

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ У
ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ 60-х – 70-х рр. ХХ ст.

Органи внутрішніх справ являють собою не тільки державно-правовий, але й соціальний інститут суспільства, головним завданням якого є охорона життя і прав людини та боротьба зі злочинністю. При цьому відстоювання інтересів громадян і суспільства виступає визначальною функцією органів міліції. Однак без належного соціально-правового забезпечення працівників міліції ефективність діяльності останньої відчутно знижується. У зв'язку з цим важливим є узагальнення та співставлення попереднього досвіду вирішення даної проблеми, зокрема в період другої половини 60-х – 70-х рр., коли соціально-правовому забезпеченню функціонування органів внутрішніх справ приділялася чи не найбільша увага на протязі усієї історії української міліції, що сприяло створенню належних умов для роботи органів внутрішніх справ. Тому, актуальність даного дослідження пов'язана насамперед з проблемою вивчення накопиченого, як позитивного так і негативного досвіду в цій царині суспільного життя. Відповідним чином окреслюється і мета – охарактеризувати процес соціально-правового забезпечення діяльності працівників міліції України.

У статті йдеться про особливості розвитку законодавчо-нормативного та соціально-побутового забезпечення роботи органів міліції в період другої половини 60-х – 70-х рр., як також – вплив вказаних аспектів на характер і особливості діяльності органів внутрішніх справ регіону в зазначений період.

Зазначена тема досить слабо висвітлена у вітчизняній літературі. Проте існує ряд робіт, в яких вона затронується тією, чи іншою мірою, в залежності від характеру та спрямування дослідження. Насамперед слід згадати збірник наукових праць Київської вищої школи МВС, присвячений проблемам адміністративно-правового забезпечення громадського порядку [1]. Загальну картину діяльності органів міліції у вказаний період можна прослідкувати у низці колективних праць [2-7]. Значна увага соціальному захисту працівників правоохоронних органів приділена в навчальному посібнику М.І. Мельника та М.І. Хавронюка [8]. Загальна характеристика нормативно-правових актів адміністративного характеру подана в навчальному посібнику А.П. Ключниченка [9]. Серед документальних джерел слід відзначити збірник П.П. Михайленка та Я.Ю. Кондратьєва «Історія міліції України у документах і матеріалах» [10]. Однак основні аспекти соціально-правового забезпечення діяльності органів міліції України залишаються фактично не розкритими. З огляду на це нагальним завданням є висвітлення характеру та особливостей розвитку соціального та нормативно-правового забезпечення діяльності працівників міліції в 60-х – 70-х рр. Саме цьому періоду і присвячена дана стаття. У зв'язку з тим що саме в зазначений час було досягнуто помітних успіхів в роботі ОВС, і значною мірою – завдяки належному соціально-правовому забезпеченню.

Наукова новизна дослідження зумовлена, в першу чергу, недостатнім висвітленням причин успіхів, прорахунків й особливостей діяльності працівників міліції Донбасу в зазначений період, а також – відсутністю виваженого аналізу щодо взаємозв'язку між ефективним соціально-правовим забезпеченням функціонування ОВС і успішною роботою останніх.

Волонтаристські рішення ХХІІ з'їзду КПРС та прийнятої на ньому нової Програми партії ставили завдання повного викоренення злочинності. Це орієнтувало

міліцію та інші правоохоронні органи на різке скорочення злочинності у найближчі роки, а згодом і повне її викоренення в державі. Результатом цього стало породження „шапкозакидательських тенденцій” в суспільстві. Прагнення штучного покращення звітності призвело до розквіту процентоманії та масового приховування злочинів. У подальшому керівництву Міністерства охорони громадського порядку (Міністерства внутрішніх справ) доводилось докладати чимало зусиль для подолання цих негативних тенденцій. Так, наприклад, у додатку до вказівки Міністерства охорони громадського порядку УРСР від 15 березня 1967 р. № 44с зазначалось: ”Багато порушень законності пов’язані з недобросовісним ставленням деяких працівників міліції до розгляду заяв громадян про вчинені злочини та приховуванням їх від обліку... Минулого року окремі факти окозамилювання та приховування від обліку кримінальних злочинів мали місце, зокрема у Донецькій та деяких інших областях. Незважаючи на суворі вимоги міністерства, деякі керівники УОГП до цього часу не вжили заходів щодо викоренення такого ганебного явища, як приховування злочинів”. Проте, попри вищезгадані прорахунки керівництва держави щодо боротьби зі злочинністю, в роботі ОВС відбувалися й позитивні зрушення. Це проявлялося, зокрема, в поліпшенні нормативно-правового забезпечення діяльності міліції. Організаційно-правові засади діяльності міліції врегульовувались приписами прийнятого у 1962 р. нового Положення про радянську міліцію. Згідно з цим документом було чітко визначено завдання міліції, права та обов’язки її працівників. У положенні зазначалося, що міліція є адміністративно-виконавчим органом держави, який має охороняти громадський порядок у містах, населених пунктах і на транспортних магістралях, забезпечувати охорону державної власності, особи і прав громадян від злочинних посягань, своєчасно попереджувати, припиняти і розкривати кримінальні злочини. Значна увага приділялась вдосконаленню правового забезпечення діяльності міліції з охорони громадського порядку та інших служб органів міліції. Так, наказом міністра охорони громадського порядку від 1 жовтня 1963 р. було запроваджено Інструкцію про порядок накладення, стягнення та обліку адміністративних штрафів, що накладаються органами міліції Української РСР, а наказом від 10 липня 1966 р. – Положення про дільничних уповноважених позавідомчої охорони при органах міліції МОГП УРСР тощо.

Керівництво МОГП спрямовувало чимало зусиль на підвищення ефективності роботи та авторитету працівників міліції серед населення, піднесення престижності міліцейської служби та заохочення громадян до роботи в ОВС. Так, з метою подальшого розвитку руху за покращення оперативно-службової діяльності міліції та підвищення її авторитету на основі поліпшення виховання і навчання особового складу, зміцнення дисципліни та неухильного дотримання законності наказом міністра охорони громадського порядку від 20 липня 1963 р. було запроваджено Положення про кращий орган та підрозділ міліції, дільницю зразкового громадського порядку, відмінний пост (маршрут) міліції МОГП УРСР. У цьому наказі зазначалося, що органу, який заслужив звання „Кращий орган”, вручається Почесна грамота міністерства, а керівний склад і окремі працівники заносяться до Книги пошани МОГП УРСР і нагороджуються знаком „Заслужений працівник міністерства” та значком „Відмінник міліції”. Нагородження проводилось в урочистій обстановці за участі представників громадськості. Командири й окремі працівники підрозділів міліції, дільничні уповноважені, начальники лінійних постів, постові та патрульні міліції, які за високими показниками служби добивалися присвоєння почесного звання, нагороджувалися значком „Відмінник міліції”, грамотами УОГП-МОГП та цінними подарунками. У положенні визначався порядок та правила присвоєння вищезгаданих почесних звань [11, с.28, 29].

Активний процес організаційно-структурного реформування органів внутрішніх справ протягом 1960-х рр. сприяв значному підвищенню рівня функціонування органів міліції, зокрема – на Донбасі. Цьому, не в останню чергу, сприяло покращення соціально-правового забезпечення міліції регіону – як запоруки належної, конструктивної роботи міліції. Ще в першій половині 1950-х рр. з'явилась ціла низка рішень і постанов адмінвідділу ЦК КПУ, МВС УРСР, Ради Міністрів УРСР про поліпшення соціальних умов життя та діяльності дільничних уповноважених. Передбачалося побудувати та виділити за рахунок місцевих коштів спеціальні службові приміщення (будинки для роботи та житла для дільничних уповноважених міліції в сільській місцевості). Також дозволялося купувати необхідні для цієї мети будинки в колгоспах та інших громадських організаціях, а також, як виключення, у приватних домовласників. Згодом, в першій половині 70-х рр., положенням про радянську міліцію Виконкоми Рад депутатів трудящих зобов'язувались безплатно надавати закладам і підрозділам міліції відповідні службові приміщення, а дільничним інспекторам міліції – приміщення для службової діяльності, разом з меблями та засобами зв'язку, забезпечувати дільничних інспекторів міліції під час роботи на цій посаді квартирами на території відповідних дільниць, як також – надавати житлову площу іншим працівникам міліції [10, с.156]. Варто зауважити, що нині лише працівники міліції та податкової міліції, які живуть і працюють у сільській місцевості, мають право на безплатне забезпечення житлом з опаленням і освітленням [8, с.20].

У липні 1966 р. ЦК КПРС, Президія Верховної Ради СРСР та Рада Міністрів СРСР розглянули питання про посилення боротьби з порушеннями громадського порядку в країні. У прийнятих рішеннях знайшли своє відображення численні побажання та вимоги громадськості й державних органів рішуче протидіяти хуліганству та іншим антигромадським проявам. У листопаді 1968 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР Міністерство охорони громадського порядку було перейменовано в Міністерство внутрішніх справ СРСР. При цьому передбачалися важливі заходи щодо вдосконалення організаційної структури, покращення управлінської діяльності ОВС [7, с.190]. Перебудовувалася й система органів внутрішніх справ у містах і районах. Тут на базі органів міліції були створені відділи (управління) внутрішніх справ. Вони включали в себе також апарати слідства, виправних робіт тощо. У МВС союзних республік, УВС облвиконкомів були створені відділи (відділення) з політико-виховної роботи, функції котрих поширювалися на всі служби. Загалом структура служби міліції в центрі та в союзних республіках стала аналогічною із структурою обласного апарату міліції.

Вищевказана постанова передбачала також посилення контролю за діяльністю міліції з боку місцевих партійних і господарських органів, затвердження виконкомомі міських і районних Рад дільничних уповноважених міліції, підвищення ролі постійних комісій місцевих Рад у здійсненні контролю і поданні допомоги органам міліції. Дуже велике значення для дальшого поліпшення роботи міліції мають постанова про поліпшення підготовки спеціалістів для органів міліції, а також ряд заходів по оснащенню міліції технічними засобами й поліпшенню матеріального забезпечення працівників міліції [12, с.427].

Головні напрями діяльності органів міліції тісно пов'язані з організаційною діяльністю ОВС: плануванням, підбором та розміщенням кадрів, організацією роботи, контролем і перевіркою виконання наказів, розпоряджень тощо [13, с.15]. Так, зокрема, в наказі МОГП УРСР від 10 червня 1967 р. „Про завдання органів охорони громадського порядку УРСР щодо виконання постанови ЦК КП України та Ради Міністрів Української РСР № Р-21/6-3 від 16 травня 1967 р. „Про стан і заходах щодо покращення підбору, розміщення та виховання кадрів в органах міліції УРСР”,

зазначалося: „...на основі покращення підбору, розміщення та виховання кадрів домогтися зниження плинності та заміни особового складу. Постійно проявляти турботу про створення необхідних умов служби та побуту працівників, приймати заходи щодо закріплення їх на службі в міліції... Більше виявляти практичної допомоги кадровим апаратам, начальникам органів і служб міліції стосовно підбору, розміщення, навчання та виховання кадрів” [10, с.516, 517]. Більшість із вищевказаних питань (особливо пов'язаних з кадровим і організаційним аспектами адміністративно-правового забезпечення) систематично піднімалися на партійних зборах парторганізації УВС Донецької області. При цьому спостерігався особливий контроль за роботою органів міліції з боку керівництва адмінвідділу обкому КП України [14, арк. 1-19].

У період другої половини 60-х – 70-і рр. значна увага надавалася адміністративному забезпеченню діяльності органів міліції, про що виразно свідчить прийняття відповідної нормативно-правової бази, насамперед цілого ряду законодавчих актів (Указів Президії Верховної Ради СРСР): від 26 липня 1966 р. „Про адміністративний нагляд органів міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі”; від 26 липня 1966 р. „Про посилення відповідальності за хуліганство”; від 26 лютого 1973 р. „Про адміністративну відповідальність за дрібне розкрадання державного та громадського майна”; від 8 червня 1973 р. „Про основні обов'язки і права радянської міліції з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю”; від 18 вересня 1973 р. „Про адміністративну відповідальність за виготовлення або зберігання самогону та апаратів для його виготовлення”; від 8 лютого 1977 р. „Про внесення змін і доповнень до кримінального законодавства СРСР” та „Про порядок застосування заходів адміністративного стягнення щодо осіб, звільнених від кримінальної відповідальності відповідно до ст. 43 Основ кримінального законодавства СРСР та союзних республік” [9, с.11-17]. Вважалося, що найбільш широкою сферою забезпечення соціалістичного громадського порядку є сфера адміністративно-правового забезпечення, в якій центральне місце відводилося міліції.

Соціальний аспект в реалізації функцій і повноважень міліції мав різноманітні напрямки в залежності від завдань, на вирішення яких він спрямований, як і від суспільного середовища, в якому вона реалізується. Мала свої особливості й соціальна робота в органах міліції. Процес функціонування органів внутрішніх справ завжди вимагає належного соціального забезпечення та правового захисту працівників міліції. Період 60 – 70-х рр. характеризувався значним поліпшенням соціально-побутових умов життя та роботи особового складу ОВС. Переважно в конструктивному руслі вирішувались проблеми просування по службі, сім'ї, навчання, роботи, забезпечення житлом тощо. При цьому значна увага приділялася кадровій політиці. В залежності від професійної підготовки, особистих якостей працівників міліції, від їх політичних, ділових і моральних рис, відповідним чином вирішувались їх проблеми: призначення на вищу посаду, звільнення, направлення на навчання, забезпечення житлом, надання відпустки, виділення путівок на оздоровлення та ін. Все це, у поєднанні з партійною та державною ідеологією виховували співробітників відповідний світогляд, моральну культуру, якості громадянина й представника адміністративно-командної системи.

Слід відзначити, що після ліквідації вище названої системи в плані соціального забезпечення роботи працівників органів внутрішніх справ виник певний вакуум. А як наслідок – зниження ефективності діяльності органів міліції та різке зростання злочинності. Безперечно, що серед цілої низки інших чинників, погіршення соціально-правового забезпечення функціонування ОВС стало одною з головних причин ускладнення криміногенної ситуації, і чи не найбільшою мірою – на Донбасі.

У відповідності з наказами та іншими нормативними документами керівний склад органів, підрозділів, навчальних закладів МВС України зобов'язувався проводити індивідуально-виховну роботу з підлеглими, контролювати питання підвищення професійного, освітнього та культурного рівня працівників, поведінки на службі й в побуті, протидіяти появі небажаних і компрометуючих зв'язків.

У роботі з особовим складом рекомендувалось активно використовувати різноманітні форми професійного навчання та службової підготовки, інструктажі, розгляд і обговорення проведених операцій та конфліктних ситуацій тощо. Від підлеглих вимагалось підвищувати рівень культури спілкування та поведінки в громадських місцях, покращувати стройову виправку та зовнішній вигляд.

Важливість соціально-правового забезпечення діяльності працівників міліції яскраво підтверджують нинішні реалії. Тільки ґрунтовна, цілеспрямована соціальна робота серед особового складу органів внутрішніх справ, прийняття відповідних нормативно-правових актів можуть сприяти як підвищенню рівня загальної та професійної культури, службової етики працівників органів внутрішніх, так і забезпечувати належну, ефективну роботу органів міліції. Значною мірою цьому посприє вивчення кращих зразків вказаної роботи у минулому, особливо в період другої половини 60-х – 70-х рр. ХХ ст.

Значна увага в зазначений період також приділялася соціальній профілактиці правопорушень. Це обумовлювалося твердженням, що соціальні норми виступають зовнішніми регуляторами поведінки особистості, оскільки вони регулюють суспільні відносини та містять правила належної поведінки, призначені для усіх членів суспільства, забезпечують нормативну поведінку останніх, як також – взаємодію особистості з соціальним середовищем. Соціальні норми розглядалися також в якості внутрішніх регуляторів поведінки людини, забезпечуючих профілактику правопорушень.

1. Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: Сб. науч. труд. / Под ред. В.Ф. Захарова. – К.: Научно-исследов. и ред.-изд. отдел КВШ МВД СССР им. Ф.Э.Дзержинского, 1982. – 155 с.
2. История советской милиции: В 2 т. / Под ред. Н. А. Щелокова. – М.: Академия МВД СССР, 1977. – Т. 2: Советская милиция в период строительства социализма (1936 – 1977). – 340 с.
3. Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я. Советская милиция: Этапы развития. – М.: Академия МВД СССР, 1985. – 150 с.
4. Історія органів внутрішніх справ. Частина II (XX століття): Навчальні матеріали зі спецкурсу / О.А. Гавриленко, Б.Г. Головка, Л.О. Зайцев, О.С. Проневич / За ред. Л.О. Зайцева. – Харків: Університет внутрішніх справ, 1999. – 154 с.
5. Советская милиция: история и современность (1917 – 1987) / Под ред. А.В. Власова. – М.: Юрид. лит. 1987. – 136 с.
6. Кравченко Ю.Ф. Міліція України. – К.: Генеза, 1999. – 430 с.
7. Действительно народная... / Под ред. Г.К. Большакова. – М.: Юрид. лит., 1977. – 400 с.
8. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: Навч. посібн. – К.: Атіка, 2001. – 512 с.
9. Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение): Учебное пособие. – К.: Научно-исследов. и ред.-изд. отдел КВШ МВД СССР им. Ф.Э.Дзержинского, 1979. – 88 с.

10. Михайленко П.П., Кондратьев Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: У 3-х т. – К.: Генеза, 2000. – Т.3: 1946-1990. – 616 с.
11. Михайленко П., Довбня В. Міліція України у складі міністерства охорони громадського порядку УРСР (1962 – 1968) // Міліція України. – 2004. – № 3. – С. 28-29.
12. Історія держави і права СРСР: Підручник / За ред. С.Л. Фукса.- Ч. II. – 464 с.
13. Маноха А.Е. Воспитательная функция административно-правового обеспечения общественного порядка в условиях развитого социализма // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: Сб. науч. труд. / Под ред. В.Ф. Захарова. – К.: Научно-исследов. и ред.- изд. отдел КВШ МВД СССР им. Ф.Э.Дзержинского, 1982. – 155 с.
14. Державний архів Донецької області. – Ф.П. 903, оп. 3, спр. 14, арк. 1-19.

SUMMARY

Halina Chervonenkto. Social and legal aspects of the police activity in Ukraine during the 60-70ies years of the XXth century

The article is telling about the peculiarities of the development of the legislative and social job ensuring at police during the period of the second half of the 60-70ies. Article is also describing the influence of these aspects on the character and the peculiarities of the police activity in the region.