

УДК 351.741

Д.М. Полонський

ВПЛИВ ПОРУШЕНЬ ЗАКОННОСТІ

В ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ НА СТАН

■ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВОПОРЯДКУ

В статті обґрунтована актуальність розгляду теоретичних та прикладних проблем забезпечення законності та національного правопорядку, проаналізовано вплив організаційно-правового забезпечення міліцейської діяльності на стан законності та правопорядку в Україні, досліджено окремі напрямки та перспективи його удосконалення.

Ключові слова: *правопорядок, законність, міліція, організація, правове забезпечення.*

В статье обосновывается актуальность рассмотрения теоретических и прикладных проблем обеспечения законности и национального правопорядка, проанализировано влияние организационно-правового обеспечения милицмейской деятельности на состояние законности и правопорядка в Украине, исследуются отдельные направления и перспективы его усовершенствования.

Ключевые слова: *правопорядок, законность, милиция, организация, правовое обеспечение.*

In this article the author substantiates the currency of the theoretical and applied problems of ensuring law and order, analyzes some organizational and law guarantees of the police activity which influence law and order in Ukraine, researches the perspectives of their improvement.

Key words: *law and order, organization, law guarantees, police activity.*

Утвердження, гарантованість та охорона прав людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, свободи та недоторканності є основними завданнями для молодшої української держави. Вирішення цих завдань вимагає від України проведення найрішучіших заходів з побудови та затвердження правової держави. Розуміючи, що головною ознакою правової держави є панування в ній права і закону, визначимо, що на сьогодні однією з провідних державних функцією є встановлення та забезпечення державою національного правопорядку.

У найбільш загальному вигляді вказана функція має вираження у безпосередній діяльності державних органів щодо протидії незаконним порушенням прав, свобод та інтересів особистості, попередження цих правопорушень, поновлення порушеного права, притягнення винуватих до відповідальності, а в окремих випадках відшкодування завданої шкоди.

На наш погляд, авангардна роль у цій справі належить міліції. Адже міліція, як особливий орган державного управління, не тільки організовує, але й безпосередньо здійснює охорону громадського порядку і боротьбу зі злочинністю, виконує інші правоохоронні функції, тим самим послідовно забезпечуючи правопорядок у нашій державі. Результати міліцейської діяльності є своєрідним "лакмусом" стану правопорядку у суспільстві.

При цьому, внаслідок певної динамічності, процес забезпечення правопорядку, у тому числі силами міліції, вимагає постійного вдосконалення, оновлення методів і форм здійснення, усунення організаційно-правових проблем, що постійно виникають під час реалізації правових норм, охорони прав і законних інтересів людини, що зі свого боку зумовлює виникнення постійної уваги з боку правників до проблем забезпечення правопорядку.

Свого часу процеси формування правопорядку були предметом вивчення цілої плеяди правників. Завдяки працям М.Г. Александрова, В.В. Борисова, В.В. Варчука, П. Граціанського, О. Іоффе, В.В. Кайназарова, Ф. Кечекяна, Г. Котляревського, В.В. Лазарева, О.П. Мовчана, О.Ф. Мураметса, П.О. Недбайла, О.О. Піонтковського, Л.Л. Попова, П.М. Рабиновича, І.В. Самошенка, Б.В. Саванелі, М.Д. Шаргородського, Т.М. Шамбі, Л.С. Явича та інших була розроблена теорія правопорядку, ряд висновків і положень якої не тільки зберегли своє значення до цього часу, а й надбали загального визнання серед вчених як фундаментальні засади вітчизняної теорії права.

Разом з тим, на думку окремих дослідників коло проблем, що зокрема охоплює питання:

- поняття та структури правопорядку;
- базові (ключові) принципи, на основі яких має вибудовуватися його модель;
- критерії, що дозволяють подати об'єктивну оцінку його реального стану в різних сферах суспільного життя;
- способи зміцнення правопорядку в умовах продовжуваних реформ, ускладнення соціально-політичної та економічної обстановки та інше;

й досі чекають свого висвітлення правниками - теоретиками, представниками галузевої та прикладної юриспруденції [1, 167].

Так, на слухну думку А.Ф. Крижанівського, актуалізація проблематики правопорядку в сучасній українській юриспруденції і в теоретичному і в прикладному аспектах - результат впливу цілого

комплексу факторів, тут і очевидна невідповідність стану правової сфери очікуванням і потребам суспільства, низький рівень впорядкованості суспільних відносин, забезпечення прав, свобод та інтересів людини в Україні, неспроможність теоретичної і практичної юриспруденції подолати лозунгові підходи до формування і забезпечення надійного та усталеного порядку в суспільстві, ґрунтованого на правових засадах, запропонувати дієві засоби зламу протидії вказаним негативним тенденціям [2, 62].

Зі свого боку акцентуємо, що перманентні зміни в законодавстві, часто нечіткі та навіть суперечливі численні реорганізації, кадрові перестановки, затягнуте реформування міліцейської системи та інше, помітно ускладнюють процеси встановлення та забезпечення правопорядку силами міліції України. Вказані обставини свідчать про наявність не тільки гострих політичних та соціально-економічних, а й науково-правових проблем, що потребують свого вирішення.

Виходячи з наведеного визначимо, що метою цієї статті є висвітлення окремих теоретичних та практичних проблем формування правопорядку силами міліції, а також пошук ймовірних шляхів щодо їх вирішення.

Акцентуємо, що останнім часом вітчизняна наука серед головних шляхів оптимізації забезпечення правопорядку у державі, окремо виділяє заходи щодо зміцнення законності у правоохоронній діяльності [3, 832]. Й дійсно, було б невірно вважати, що правопорядок можливо забезпечити будь-якими засобами, в тому числі і незаконними. В цьому полягає принципова відмінність правопорядку від узаконеного свавілля.

Разом з тим погоджуючись з наведеним поглядом, ми маємо зазначити, що на сьогодні порушення законності у діяльності міліції України переважно детерміновані характером та динамікою негативних організаційно-правових умов та чинників, у яких відбувається ця діяльність. До останніх, на наш погляд, слід віднести:

- *недоліки і суперечливий характер нормативно-правової бази в сфері міліцейської діяльності;*
- *недосконалість організаційно-управлінських структур міліцейської системи;*
- *невідповідність між службовими функціями та обов'язками і правами працівників;*
- *організаційні недоліки у підборі, розстановці та вихованні кадрів;*
- *незадовільне матеріально-технічне забезпечення служби; незадовільний рівень стимулювання діяльності працівників міліції, тощо.*

Вважаємо, що сукупний вплив організаційно-правових чинників на міліцейську діяльність створює певну стійку й дуже негативну обстановку в цій діяльності.

Так під час виконання працівниками міліції конкретних функціональних завдань та службових обов'язків виникає конфлікт між вимогами встановленими чинним законодавством та об'єктивною можливістю реалізувати ці вимоги у конкретній життєвій ситуації.

Це насамперед викликаними тим, що моделі управлінських рішень в міліцейській діяльності, встановлені законами чи підзаконними нормативно-правовими актами, частіш за все не відповідають загально визнаним вимогам законності, справедливості, доцільності та обґрунтованості. З іншого боку вказані моделі частіш за все не забезпечені діючими правовими чи організаційними інструментами, чіткими адміністративними процедурами, фінансовими та матеріально-технічними ресурсами необхідними для їх ефективної реалізації.

На практиці, внаслідок зазначеного, все частіш виникають ситуації коли співробітники міліції вимушені самостійно шукати можливості подолання вказаних протиріч, подекуди відхиляючись від моделі поведінки встановленої нормою закону чи підзаконного акту, обходячи її чи не застосовуючи її положень.

Так у певних випадках міліціонери вирішують ті чи інші службові завдання за допомогою непередбачених законом, а інколи і зовсім протизаконних заходів, засобів та дій, намагаючись при цьому досягнути мети встановленої правовою нормою та одночасно уникнути покарання за припущені відхилення від правомірної поведінки. Адже вони не мають ані повноважень, ані морального права вирішувати щодо доцільності, обґрунтованості та ефективності тієї чи іншої норми, встановленої законом – це, так би мовити, "презумпція" легітимно прийнятого закону. За будь яке відхилення від його виконання міліціонера чекає притягнення до юридичної відповідальності.

В інших випадках подібні відхилення від правомірної поведінки спостерігаються й тоді, коли співробітником міліції нібито застосовуються, додержуються закони або відомчі нормативно-правові акти, але насправді їх вимоги виконуються формально, без урахування "духу закону", спрямованості правової норми на захист прав, свобод та законних інтересів конкретної людини та громадянина. У результаті виникає лише примарність, ілюзорність реалізації права, деформується система взаємних прав та обов'язків учасників правовідносин, порушуються принципи їх рівності перед законом, відповідальності за свої дії.

Подібне до цього відбувається при вирішенні працівниками міліції багатьох своїх службових завдань. Зокрема, коли вони повсякденно стикаються з протиріччями, викликаними з одного боку невідповідністю в чинному законодавстві правових установлень щодо певних правових категорій ("адміністративне затримання", "особистий огляд", "громадське місце", "дрібне хуліганство" та інших), правового та організаційного забезпечення їх реалізації, а з іншого необхідністю ефективного та результативного виконання своїх професійних функцій.

Відверте порушення законності, заслуговує на сувору юридичну відповідальність. Проте ми повинні розуміти, що основною причиною виникнення вказаних порушень є все ж таки об'єктивні недоліки в організаційно-правовому забезпеченні міліцейської діяльності, а окремі суб'єктивні вади тієї чи іншої посадової особи (непрофесіоналізм, деформація особи працівника міліції, корисні мотиви та інше), що вчиняє такі дії - це лише "додаткові фактори" їх скоєння.

В свою чергу намагання МВС України здійснити конкретні практичні заходи щодо зміцнення законності, шляхом усунення та попередження недоліків у забезпеченні дисципліни, вихованні, психологічної та професійної підготовки серед особового складу міліції України, без урахування загально міліцейських організаційно-правових проблем, залишаються не досить ефективними. На це зокрема вказують критичні огляди відомчих ЗМІ МВС України [3, 8]. За вказаними оглядами, невтішна статистика показує, що за неповний 2007 рік кількість звернень громадян до МВС України, на депів, представників влади зі скаргами на незаконні дії працівників міліції звеличилась більш ніж на одинадцять тисяч у порівнянні з попереднім роком. При цьому факт незаконних дій з боку працівників міліції підтвердився у кожному восьмому випадку такого звернення.

Тому на наш погляд, першочергового вирішення та безперечно особливої уваги науковців потребують недоліки наявні сьогодні в організаційно-правовому забезпеченні міліцейської діяльності.

Внаслідок своєї розповсюдженості, вказані недоліки викликають не тільки поодинокі, окремі вади та негаразди в міліцейській діяльності, а зумовлюють утворення певного цілісного негативного ефекту, що охопив міліцейську систему від нижчих ланок до вищих та створює шкідливий, руйнівний вплив на встановлений у міліцейській діяльності режим законності. На нашу думку, під впливом цього ефекту головні функції, форми та засоби режиму законності, що спрямовані на досягнення правопорядку, спотворюються та підмінюються іншими хибними функціями, формами та засобами.

Основні завдання міліції "перекручуються" та "маскуються", викривлюючи належну модель міліцейської діяльності в небажані, не передбачувані правом суспільно-шкідливі аномалії, до яких можна віднести правовий нігілізм, свавілля, бюрократизм, формалізм, беззаконня, корупцію тощо.

Спробуємо визначити вказане явище, як "ефект деформації" режиму законності в міліцейській діяльності, (від лат. *deformatio* - перекручення, спотворення, зміна форми, розміру, інших проявів, під дією зовнішніх сил [5, 350], небажані зміни яких-небудь властивостей, уявлень, понять та іншого, викривлення [6, 217]). На наш погляд таке визначення є найбільш наближеним до сутності цього негативного явища.

Деформований режим законності характеризується підвищеною ступеню суспільної небезпеки. Він змінює вектор міліцейської діяльності на досягнення не правопорядку, а якихось інших цілей, вирішення сторонніх завдань, перешкоджає нормальному функціонуванню міліцейських органів, порушує реалізацію принципу рівності усіх громадян перед законом, заподіює істотної шкоди авторитету державної влади, негативно впливає на імідж міліції, істотно знижує зацікавленість населення у підтриманні правопорядку та повагу громадян до закону.

Вказаний ефект на наш погляд є тимчасовим явищем, викликаним здебільшого сучасними динамічними процесами трансформаційного, реформаторського перетворення міліцейської системи України. Проте необхідно зробити усе можливе, щоб таке явище не переросло з тимчасового в постійного супутника міліцейської діяльності.

Як слушно зауважує В.П. Петков, забезпечення режиму законності не повинне зводитися виключно до боротьби зі злочинністю, а має також містити в собі боротьбу зі свавіллям, проявами суб'єктивізму, з помилковими трактуваннями державної доцільності, і нарешті просто з професійними помилками окремих посадових осіб [7, 85]. Тому потрібно створити усіх необхідних умов в міліцейській діяльності, за яких закони та підзаконні акти могли б реально бути додержані перш за все тими, котрим було доручено їх застосування, а права громадян, та й самих працівників міліції, були б захищені від свавілля, формалізму та адміністративних перешкод.

Автор підтримує висновок В.П. Ворушила, про те, що для функціонування належного режиму законності у діяльності міліції України необхідно з одного боку – усебічне правове забезпечення

такої діяльності, а з іншого боку – удосконалення її організаційних основ [8, 27], і вважає, що для подолання деформуючих процесів в діяльності міліції України, необхідно, перш за все, усунути існуючі недоліки та протиріччя в її організаційно-правовому забезпеченні.

Зрозуміло, що без вирішення загальних проблем в економіці, політиці, соціальному забезпеченні, ідеології населення, проведення будь-яких організаційно-правових заходів, спрямованих на покращення умов діяльності міліції, навіть найрішучих, не буде ефективним. Проте розробка та впровадження конкретних заходів, спрямованих на покращення організаційно-правового забезпечення міліцейської діяльності та усунення існуючих в ньому недоліків буде як найменше запорукою, гарантією того, що міліція самостійно впорається хоча б з деякими зі згаданих негативних чинників, зменшить прояв кризових, деформаційних явищ у своїй діяльності та зможе ефективніше впливати на стан законності та правопорядку у суспільстві.

Використана література:

1. Сауляк, О.П. Парадигма правопорядка: современное прочтение / О.П. Сауляк // Правоведение. – 2006. – № 3. – С. 166-178.
2. Крижанівський, А.Ф. Правопорядок у суспільно-правничих контекстах: спроба системного бачення / А.Ф. Крижанівський // Актуальні питання реформування правової системи України: матеріали IV міжнар. наук. - практ. конф., Луцьк, 1-2 червня 2007 р.: тези доповідей / [Уклад.: Т.Д. Климчук, І.М. Якушев]. – Луцьк: РВВ "Вежа" Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – Т. 1.- С. 61-66.
3. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2005. – Т. II. Права людини у контексті поліцейської діяльності. – 844 с.
4. Чому не додержуються законності вартові Закону? Погони – не індульгенція. Вони право і обов'язок // Іменем Закону. – № 24 (15.06.2007 – 21.06.2007). – С. 8.
5. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень/ [Уклад. Л.О. Пустовіт та ін.]. – К.: Довіра, 2000. – 471 с.
6. Сучасний словник іншомовних слів: Близько 20 тис. Слів і словосполучень/ [Уклали: О.І Скопенко, Т.В. Цимбалюк]. – К.: Довіра, 2006. – 537 с.
7. Петков, В.П. Характеристика управлінських рішень щодо зміцнення законності в ОВС/ В.П. Петков, В.П. Ворушило // Вісник Запорізького юридичного інституту: Зб.наук.ст. – Запоріжжя, 2000. – Вип. №1 (10). – С. 81-89.

8. Ворушило, В.П. Організаційно-правові заходи по зміцненню законності у діяльності органів внутрішніх справ/ В.П. Ворушило // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ МВС України. – Одеса: ОІВС, 2001. – № 3. – С. 23-33.

УДК 351.81.078.3 (477) "1945-1953"

М.П. Тішаков

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ОРГАНІВ ДАІ (1945-1953 РР.)**

У запропонованій увазі статі автор на основі матеріалів відомчих архівів висвітлює правові основи функціонування органів Держаної автомобільної інспекції по боротьбі з аварійністю на території України в перші післявоєнні роки.

Ключові слова: *аварійність, Державна автомобільна інспекція, дорожньо-транспортна пригода.*

В предложенной вниманию статье автор на основе материалов ведомственных архивов освещает правовые основы функционирования органов Государственной автомобильной инспекции по борьбе с аварийностью на территории Украины в первые послевоенные годы.

Ключевые слова: *аварийность, Государственная автомобильная инспекция, дорожно-транспортное происшествие.*

The article deals an attention with the legal bases of functioning of bodies of the State automobile inspection on struggle against accidental level in the territory of Ukraine in the first post-war years. The author uses the materials of departmental archives.

Key words: *accidental level, the State automobile inspection, road-accident.*

Сучасний етап державотворення характеризується значним динамізмом процесів реформування правоохоронних органів, який ґрунтується як на світовому, так і на вітчизняному досвіді. У цьому контексті все більшу увагу науковців привертають різноманітні аспекти функціонування органів внутрішніх справ зарубіжних держав із метою їх подальшого запровадження у вітчизняні реалії. Однак реформування органів міліції, а тим більш їх структурних одиниць, повинно відбуватися не тільки шляхом запозичення іноземного досвіду (яким би позитивний він не був), а, насамперед, спиратися на надбання минулого нашої країни, враховуючи вже допущені помилки та позитивні здобутки. Саме цим слід пояснювати особливу увагу дослідників до різноманітних аспектів правового забезпечення дія-