зумовлено необхідністю оперативного прийняття рішення з конкретного питання. Проте, не слід забувати й проте, що положення нормативних актів, які приймалися не повинні були суперечити союзному законодавству. А у випадку виникнення такої невідповідності – республіканські норми автоматично втрачали силу.

Так, наприклад, в Українській РСР встановлювався трьох місячний термін звернення з приводу юридичних спорів (Указ Президіума Верховної Ради УРСР від 24 вересня 1958 р.), проте у союзному законодавстві з цього приводу нічого не вказано [18, с. 91].

На думку, Міністра юстиції Української РСР Е. І. Згурської, систематизація адміністративного права повинна здійснюватись шляхом розробки загальносоюзних Основних начал адміністративного законодавства та адміністративних кодексів республік [19, с. 103].

Розглядаючи питання систематизації нормативних актів про органи охорони правопорядку СРСР необхідно відзначити особливу увагу законодавця щодо видання окремих збірників, бюлетенів та інших практичних посібників. Так, розпочато практику видання відділом систематизації законодавства прокуратури СРСР щомісячного бюлетеня поточного законодавства [16, с. 113].

Іоаннесян К. И. вказує, що використання тогочасних окремих видань у формі довідників чи збірників, у яких тим чи іншим чином систематизовано законодавство з окремих галузей народного господарства чи окремих галузей права, не може задовольнити потреб працівників радянського апарату, державних и громадських організацій та широких верств населення [16, с.113]. Вченим констатується не відповідність окремих збірників змінам що відбувались у тогочасному законодавстві.

Так, наприклад, станом на 1962 рік «Довідник із законодавства для судово-прокурорських працівників», що був прийнятий у 1949 році, регламентував правовідносини, що виникали між працівниками судових та прокурорських органів та іншими суб'єктами права. Однак, у ньому не були враховані нові положення таких документів, як:

- Положення про Верховний суд СРСР;
- Положення про прокурорських нагляд в СРСР;
- Основи кримінального законодавства СРСР;

- Основи кримінального судочинства Союзу РСР та союзних республік;
- Основи законодавства про судострій Союзу РСР, союзних та автономних республік;
- Основи цивільного законодавства СРСР;
- Основи цивільного судочинства Союзу РСР і союзних республік [16, с. 113].

Однак, вказані документи не зважаючи на їх тогочасну новизну та актуальність, також потребували вдосконалення. Так, наприклад, кримінальне законодавство містило розбіжності у окремих нормах залежно від республіки у якій їх застосовували. З цього приводу на науковій конференції на тему «Питання застосування нових кодексів союзних республік і завдання кодифікації законодавства», що відбулась у юридичному факультеті Казахстанського державного університету імені С. М. Кірова, за участю 150 наукових та практичних працівників органів суду, прокуратури, міліції та арбітражу, майор міліції А. Я. Гінзбург виступив із доповіддю. Він у своїй доповіді про «Деякі питання боротьби із злочинами пов'язаними із наркотиками» констатував, що існує розбіжність у нормах, що встановлюють відповідальність за правопорушення у сфері обігу наркотичних речовин [20, с. 140].

Майор міліції А. Я. Гінзбург для усунення вказаної невідповідності законодавства союзних республік запропонував встановити тісну взаємодію між органами міліції, виправно-трудових установ, Комітетом державної безпеки і прокуратурою. Окрему увагу він присвятив необхідності здійснення широких профілактичних заходів на шляху боротьби із правопорушеннями у сфері обігу наркотичних речовин [20, с. 140].

Необхідно відзначити пропагандистку спрямованість діяльності всіх державних органів, органів охорони правопорядку у тому ж числі. Вказане, у свою чергу, сприяло вдосконаленню норм законодавства стосовно таких правопорушень, як розкрадання соціалістичного майна. Так, М. Васильєв та С. Я. Булатов вказували, що боротьба із злочинністю проти соціалістичної власнос-

ті залишається однією із найважливіших завдань судових і слідчих органів, прокуратури, міліції і радянської громадськості [20, с.140].

Основи кримінального судочинства Союзу РСР та союзних республік й Основи кримінального законодавства СРСР, на думку В. К. Звирбуль, не розкривали поняття обставин, що сприяють вчиненню правопорушень, що ускладнювали практичну діяльність слідчого, прокурора та судді. На думку, означеного вченого, під час розгляду кожної справи, обов'язково необхідно встановити такі питання:

- обставини, під впливом яких виник антигромадський намір;
- обставини, під впливом яких ці суспільно небезпечні наміри втілились у бажання вчинити суспільно небезпечні дії;
- обставини, які сприяли та спрощували здійснення безпосередньо самого суспільно небезпечного діяння [20, с.139].

Отже, підсумовуючи вище вказане значимо, що процес систематизації радянського законодавства першої половини 20 століття був зумовлений існуванням великої кількості не впорядкованих та змінних нормативних актів у різних галузях права. Систематизація радянського законодавства загалом та законодавства про органи охорони правопорядку характеризується хаотичністю та непослідовністю.

Література

1. Качинська М. О. Напрями адміністративної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми / М. О. Качинська // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – 2010. – №919. – С. 94-98
2. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки від 29.07.1991 р. № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>
3. Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Українській РСР від 27 лютого 1991 р.

АНОТАЦІЯ

В статті з'ясовано зміст понять «мета» та «завдання»; охарактеризовано мету та завдання нагляду за дотриманням адміністративного законодавства, який здійснюють органи прокуратури.

SUMMARY

This paper defines the notion of "objective" and "task", describes the purpose and objectives of the supervision of compliance with administrative law, which is implemented by the prosecution.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=49-91-%EF>

4. Каллистратова Р. Ф. Обновление и совершенствование законодательства / Р. Ф. Каллистратова, Л. Ф. Лесническая // Советское государство и право. – 1967. – №2. – С. 20-25

5. Курьлев С. В. Совершенствование законодательства как условие строгого соблюдения принципа социалистической законности / С. В. Курьлев // Правоведение. – 1965. – №4. – С.15-16

6. Поленина С. В. Система советского законодательства / С. В. Поленина // Советское государство и право. – 1971. – №6. – С. 33-40

7. Ромашкин П. С. О кодификации принципов международного права, признанных уставом Нюрнбергского трибунала / П. С. Ромашкин // Советское государство и право. – 1966. – №11. – С. 45-53

8. Боботов С. В. Систематизация и кодификация законодательства ПНР на современном этапе/ С. В. Боботов, И. С. Власов // Советское государство и право. – 1966. – №8. – С. 88-94

9. Мовчан А. П. О значении кодификации принципов международного права / А. П. Мовчан // Советское государство и право. – 1965. – №1. – С. 46-55

10. Братусь С. Н. О научно-организационных формах совершенствования советского законодательства / С. Н. Братусь, И. С. Самощенко // Советское государство и право. – 1964. – №4. – С.56-65

11. Алексеев С. С. Исследование теоретических проблем систематизации законодательства / С. С. Алексеев, О. А. Красавчиков // Советское государство и право.

– 1965. – №2. – С.154-156

12. Ахметов Х. Б. Систематизация законодательства Казахской ССР / Х. Б. Ахметов, С. Б. Байсалов, В. М. Левченко // Советское государство и право. – 1970. – №10. – С.28-36

13. Гриценко І. Кодифікація адміністративного права: історія та перспективи / І. Гриценко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2007. – № 74-76. – С. 15-17

14. Шебанов А. Ф. Система законодательства как научная основа кодификации / А. Ф. Шебанов // Советское государство и право. – 1971. – №12. – С. 30-38

15. Сергеев И. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / И. Сергеев // Советское государство и право. – 1961. – № 9. – С. 104-107

16. Иоаннесян К. И. Актуальные вопросы систематизации законодательства / К. И. Иоаннесян, Л. О. Торосян // Советское государство и право. – 1962. – №5. – С.111-113

17. Москвин С. С. Конференция по вопросам систематизации республиканского законодательства / С. С. Москвин, Р. М. Романов // Советское государство и право. – 1966. – №3. – С.137-139

18. Копыловская М. А. О некоторых вопросах систематизации законодательства союзных республик / А. О. Копыловская // Советское государство и право. – 1961. – №12. – С.86-93

19. Згурская Е. И. О состоянии и задачах систематизации советского законодательства / Е. И. Згурская // Советское государство и право. – 1961. – №9. – С.101-104

20. Ботанов И. К. Научная конференция о кодификации / И. К. Ботанов, Г. И. Тулеугалиев // Советское государство и право. – 1963. – №12. – С.138-141